

Introduction.

In Small States and European Economic Intergration – Comparative Studies. R.T.Griffiths and G. Magnússon (Editors). 2004. Centre for Small State Studies. Institute of International Affairs. University of Iceland. Reykjavík.

Inngangur

Það hefur oft verið bjarmi yfir smærri einingum. Innan hagfræðinnar er þó talað um hagkvæmni stærðarinnar sem þýðir að við stækkun fyrirtækja skapast möguleikar á hagræðingu sem leiða til lægri kostnaðar á hverja framleidda einingu. Stórar rekstrareiningar eiga því auðveldar uppdráttar en minni fyrirtæki. Þó gildir þessi hagkvæmni ekki í hið óendanlega vegna þess að þá myndu fyrirtækin sífellt stækka. Það gerist ekki enda snýst þróunin við eftir að tiltekinni stærð er náð. Þá eru boðleiðir orðnar langar og skipulag flókið og það hefur kostnað í för með sér sem þýðir að meðalkostnaður framleiðslunnar hækkar. Það er því eitthvað til sem telst vera hagkvæmasta stærð fyrirtækis en það er ekki auðvelt að finna hana.

Sagan er full af dæmum þar sem fyrrgreind lýsing á vel við. Fyrirtæki hafa reynst ágætlega hagkvæm þegar þau voru ekki of stór. Þau stækkuðu síðan, t.d. með sameiningu við önnur fyrirtæki, en lentu þá í vandræðum og lögðu jafnvel upp laupana. Slíkar sögur eru ekki óalgengar en reyndar eru til alls konar sögur um þróun viðskipta í lífsreynslubók viðskiptafræðinnar.

Ef eitthvað er alveg öruggt í því sem vísindin kenna okkur þá er það að fjölbreytninni eru engin takmörk sett. Náttúran sýndi mannum fram á þetta fyrir margt löngu. Fjölbreytni tryggir einfaldlega þróun. Það er því ekkert til sem er algild hagkvæmasta stærð á fyrirtæki, hagkerfi eða ríkjum. Smærri ríki eru aðeins að ýmsu leyti öðru vísi en önnur ríki en að öðru leyti svipuð.

Margt í þessari bók um smærri ríki fjallar einmitt um það að rannsaka hvað er sérstakt við smærri ríki og hvort hægt sé að finna skýra samsvörun milli þeirra. Það er mikill fengur að þeim rannsóknum sem birtast í bókinni og þær auka skilning okkar og eru nauðsynlegar fyrir frekari umræðu. Sú umræða fer fram meðal vísindamanna, stjórnámálamanna, hagsmunaaðila og almennings. Það er sérstaklega ánægjulegt að hér tókst vel til með rannsóknir á sviði sem ekki hefur verið fjallað mjög mikið um innan vísinda.

Hnattvæðingin breytir mörgu fyrir ríki heims, ekki hvað síst fyrir smærri ríki. Hnattvæðingin felur ekki aðeins í sér meiri verslun milli landa

heldur hefur hún í för með sér aukna menningarstrauma. Helstu verkfæri hnattvæðingarinnar, tölvan og Netið, hafa þegar haft gífurleg áhrif í viðskiptum og samskiptum fólks, einkum í hinum þróuðu löndum þar sem tölvuútbreiðsla er mest. Kostir hnattvæðingarinnar eru m.a. stærri markaðssvæði, lægri viðskiptakostnaður og meiri og hraðari dreifing á þekkingu. Margir hafa hins vegar áhyggjur af því að hnattvæðingin feli fyrst og fremst í sér frjálst flæði fjármagns sem taki ekki nægjanlegt tillit til umhverfisins og lífskjara hinna fátæku landa.

Aðstæður hafa breyst gífurlega í heiminum á tiltölulega stuttum tíma. Það er talið að á dögum Krists hafi um 300 milljónir manns búið á jörðinni. Um aldamótin 1900 voru íbúar jarðarinnar 1,3 milljarður og nú búa um 6 milljarðar manna á jörðinni. Það er talið að þeim fjölgi í 8 milljarða á næstu 30 árum eða um 2 milljarða.

