



Nýting náttúruauðlinda
og
staða samkeppnisgreina

Hagvaxtarnefnd Samtaka iðnaðarins

EFNISYFIRLIT

FORMÁLI	2
1. SAMANTEKT	3
2. TILLÖGUR	5
3. HVER ER VANDINN?	6
3.1. RAUNVERULEIKINN Í EINFALDAÐRI MYND	6
3.1.1. Tekjur færðar til í skjóli einokunar	6
3.1.2. Afleiðingar þenslunnar	7
3.2. HOLLENSKA VEIKIN Á NORDURSLÓÐUM	7
3.2.1. Einkennin eru augljós	8
3.2.2. Samkeppnisstaða og raungengi	9
4. HVAÐ ER TIL RÁÐA?	11
4.1. OPINBER FJÁRMÁL	12
4.2. PENINGASTJÓRNUN OG GENGISSTEFNA	13
4.3. VEIDIGJALD	14
4.4. VINNUMARKAÐUR	15
4.5. FJÁRMAGNSMARKAÐUR	16
4.6. SVEIFLUJÖFNUNARSJÓÐIR	17
4.6.1. Sveiflujöfnunarsjóðir fyrirtækja	17
4.6.2. Almennur sveiflujöfnunarsjóður	17
5. HEIMILDASKRÁ	19

Formáli

Forsætisráðherra skipaði í maí 1995 nefnd til að gera tillögur um hagvaxtarstefnu til lengri tíma sem miðaði að því að skapa sem best og stöðugust vaxtarskilyrði fyrir þjóðarbúið. Nefndinni var ætlað að leggja áherslu á ráðstafanir sem halda verðbólgu í skefjum og jafna sveiflur í þjóðarbúskapnum. Fyrirséð er að nefnd þessi mun ekki ljúka verkefni sínu. Af þeim sökum var á fundi stjórnar Samtaka iðnaðarins 4. október 1996 ákveðið að skipa nefnd sem hefði sama hlutverk en þó með nokkuð aukinni áherslu á áhrif nýtingar náttúruauðlindar á samkeppnisgreinar.

Nánar tiltekið var nefndinni ætlað að kanna á hvern hátt sveiflur í aflaverðmæti hafa áhrif á stöðu samkeppnisgreina, þ.m.t. iðnaðar, bæði á afurðamörkuðum og mörkuðum framleiðsluþátta, þ.e. atvinnu- og fjármagnsmarkaði. Hlutverk nefndarinnar var að kanna hvort áhrif þessi væru efnahagslífinu skaðleg og ef svo væri benda á leiðir til að draga úr þeim.

Auk nefndarmanna sat stjórn Samtaka iðnaðarins fundi nefndarinnar. Nefndin hélt 12 fundi og fékk til liðs við sig menn á sviði stjórn mála og hagfræði sem hafa látið sig málið varða. Má þar nefna Hjálmar Árnason, alþingismann, Ragnar Árnason, prófessor við HÍ, Vilhjálm Egilsson, alþingismann og framkvæmdastjóra Verslunarráðs Íslands, Þorvald Gylfason, prófessor við HÍ og Þórólf Matthíasson, aðjúnkt við HÍ. Kann nefndin þeim bestu þakkir fyrir framlag þeirra. Sérstakar þakkir fá Rögnvaldur Hannesson, prófessor við Norges Handelshøyskole, Þorkell Helgasyni, orkumálastjóri, Benedikt Árnason, deildarsérfræðingur í Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu og aðrir þeir sem komu að lokafrágangi skýrslunnar.

Reykjavík 21. mars 1997

1. Samantekt

Sannreynt er að örum vexti aflatekna á Íslandi hefur jafnan fylgt hnignun í samkeppnisgreinum. Með samkeppnisgreinum er átt við fyrirtæki t.d. í iðnaði sem eru í samkeppni við erlenda aðila. Það er vel þekkt að þjóðir, sem eiga ríkulegar náttúruauðlindir, búa við svipaðan vanda og Íslendingar. Má hér nefna dæmi úr hagsögu Hollendinga, Norðmanna, Breta og Ástrala. Þetta er því ekkert séríslenskt fyrirbrigði.

Samspilið milli aukinna tekna af nýtingu náttúruauðlinda og hnignunar samkeppnisgreina er alþekkt. Auknar tekjur af auðlindinni hækka þjóðartekjurnar og valda aukinni eftirspurn eftir vöru og þjónustu. Eftirspurn eftir framleiðsluþáttum þ.e. fjármagni og vinnuafli eykst og í kjölfarið fylgir hækkun launa og vaxta. Hvorttveggja veikir stöðu samkeppnisgreinanna. Afleiðingin er sú að vinnuaflið og fjármagnið streymir frá þeim og til hinna sem varðar eru fyrir erlendri samkeppni. Þetta ástand varir þar til dregur úr þenslunni, eftirspurnin minnkar og samkeppnisgreinarnar öðlast sterkari stöðu í keppninni um framleiðsluþættina.

Fæstir telja heppilegt að auknar tekjur af nýtingu náttúruauðlinda ryðji samkeppnisgreinum úr vegi með þeim hætti sem hér hefur verið lýst. Hagsagan sýnir að hagvöxtur verður hraðri ef hann byggist á samkeppnisgreinum en ekki þjónustugreinum og náttúruauðlindum. Þetta er talið stafa af því að kröfur til menntunar og tækniframfarir eru meiri og örari í samkeppnisgreinum en öðrum greinum. Stöðugt rekstrarumhverfi hefur sömu áhrif. Mikill vöxtur í sveiflukenndum tekjum af náttúruauðlindum samtímis samdrætti í samkeppnisgreinum stuðlar að verðbólgu og atvinnuleysi. Lítil menntun, hægar tækniframfarir, verðbólga og atvinnuleysi eru allt þættir sem hafa neikvæð áhrif á þjóðarframleiðslu.

Um og eftir mitt síðasta ár varð vart vaxandi þenslu í íslensku efnahagslífi. Seðlabankinn brást við og hækkaði vexti með þeim afleiðingum að samkeppnisstaðan versnaði vegna aukins vaxtamunar milli Íslands og helstu samkeppnislanda. Betra hefði verið að hið opinbera hefði tekið stærri skerf en það gerði af þeim 5,5 milljarða tekjuauka sem varð í sjávarútvegi á því ári, t.d. með veiðigjaldi, og greitt niður erlendar skuldir. Á þann hátt hefði þrýstingur verið létt af hagkerfinu og vextir hefðu ekki hækkað né vaxtamunur

aukist. Samkeppnisgreininum hefði þar með verið búin sterkari staða og tryggður nauðsynlegur stöðugleiki.

