



**FJÁRMÁL HINS OPINPERA**  
- AÐRAR LEIÐIR FÆRAR -

**UMBROT OG HÖNNUN:  
FROSTI ÓLAFSSON**

# **FJÁRMÁL HINS OPINBERA**

- AÐRAR LEIÐIR FÆRAR -

## **RITSTJÓRN:**

Frosti Ólafsson

Finnur Oddsson

Haraldur I. Birgisson

**VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS  
KRINGLAN 7  
103 REYKJAVÍK  
ÍSLAND**

**DESEMBER 2009**

**RIT ÞETTA MÁ AFRITA MEÐ LEYFI  
VIÐSKIPTARÁÐS ÍSLANDS**

# EFNISYFIRLIT

---

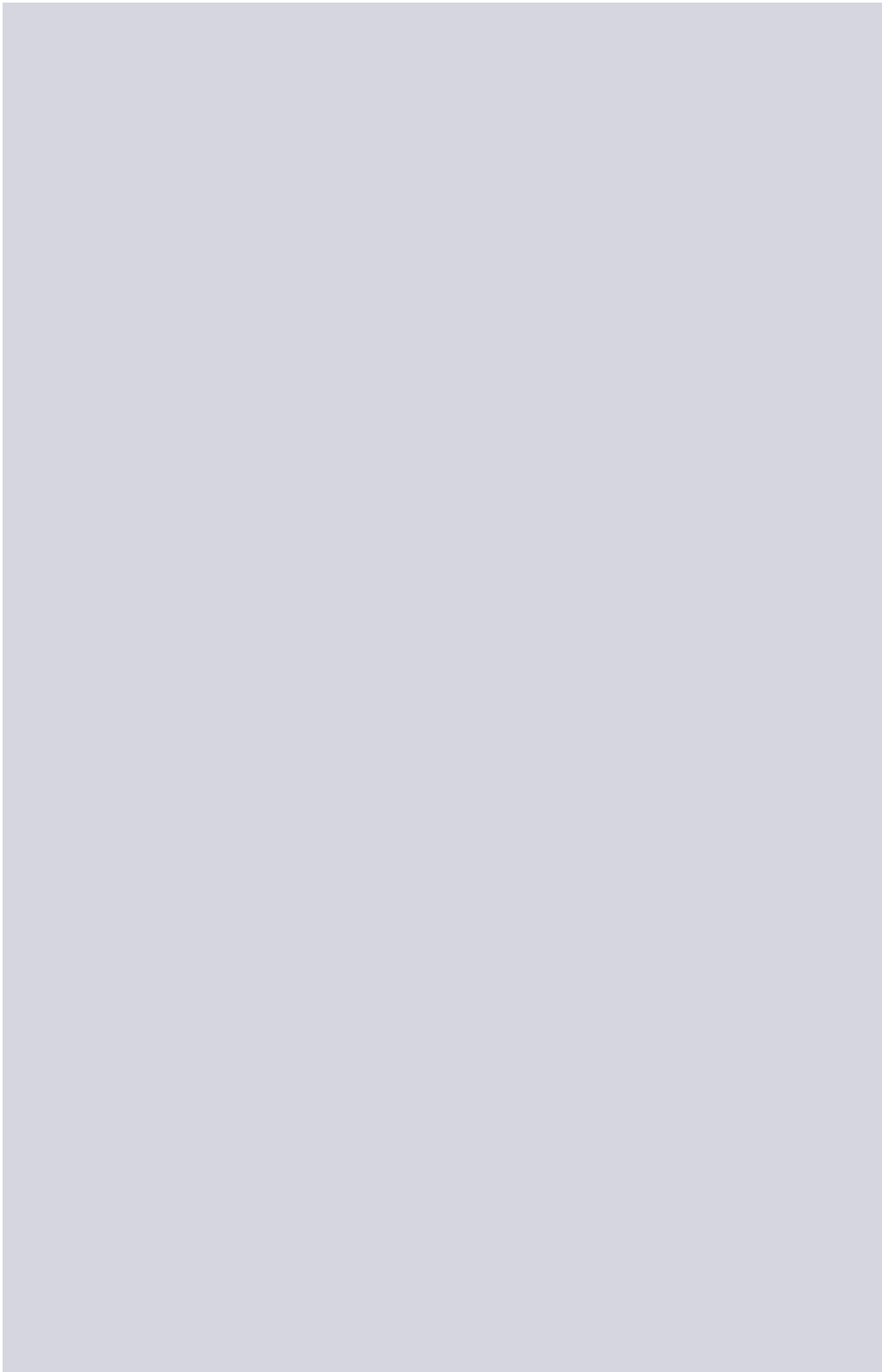
<b>INNGANGUR</b>	<b>6</b>
<b>GRUNDVALLARATRIÐI Í FJÁRMÁLUM HINS OPINBERA</b>	<b>8</b>
EINSTAKLINGAR STJÓRNAST AF HVÖTUM	9
HLUTFALLSLEG UMSVIF HINS OPINBERA Hafa	
ÁHRIF Á SAMKEPPNISHÆFNI	9
HAGKVÆMT FYRIRKOMULAG RÍKISFJÁRMÁLA	10
REKSTUR TIL SKEMMRI OG LENGRI TÍMA	11
<b>AÐGERÐIR Í RÍKISFJÁRMÁLUM TIL ÞESSA</b>	<b>14</b>
STEFNAN KYNNT Í STJÓRNARSÁTTMÁLA	15
RÁÐSTAFANIR Í RÍKISFJÁRMÁLUM,	
STÖÐUGLEIKASÁTTMÁLI OG LANGTÍMAÁÆTLUN	16
FJÁRLÖG 2010	17
<b>TEKJUR HINS OPINBERA</b>	<b>20</b>
ERFIÐ STAÐA Í KJÖLFAR EFNAHAGSKREPPU	21
MISRÁÐNAR LEIÐIR Í SKATTAMÁLUM	22
FJÖLPREPA SKATTKERFI ER AFLEIT HUGMYND	23
SKILAR PREPASKIPT SKATTKERFI JÖFNUÐI?	24
ÓEÐLILEG HÆKKUN FJÁRMAGNSTEKJUSKATTS	25
STÓRAUKIN SKATTLAGNING Á ATVINNULÍF	26
HORFUR TIL LENGRI TÍMA	28
<b>ÚTGJÖLD HINS OPINBERA</b>	<b>30</b>
OPINBERUM STARFSMÖNNUM FJÖLGAR ÖRT	31
ÚTGJÖLD SVEITARFÉLAGA	34
SKORTUR Á ÞÁTTTÖKU Í HAGSTJÓRN	35
ORSAKIR ÚTGJALDAPENSLU	36
ÚTGJÖLD ÁRSINS 2010	38
RÍKISFJÁRMÁL TIL LENGRI TÍMA	41
RAUNSAEI OG SAMSTAÐA ERU LYKILATRIÐI	43

<b>TILLÖGUR VIÐSKIPTARÁÐS</b>	<b>46</b>
<b>INNGANGUR</b>	<b>46</b>
TILLAGA 1: EINFALDARI SKATTABREYTINGAR	48
HÆKKUN TEKJUSKATTS EINSTAKLINGA	48
HÆKKUN Á VIRÐISAUKASKATTI	48
HÆKKUN TRYGGINGAGJALDS UM ÞRIÐJUNG	48
LÆKKUN PERSÓNUAFSLÁTTAR	49
HÆKKUN TEKJUSKATTS LÖGABILA	49
EINFÖLD SKATTHEIMTA ER HAGKVÆMARI	49
TILLAGA 2: TEKJUÖFLUN Í GEGNUM LÍFEYRISSJÓÐINA	50
SKATTLAGNING INNGREIÐSLNA	51
SKATTLAGNING SÉREIGNARSPARNAÐAR	51
TÍMABUNDINN FJÁRMAGNSTEKJUSKATTUR	52
UMRÆÐA Á VILLIGÖTUM	52
TILLAGA 3: AÐGERÐIR TIL AÐ AUKA UMSVIF	53
SKATTAUFSLÁTTUR VEGNA HLUTAFJÁRKAUPA	54
GREITT VERÐI FYRIR ERLENDRI FJÁRFESTINGU	54
STUTT VERÐI VIÐ INNLENDI FJÁRFESTINGU	55
TILLAGA 4: TEKJUÖFLUN MEÐ SÖLU RÍKISEIGNA	56
LANDSVIRKJUN VERÐI SELD	56
RÍKISÚTVARPIÐ SELT	57
FASTEIGNIR RÍKISINS SELDAR	57
MÖGULEIKAR VERÐI KANNAÐIR MEÐ OPNUM HUG	57
TILLAGA 5: ENDURSKOÐUN Á ÚTGJALDALIÐUM	58
ÚTGJALDALIÐIR VERÐI LÆKKADIR UM 33	
MILLJARÐA KRÓNA	59