Þetta skapar mjög mikil vandamál varðandi fæðuöflun, vatn og lífvænleg svæði til að búa á auk hinna margvíslegu félagslegu erfiðleika sem slík fólksfjölgun hefur í för með sér. Tækniframfarir í vísindum, eins og í lífvísindum, munu hjálpa til við fæðuöflunina og erfðabreytt matvæli verða óaðskiljanalegur þáttur í matarræði mannsins eftir nokkur ár. Þessi þróun býr til frjósaman jarðveg fyrir stórauðnar vísindarannsóknir.

En þrátt fyrir framfarir í vísindum verður vandinn mikill, ekki hvað síst þegar litið er til þeirrar misskiptingar í heiminum sem er nú þegar við lýði. Ef landsframleiðsla á mann á jafnvirðismælikvarða er skoðuð kemur í ljós að munur milli hinna ríku þjóða innan OECD, sem við Íslendingar tilheyrum, og hinna fátæku þjóða, sem eru tæpur helmingur jarðarbúa, er fimmtánfaldur og fer síst minnkandi.

Nú eru um 200 ríki í heiminum og um 100 þeirra teljast til þróunarlandanna. Af þessum 100 ríkjum varð samdráttur í landsframleiðslu á mann í um 30 ríkjum á árunum 1965 til 2000 þannig að verkefnið sem er framundan að jafna lífskjör í heiminum og búa öllum lífvænleg skilyrði er risavaxið. Fyrir fámenna þjóð eins og Íslendinga er sú spurning réttmæt hvað við getum gert til að bæta þessa stöðu. Ekki getum við stært okkur á þessu sviði. Framlag okkar til þróunarmála er lægst af öllum ríkjum OECD og er ekki í neinu samræmi við ríkiðæmi landsins en Ísland hefur lengi verið meðal 10 hæstu þjóða heims hvað varðar lífskjör.

Hnattvæðingin snýr sérstaklega að smærri ríkjum í sambandi við menningarstrauma. Menning hefur alltaf flust milli landa en það er nýtt á okkar dögum að straumarnir koma alls staðar frá og þeir eru miklu stríðari en áður. Vegna hnattvæðingarinnar standa smærri ríki nú frammi fyrir sérstöku vandamáli hvað varðar menningu. Menningarleg fjölbreytni er aðalsmerki samfélags mannsins og hún hefur oft varðveist vegna

einangrunar og vegna þess að einstök menningarsamfélög hafa fengið langan tíma til að laga sig að erlendum áhrifum. Það á ekki við lengur. Nú berast ýmis konar menningaráhrif miklu hraðar milli landa en áður, m.a. vegna Netins og aukinnar fjölmiðlunar.

Það er hægt að líta á menningu sem alþjóðleg almannagæði sem verða að uppfylla þrjú tiltekin skilyrði. Þessi skilyrði eru að menningarlegir viðburðir verða að vera aðgengilegir sem flestum löndum og sem flestum einstaklingum innan einstakra landa. Annars verða menningarlegir atburðir einungis fyrir forréttindastéttir. Menningarleg fjölbreytni verður einnig að vera aðgengileg komandi kynslóðum en með því er hugtakið um sjálfbærni nýtt til að tryggja menningu sess í samskiptum kynslóða.

Lítill menningarsamfélög geta verið í hættu vegna hnattvæðingarinnar, ekki vegna þess að þau séu frekar viðtakendur en veitendur í þessum alþjóðlegum straumum heldur vegna þess að þau eru smá. Þau eiga einfaldlega erfitt með að gera sig gildandi á erlendum vettvangi vegna smæðar og fjárskorts og þau standast illa erlend áhrif heima fyrir. Okkur ber samkvæmt fyrrgreindu skilyrði um sjálfbærni að varðveita menningarlega fjölbreytni fyrir komandi kynslóðir. Hér er því verk að vinna.

Það er athyglisvert í þessu samhengi að smærri ríki verja herra hlutfalli af opinberum útgjöldum til menningarmála en hin stærri. Opinber útgjöld marka stjórnmalalega áherslu valdhafa á hverjum tíma og því er þetta hlutfall góð vísibending um forgangsöröðun. Smærri ríki veita menningarmálum meiri forgang en hin stærri. Það er skiljanlegt þar sem hin smærri ríki eru mjög meðvituð um að vernda sín litlu menningarsamfélög sem marka tilvist viðkomandi ríkja meira en flest annað. Stærri ríki hafa ekki svo miklar áhyggjur af þessu þar sem stærð þeirra tryggir fjölbreytni og sóknarfæri, bæði heima fyrir og erlendis.