Jafna má sveiflur, sem stafa af aflatekjum, með því að beina hluta tekjuaukans út úr hagkerfinu og nýta hann síðar þegar tekjurnar dragast saman að nýju. Séu fjármagnsflutningar heimilaðir milli landa eiga fyrirtæki og heimili sjálf kost á slíku. Sé hætta á að markaðurinn sveiflujafni ekki sjálfkrafa getur hið opinbera jafnað litlar sveiflur með hjálp skattkerfisins. Skilyrði er, eins og áður, að tekjuaukanum sé beint út úr hagkerfinu. Veidigjald hefur þó þann kost fram yfir almenna skattlagningu s.s. tekjuskatt, eignarskatt, virðisaukaskatt og tryggingargjald að því fylgir mun minni sóun fyrir hagkerfið í heild þar sem það raskar ekki nýtingu framleiðsluþáttanna. Einnig má gera ráð fyrir að jöfnun á stærri sveiflum sé mun auðveldari fyrir tilstilli veidigjalds en með almennum sköttum.

¹ Þróun sú sem hér er lýst er sýnd á 1. og 2. mynd.

2. Tillögur

Tillögur Hagvaxtarnefndar Samtaka iðnaðarins hafa verið dregnar saman í eftirfarandi meginatriði:

1 Nýta og efla sjálfvirka sveiflujöfnun innan skattkerfisins

Nota á skattkerfið til sveiflujöfnunar sem kostur er. Í því felst að aukningu skatttekna, samhliða auknum aflatekjum, eigi að nýta til að greiða niður erlendar skuldir. Til þess að sveiflujöfnun sé sem virkust er nauðsynlegt að skerpa sambandið milli skatta og aflatekna. Skattinn verður að innheimta áður en auknar aflatekjur valda þenslu. Það er unnt með því að skattleggja hagnað af kvótasölu og banna að afskrifa annan kvóta en þann sem skilað er til ríkisins.

2 Beita almennri peningastjórnun í hófi

Peningastjórnun ætti að vera aðhaldssöm og miða bæði að því að halda verðbólgu lítili og sveiflum í gengi innan tilskilinna marka. Vegna neikvæðra áhrifa, sem geta fylgt aðgerðum í peningamálum t.d. á vaxtamun, ber aðeins að beita þeim hafi aðrar aðgerðir sveiflujöfnunar brugðist.

3 Opna og auka virkni fjármagnsmarkaðar

Stuðla á að því að fjármagnsmarkaðurinn sé virkur og opinn. Með þeim hætti skapast flestir kostir til að dreifa tekjuaukanum á lengri tíma.

4 Draga úr miðstýringu vinnumarkaðar

Draga ber úr miðstýringu vinnumarkaðarins þannig að launabreytingar taki sem mest mið af framleiðnbreytingum í hverri atvinnugrein og hverju fyrirtæki fyrir sig. Á þann hátt er fyrirtækjum og launþegum gefið mest svigrúm til að laga sig að breytingum í ytri skilyrðum.

5 Taka gjald fyrir veiðheimildir

Taka ber hluta af aflatekjum til sveiflujöfnunar með veiðigjaldi. Gjaldtakan hefur það fram yfir almenna skatta að hún hefur ekki áhrif á nýtingu framleiðsluþáttanna. Veiðigjald er því bæði hagkvæmari og virkari leið til sveiflujöfnunar en almenn skattlagning.

5.1 Gefa útgerðinni 20 ára aðlögunartíma: Á hverju ári afskrifar útgerðin 5% af þeim kvóta sem henni hefur verið úthlutað og skilar til ríkisins.

5.2 Leigja kvóta til 8 - 12 ára: Ríkið leigir þann kvóta sem til úthlutunar kemur til 8-12 ára í senn gegn breytilegu árgjaldi. Gjaldið ræðst af markaðsaðstæðum.

5.3 Greiða erlendar skuldir og lækka skatta: Tekjum af veiðigjaldi er haldið aðgreindum frá öðrum tekjum ríkisins og einungis nýttar til að greiða niður erlendar skuldir. Lægri vaxtagreiðslur koma þjóðinni síðar til góða í formi lækkunar þeirra skatta er valda mestri sóun.

3. Hver er vandinn?

Oft er erfitt að greina orsök og afleiðingu í þróun efnahagsmála. Af þeim sökum gefst oft vel að átta sig á vandamálum með því að skoða tilbúin dæmi byggð á raunhæfum forsendum. Þetta á einkar vel við þegar sá vandi, sem samkeppnisgreinar hafa átt við að etja hér á landi, er kannaður.

3.1. Raunveruleikinn í einfaldaðri mynd

Hugsum okkur lítið sjávarþorp þar sem eitt fyrirtæki er í útgerð, annað starfar í iðnaði og hið þriðja í þjónustu. Öll fyrirtækin skapa svipaðan virðisauka með rekstri sínum. Þjónustufyrirtækið sér um sölu og þjónustu, þ.á.m. opinbera þjónustu, sker sig úr að því leyti að það á ekki í samkeppni við aðila utan byggðarlagsins. Útgerðarfyrirtækið býr við þau hlunnindi að fá fiskveiðikvóta úthlutað árlega án endurgjalds úr auðlind sem er sameign allra þorpsbúa. Hlunnindunum fylgir sú kvöð að fyrirtækið verður að gera út frá þorpinu og bæði starfsmönnum og eigendum er gert að búa í þorpinu. Þjónustufyrirtækið fær þar með einkarétt til að selja starfsmönnum og eigendum útgerðarfyrirtækisins vöru og þjónustu gegn því að útgerðarfyrirtækið fái að nýta sameiginlega auðlind þorpsbúa. Iðnfyrirtækið nýtur engra slíkra sérréttinda heldur á það í óheftri samkeppni við erlenda aðila.

3.1.1. Tekjur færðar til í skjóli einokunar

Tökum sem dæmi að þegar verð á fiski hækkar á erlendum mörkuðum eykst virðisaukinn í útgerðarfyrirtækinu sem skiptist milli starfsmanna þess og eigenda í samræmi við hefðbundin hlutaskipti. Batinn kemur fram í aukinni eftirspurn eftir afurðum þjónustufyrirtækisins sem bregst við með því að hækka afurðaverð. Hagnaður þjónustufyrirtækisins eykst og skapar svigrúm til þess að greiða starfsmönnum hærra laun. Þannig dreifist aukning aflatekna til eigenda og starfsmanna þjónustufyrirtækisins.