# EFNISYFIRLIT (FRH.)

---

TILLAGA 6: LAUNAKOSTNAÐUR DREGINN SAMAN	61
<b>LAUNAKOSTNAÐUR RÍKISSJÓÐS LÆKKI UM 20%</b>	<b>62</b>
<b>SÉRRÉTTINDI VERÐI AFNUMIN TAFARLAUST</b>	<b>63</b>
TILLAGA 7: ENDURSKOÐUN Í LANDBÚNAÐARMÁLUM	64
<b>STJÓRNVÖLD AFNEMI STYRKI     OG VERNDARTOLLA</b>	<b>65</b>
TILLAGA 8: ENDURSKOÐUN Í MENNTAMÁLUM	67
<b>HAGRÆÐING Á GRUNNSKÓLASTIGI</b>	<b>68</b>
<b>MENNTASKÓLANÁM VERÐI STYTT UM EITT ÁR</b>	<b>68</b>
<b>HÓFLEG HAGRÆÐING Á HÁSKÓLASTIGI</b>	<b>69</b>
TILLAGA 9: HAGRÆÐING HJÁ SVEITARFÉLÖGUM	70
<b>JÖFNUNARSJÓÐUR VERÐI LAGÐUR NIÐUR     SVIGRÚM RÍKISSJÓÐS EKKI TIL STAÐAR</b>	<b>70</b> <b>72</b>
TILLAGA 10: FJÁRLAGAFERLIÐ VERÐI EFLT TIL MUNA	73
<b>MÓTUN FJÁRLAGA</b>	<b>74</b>
<b>ÞINGLEG AFGREIÐSLA</b>	<b>75</b>
<b>FRAMKVÆMD FJÁRLAGA</b>	<b>76</b>
<b>ÁÆTLANIR STJÓRNVALDA SKREF Í RÉTTA ÁTT</b>	<b>76</b>
TIL UMHUGSUNAR: UPPGJÖR Á ICESAVE	78
<b>ÓVISSA UM ÝMIS MÁL</b>	<b>78</b>
<b>Á RÍKIÐ AÐ STUNDA SPÁKAUPMENNSKU</b>	<b>79</b>
<b>ÓVISSU EYTT MEÐ UPPGJÖRI Í DAG</b>	<b>80</b>
<b>UMRÆÐAN HEFUR TAKMARKAST     VIÐ TVÆR LEIÐIR</b>	<b>81</b>
VIÐAUKI 1: ENDURSKOÐUN Á ÚTGJLDALIÐUM	82



# INNGANGUR

Eins og á öðrum sviðum efnahagslífsins hafa orðið miklar breytingar á fjármálum hins opinbera í kjölfar hruns íslensku bankanna. Eftir hagfelld skeið með miklum tekjuvexti varð algjör viðsnúningur í rekstri og efnahag hins opinbera árið 2008.

Vandann má einkum rekja til tveggja þátta. Annars vegar féll verulegur einskíptis-kostnaður á ríkissjóð vegna hruns íslenska fjármálakerfisins og hins vegar var fjármálastefna hins opinbera ekki sjálfbær árin fyrir hrun þar sem útgjöld uxu langt umfram það sem tilefni var til. Afleiðingin er sú að staða ríkissjóðs hefur breyst frá því að vera á meðal þeirra minnst skuldsettu meðal vestrænna þjóða, samanborið við stærð hagkerfisins, yfir í það að vera á meðal þeirra mest skuldsettu. Samhliða hefur reksturinn snúist frá því að skila afgangi yfir í halla af áður óþekktri stærð.

Stærstu kostnaðarþættir ríkissjóðs vegna hruns bankanna eru annars vegar töpuð veðlán vegna endurhverfra viðskipa Seðlabanka Íslands og hins vegar skuldbindingar vegna Tryggingasjóðs innstæðueigenda í tengslum við Icesave-reikninga Landsbankans. Í báðum tilfellum er um gríðarlegar fjárhæðir að ræða og ljóst að þessi afdrifaríku mistök munu skerða lífskjör í landinu um þónokkurt skeið. Annar einskíptiskostnaður hins opinbera var mun lægri og líklegt að stór hluti hans endurheimtist, t.a.m. framlag ríkissjóðs vegna endurfjármögnunar bankakerfisins. Þessu til viðbótar hefur ríkissjóður þurft að skuldsetja sig tímabundið til að efla gjaldeyrisvarasjóð Seðlabankans þar til stöðugleiki næst í gjaldeyrisáttum. Þessu fylgir talsverður vaxtakostnaður en ekki er gert ráð fyrir að varasjóðurinn verði nýttur.

Það er þó ekki eingöngu efnahagur ríkisins sem hefur versnað heldur stendur grunnrekstur þess veikum fótum. Þrátt fyrir umtalsverða uppstokkun í skattkerfinu undanfarna tvo áratugi samhliða stórauðnum tekjum hafa stjórnvöld lítið gert til að sporna við útpenslu ríkisútgjalda á þessu sama tímabili. Þetta átti sérstaklega við á því góðæriskeiði sem stóð yfir árin fyrir yfirstandandi efnahagskreppu. Í stað þess að nýta mikla þenslu undanfarinna ára til að draga úr umsvifum hins opinbera og skjóta þannig styrkari stoðum undir rekstur þess uxu ríkisútgjöld enn hraðar en hagkerfið sjálft. Stjórnvöld juku vandann með miklum skattalækkunum án samsvarandi hagræðingar í ríkisútgjöldum. Vandamál í rekstri hins opinbera í dag má því ekki eingöngu rekja til vaxtagreiðslna í kjölfar stórauðinnar skuldsetningar heldur einnig til óskynsamlegrar fjármálastjórnar á undanförunum árum.

Fjárlagahalli ríkisins árið 2009 stefnir í að verða riflega 180 ma.kr. eða sem samsvarar nærri þriðjungu heildargjalda. Verkefnið framundan er krefjandi því ljóst er að verulega þarf að hagræða í rekstri hins opinbera. Valmöguleikarnir í þeim efnum eru tiltölulega einfaldir; auknar tekjur, minni útgjöld eða hvort tveggja. Mat á því hvers konar útfærsla af þessum leiðum skilar bestum árangri er öllu margslungnara.



Verði umsvif í hagkerfinu eða árangur aðhaldsaðgerða ekki í takt við það sem áætlanir gera ráð fyrir neyðast stjórnvöld til að herða sultarólina með enn sársaukafyllri hagræðingaraðgerðum en ella. Það ætti því að vera meginmarkmið stjórnvalda í öllum sínum aðgerðum og ákvörðunum við lausn vandans að stuðla að sem minnstri röskun á umsvifum hagkerfisins. Þetta verður best gert með aukinni skilvirkni í ríkisrekstri, skarpari áherslum í þjónustuframboði hins opinbera og raunsæjum skattabreytingum. Stjórnvöld verða enn fremur að setja efnahagslegan bata hagkerfisins í forgang, frekar en umfangsmiklar kerfisbreytingar til að ná fram pólitískum markmiðum.

Viðskiptaráð Íslands hefur frá upphafi tekið virkan þátt í umræðu um ríkisfjármál og skattaumhverfi. Vorið 2008 gaf ráðið út skýrslu undir heitinu *Útþensla hins opinbera: orsakir, afleiðingar og úrbætur*. Í henni er farið yfir helstu orsakir og afleiðingar þeirrar útþenslu sem átt hefur sér stað í umsvifum hins opinbera á undanförunum árum. Að því loknu er gerð grein fyrir tillögum Viðskiptaráðs til úrbóta á því sviði. Þær tillögur sem þar voru lagðar fram eiga engu síður við í dag.

Í nýrri skýrslu ráðsins um ríkisfjármál er farið yfir þær áskoranir sem stjórnvöld standa frammi fyrir vegna mikils halla í ríkisfjármálum. Gerð er grein fyrir álitum Viðskiptaráðs á þeim fyrirætlunum stjórnvalda sem kynntar hafa verið í fjárlögum ársins 2010. Einnig er fjallað um þau hagrænu áhrif sem fyrirbyggjandi breytingar á skattkerfinu munu hafa. Að lokum eru lagðar fram tillögur í ríkisfjármálum sem miða að því að hagræða í útgjöldum hins opinbera og skjóta styrkari stoðum undir tekjugrunn þess.

Með skýrslunni vonast Viðskiptaráð til að leggja lóð á vogarskálarnar í því hagræðingarstarfi sem framundan er í fjármálum ríkis- og sveitarfélaga. Hagfelld skattkerfi er einn helsti grundvöllur langtímasamkeppnishæfni þjóða og mikilvæg forsenda þess að bati hagkerfisins verði sem skjótastur. Ráðið leggur áherslu á að þrátt fyrir efnahagshrun og erfiða skuldastöðu hins opinbera gilda grundvallarlögmál hagfræðinnar hér á landi eins og annars staðar. Í stað þess að reyna að taka sem stærsta sneið af kökunni ættu stjórnvöld þess í stað að einbeita sér að því að næra og byggja upp hagkerfið til að kakan geti stækkað sem fyrst á nýjan leik. Með því má verja störf, almenn lífskjör og tryggja sjálfbærni hagkerfisins til lengri tíma.