Smærri ríki eru víða í stórum samtökum. Evrópusambandið breyttist mikið eftir að 10 ríki bættust þar við en þau eru nú 25 talsins. Það er athyglisvert að bera saman íbúafjölda ríkja Evrópusambandsins og fylkja Bandaríkja Norður-Ameríku en þau eru tvöfalt fleiri en ríki ESB eða 50 talsins.

Það eru um 13% af ríkjum ESB og fylkjum Bandaríkjanna sem hafa íbúafjölda sem er minni en ein milljón. Hins vegar er þriðjungur fylkja Bandaríkjanna með íbúafjölda frá einni upp í fjórar milljónir en sambærilegt hlutfall fyrir ESB er 20%. Um 40% fylkja Bandaríkjanna og ríkja ESB er með íbúafjölda milli 4 og 15 milljónir. Hlutfall stórra fylkja og ríkja með íbúa milli 15 og 50 milljónir er líka svipað eða um 10%. Ekkert fylki Bandaríkjanna hefur íbúafjölda yfir 50 milljónir en 4 ríki ESB eru með fleiri

íbúa en 50 milljónir (Þýskaland, Bretland, Frakkland og Ítalía). Það er því ótrúlega mikið samræmi milli þessara tveggja risaeininga.

Ýmsir hafa haldið því fram að ESB muni þróast líkt og Bandaríki Norður Ameríku gerðu, þ.e. verða eitt sambandsríki með mörgum tiltölulega sjálfstæðum fylkjum eða ríkjum. Munurinn liggur þó fyrst og fremst í því að ESB hefur innan sinna vébanda risaríki á vestrænanan mælikvarða en ekkert fylki Bandaríkjanna hefur slíka stöðu. Það er áberandi innan ESB að stærstu ríkin ráða mestu, hvað sem verður í framtíðinni, en fylkin í Bandaríkjunum hafa mun jafnari stöðu innbyrðis.

Í Bandaríkjunum hefur aldrei þróast mjög sterkt vald einstakra fylkja, a.m.k. ekki á síðustu áratugum. Kalifornía er fjölmennasta fylki Bandaríkjanna með tæplega 40 milljónir íbúa og er jafnframt 5. stærsta efnahagskerfi heimsins en áhrif þess á landsstjórnina í Bandaríkjunum eru ekki í neinu samræmi við það. Það er því áleitin spurning hvort ekki einmitt sú staðreynd að ekki voru til risafylki innan Bandaríkjanna hafi gert það mögulegt að þróa svo einstaklega hagkvæma og öflugra liðsheild sem Bandaríki Norður-Ameríku eru.

Dæmi um sérstaklega árangursríkt samstarf þjóða um áratugaskeið er samvinna Norðurlanda allt frá stríðslokum. Þótt Ísland sé langminnst ríkjanna hefur það aldrei háð því í samstarfinu enda eru hin löndin álíka stór þótt Svíþjóð sé sýnu stærst. Það hefur einnig gengið mjög vel að fella Grænland, Færeyjar og Álandseyjar inn í samstarf Norðurlanda, landssvæði sem eru með mun færri íbúa en Ísland. Líklega er samstarf ríkja árangursríkara ef þau eru smærri og með jafnari íbúatölu en ef um er að ræða ríki með mjög mismunandi íbúafjölda.

Fyrir smærri ríki er athyglisvert að skoða þá þróun sem varð á einungis 40 ára tímabili fyrir rúmum 200 árum. Tímabilið frá 1775 til 1815 er líklega stærsta breytingarskeið í sögu Vesturlanda. Þá urðu stóru byltingarnar, sú bandaríska árið 1776 og hin franska árið 1789. Atvinnuháttabylting með hagnýtingu gufuaflsins var þá á fullri ferð, kóngar og aðalsmenn misstu völdin, borgir stækkuðu, verslun jókst og borgarastéttin eflidist og tók völdin sem hún hefur haldið síðan.