Starfsmenn iðnfyrirtækisins sjá laun allra þorpsbúa hækka nema sín eigin. Þeir sjá einnig að verðlag fer hækkanði og að minna verður úr launum þeirra en áður. Þeir eru að sjálf-sögðu ekki ánægðir með þetta og krefjast kjarabóta. Eigendur fyrirtækisins horfast hins vegar í augu við að afkoma þess hefur versnað þar sem verð vöru og þjónustu, sem það kaupir í þorpinu, hefur hækkað. Þeir vita að verði fallist á kröfur um hærra kaup og afurðir iðnfyrirtækisins hækkaðar til að mæta þeim kostnaði leiðir það til þess eins að minna

selst. Þeir vita líka að launahækkun til jafns við hækkun launa í útgerð og þjónustu leiðir til þess eins að fyrirtækið verður að lokum gjaldþrota, óháð því hvort það tekur á sig launahækkunina eða veltir henni út í hærra afurðaverð. Þeim eru allar bjargir bannaðar. Þeir geta ekki haldið í starfsfólkið eða greitt vaxandi rekstrarkostnað. Rekstrargrundvöllur iðnfyrirtækisins er brostinn og það verður að hætta starfsemi sinni. Sumir fyrverandi starfsmenn iðnfyrirtækisins fá starf í þjónustufyrirtækinu og aðrir fá atvinnuleysisbætur en virðisauki iðnfyrirtækisins er horfinn úr þorpinu. Framboð þjónustufyrirtækisins eykst og verð afurða þess lækkar.

3.1.2. Afleiðingar þenslunnar

Lítum nú á stöðu mála í sjávarþorpinu þegar iðnfyrirtækið hefur lagt upp laupana. Niðurstaðan getur hæglega orðið sú að virðisaukinn í þorpinu af fiskverðshækkuninni er enginn og þeir einu sem hagnast eru samkeppnisaðilar utan byggðarlagsins. Einnig má leiða líkur að því að sú sóun, sem felst í þeim mannauði og fjárfestingum sem tapast við breytingarnar, leiði til þess að þorpsbúar verði fátækari eftir fiskverðshækkunina en þeir voru fyrir hana þegar allt er reiknað og hagvöxtur af þeim ástæðum skertur til frambúðar. Hagvöxtur getur líka tapast til langframa vegna hræðslu fjárfesta við sveiflukennt verðlag fjármagns og vinnuafls hjá útgerðar- og þjónustufyrirtækinu og hvernig þær sveiflur smitast óhjákvæmilega yfir í kostnaðarliði iðnfyrirtækja á svæðinu.

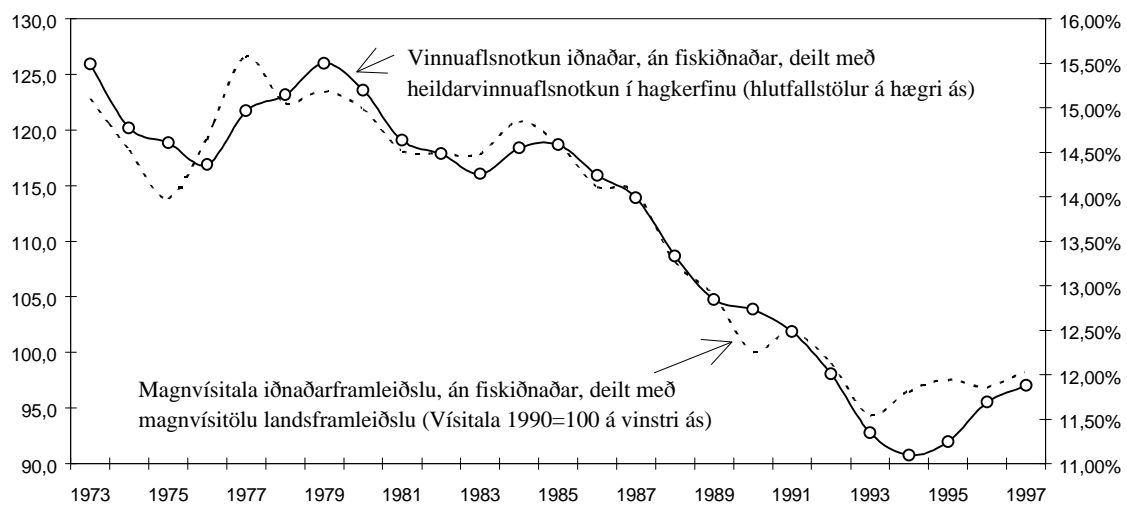
Gerum nú ráð fyrir því að verð á fiskmörkuðum lækki að nýju. Tekjur útgerðarfyrirtækisins minnka og sömuleiðis eftirspurn eftir afurðum þjónustufyrirtækisins. Fyrirtækin neyðast því annað hvort til að lækka laun starfsfólks eða segja því upp. Ef erfitt reynist að lækka laun leiðir það til þess að atvinnulausum fjölgar í þorpinu. Iðnfyrirtækið er ekki við lýði svo að þar er enga vinnu að hafa. Langan tíma getur tekið að endurreisa iðnfyrirtækið því að þekking sú, sem þurfti til að reka það, er horfinn úr þorpinu. Afleiðingin er sú að margir þorpsbúar verða atvinnulausir um lengri eða skemmri tíma.

3.2. Hollenska veikin á norðurslóðum

Niðurstöður þessa dæmis standast í öllum meginráttum í hinu flókna íslenska hagkerfi. Á sama hátt og lýst var í dæminu hefur nýting íslensku þjóðarinnar á fiskimiðum sínum valdið breytingum á atvinnulífinu hér á landi þar sem samkeppnisgreinarnar hafa lotið í

læggra haldi fyrir öðrum greinum.² Á 1. mynd sést hvernig framleiðsla og vinnuafslnotkun iðnaðar, án fiskiðnaðar, hefur dregist saman í hlutfalli af framleiðslu og vinnuafslnotkun hagkerfisins í heild. Þessi breyting atvinnulífsins samhliða nýtingu ríkulegra náttúruauðlinda hefur hlotið nafnið hollenska veikin. Hún dregur nafn sitt af hruni samkeppnisgreina Hollendinga þegar gasauðlindir þeirra færðu þeim sem mestar tekjur.³

1. mynd: Framleiðsla og vinnuafslnotkun iðnaðar og hagkerfisins í heild



Heimild: Þjóðhagsstofnun og Samtök iðnaðarins

Tölurnar fyrir árinu 1995 til 1997 byggja á áætlun og spá Þjóðhagsstofnunar og Samtaka iðnaðarins