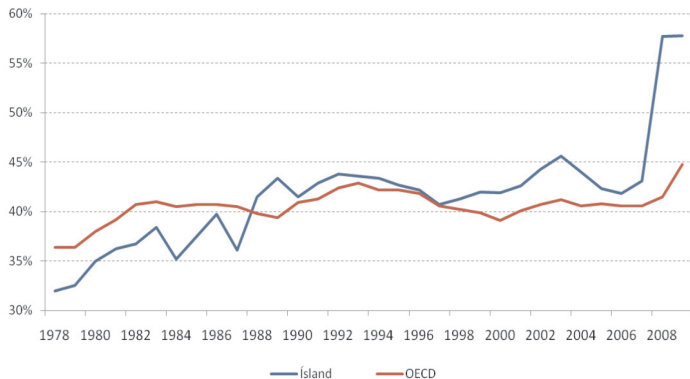
## GRUNDVALLARTRIÐI Í FJÁRMÁLUM HINS OPINBERA

Þar sem almenn umræða hefur ríka tilhneigingu til að festast í smáatriðum í stað þess að athyglinni sé beint að stóru myndinni er gagnlegt að staldra við og rifja upp í hverju grundvallaratriði ríkisfjármála eru fólgin. Hér skal þess getið að eingöngu er um einfalda yfirferð að ræða, sem þó er nauðsynlegt veganesti þegar vandamálin sem blasa við íslenska ríkinu við núverandi aðstæður eru skoðuð.

Skattar eiga í grundvallaratriðum að þjóna þeim eina tilgangi að fjármagna starfsemi hins opinbera og það velferðarkerfi sem þjóðin kys að búa við. Í þessu felst að einstaklingar láti hluta af launum sínum renna í sameiginlega sjóði sem nýttir eru til verkefna sem eiga að skila betra samfélagi. Hvert umfang þessa reksturs á að vera og hvers eðlis skattheimtan er veltur á afstöðu stjórnvalda hverju sinni.

Umsvif hins opinbera hafa farið vaxandi í flestum hagkerfum heims eftir því sem liðið hefur á öldina og Ísland er þar engin undantekning. Raunar hafa hlutfallsleg umsvif hins opinbera vaxið mun hraðar hérlandis síðustu áratugina en hjá flestum öðrum iðnríkjum. Vissulega er fyrst og fremst um pólitíska spurningu að ræða þegar metið er hver stærð ríkisins eigi að vera og um leið umfang skattheimtu. Um það mál ríkja skiptar skoðanir eins og gefur að skilja. Sumir telja skattheimtu jaðra við mannréttindabrot á meðan öðrum finnst ójöfn skipting tekna og eigna vera brot á mannréttindum. Hvaða skoðun sem stjórnámálemenn aðhyllast í þeim efnum er mikilvægt að þeir séu meðvitaðir um þær hagrænu afleiðingar sem fylgja stefnu þeirra í ríkisfjármálum.

MYND 1  
ÞRÓUN Á ÚTGJÓLDUN HINS  
OPINBERA INNAN OECD OG Á  
ÍSLANDI (% VLF)



## **EINSTAKLINGAR STJÓRNAST AF HVÖTUM**

Í flestum tilfellum veða einstaklingar og meta kostnað og ábata er þeir taka hagrænar ákvarðanir. Að því marki sem stefna stjórnvalda hefur áhrif á kostnað eða ábata eru stjórnvöld því óbeint að hvetja eða letja einstaklinga til ákveðinnar hegðunar. Hærri skattar á vöru reka fleyg á milli framboðs og eftirspurnar og draga því úr því magni sem er keypt og selt. Þetta grundvallarlögmál gildir óháð því hver varan er. Hærri skattar á laun letja fólk til vinnu, hærri skattar á fjármagnstekjur draga úr hvata til sparnaðar og hærri skattar á hagnað draga úr hvata til frumkvæðis og nýsköpunar. Í hagrænum skilningi er almennt viðurkennt að skattheimta dragi úr hagkvæmni. Að sama skapi er hætt við því að samkeppnisstaða skekkist, hvort sem horft er til innbyrðis stöðu greina hérlandis eða stöðu innlendra fyrirtækja gagnvart erlendum samkeppnisaðilum.

Fjármögnun hins opinbera þarf aftur á móti að koma einhvers staðar frá og því ljóst að stjórnvöld komast illa hjá því að skattleggja einhverja markaði. Við mótun skattkerfisins er ekki síst mikilvægt að hafa hugfast að ákvarðanir einstaklinga mótast á jaðrinum. Með því er átt við að þegar einstaklingar veða og meta kosti og galla ákveðinna valmöguleika hugsa þeir út frá jaðaráhrifum þeirra. Sem dæmi um þetta má nefna að þegar einstaklingur tekur ákvörðun um hvort borgi sig að mennta sig frekar metur hann jaðaráhrif menntunarinnar. Ábatinn er fólgin í væntri launahækkun og bættum starfskjörum sem fylgja aukinni menntun en kostnaðurinn er fólgin í þeim tíma og fjármunum sem lagðir eru í að afla menntunarinnar. Þegar launaábatinn er metinn hafa jaðarskattar launatekna mikil áhrif, þ.e. hvað viðkomandi fær í eigin vasa af viðbótartekjunum. Séu jaðarskattarnir of háir gæti niðurstaðan verið sú að ekki borgi sig að mennta sig frekar.

11

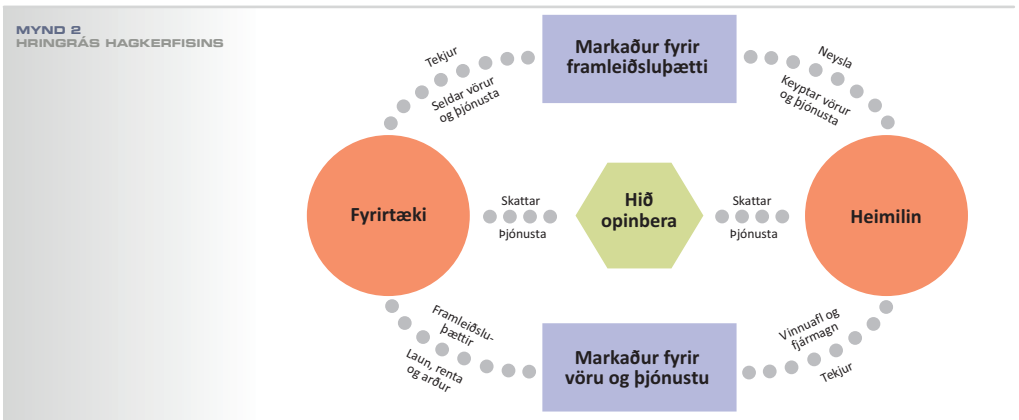
Að lokum ber að hafa í huga þær skorður í ríkisfjármálum sem aukin alþjóðavæðing hefur sett stjórnvöldum opinna hagkerfa. Í ljósi þess að fólk stjórnast af hvötum búa stjórnvöld við þá hættu að stefna þeirra geti leitt til varanlegs fjármagns- og fólksflotta. Sjái launafólk eða eigendur fyrirtækja hag sínum betur borgið í öðru hagkerfi er fátt sem kemur í veg fyrir að fólk eða fjármagn flytji sig um set. Að sama skapi geta stjórnvöld dregið til landsins fólk og fjármagn með hagfelldri stefnu í ríkisfjármálum.

## **HLUTFALLSLEG UMSVIF HINS OPINBERA HAGA ÁHRIF Á SAMKEPPNISHÆFNI**

Miklu máli skiptir hver hlutfallsleg umsvif hins opinbera eru í hagkerfinu. Í grundvallaratriðum byggir langtímahagvöxtur á þremur þáttum; fjármagni, mannauði og tækniframförum. Besta leið stjórnvalda til að stuðla að auknum, sjálfbærum hagvexti er því að næra þessa þrjá þætti með stefnu sinni. Eftir því sem ríkið verður umsvifameira dregur úr því fjármagni og þeim mannauði sem einkaaðilar hafa til ráðstöfunar. Að sama skapi fylgja auknum ríkisumsvifum auknar skattaálgöngur og samhliða bera einstaklingar minna úr bótum fyrir eigið framtak. Hvati til frumkvæðlastarfsemi og nýsköpunar verður því þeim mun minni, auk þess sem gera má ráð fyrir að skattlagning myndi beinast í ríkum mæli að fjármagns- og launatekjum. Þannig er vegið að öllum þáttum langtímahagvaxtar, enda hefur reynslan sýnt að miðstýrð hagkerfi eru síður líkleg til að skila góðum lífskjörum.

Alþjóðleg samkeppni hefur einnig mikið að segja í þessu samhengi. Almennt leitar mannaúður þangað sem afrakstur menntunar og hæfileika er ríkastur. Fjármagn leitar að sama skapi fremur á markaði þar sem hagfellt fjárfestingaumhverfi og rekstrarskilyrði ríkja. Hvort tveggja ýtir undir tækniframfarir og styrkir grundvöll fyrir langtímaframleiðniaukningu. Það er því mikilvægt að skattlagning vegna mikilla umsvifa hins opinbera ryðji ekki fjármagni og verðmætum mannaúði út úr hagkerfinu.