Á þessum 40 árum var einnig Napóleonsstíminn sem breytti landamærum í Evrópu og hafði í för með sér varanlegar breytingar á mörgum sviðum. Þessi 40 ár eru samt ekki nema tæpur einn mannsaldur. Á þessum tíma efldust smærri ríki og þjóðernishyggja magnaðist enda var þróun næstu 200 árin einkum á grunni einstakra þjóðríkja sem héldu sterkt fram sérhagsmunum sínum, m.a. með sókn í nýlendur. Afleiðing þessa varð sjálfstæðisbarátta mjög margra þjóða á 19. öld og 20. öld sem mótaði flest af þeim 200 ríkjum sem nú eru í heiminum.

Það er vert umhugsunar að spyrja sig hvort tímabilið frá 1985 til 2025, sem eru líka 40 ár, feli í sér álíka breytingar í sögu mannsins. Árið 1989 féll múrinn sem markaði ósigur kommúnismans. Öll Austur-Evrópa gerbreyttist á örfáum árum. Ný atvinnuháttabylting er í fullum gangi með tölvunni, Netinu, upplýsingatækni og þekkingingariðnaði. Ný ógn hefur séð dagsins ljós sem eru alþjóðleg hermdarverk, framfarir í lífvísindum og erfðafræði hafa aldrei verið meiri og vísindamenn standa fyrir nýjum siðferðilegum vandamálum sem áður voru aðeins til í vísindaskáldsögum. Sífelld fleiri lifa í vellystingum á sama tíma og aldrei fleiri deyja úr hungri. Enn eru 20 ár eftir af þessu 40 ára tímabili en miðað við fyrri hluta þess er ekki ólíklegt að breytingarnar séu sambærilegar þeim og voru á fyrrgreindu 40 ára tímabili um aldamótin 1800.

Hér eru því tækifæri fyrir smærri ríki. Þau geta lagt marga fram til jákvæðra breytinga vegna þess að stjórnvöld þeirra eru oft meira meðvitund um þarfir þegnanna en í hinum stærri ríkjum. Sveigjanleiki er lausnarorð í aukinni hagkvæmni sem er nauðsynleg í viðskiptum og mannlegum samskiptum.

Smærri ríki eru líklegri en önnur til að vinna að sveigjanleika og byggja upp sterka siðferðilega hugmyndafræði til að stuðla að meiri samvinna þjóða heims. Enn vantar slíkan siðferðilegan grunn. Áður fyrr var samvinna þjóða æskileg og hagkvæm. Nú er samvinna þjóða hins vegar lífsnauðsyn ef mannkyninu á að takast að ráða við vandamál næstu áratuga. Hér geta smærri ríki heims tekið forustuna.

Prófessor Dr. Ágúst Einarsson
forseti Viðskipta- og hagfræðideildar Háskóla Íslands

Introduction

Smaller units often have certain lustre in comparison with larger and less wieldy units. In economics, however, economies of scale are the order of the day, and the general perception is that enlargement creates opportunities for improved efficiency and lower unit costs. Large operating units, according to this tenet, have an easier time of it, or so it would seem. But the scope for improved efficiency is not infinite, since if this were the case enterprises would grow endlessly. This does not happen, and in fact it appears that the trend is often reversed when a certain size is attained, when lines of communication become too long and complicated, which increases costs with a corresponding rise in the average cost of production. There appears, therefore, to be a maximum efficient size for enterprises, although the optimal size is difficult to pinpoint.

History abounds with examples which fit the above description. Enterprises have been shown to be quite efficient before growing too large, e.g. through diversification, organic growth and/or mergers with other enterprises, and then running into difficulties and even expiring under their own weight. Such stories are not uncommon, but in fact there are all kinds of stories of business trends in the annals of business management.

If there is anything that is absolutely certain in the lessons of science, it is that variety has no limits. Nature has demonstrated this time and again through the centuries and millennia. As a matter of fact, variety secures progress, and therefore there is no such thing as the absolutely most efficient size for enterprises and the same is true of states. Smaller states may be different from other states in many respects, but in other respects they are really quite similar.

Much of the subject matter of this excellent book has to do with research into the special characteristics of smaller states and whether any clear parallels between them can be identified. The research published in this volume is invaluable for our understanding and provides a much needed basis for further discussion among scholars, politicians, stakeholders, and the general public. The successful outcome of this research into an area which has not received much attention is a matter of particular pleasure.