3.2.1. Einkennin eru augljós

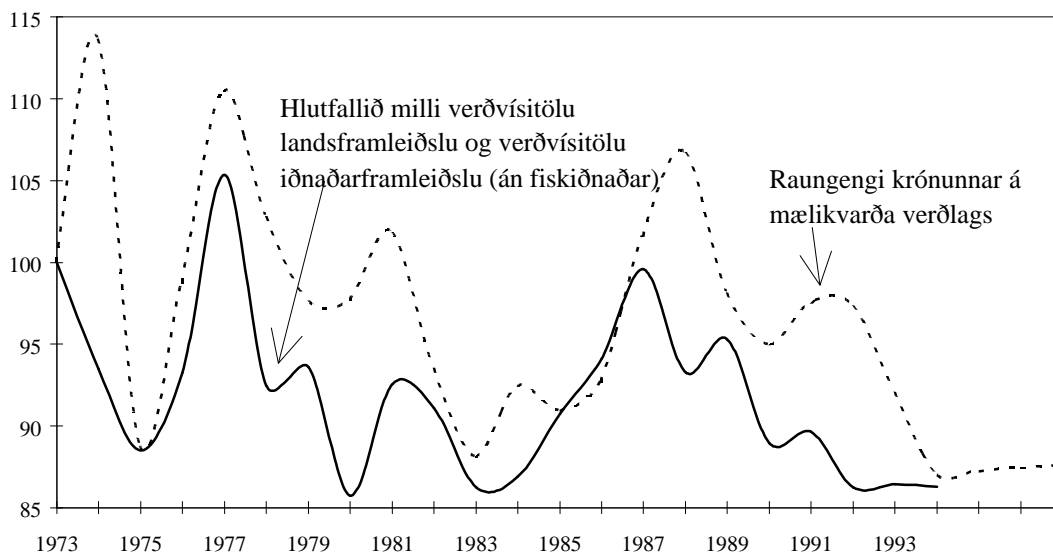
Íslenska hagkerfið hefur fengið sinn skammt af hollensku veikinni á undangengum áratugum. Einkennin voru slæm allt frá 1970 til 1975 og svo aftur frá 1977 til 1981. Einkenni veikinnar voru hins vegar verst á árunum 1984 til 1993. Framleiðsla í iðnaði, án fiskiðnaðar, í hlutfalli af landsframleiðslu skrapp þá saman um 22% og vinnuafslnotkun þessa hluta iðnaðarins fór úr því að vera 14,6% af vinnuafslnotkun í hagkerfinu í heild niður í 11,4%. Þetta er sést á 1. mynd. Fiskiðnaðurinn er jafn viðkvæmur og aðrar samkeppnisgreinar fyrir hollensku veikinni og er þróunin sú sama þegar hann er tekinn með í útreikninginn. Þannig minnkaði iðnaðarframleiðslan í heild og í hlutfalli af landsframleiðslu um 22% á tímabilinu og vinnuafslnotkun iðnfyrirtækja minnkaði úr 23,1% af vinnuafslnotkun alls niður í 16,9%, eða um 6,2 prósentustig.

² Með samkeppnisgreinum er hér átt við fyrirtæki eins og iðnfyrirtækið í dæminu þ.e. innlend fyrirtæki sem verða að verðleggja afurðir sínar með hliðsjón af því verði sem erlend fyrirtæki bjóða eða gætu boðið á íslenskum markaði.

³ Vandamálið var skýrt þessu nafni í *The Economist* (1977).

Í reynd eru fyrirtækin, sem þurfa að takast á við samkeppni erlendis frá, mun fleiri en þau sem starfa í iðnaðinum einum saman. Einnig geta sumar afurðir einstaka fyrirtækis verið í samkeppni við erlenda framleiðslu en aðrar ekki. Til einföldunar er iðnaðurinn hér látinn standa fyrir samkeppnisgreinarnar. Vert er þó að hafa í huga að í því felst vanmat frekar en ofmat á áhrifum hollensku veikinnar á íslenskt efnahagslíf.

2. mynd: Raungengi íslensku krónunnar og hlutfallið milli verðvísitölu iðnaðarframleiðslu (án fiskiðnaðar) og landsframleiðslu 1973-1997



Heimild: Þjóðhagsstofnun og Seðlabanki Íslands

3.2.2. Samkeppnisstaða og raungengi

Kjarni vandamálsins er sá að nán tengsl eru milli aflatekna og innleðrar neyslu.⁴ Sveiflur í aflatekjum valda samsvarandi sveiflum í innleðri eftirspurn. Þetta veldur því að í kjölfar aukinna aflatekna eykst verðmæti framleiðsluþáttanna minna í samkeppnisgreinum en öðrum greinum. Auknar aflatekjur skapa þannig þeim greinum, sem ekki eru í samkeppni við erlenda aðila, forskot í samkeppni um framleiðsluþættina. Markaðurinn gefur til kynna að færsla framleiðsluþáttanna úr samkeppnisgreinum yfir í aðrar greinar, þar sem framlag þeirra til landsframleiðslu reiknast hærra, sé hagkvæm fyrir þjóðarþúið. Öfug tilfærsla á sér hins vegar stað með hjálp gengisfellingar þegar aflatekjur dragast saman.

⁴ Tengsl þessi eru að hluta til komin vegna þess að einungis íslenskir ríkisborgarar eða aðrir íslenskir aðilar mega stunda fiskveiðar í efnahagslögsögu Íslands samkvæmt lögum um rétt til veiða í efnahags-

Vísitala fyrir hlutfallið milli verðvísitölu landsframleiðslu og verðvísitölu iðnaðarframleiðslu, án fiskiðnaðar, er sýnd á 2. mynd. Í reynd er hér um að ræða raungengi sem segir til um stöðu iðngreina gagnvart öðrum greinum í samkeppni um framleiðsluþættina. Á myndinni sést að samkeppnisstaðan hefur verið nokkuð sveiflukennnd á því tímabili sem um ræðir þ.e. árunum 1973 til 1994. Hvorttveggja, hækkun á afurðum fyrirtækja í samkeppnisgreinunum og í öðrum greinum, endurspeglast í raungengi krónunnar líkt og sést á myndinni.⁵ Ef litið er til síðari hluta tímabilsins sést að staða samkeppnisgreina versnaði til muna á árunum 1983 til 1987. Fiskveiðar gáfu þá af sér miklar tekjur sem voru látnar flæða óhindrað inn í hagkerfið en það olli aukinni eftirspurn. Tekjuflæðið færði framleiðsluþætti frá iðnaði til annarra greina og minnkaði markaðshlutdeild þeirra fyrirtækja í samkeppnisgreinum sem mættu sveiflunni með hækkun afurða sinna. Þetta skýrir þá miklu hnignun iðngreinanna sem hófst árið 1983 og sést glögglega á 1. mynd.

lögsögu Íslands. Einnig eru veiðarnar bundnar við íslenska lögaðila, sem að öllu leyti eru í eigu íslenskra aðila eða íslenskra lögaðila, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

⁵ Svo getur farið að raungengi krónunnar og hlutfallið milli verðvísitölu landsframleiðslu og verðvísitölu iðnaðarframleiðslu hreyfist ekki til sömu áttar. Getur þar verið um að ræða mismun í þróun neysluvöruvísitölunnar sem nýtt er til að reikna út raungengi krónunnar. Einnig getur ástæðan verið sú að ræða að verðvísitala iðnaðarframleiðslu hækki umfram hækkun í verðvísitölu landsframleiðslu þannig að staða iðnaðar í samkeppni um framleiðsluþættina batni um leið og raungengi krónunnar hækkar. Sýnir þetta öðru fremur takmörk raungengis krónunnar sem mælikvarða á stöðu samkeppnisgreinanna hvort sem er á afurðamörkuðum eða mörkuðum fyrir framleiðsluþætti.