Almennt má segja að því meiri sem umsvif hins opinbera eru, því minna svigrúm er til staðar fyrir starfsemi einkaaðila. Framleiðnivöxtur er meiri innan einkageirans heldur en hjá hinu opinbera og það er því grunnforsenda langtímahagsældar að kraftar einkaframtaksins séu nýttir til hins ítrasta. Að sama skapi gildir að því minna sem hið opinbera er í samanburði við einkageirann því sterkari er rekstrargrunnur þess. Ef í harðbakkann slær eru möguleikar hlutfallslega minni ríkisrekstrar til aukinnar tekjuöflunar mun meiri en þegar reksturinn er umfangsmeiri.



Það er þó ekki þar með sagt að hagkvæmast sé að hið opinbera sé ekki til staðar. Í fyrsta lagi eru fjölmörg verkefni sem falla undir samgæði og erfitt gæti reynst að fela einkaaðilum. Meðal þess eru stjórnsýsla, milliríkjasamskipti, varnarmál, löggæsla, dómskerfi, lagasetning og margt fleira. Auk þess eru ýmsir málaflokkar sem skapa jákvæð ytri áhrif og því getur verið þjóðhagslega hagkvæmt fyrir ríkið að koma a.m.k. að fjármögnun á þeim verkefnum. Meðal slíkra málaflokka má nefna heilbrigðis- og menntamál. Að lokum er ljóst að flestir eru tilbúnir að fórna einhverri hagkvæmni til að tryggja samfélagsþegnum ákveðin lágmarkslífskjör. Þegar metið er hvert umfang slíks öryggisnets eigi að vera er mikilvægt að stjórnmalamenn geri sér grein fyrir þeirri valkvöl sem ríkir á milli hagkvæmni og jöfnuðar.

## HAGKVÆMT FYRIRKOMULAG RÍKISFJÁRMÁLA

Með þessa þætti í huga eru ákveðinn viðmið sem huga þarf að við stefnumótun í ríkisfjármálum. Í fyrsta lagi er þjóðhagslega hagkvæmt að stjórnvöld takmarki rekstur hins opinbera við þá þjónustu sem einkaaðilar geta síður veitt. Eins og áður hefur komið fram falla ýmis grundvallarverkefni undir þennan málaflokk, s.s. ýmis stjórnsýsla og samfélagslegir innviðir. Þessu til viðbótar geta stjórnvöld niðurgreitt tiltekna þjónustu sem talið er æskilegt að veita greiðari aðgang að, ýmist af sanngirnissjónarmiðum eða

vegna jákvæðra ytri áhrifa. Málaflokkar sem geta fallið undir þessa skilgreiningu eru t.a.m. menntamál, heilbrigðismál og samgöngur. Að lokum geta stjórnvöld kosið að viðhalda velferðarkerfi þar sem þegnum eru tryggð lágmarkskjör í gegnum ýmiss konar millifærslur, t.a.m. ellilífeyri, atinnuleysis- og örorkubætur. Til að þessar millifærslur skapi sem minnstan þjóðhagslegan kostnað er mikilvægt að bótakerfi séu einföld, skilvirk, gagnsæ og letji fólk ekki til vinnu.

Millifærslur til ósamkeppnishæfra atvinnuvega, fjármögnun gæluverkefna, fjárframlög til sérhagsmuna og atvinnurekstur á vegum hins opinbera má hinsvegar fullyrða að dragi úr velferð þjóða. Stærsta áskorun stjórnámamanna er því að standast ágang þrýstihópa og láta heildarhagsmuni ráða för við ráðstöfun ríkisfjármuna.

Að sama skapi eru nokkrar þumalputtareglur sem gilda um hagkvæmni skattkerfa. Eins og nefnt var að ofan rekur skattlagning fleyg á milli framboðs og eftirspurnar og því ættu stjórnvöld að kappkosta við að móta skattlagningu með þeim hætti að hún hafi sem minnst áhrif hagrænar ákvarðanir einstaklinga. Bestu leiðirnar til þess felast í því að halda skattkerfinu tiltölulega einföldu og gagnsæju og halda jaðarsköttum eins lágum og hægt er. Til að svo megi verða er heppilegast að notast við fáa og breiða skattstofna. Með þessu móti verður skattaeftirlit að sama skapi skilvirkara og ódýrara í framkvæmd. Þessu til viðbótar ættu stjórnvöld að forðast eftir fremsta megni að skattlagning þeirra hafi áhrif á samkeppnisumhverfi, hvort sem horft er til innbyrðis samkeppnistöðu innlendra atvinnugreina eða stöðu íslenskra fyrirtækja gagnvart erlendum samkeppnisaðilum. Að lokum má beina skattlagningu að neikvæðum ytri áhrifum og leiða þannig til hagkvæmara framleiðslumagns á viðkomandi markaði en annars væri. Hafi stjórnvöld þessi sjónarmið að leiðarljósi hefur skattheimta þeirra lágmarksáhrif á hagkvæmni innan hagkerfisins.

13

## **REKSTUR TIL SKEMMRI OG LENGRI TÍMA**

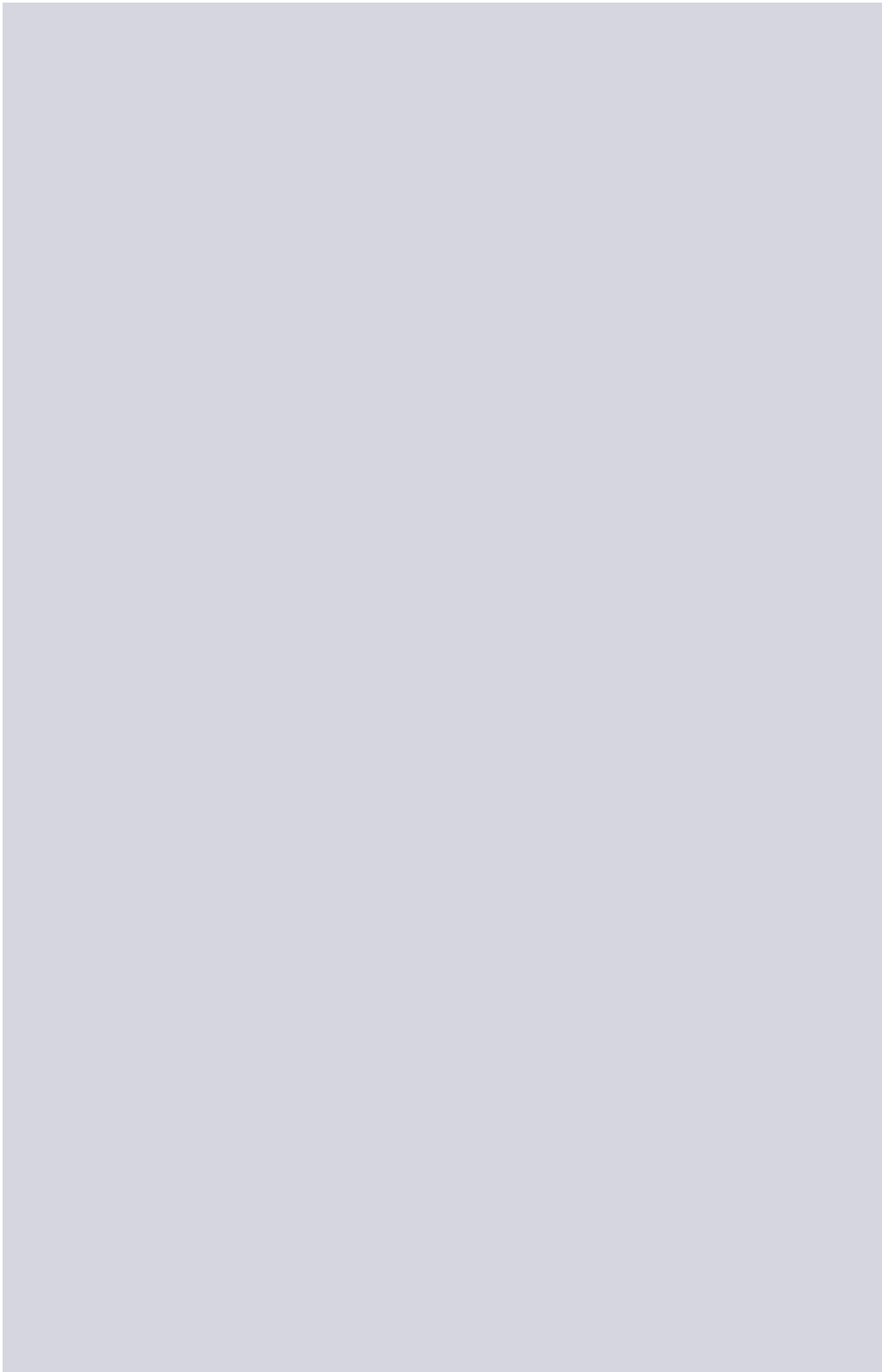
Til viðbótar þarf að huga að ákveðnum atriðum ríkisfjármála sem snúa fremur að almennum rekstri hins opinbera en stefnumótun og viðhorfum. Annars vegar er ljóst að stjórnvöld stýra stórum hluta eftirspurnar og fjárfestingar og geta því með aðgerðum sínum og ákvörðunum haft mikil áhrif á skammtíma framleiðslustig í hagkerfinu. Almennt er því æskilegt að fjármálastjórn stuðli að jöfnun hagsveiflna með auknum umsvifum í samdrætti en aðhaldi í þenslu. Hins vegar er nauðsynlegt að rekstur hins opinbera sé sjálfbær. Með því er átt við að til lengri tíma verða tekjur hins opinbera að duga fyrir öllum útgjöldum þess. Með viðvarandi hallarekstri aukast skuldir hins opinbera hratt og verulega dregur úr trúverðugleika og samkeppnishæfni hagkerfisins.