To focus on one aspect of the general discussion, we can look at globalisation, which is having a profound impact on the countries of the world, especially the smaller countries. Globalisation not only results in increased international trade, but also in increased cultural interchange. Principal tools of globalisation, computers and the Internet, have already had a profound impact on business and communications, especially in the

industrialised countries where access to computers is most widespread. The advantages of globalisation include a larger market area, lower transaction costs and increased and faster dissemination of knowledge. However, there are many who worry that globalisation primarily entails the free flow of capital, which takes insufficient account of the environment and the living conditions of poorer countries.

Another area which provides endless avenues of discourse is the general trend of world progress. Circumstances in the world have changed profoundly in a relatively short period of time. It has been estimated that only about 300 million people lived on the planet in the time of Christ, but by 1900 the world population had reached 1.3 billion, and now there are six billion people living on the Earth. This number is expected to reach eight billion in the next 30 years, an increase of about 2 billion.

This will foreseeably create significant problems in the supply of food and water and habitable space, apart from the various social difficulties that a population growth of this magnitude is bound to entail. Technological advances in various scientific disciplines, such as the biological sciences, will be valuable for the supply of food, and genetically modified food will become an inseparable part of the human diet within a few years. The implications of all these potential developments represent a fertile field for serious research and academic discourse.

But despite scientific progress the problems we face will be significant, especially in light of the current unequal distribution of wealth in the world. A look at the gross domestic product in the world per capita based on purchasing power parity reveals that the difference between the wealthy countries within the OECD, of which Iceland is a member, and the poor countries, which represent slightly less than half of the world population, is fifteenfold, and the gap is not narrowing.

There are currently some 200 states in the world, and of these 100 fill the ranks of the developing countries. In the latter 100, gross domestic product per capita has actually fallen in about 30 states in the years 1965 – 2000, so that the task that lies ahead of evening out the living standards in the world and creating viable living conditions for all is a daunting one. For a small country like Iceland the question of what we can possibly do to remedy the situation is a legitimate one. We do not have much cause for self-satisfaction in this area. Our contribution to development is the smallest of all the member states of the OECD and totally inconsistent with the wealth of the country, as Iceland has long ranked among the top ten countries in the world as regards standard of living.

Getting back to the process of globalisation, this is particularly relevant to the smaller states in the context of cultural trends. Culture has always flowed between countries, but it is new trend, and peculiar to our times, that culture now flows from everywhere – and the currents are much stronger than ever before. As a result of globalisation, many smaller states are now confronting a new problem as regards their culture. Cultural diversity is the hallmark of the human community, and this diversity has often been preserved as a result of isolation and because cultural communities have had a long time to adapt to foreign influence. This is no longer the case. Now, various cultural influences are borne much faster between countries than before, both because of the Internet, and also because of the spread of the media.

Culture can be seen as a global public good, which needs to meet three specific conditions. These conditions are that cultural events must be accessible in as many countries as possible and to as many individuals as possible within individual countries, since if these conditions are not met, cultural events will be restricted to the privileged classes. Cultural diversity also has to be accessible to subsequent generations, bringing into play the concept of sustainability to secure a place for culture in relations between generations.

Small cultural communities can be placed at risk by globalisation, not because they are passive recipients rather than active contributors to the cultural cornucopia, but simply because their very smallness and lack of resources makes it difficult for them to exert their influence outside their borders and cope effectively with foreign influence at home. If we accept the third condition mentioned above, that of sustainability, we must also recognise our obligation to preserve cultural diversity for the benefit of coming generations and in that respect we have much work to do.

It is interesting to note in this context that the small countries devote a larger proportion of their public expenditures to culture than big countries. Public expenditures reflect the political priorities of the people in power at any time, and therefore the distribution of public expenditures is a good indication of the weight of these priorities. Smaller states give greater weight to cultural affairs than larger states, and this is understandable because the smaller countries are more conscious of the need to protect their small cultural communities, which are essential to preserve their individual identities. Larger states are less worried about this, as their size guarantees variety and opportunities for expansion, both within and outside their own borders.

Smaller countries tend to group themselves together into large organisations, such as the European Union which has now changed radically following the accession of ten new states, bringing the total membership from 15 to 25 states. In the study of small-state dynamics is interesting to compare the populations of the states of the European Union with the states of the United States of America, which are twice the number of European states, i.e. 50.