4. Hvað er til ráða?

Hnignun samkeppnisgreina hér á landi samhliða miklum tekjum af nýtingu náttúruauðlinda er ekki einsdæmi í heiminum. Flestar þjóðir, sem búa að ríkulegum náttúruauðlindum eiga við sams konar vanda að stríða. Mörg þróunarríki eiga í verulegum vandræðum með að byggja upp fjölbreytta samkeppnisstarfsemi og í iðnvæddum löndum, s.s. Hollandi og Bretland hefur samkeppnisgreinum hnignað samhliða nýtingu náttúruauðlinda.⁶

Gangverk þeirrar þróunar, sem hér um ræðir, er vel þekkt. Auknar aflatekjur endurspeglast í aukinni innlendri eftirspurn eftir vöru og þjónustu. Þeir, sem ekki eru í samkeppni við erlenda aðila, geta mætt aukningunni með verðhækkunum en samkeppnisgreinarnar geta það ekki án þess að missa í leiðinni hluta af afurðamörkuðum sínum. Af þessum sökum eykst verðmæti framleiðsluþáttanna, þ.m.t. laun og rekstrarafgangur, minna í samkeppnisgreinum en öðrum greinum og vinnuafli og fjármagn streymir úr samkeppnisgreinum yfir í hinar sem varðar eru erlendri samkeppni.

Fáir telja heppilegt að láta auknar tekjur af nýtingu náttúruauðlinda ryðja samkeppnisgreinum úr vegi. Hagsagan sýnir að hagvöxtur er hraðari ef hann er byggður á samkeppnisgreinum en ekki nýtingu náttúruauðlinda.⁷ Talið er að það spretti m.a. af þeirri staðreynd að tækniframfarir sem og menntunarkröfur í samkeppnisgreinum eru hraðari og meiri en í öðrum greinum.⁸ Einnig er talið að hnignun samkeppnisgreinanna samhliða miklum og sveiflukenndum tekjum af nýtingu náttúruauðlinda stuðli að atvinnuleysi og verðbólgu. Lítil menntun, hægar tækniframfarir, verðbólga og atvinnuleysi eru allt þættir sem hafa neikvæð áhrif á þjóðarframleiðsu.⁹

Ráðstöfun tekna af nýtingu náttúruauðlinda ákvarðar hvort og hversu mikil áhrif þær hafa á hagvöxt til frambúðar. Til að tryggja að náttúruauðlindir þjóðar nýtist til að auka hagsæld til langframa er rétt að reyna að jafna tekjuflæðið frá þeim inn í hagkerfið sem mest. Í þessu felst einn meginvandi hagstjórnar í landi, líku okkar, sem ríkt er af náttúruauð-

⁶ Corden og Neary (1982), van Wijnbergen (1984a)

⁷ Sachs og Warner (1995)

⁸ Balassa (1964)

⁹ Hahn og Matthews (1965)

lindum. Til þessa verks hafa stjórnvöld tæki á sviði opinberra fjármála, peninga- og gengismála.

4.1. Opinber fjármál

Þegar fjallað er um sveiflujöfnun með aðgerðum hins opinbera í fjármálum er hentugt að skipta þeim í tvennt. Annars vegar er um að ræða sértækar aðgerðir og hins vegar innbyggða sveiflujafnara. Í sértækum aðgerðum felast ákvarðanir um að hækka eða lækka opinber gjöld eða skattahlutföll tímabundið til jöfnunar á sveiflum. Gallinn við slíkar aðgerðir er sá að yfirleitt tekur langan tíma að koma þeim til framkvæmda vegna nauðsynlegrar umræðu og samráðs sem tíðkast í lýðræðisríkjum. Þegar loks er gripið til þeirra er það oftast ekki um seinan og þær geta jafnvel virkað þveröfugt við það sem til var ætlast. Sagan hefur einnig sýnt að tímabundin útgjöld eða breytingar á skattahlutföllum hafa tilhneigingu til að festast í sessi. Afleiðingin er langtíma breyting á opinberum fjármálum sem skýrir varanlegan halla á opinberum rekstri í velflestum iðnríkjum á síðustu tveimur áratugum.

Sjálfvirka sveiflujafnara er aðallega hægt að nota á tekjuhlíð opinberra fjármála. Slíkir jafnarar finnast þó einnig á útgjaldahliðinni og má þar nefna atvinnuleysisbætur. Hagstjórn, sem felst í því að láta sjálfvirka sveiflujafnara njóta sín, samhliða raunsærri stefnumörkun í opinberum útgjöldum til nokkurra ára í senn, er vænlegur kostur til sveiflujöfnunar. Hún kemur þó einungis að notum ef sveiflurnar eru láttnar koma fram í erlendri skulda- eða eignastöðu. Þannig mætti hugsa sér að minnki halli ríkissjóðs vegna tímabundinnar uppsveiflu yrði svigrúmið fyrst og fremst notað til að draga úr erlendum lántökum. Á sama hátt er tekjuafgangi ráðstafað til að greiða upp erlend lán eða kaupa erlend skuldabréf. Þannig er fjármagnið tekið út umferð tímabundið og veldur ekki þensluáhrifum innanlands.

Lítum á nýlegt dæmi um hversu illa sjálfvirkir sveiflujafnarar nýtast í hinu íslenska skattkerfi þegar aflatekjur aukast. Milli árána 1995 og 1996 jukust heildartekjur útgerðarinnar um tæpa 5,5 ma.kr. eða um tæp 8,5% á föstu verði. Gerum ráð fyrir að 1,8 ma.kr. hafi farið í viðbótarkostnað vegna olú, veiðarfæra og annarra aðfanga og að útgerðin hafi greitt 50 m.kr. í tekju- og eignarskatt. Afgangurinn, 3.650 m.kr., er hækkan milli árána tveggja sem skiptist á milli framleiðsluþátta útgerðarinnar. Af þeirri fjárhæð

fóru tæpar 1.960 m.kr. í hækkaðar launagreiðslur. Ætla má að 40% þeirrar hækkunar hafi runnið beint til hins opinbera í staðgreiðslu skatta. Að öllu samanlögðu má því gera ráð fyrir að um 830 m.kr. eða aðeins 15% af þessum 5,5 mö.kr. hafi runnið til hins opinbera áður en þær fóru að veltast í hagkerfinu.¹⁰