Hvort tveggja er mikilvægt að hafa í huga við núverandi aðstæður. Skuldastaða ríkisins hefur hraðversnað og stórauknar vaxtagreiðslur vega verulega að sjálfbærni í ríkisfjármálum. Auk þess hefur rekstrargrunnur ríkisins gjörbreyst með minnkandi tekjum og auknu álagi á almannatryggingakerfið. Komið hefur á daginn að útgjaldastefna hins opinbera síðustu árin reyndist fjarri því að vera sjálfbær enda hafa ríkisútgjöld þanist of hratt út. Stjórnvöld standa því frammi fyrir því verkefni að snúa þessari þróun við með skörpum hætti á sama tíma og hagkerfið gengur í gegnum mikinn samdrátt.

Það er því ljóst að tímabundið þarf að fórna sveiflujöfnunarhlutverki ríkisfjármála til að standa vörð um sjálfbærni ríkissjóðs. Efla þarf tekjugrunna og mikillar hagræðingar er þörf í ríkisfjármálum.

Með hliðsjón af áhrifum reksturs hins opinbera á framleiðslustig í hagkerfinu er enn mikilvægara en ella að hagræðing í ríkisútgjöldum og skattbreytingar eigi sér stað með skilvirkum hætti. Því þarf að hafa ofangreind sjónarmið til hliðsjónar. Án þess að lítið sé gert úr hversu sársaukafullar nauðsynlegar aðhaldsaðgerðir verða felast margvísleg tækifæri í endurskoðun ríkisfjármála. Umtalsvert svigrúm er til hagræðingar í útgjaldaliðum sem ættu að hafa takmörkuð áhrif á efnahagsleg umsvif og velferð.

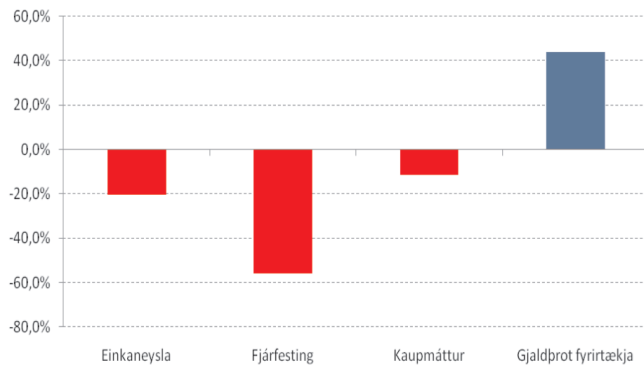
Í þeirri aðlögun sem framundan er ætti áherslan að vera á óskilvirkar millifærslur og veruleg fitulög sem myndast hafa í opinberum rekstri á undanförunum árum. Stjórnvöld geta með góðu móti staðið vörð um útgjöld sem auka eða viðhalda almennri velferð með því að eyða út framlögum sem eingöngu þjóna sérhagsmunum þröngra hópa. Líkt og gerð er grein fyrir hér að ofan ættu áhrif slíkra breytinga að hafa takmörkuð áhrif á eftirspurn til skemmri tíma og efla hagvöxt til lengri tíma. Samhliða væri æskilegt að hagsýni og skynsemi réði för við ákvarðanir stjórnvalda í skattamálum. Við núverandi aðstæður er veruleg hættu á varanlegum fjármagns- og fólksflóttu ef ekki verður staðinn vörður um hagfellt skattaumhverfi fyrirtækja, einstaklinga og fjárfesta. Þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um leiðir til tekjuöflunar er því enn nauðsynlegra en ella að taka mið af líklegum hliðarverkunum og langtímaáhrifum.



## AÐGERÐIR Í RÍKISFJÁRMÁLUM FRAM TIL ÞESSA

Mikið vatn hefur runnið til sjávar frá þeim tíma sem íslensku bankarnir hrundu. Í kjölfar gengisfalls krónunnar, mikillar verðbólgu, snarversnandi skilyrða á fjármagnsmörkuðum og gjörbreytts landslags á alþjóðamörkuðum hefur átt sér stað gríðarleg aðlögun hjá fyrirtækjum og heimilum. Þetta sést best á verulegum samdrætti í einkaneyslu, hruni í fjárfestingu einkaaðila, auknum gjaldþrotum fyrirtækja, meira en 10 þúsund töpuðum störfum og lækkandi launum á almennum vinnumarkaði.

MYND 3  
HLUTFALLSLEGAR  
BREYTINGAR FRÁ MIÐJU ÁRI  
2007 TIL MIÐS ÁRS 2009



Þróunin hefur ekki átt sér stað með jafn skörpum hætti í ríkisfjármálum en fyrir því eru ýmsar ástæður. Í fyrsta lagi hafa nú þrjár ríkisstjórnir setið við völd frá hruni bankanna. Af þeim sökum var upphafleg efnahagsáætlun sem unnin var í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn (AGS) síðastliðið haust lengi vel eina viðmiðunin í ríkisfjármálum. Í öðru lagi gerði áætlunin ekki ráð fyrir að aðlögun hæfist að neinu marki fyrr en árið 2010 og því var þrýstingur til skjótra aðgerða minni en ella. Að lokum er ríkisrekstur ekki bundinn sömu aðlögunarkröfu og rekstur fyrirtækja á almennum markaði, enda þarf mun meiri óráðsú til að keyra slíkan rekstur í þrot en hjá fyrirtækjum.

Fjármálastefna allra þriggja ríkisstjórnanna sem setið hafa frá hruni bankanna hefur í grunninn verið byggð á áætlun AGS. Miðar áætlunin í grófum dráttum að því að tryggja sjálfbærni ríkissjóðs með því að snúa miklum fjárlagahalla í afgang á þremur árum. Ekki er gerð nánari grein fyrir því með hvaða hætti sú hagræðing kemur til með að eiga sér stað, þ.e. hlutfall aukinnar skattheimtu samanborið við aðhald í ríkisrekstri, heldur eingöngu hversu hratt aðlögunarferlið kemur til með að verða. Í meginatriðum er sú stefna sem er mörkuð í opinberum fjármálum samkvæmt viljayfirlýsingu stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins skynsamleg.