Approximately 13% of the states of both the European Union and the United States of America have a population of less than one million. A third of the states of the United States of America have a population of one to four million, while the corresponding ratio for the EU is 20%. About 40% of the states of the United States of America and the states of the European Union have populations between four and fifteen million. The ratio of large states with populations between 15 and 50 million is also similar, at approximately 10%. None of the United States of America have populations over 50 million, while four EU states have populations over 50 million (Germany, the United Kingdom, France and Italy). Notwithstanding the slight variations, there is a striking parallel between these two giant units.

It has been widely maintained that the European Union will eventually develop along the lines of the United States of America, i.e. become a single federal union of a number of relatively independent states. The principal difference is that the European Union has within its boundaries several giant states, by western standards, while none of the States of the United States of America holds such a position. It is a prominent feature of the European Union that the largest states are dominant, whatever the future may hold in store, while the states of the United States of America enjoy much more equality.

In the United States, individual states have never risen to a position of strong power, at least not in recent decades. California is the most populous state, with slightly less than 40 million inhabitants, and it is also the 5th largest economy in the world, but this has never been reflected in its influence on the federal Government of the United States. It is therefore an interesting question whether it is not precisely the fact that there have never been any superstates within the United States that has made it possible to develop such an exceptionally efficient and powerful team as the United States.

One example of a particularly effective partnership of nations which has extended over decades is the Nordic co-operation, which has been going on since the end of the World War II. Even though Iceland is by far the smallest of the states, this has never been an obstacle in the partnership, and

in fact the other states are relatively similar in size, although Sweden is clearly the largest. Integrating Greenland, the Faeroe Islands and the Aaland Islands into the Nordic co-operation, territories with far smaller populations than Iceland, has also been smooth and unproblematic. It appears to be a relatively safe hypothesis, in light of all of the above, that partnerships of states will tend to be more effective if the states are small with similar populations than if the states are widely different in population.

For smaller states, it is interesting to look at trends that occurred in a mere 40-year span just over 200 years ago. The period from 1775 to 1815 was probably the most profound transitional period in Western history. This was the time of the great revolutions, the American in 1776 and the French in 1789. The industrial revolution, with the harnessing of steam power, was in full swing, sovereigns and the noble classes lost their powers, cities grew, trade increased and the middle class rose to a position of power which it has held ever since.

These 40 years also saw the Napoleonic era, which shifted and created borders in Europe and led to permanent changes in many areas. These 40 years represent less than a single lifetime. During this period, smaller states grew in strength, nationalism flourished and major historical trends over the next 200 years were rooted in single nation states that fought fiercely for their own special interests on the basis of national strategies which included colonial expansion. This resulted in struggles for independence among numerous nations in the 19th and 20th centuries, which eventually resulted in the formation of most of the 200 states now in existence in the world.

It is food for thought whether the period from 1985 to 2025, which is also 40 years, will involve a similar change in human history. In 1989, the Berlin Wall came down, marking the collapse of Communism. All of Eastern Europe was transformed in the space of a few years. A new industrial revolution is currently in progress, involving the computer, the Internet, information technology and the knowledge industry. A new threat, international terrorism, has reared its head and progress in the life sciences and genetics have never been more rapid, leaving scientists face to face with new ethical dilemmas which previously existed only in the realm of science fiction. A growing number of people are living in unprecedented prosperity, while at the same time a greater number of people than ever before are dying of hunger. There are still 20 years left of this 40-year period, but if the first twenty years are anything to go by it is not unlikely that in the end the changes will be comparable in scope to those of the earlier 40-year period at the turn of the 18th and 19th centuries.

This represents an opportunity for smaller states. They are in a position to contribute in numerous ways to positive change because their governments are often more conscious of the needs of their constituents than the governments of the larger states. Flexibility is the key to increased efficiency, which is necessary both in trade and in human relations.

Smaller states are more likely than other states to strive for flexibility and to develop a strong ethical ideology which is conducive to the promotion of greater co-operation among the nations of the world. We still lack such a ethical ideology. In the past, co-operation between nations was desirable and advantageous, but now co-operation between nations is vital for Mankind to be able to cope with the problems of the coming decades. In that effort, the smaller states of the world can take the lead.

Professor Dr. Ágúst Einarsson
Dean of the Faculty of Economics of the University of Iceland