Um og eftir mitt síðastliðið ár fóru menn að hafa áhyggjur af vaxandi þenslu í efnahagsstarfsemi hér á landi. Seðlabankinn brást við og hækkaði vexti með þeim afleiðingum að samkeppnisstaðan versnaði vegna aukins vaxtamunar milli Íslands og helstu samkeppnislanda. Gefur þetta vísbendingu um að hinir sjálfvirku sveiflufjafnarar hafi ekki virkað sem skyldi og að aukningin hafi ekki verið nýtt í nægilegum mæli til að bæta afkomu hins opinbera. Ef auknum hluta þessara 5,5 ma.kr. hefði verið beint út úr hagkerfinu mætti ætla að unnist hefði lægra vaxtastig, minni vaxtamunur, og minni þrýstingur á launahækkanir sem ógna stöðu samkeppnisgreina um þessar mundir. Nefndin telur að úr þessu megi bæta með því að skerpa tengsl hinna sjálfvirku sveiflufjafnara við heildaraflatekjur og með auknum aga í opinberum útgjöldum. Leggur hún til að það verði gert með því að færa afskriftarhlutfall kvóta niður í núll og skattleggja hagnað að kvótasölu að fullu. Nefndin leggur þunga áherslu á að um leið og þessir skattar færa hinu opinbera auknar tekjur verði þeim varið til endurgreiðslna erlendra skulda en ekki til að auka á innlenda eftirspurn.

4.2. Peningastjórnun og gengisstefna

Þegar fjármagnsflutningar eru óheftir á milli landa felast aðgerðir í peninga- og gengismálum í því að seðlabanki breytir eigin vöxtum, grípur inn í gjaldeyris- og peningamarkað eða breytir umfangi og formi láanafyrirgreiðslu við banka, bindiskyldu o.s.frv. Breytingarnar hafa síðan áhrif á gengi, vexti, verðlag og heildareftirspurn.

Aðgerðir Seðlabankans undanfarin misseri sýna að hann hefur fulla burði til að draga úr áhrifum tiltölulega lítilla sveiflna á stöðu samkeppnisgreinanna. Ýmsir hagfræðingar hafa líka orðið til að benda á að þessi vörn gegn hnignun samkeppnisgreinanna dugi þegar sveiflur eru litlar og skammvinnar.¹¹ Bankinn getur með aðgerðum sínum stuðlað að því

¹⁰ Þjóðhagsstofnun, frétt nr. 5/1996.

¹¹ Corden (1981), Neary og Wijnbergen (1985).

að sveiflur í aflatekjum komi fram í gjaldeyrisforðanum. Aðgerðin felur þá í sér að heildareftirspurn er haldið fyrir neðan það sem hækkaðar þjóðartekjur segja til um.

Gallinn við þessar sveiflujöfnunaraðgerðir bankans er að þær hvetja til aukins vaxtamunar milli Íslands og samkeppnislandanna. Það veikir stöðu samkeppnisgreinanna á afurðamörkuðum. Nýlegt dæmi um þetta er aukning vaxtamunar í rúm 3 prósentustig í kjölfar aðgerða Seðlabankans til að sporna við þenslu síðastliðið haust. Með þeim skipulagsumbótum, sem gerðar hafa verið á íslenska hagkerfinu til frjálsræðis í fjármagnsflutningum milli landa, hafa áhrif slíks vaxtamunar aukist. Af þessum sökum telur nefndin rétt að vara við því að aðgerðum á sviði peninga- og gengismála sé beitt til sveiflujöfnunar nema í yftrustu neyð.

4.3. Veidigjald

Líkja má saman veiðigjaldi og hinum sjálfvirku sveiflujöfnurum sem voru til umræðu hér að framan. Munurinn er hins vegar sá að veiðigjald hefur ekki áhrif á nýtingu framleiðsluþáttanna ólíkt því sem almennir skattar gera, s.s. tekjuskattur, eignarskattur, virðisaukaskattur og tryggingargjald. Veiðigjald er hlutlaust og að því leyti mun hagkvæmari leið við innheimtu nauðsynlegs hluta aflatekna til sveiflujöfnunar. Þegar jafnvægi ríkir er veiðigjaldið áfram hlutlaust og hefur við slíkar aðstæður kosti umfram almenna skatta.

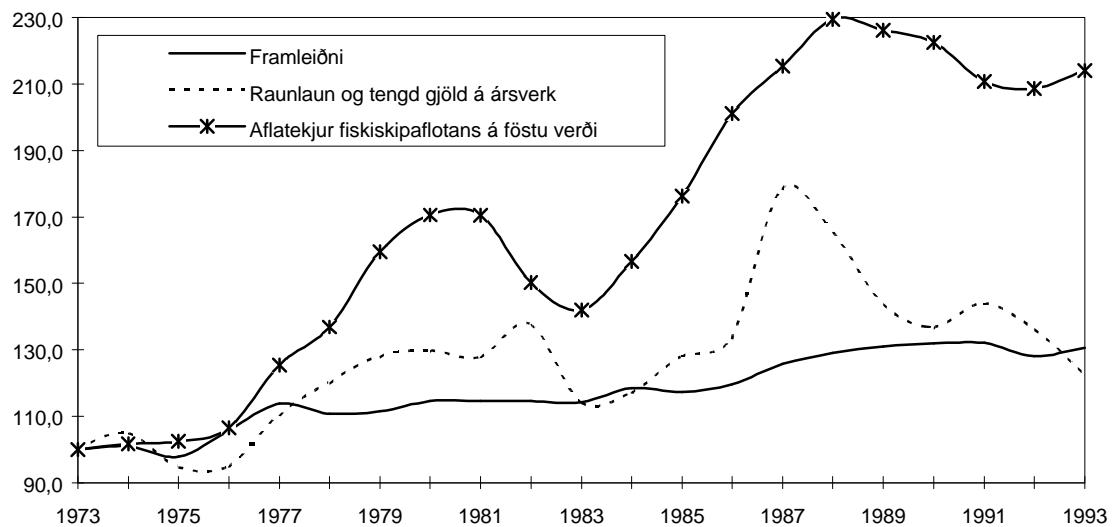
Nefndin leggur til að komið verði á veiðigjaldi í áföngum með eftirfarandi hætti: Útgerðin afskrifi árlega 5% af aflahlutdeild sinni eins og hún var á fiskveiðiárinu 1996-1997 og skili til hins opinbera. Aflahlutdeild hins opinbera verði leigð til 8 - 12 ára í upphafi hvers kvótaárs og ræðst verðið af markaðsaðstæðum. Tekjur af gjaldinu verði nýttar til að greiða niður erlendar skuldir hins opinbera. Lækkandi útgjöldum hins opinbera vegna lækkunar á greiðslum vaxta verði síðan mætt með lækkun á sköttum, s.s. virðisaukaskatti, tryggingargjaldi og/eða jaðarsköttum í tekjuskattskerfinu.