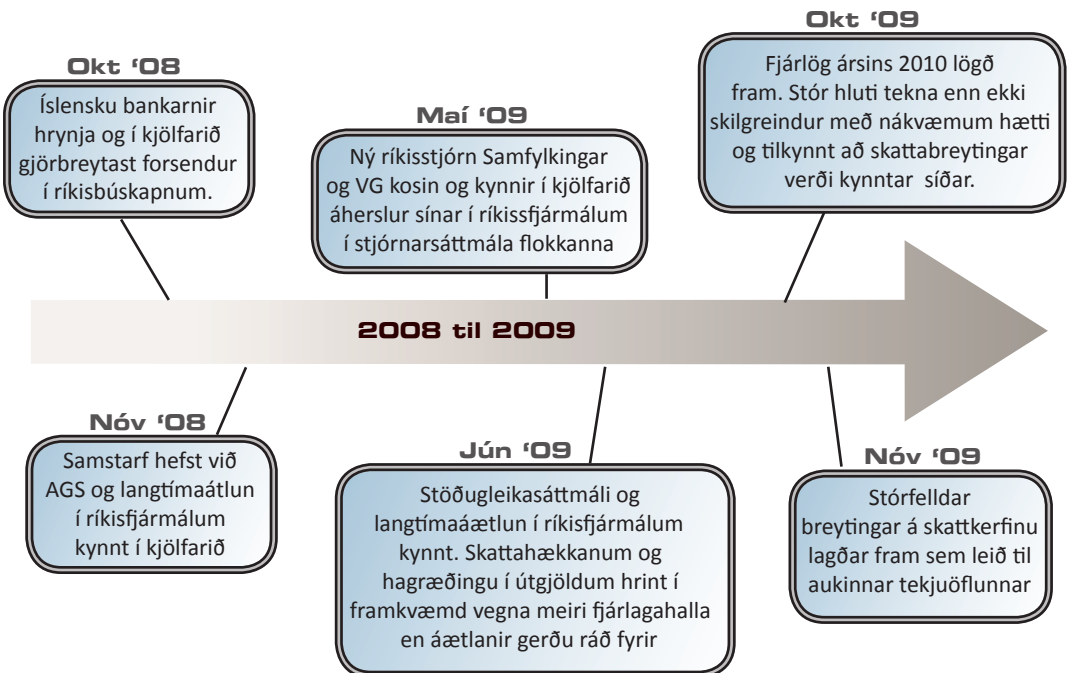


## STEFNAN KYNNT Í STJÓRNARSÁTTMÁLA

Í kjölfar kosninga kynntu núverandi stjórnvöld fyrstu drög að stefnu sinni í opinberum fjármálum í stjórnarsáttmála flokkanna. Í honum kom fram að forgangsverkefni nýrrar ríkisstjórnar á sviði ríkisfjármála væri gerð áætlunar um stefnu í ríkisfjármálum til næstu fjögurra ára. Sú áætlun markar útlínur þess verkefnis sem framundan er, jafnt í lækun ríkisútgjalda og aukinni tekjuöflun. Miðað var við að jafnvægi myndi nást í ríkisfjármálum eigi síðar en 2013. Tekið er fram að í áætluninni verði þess gætt að vernda mikilvæga þætti félagslegrar þjónustu og stefnt er að því að frumgjöld ríkissjóðs á áætlunartímabilinu, þ.e. útgjöld án vaxtagjalda, verði ekki hærra hlutfall af vergri landsframleiðslu en verið hefur. Gert var ráð fyrir að skattbyrðin yrði svipuð eða lægri á áætlunartímabilinu en hún hefur verið á síðustu árum og verði í skrefum löguð að útgjaldastigi ríkissjóðs.

Í sáttmálanum er kveðið á um að ríkisfjármálum verði beitt til að auka kjarajöfnuð og að aukin skattheimta skuli frekar leggjast á þá sem betur eru í stakk búnir til að bera auknar byrðar. Sérstaklega er þó tekið fram að skattheimta megi ekki verða til þess að draga úr möguleikum fólks til að vinna sig út úr þeim erfiðleikum sem framundan eru.

Varðandi útgjaldastefnu er kveðið á um að við ákvarðanir um útgjaldaramma til næstu fjögurra ára verði byggt á forgangsriðun verkefna sem unnin verður af sérstakri verkefnisstjórn í ríkisfjármálum. Lögð verði áhersla á samræmingu hagræðingaraðgerða, samstöðu um brýn velferðarverkefni, verndun starfa og áhrif á byggðirnar. Áhættumat verði lagt til grundvallar ákvörðunum um niðurskurð og sameiningu stofnana og þess freistað að leggja mat á hættu á auknum kostnaði til lengri tíma. Ekki er kveðið á um sérstakt áhættumat vegna skattabreytinga. Auk þess eru talin til ýmis verkefni sem stuðla eiga að aukinni skilvirkni í ríkisrekstri og sparnaði innan hins opinbera.



## **RÁÐSTAFANIR Í RÍKISFJÁRMÁLUM, STÖÐUGLEIKASÁTTMÁLI OG LANGTÍMAÁÆTLUN**

Í júní voru fyrstu beinu aðgerðirnar í ríkisfjármálum kynntar til sögunnar. Með þeim var ætlunin að draga úr halla ríkissjóðs á yfirstandandi ári um sem nemur 22 milljörðum króna. Megnið af þeirri aðlögun fór fram í gegnum tekjuhliðina, en þá var m.a. tryggingagjald hækkað úr 5,34% í 7%, svokallaður sykurskattur lagður á með tilfærslu á tilgreindum vörum á milli þrepa virðisaukaskatts, tímabundinn hátekjuskattur lagður á og fjármagnstekjur hækkaðar tímabundið. Aðhaldsaðgerðir á útgjaldahliðinni fólust mestmegnis í frestun framkvæmda en auk þess voru gerðar breytingar á almannatryggingum og hagræðingarkrafa sett fram í rekstri ríkisstofnana. Í nýlegu mati Ríkisendurskoðunar kemur fram að enn eigi eftir að koma fyllilega í ljós hversu árangursríkar þessar sparnaðaraðgerðir verða. Engu að síður þótti ljóst að aðgerðir sem ætlað var að hemja útgjöld hefðu ekki reynst nægjanlega vel.

Skömmu eftir að skammtímaráðstafanir í ríkisfjármálum voru kynntar luku stjórnvöld við gerð stöðugleikasáttmála í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og aðila vinnumarkaðarins. Í honum kemur fram að ríkisstjórnin hafi kynnt samningsaðilum áform sín um aðgerðaráætlun í ríkisfjármálum árin 2009-2013. Lögð var áhersla á mikilvægi þess að ná jöfnuði í ríkisfjármálum sem allra fyrst og þá mögulega fyrr en gert er ráð fyrir í sameiginlegri áætlun stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

18 Fyrir tímabilið 2009-2011 var tekið fram að samstaða ríkti um þjú viðmið. Í fyrsta lagi væri mikilvægt að hlutdeild tekjuöflunar í aðgerðunum yrði ekki of mikil með hliðsjón af samdrætti í tekjustofnum. Gert væri ráð fyrir að skattar yrðu lækkandi hlutfall aðlögunaraðgerða og ekki samtals hærra en 45% þeirra yfir umrætt tímabil. Í öðru lagi skyldi fjárlagafrumvarp fyrir árið 2010 verða í samræmi við framlagða áætlun og samhliða myndi liggja fyrir eins nákvæm og endanleg útfærsla vegna ársins 2011 og kostur væri. Í þriðja lagi var tekið fram að næðist markmið sáttmálans um hraðari endurreisn efnahags- og atvinnulífs með lækkandi atvinnuleysi yrði það svigrúm sem skapast myndi notað til að verja velferðarkerfið, draga úr skerðingum á tryggingabótum og draga úr skattahækkunum. Ljóst er að stjórnvöld hafa ekki framfylgt sáttmálanum með aðgerðum sínum fram að þessu en nánar verður vikið að því síðar.

Í kjölfar stöðugleikasáttmálans kynntu stjórnvöld langtímaáætlun sína í ríkisfjármálum. Markmið hennar eru í samræmi við fyrirliggjandi samstarfsáætlun við AGS. Í fyrsta lagi er stefnt að því að frumjöfnuður\* ríkissjóðs verði orðinn jákvæður á árinu 2011. Í öðru lagi er stefnt að því að heildarjöfnuður ríkissjóðs verði orðinn jákvæður á árinu 2013. Að lokum er lögð fram sú langtímastefna að skuldsetningu ríkissjóðs verði komið niður fyrir 60% af vergri landsframleiðslu.

Í áætluninni var rammi ríkisfjármála fyrir árin 2009-2013 kynntur ásamt viðmiðum um hlutföll tekna og gjalda af vergri landsframleiðslu fyrir sama tímabil. Þá var farið yfir aðlögunarþörf ríkisfjármála yfir tímabilið með tilliti til þeirra markmiða sem sett voru í ríkisfjármálum. Þar sem ljóst er að ákveðin valkvöl ríkir á milli aðaldsstigs

\* Heildarjöfnuður án vaxtagjalda

aðlögunaraðgerða og umsvifa í hagkerfinu voru spár fjármálaráðuneytisins um áhrif mismunandi leiða í þeim málum einnig kynntar. Slíkar spár eru að sjálfsögðu mikilli óvissu háðar þar sem ýmsar forsendur geta haft áhrif sem ekki er tekið tillit til við slíka líkanagerð. Niðurstaðan er í grófum dráttum fyrirsjáanleg. Hagvöxtur til skemmri tíma verður meiri ef aðhaldið er minna en til lengri tíma leiðir erfiðari skuldastaða til minni hagvaxtar.

**TAFLA 1: ÁÆTLUN STJÓRNVALDA UM PRÓUN RÍKISTEKNA OG ÚTGJALDA (% AF VLF)**

Ár	Frumgjöld	Frumtekjur	Heildargjöld	Heildartekjur
2010	31,0-32	28,0-29,0	37,0-38,0	29,5-30,5
2011	28,0-29,0	30,0-31,0	34,5-35,5	31,0-32,0
2012	26,5-27,5	32,0-33,0	33,0-34,0	33,0-34,0
2013	25,5-26,5	33,0-34,0	31,0-32,0	34,0-35,0

**TAFLA 2: ÁÆTLUN STJÓRNVALDA UM AÐLÖGUNARPÖRF Í RÍKISFJÁRMÁLUM**

Ár	ma. Kr	% af VLF
2009	-20	-1,4
2010	-56	-3,9
2011	-43	-2,8
2012	-36	-2,3
2013	-24	-1,4
Samtals	<b>-179</b>	<b>-11,8</b>

Í kjölfarið er farið yfir þá möguleika sem stjórnvöld standa frammi fyrir um skiptingu aðhaldsaðgerða á milli aukinnar tekjuöflunar eða aðhalds í útgjöldum. Gerð er grein fyrir því með tiltölulega óljósum hætti hvers vegna skynsamlegra er út frá hagvaxtarfræðum að hækka skatta fremur en draga úr útgjöldum við aðstæður líkt og nú ríkja. Það sem gleymist að nefna er að lykilatríði í þeirri röksemdafærslu felst í því hvaða skattar eru hækkaðir og með hvaða hætti. Það er því erfitt að sjá hvaða tilgangi slík yfirferð þjónar, öðrum en að réttlæta mikinn þunga í tekjuöflun fremur en aðhaldi í útgjöldum.

## FJÁRLÖG 2010

Þann 1. október voru fjárlög ársins lögð fyrir eins og lög kveða á um. Óhætt er að segja að fjárlögin hafi vakið fleiri spurningar en þau svöruðu enda var stór hluti tekjuáætlunar fjárlaganna einungis birtur í samtölum. Samkvæmt þeim er gert ráð fyrir að skattar muni aukast um 63 milljarða samanborið við fjárlög 2009 en heildarútgjöld haldast óbreytt. Þess ber þó að gæta að áætlanir gera ráð fyrir að útgjöld þessa árs muni verða hærri en fjárlög gerðu ráð fyrir og nemur því áætluð útgjaldahagræðing framúrkeyrslu þessa árs að viðbættum verðlagsáhrifum.

Ljóst má vera að þær áætlanir sem lagt var upp með á tekjuhlíð fjárlaga voru mjög óraunhæfar. Þannig var t.a.m. gert ráð fyrir að heildarskattlagning á tekjur einstaklinga myndi hækka úr 103 milljörðum króna árið 2009 í 143 milljarða króna árið 2010 eða um 40%. Einnig var gert ráð fyrir 16 milljarða króna tekjum af nýjum orku-, auðlinda- og umhverfisskatti sem ekki var sundurliðaður frekar. Aðrir tekjuhlíðir hækka einnig umtalsvert og vega þar þyngst auknar tekjur af ýmsum óbeinum sköttum.

**TAFLA 3: SAMANBURÐUR Á FJÁRLÖGUM 2009 OG 2010 EFTIR RÁÐUNEYTUM (M.KR.)**

	2010	2009	breyting
<b>Æðsta stjórn ríkisins</b>	3.413	3.783	-9,7%
<b>Forsætisráðuneyti og Hagstofa Íslands</b>	1.000	2.221	-54,9%
<b>Menntamálaráðuneyti</b>	58.831	58.801	0,1%
<b>Utanríkisráðuneyti</b>	11.633	12.257	-5,1%
<b>Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti</b>	18.809	17.547	7,2%
<b>Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti</b>	24.542	23.456	4,6%
<b>Félags- tryggingamála, og heilbrigðisráðuneyti*</b>	230.309	228.801	0,7%
<b>Fjármálaráðuneyti</b>	54.611	55.235	-1,1%
<b>Samgönguráðuneyti</b>	37.573	50.973	-26,3%
<b>Iðnarráðuneyti</b>	5.550	6.281	-11,6%
<b>Viðskiptaráðuneyti</b>	2.966	2.715	9,2%
<b>Umhverfissráðuneyti</b>	6.796	6.632	2,5%
<b>Vaxtagjöld ríkissjóðs</b>	99.570	86.940	14,5%
<b>Samtals</b>	555.603	555.642	-0,01%

\*Ráðuneyti tekin saman þar sem umtalsvert tilfærsla hefur átt sér stað milli ráðuneyta

Verulegum reiknikúnstum þyrfti að beita til að komast að þeirri niðurstöðu að að 55% aðlögunarþarfarinnar ætti sér stað með lækkun útgjalda og 45% með hækkun tekna líkt og gert er ráð fyrir í stöðugleikasáttmálanum. Þrátt fyrir að útgjöld dragist lítið saman á þónokkur breyting sér stað á meðal útgjaldaliða ríkisins enda hækka áætluð vaxtagjöld og atvinnuleysisbætur samtals um nærri 25 milljarða króna frá því í fjárlögum 2009. Það má því segja að aukin skuldsetning og álag á bótakerfi knýi stjórnvöld til hagræðingar á öðrum sviði ríkisrekstrar.

Síðari hluta nóvember var loks stigið síðasta skrefið í undirbúningi fjárlaga fyrir árið 2010 en þá voru fyrirætlanir stjórnvalda um leiðir til aukinnar tekjuöflunar kynntar. Jákvæðu tíðindin fólust í því að heldur var dregið úr áætluðum skattahækkunum, en heildarskattlagning á tekjur einstaklinga er nú áætluð 117 milljarðar króna í stað 143 milljarða króna líkt og upphaflega var gert ráð fyrir. Þetta segir þó ekki alla söguna því breytingar á tryggingagjaldi leiða til þess að skattlagning á launatekjur hækkar um 12 milljarða króna til viðbótar. Þessa fjármuni hefði að öðrum kosti mátt nýta til að hækka laun og vernda störf.

**TAFLA 4: HELSTU SKATTABREYTINGAR MILLI ÁRANNA 2009 OG 2010**

	1. janúar 2009	1. júlí 2009	1. janúar 2010
Fjármagnstekjuskattur	10%	15%	18%
Virðisaukaskattur	7% / 24,5%	7% / 24,5%	7% / 14% / 25%
Tekjuskattur fyrirtækja	15%	15%	18%
Tryggingagjald	5,34%	7%	8,60%
Tekjuskattur	24,10%	24,1% / 32,1%	24,1% / 27% / 33%
Meðalútsvar	13,10%	13,10%	13,10%
Nýir skattar	-	-	5,6 ma.kr.
Auðlegðarskattur	-	-	1,25%*

\*Leggst á eignir umfram 90 m.kr. hjá einstaklingum og 120 m.kr. hjá hjónum

Óhætt er að segja að fyrirliggjandi skattbreytingarnar séu verulegar. Stefnt er að breyttu fyrirkomulagi og hlutfalli nærri allra núverandi skattstofna en auk þess er stefnt að upptöku nýrra skatta. Í stað núverandi tekjuskatts er áætlað að tekinn verði upp þrepaskiptur tekjuskattur. Hlutfall fjármagnstekjuskatts mun hækka um 80% frá því sem það var í ársbyrjun 2009, en á móti vegur frítekjumark að upphæð 100 þúsund krónur. Þá hækkar tekjuskattur lögaðila úr 15% í 18%. Breytingartillögurnar fela í sér að tekinn er upp þriggja þrepa virðisaukaskattur; 7%, 14% og 25% en auk þess er stefnt á hækkun ýmissa vörugjalda, einkum á áfengi, tóbak og rekstrarvörur bifreiða. Tryggingagjald á launatekjur hækkar um 1,6% til viðbótar við 1,64% hækkun sem átti sér stað í júní. Hlutfallsleg hækkun tryggingagjalds frá ársbyrjun 2009 nemur því 61%. Eignaskattur er tekinn upp að nýju í formi svokallaðs auðlegðarskatts en gert er ráð fyrir að hann beinist að stóreignafólk næstu þrjú ár. Að lokum eru kynntir til sögunnar ýmsir nýir skattar sem leggjast einkum á atvinnustarfsemi í landinu, s.s. orku-, auðlinda- og umhverfisskattar.

Það er því ljóst að gjörbreytt skattaumhverfi blasir við einstaklingum og fyrirtækjum á komandi árum. Breytingarnar eiga sér stað í öllum þáttum skattheimtunnar, þ.e. skattar á launatekjur einstaklinga, arð og vexti fjármagnseigenda, hagnað fyrirtækja, almenna neyslu og eignir heimila. Hversu miklum árangri breytingarnar skila er verulegri óvissu háð. Ástæðan er sú að stjórnvöld feta ótroðnar slóðir með fyrirliggjandi skattabreytingum og hafa lítið samráð haft við heimili og atvinnulíf við undirbúning þeirra. Það er þó ljóst að áhrifanna mun gæta á öllum sviðum samfélagsins eins og nánar verður vikið að í næsta hluta skýrslunnar.

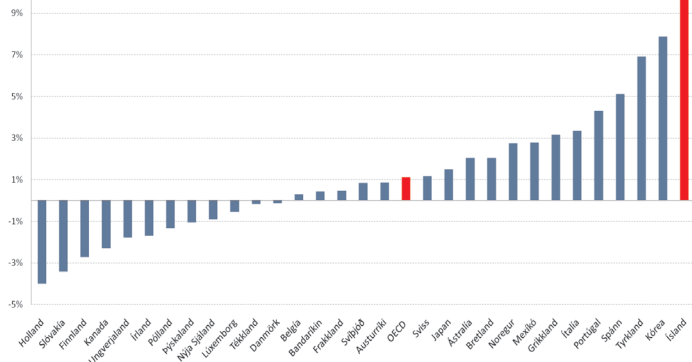
## TEKJUR HINS OPINBERA

Undanfarna tvo áratugi hefur skattkerfi Íslands tekið umtalsverðum breytingum. Hafa þær í flestum tilfellum miðað því að gera kerfið einfaldara með fækkun og breikkun skattstofna. Meðal breytinga sem orðið hafa á þessum tíma eru umtalsverð lækkun á hlutfalli tekjuskatts einstaklinga, afnám hátekjuskatts og ýmissa eignaskatta, einföldun á innheimtu fjármagnstekna og mikil lækkun á tekjuskattshlutfalli fyrirtækja.