Sé gengið út frá þessari tilhögun á innheimtu veiðigjalds og dreifingu teknanna má gera ráð fyrir að á u.þ.b. 20 árum vaxi framleiðsla samkeppnisgreinanna til jafns við það sem hún var í hlutfalli við landsframleiðslu í upphafi áttunda áratugarins. Skipting framleiðsluþátta milli samkeppnisgreina og annarra greina mun breytast með sama hætti. Út-

flutningstekjur þjóðarinnar munu aukast og innflutningur minnka en hvorttveggja leggst á sveif með að lækka erlendar skuldir. Að loknum aðlögunartíma má búast við að raunlaun og þjóðartekjur á mann verði hærri en ella og störf fleiri. Verðlag og vaxtastig yrði þá væntanlega lægra.

Áhrif sveiflna í aflatekjum á hagkerfið munu stórminnka. Ástæðan er í fyrsta lagi sú að samkeppnisgreinarnar geta dafnað í skjóli aukinnar vissu um stöðugt rekstarumhverfi. Forsendan er þá sú að sveiflurnar verði látnar koma fram í erlendri skulda- eða eignastöðu hins opinbera fremur en skiptingu framleiðsluþátta milli greina, atvinnuleysi og verðbólgu. Í öðru lagi verður innlend eftirspurn ekki eins viðkvæm fyrir sveiflum í aflatekjum vegna aukinnar fjölbreytni atvinnulífsins.

3. mynd: Aflatekjur fiskiskipaflotans á föstu verði, framleiðni og raunvirði launa og tengdra gjalda í iðnaði án fiskiðnaðar 1973-1993



Heimild: Þjóðhagsstofnun

4.4. Vinnumarkaður

Hagkerfi, sem haldið er hollensku veikinni, þarf mjög á sveigjanlegum vinnumarkaði að halda ef atvinnuleysi og efnahagslægð á ekki að fylgja hnignun samkeppnisgreinanna. Miðstýrðir kjarasamningar með samræmdri hækkun launa í takt við auknar útflutningstekjur af fiskveiðunum geta falið í sér verulega hættu á verðbólgu og atvinnuleysi. Þetta hefur orðið raunin hér á landi og leitt til þess að launakostnaður í iðnaði hefur fremur fylgt heildaraflatekjum en framleiðni í iðnaði. Þetta er sýnt á 3. mynd. Slíkir kjara-

samningar valda því að verkum að hnignun samkeppnisgreinanna verður hraðari en svo að aðrar greinar geti tekið við framleiðsluþáttunum sem losnar um. Afleiðingin verður atvinnuleysi og sóun fjármuna.

Til að sporna við slíku er brýnt að launahækkningar miðist við framleiðnibreytingar í hverri grein eða fyrirtæki fyrir sig. Þannig gefst tími til að endurmennta vinnuaflið til að takast á við ný störf í öðrum greinum sem geta greitt hærri laun. Flutningur vinnuaflsins frá samkeppnisgreininum yfir í aðrar greinar ætti þá ekki að leiða til sama atvinnuleysis og hann myndi annars valda. Hið sama á við um flutning vinnuafls til baka þegar aflatekjur dragast saman. Á sama hátt gefst fyrirtækjum í samkeppnisgreininum aukið svigrúm til viðbragða við breyttum ytri skilyrðum með því að halda launahækkunum tímabundið undir því sem gengur og gerist í hagkerfinu. Kostir fyrirtækjasamninga umfram miðstýrða kjarasamninga eru því augljósir við þær aðstæður.

4.5. Fjármagnsmarkaður

Opinn og virkur fjármagnsmarkaður er ekki síður nauðsynlegur í hagkerfi, sem hætt er við hollensku veikinni, en sveigjanlegur vinnumarkaður. Á slíkum markaði er aðilum gert sem auðveldast að dreifa tekjuaukanum á lengri tíma. Minni hluti tekjuaukans fer þá í samtímaneyslu og meira í fjárfestingar en annars gæti orðið.

Í ljósi þessa er fagnaðarefni sú þróun sem átt hefur sér stað á íslenskum fjármagnsmarkaði undanfarin ár. Ber þar hæst frelsi í fjármagnsflutningum milli Íslands og annarra landa. Slíkt frelsi skapar fleiri kosti til handa þeim sem vilja fjárfesta fyrir tekjuaukann og dreifa áhrifum hans á neyslu á lengri tíma. Á sama hátt dregur frelsið úr þrýstingi á nafngengi krónunnar.

Virkur fjármagnsmarkaður nýtir kosti afleiða þ.e. trygginga gegn tekjusveiflum. Helstu tegundir afleiða eru framvirkir samningar, staðlaðir framvirkir samningar, vilnanir og skiptasamningar. Í viðskiptum með afleiður felst jöfnun á sveiflum í tekjum og gjöldum fyrirtækja í bráð og lengd. Viðskipta af þessu tagi er farið að gæta hér á landi og telst af hinu góða. Einkum er þó um að ræða samninga sem tryggja fyrirtæki gegn skammtímasveiflum en með tímanum má þess vænta að slíkir samningar verði gerðir til lengri tíma. Útgerðarfyrirtæki, sem gerði slíka samninga um verð afurða sinna, gæti með

þannig jafnað eigin tekjur og þar með laun sjómanna til lengri tíma. Með því væri bæði dregið úr sveiflum í gjaldeyristekjum og neyslu.¹²

4.6. Sveiflujöfnunarsjóðir

Reynt hefur verið að draga úr sveiflum í sjávarútvegi með almennum sveiflujöfnunarsjóðum. Einnig hefur verið rætt um að skapa hvata fyrir fyrirtæki til að koma á sínum eigin sveiflujöfnunarsjóðum í sama tilgangi.

4.6.1. Sveiflujöfnunarsjóðir fyrirtækja

Með sveiflujöfnunarsjóði innan fyrirtækja er átt við hvata til þess að fyrirtækin spari á þenslutímum en gangi á eignir á tímum samdráttar. Hvatinn er skattaávilnun t.d. heimild til að draga ákveðinn hundraðshluta frá skattskyldum tekjum ársins að því tilskildu að honum verði varið til myndunar sveiflujöfnunarsjóðs. Sjóðurinn er síðan til ráðstöfunar að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Í þessu felst að hverju fyrirtæki er gert skylt að tryggja sig gegn sveiflum með sjóðseign.

Um sveiflujöfnunarsjóði fyrirtækja er þetta að segja: Skilyrt sjóðseign fyrirtækja er ekki leið til sveiflujöfnunar. Í fyrsta lagi er slíkur sjóður eign fyrirtækisins sem hægt er að veðsetja. Fyrirtækið getur þess vegna ráðstafað honum ef því sýnist áður en hann er laus til útborgunar. Í öðru lagi er hæpið að frádráttur frá skatti vegna inngreiðslna í sveiflujöfnunarsjóð reynist nægur hvati til þess að fyrirtækin telji sér hagkvæmt að nýta heimildir til inngreiðslna. Það stafar annars vegar af því að mörg fyrirtæki eiga þegar verulegt uppsafnað tap til að mæta skattgreiðslum. Hins vegar er auðvelt að yfirtaka tap eða hækka afskriftarstofn með litlum tilkostnaði til að komast hjá greiðslu tekjuskatts. Þetta er í raun mjög mikilvægt atriði því að það merkir að við núgildandi aðstæður í skattamálum er vart hægt að skapa nægan hvata til sveiflujöfnunar innan fyrirtækja með skattaávilnunum.

4.6.2. Almennur sveiflujöfnunarsjóður

Reynt hefur verið reynt að byggja upp almennan sveiflujöfnunarsjóð í umsjá ríkisins til að taka á þeim annmörkum sem eru á sveiflujöfnunarsjóðum fyrirtækja. Fyrirtækin greiða inn í sjóðinn þegar tekjur hækka umfram tiltekið mark, kostnaðarliðir lækka umfram

¹² The World Bank mælir með m.a. með því að fyrirtækjum sé gert jafn auðvelt og kostur er að stunda afleiðuviðskipti í hagkerfi sem hætt er við hollensku veikinni. Sjá: World Bank (1995).

tiltekið mark eða afkoma fyrirtækjanna batnar umfram ákveðið mark. Fyrirtæki fá hins vegar greitt úr sjóðnum þegar þessu er öfugt farið.

Ýmislegt ber að varast við þessa útfærslu eins og reynslan af kerfisbundinni verðjöfnun í sjávarútvegi hér á landi hefur kennt okkur. Í fyrsta lagi verður að ná sátt um viðmiðanir um það hvenær greiða skal í sjóðinn og hvenær ber að greiða úr honum. Reglurnar verða að vera einfaldar en taka til allra þátta gjalda, tekna eða afkomu. Með því að fara einfaldari leið, s.s. gert var með Verðjöfnunarsjóð sjávarafurða, væri þeirri hættu boðið heim að ekki fari saman sveiflur í verði og magni. Þetta var t.d. ástæða þess að ákveðið var að hætta við inngreiðslur í Verðjöfnunarsjóð sjávarútvegsins á fiskveiðiárinu 1991-1992. Þá hækkaði afurðaverð en afli minnkaði.

Í öðru lagi ber að varast að ráðstafa inngreiðslunum inn í greinina að nýju. Þess í stað á að ráðstafa þeim til eigenda auðlindarinnar, almennings. Segja má að þau mistök hafi ásamt viðmiðunarvandanum leitt til þess að Verðjöfnunarsjóður fiskiðnaðarins var leystur upp og Verðjöfnunarsjóður sjávarútvegsins stofnaður þar sem séreign hvers greiðenda var viðurkennd. Sú ráðstöfun skapaði ekki frið um sjóðinn því að aðilar sem áttu innistæðu í sjóðnum kröfðust þess að hana mætti veðsetja. Hefði það verið leyft hefði sjóðurinn ekki orðið annað en bundinn skyldusparnaður fyrirtækja og ónýtur til sveiflujöfnunar. Þetta ásamt því að verð- og aflabrogð fóru ekki saman var ástæða þess að starfsemi sjóðsins var lögð niður árið 1993 og innistæður í honum greiddar út til viðkomandi fyrirtækja.

Þrátt fyrir alla sína annmarka mátti draga þann lærdóm af stuttri sögu Verðjöfnunarsjóðs sjávarútvegsins að hægt er að jafna hagsveiflur með því að jafna flæði aflatekna inn í hagkerfið. Hugmyndin um veiðigjald felur það í sér en er að auki laus við annmarka sveiflujöfnunarsjóða. Veiðigjald er m.ö.o. önnur og betri leið að sama marki.

5. Heimildaskrá

Bhagwati, J. (1982), „Directly-Unproductive, Profit Seeking (DUP) Activities,“ *Journal of Political Economy*, október, bls. 988-1002.

Buiter, W. H., og Purvis, D. D., (1983) „Oil, Disinflation and Export Competitiveness“ í J. Bhandari og B. Putnam (ritstj), *Economic Interdependence and Flexible Exchange Rates*, Cambridge, Mass: MIT Press.

Corden W. M. (1981) „Exchange Rate Protection“, í R.M. Cooper et al. (útg.) *The International Monetary System under Flexible Exchange Rates: Global, Regional and National*, Cambridge, Mass.: Ballinger, bls. 17-34.

Corden, W. M., og Neary, J. P. (1982), „Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy,“ *Economic Journal*, 92, bls. 825-848.

Feltenstein, Andrew (1992), „Oil prices and rural migration: the Dutch disease goes south“, *Journal of International Money and Finance*, 11, bls. 273-291.

Krueger, Anne O. (1974), „The Political Economy of the Rent-Seeking Society“, *The American Economic Review*, júní, bls. 291-303.

Neary, J.P., og S. van Wijnbergen (1986), eds., *Natural Resources and the Macroeconomy*, Basil Blackwell, Oxford.

Rodwin, Lloyd og Sazanami, Hidehiko (1989) eds., *Deindustrialization and Regional Economic Transformation*, University Press, Cambridge.

Sachs, J. D., og A. M. Warner (1995a), „Economic Reform and the Process of Global Integration,“ *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1995, bls. 1-118.

Sachs, J.D., og A.M. Warner (1995b), „Natural Resource Abundance and Economic Growth,“ NBER Working Paper 5398, desember.

Sveifflur í þjóðarbúskapnum (1995), óbirt skýrslu vinnuhóps um sveiflujöfnun sem skipaður var af hagvaxtarnefnd forsætisráðherra í maí 1995.

The Economist (1977) „Business Brief: the Dutch Disease“, 26. nóvember.

van Wijnbergen S. (1984a) „The “Dutch Disease”: A Disease After All?“, *Economic Journal*, nr. 94, bls. 41-55.

van Wijnbergen S. (1984b) „Inflation, Employment and the Dutch Disease in Oil Exporting Countries: a Short-Run Disequilibrium Analysis“, *Quarterly Journal of Economics*, nr. 99, bls. 233-250.

Varangis, P., Akiyama, T. & Mitchell, D. (1995) *Managing Commodity Booms--and Busts*, the World Bank.