Þrátt fyrir þessar lækkanir hafa skatttekjur hins opinbera aukist verulega, hvort sem horft er til raunvaxtar eða hlutfallslegra tekna í samanburði við landsframleiðslu. Þannig hefur hlutfallsleg heildarskattbyrði aukist hratt, þvert á það sem margir hafa viljað halda fram. Þegar þróun skatttekna sem hlutfall af vergri landsframleiðslu er skoðuð til lengri tíma kemur í ljós að hvergi innan OECD hefur skattbyrði aukist hraðar en á Íslandi. Að sama skapi hafa heildartekjur ríkissjóðs aukist hratt að raunvirði, eða um tæplega 50% frá árinu 2000.

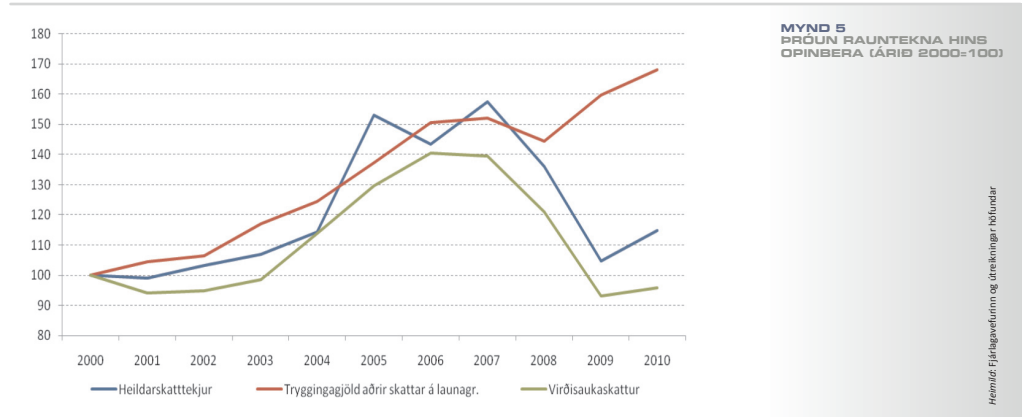
22

**MYND 4**  
BREYTING Á SKATTTEKJUM  
SEM HLUTFALL AF  
LANDSFRAMLEIÐSLU Á  
MEÐAL OECD RÍKJA FRÁ  
ÁRINU 1995 TIL 2007



Þessa þróun í skattbyrði má rekja til tveggja samverkandi þátta. Í fyrsta lagi hafa breytingar á skattkerfinu leitt til þess að heildarskatttekjur eru mjög nærmar fyrir aðstæðum í efnahagslífi. Að því gefnu að útgjaldastefnu hins opinbera sé hagað með skynsamlegum hætti ætti þessi eiginleiki að flokkast undir styrkleika fremur en veikleika. Þannig draga stjórnvöld sjálfkrafa til sín hlutfallslega auknar tekjur þegar þensla ríkir í hagkerfinu og léttu á verðbólguþrýstingi. Að sama skapi lækkar skattheimta verulega þegar í harðbakkann slær og þannig ætti skattkerfið að spyrna gegn samdrætti. Þetta er það sem kallað er sjálfvirk sveiflujöfnun í ríkisfjármálum.

Eins og fram kom í umfjöllun um eðli ríkisfjármála hafa stjórnvöld mikið um það að segja hversu vel tekst að jafna hagsveiflur. Skattkerfi sem draga til sín auknar skatttekjur í þenslu en gefa eftir í tekjuöflun þegar hagkerfið kólnar ættu því að öðru óbreyttu að styrkja fjármálastjórn ríkisins.



Samhliða þessum breytingum á skattkerfinu átti sér stað eitt mesta hagvaxtarskeið í sögu þjóðarinnar. Nær samfelldur vöxtur ríkti frá árinu 1993 og því jukust tekjur hins opinbera í takt við breikkun skattstofna. Ýmsir aðrir fylgifyrskar þensluskeiðs ýttu enn frekar undir þróunina, s.s. hækkunir á eignamörkuðum, stóraukning í innflutningi og mikil velta á fasteignamörkuðum. Það er því ljóst að hluti þess mikla tekjuauka sem átti sér stað hjá hinu opinbera gat seint talist varanlegur. Þvert á móti var um sveiflubundin áhrif að ræða og því hefðu stjórnvöld aldrei átt að gera ráð fyrir öðru en að umræddir skattstofnar myndu rýrna um leið og efnahagslegt jafnvægi myndi nást.

23

## ERFIÐ STAÐA Í KJÖLFAR EFNAHAGSKREPPU

Í kjölfar hruns bankanna hefur staðan í tekjuöflun hins opinbera gjörbreyt. Skattbyrði sem hlutfall af vergri landsframleiðslu lækkaði mest á Íslandi af ríkjum OECD á milli árána 2007 og 2008 eða úr tæplega 41% í 36%. Áætlanir fjármálaráðuneytisins gera ráð fyrir að þetta hlutfall lækki enn frekar árið 2009 og verði nálægt 32% af vergri landsframleiðslu. Þá miklu hækkun sem átti sér stað árin á undan má rekja til sömu þátta, með öfugum formerkjum þó. Mikill samdráttur í umsvifum hefur þregt verulega þá skattstofna sem mynda tekjugrunn hins opinbera og því hafa heildarskatttekjur dregist hratt saman.

Undir eðlilegum kringumstæðum væri þetta mjög jákvæð þróun. Minni skattheimta myndi skapa heimilum og fyrirtækjum í landinu aukið svigrúm og vega á móti þeim samdrætti sem orðið hefur. Þannig myndi skattkerfið stuðla að jöfnun hagsveiflunnar og betri nýtingu framleiðsluþátta. Vandinn sem Íslendingar standa frammi fyrir í kjölfar bankahrunsins setur aftur á móti stjórnvöldum stólinn fyrir dyrnar í þessum efnun. Þar sem skuldastaðan hefur snarversnað og ekki er unnt að reka ríkissjóð með miklum halla á komandi árum þá geta stjórnvöld ekki leyft skattheimtunni að dragast saman líkt og æskilegt hefði verið. Þessu til viðbótar hafa stjórnvöld ekki sýnt nægan aga í útgjaldastefnu sinni til að sveiflujöfnun skattkerfisins fengi notið sín í eins ríkum mæli



og æskilegt hefði verið. Í stað þess að draga úr útgjöldum samhliða skattalækkunum líkt og eðlilegt hefði verið, þá juku stjórnvöld útgjöld verulega.

Mistök stjórnvalda eru því ekki fólgin í uppbyggingu þess skattkerfis sem nú er við lýði heldur frekar vannýtingu á þeim styrkleikum sem í því felast vegna slælegrar hagstjórnar. Svo virðist sem gert hafi verið ráð fyrir meiri stöðugleika í kvikum skattstofnum en ástæða var til, s.s. fjármagnstekjuskatti, tekjuskatti lögaðila, stimpilgjöldum og vörugjöldum bifreiða. Auk þess freistuðust stjórnvöld til að nýta þær umframtekjur sem þenslan skapaði og eyddu þannig út sveiflujöfnunaráhrifum sem annars hefðu átt sér stað. Að lokum leiddi hrun bankanna til þess að heimilum og fyrirtækjum gefst ekki færi á að njóta þeirrar hlutfallslega minnkandi skattbyrði sem fylgir efnahagslegum samdrætti nema með verulegum samdrætti í opinberum útgjöldum.

Heilt á litið býr núverandi skattkerfi þó yfir flestum þeim eiginleikum sem taldir eru æskilegir út frá hagkvæmnissjónarmiðum. Kerfið er tiltölulega einfalt, gagnsætt og skilvirkt. Jaðarskattar eru ekki háir og helstu skattstofnar eru breiðir. Skattar dreifast nokkuð jafnt á atvinnuvegi og raska ekki samkeppnishæfni gagnvart erlendum samkeppnisaðilum. Það er ennfremur mikill styrkleiki fólgin í þeim sveiflujöfnunaráhrifum sem innbyggð eru í kerfið, að því gefnu að stjórnvöld sýni aga í útgjaldastefnu sinni. Að lokum eru skatthlutföll, að undanskildum neyslusköttum, fremur lág í alþjóðlegum samanburði sem ætti að efla styrk hagkerfisins til lengri tíma.

24

## MISRÁÐNAR LEIÐIR Í SKATTAMÁLUM

Allt frá hruni bankanna hefur legið fyrir að mikil uppstokkun væri framundan í ríkisfjármálum. Til að brúa þá gjá sem myndast hefur í rekstri hins opinbera þurfa stjórnvöld að auka skatttekjur og skera niður útgjöld. Hvorug þessara aðgerða er vinsæl enda fela báðar í sér rýrnun lífsgæða fyrir einhverja þátttakendur hagkerfisins.

Þrátt fyrir að fræðilega væri mögulegt að notast eingöngu við aðra aðferðina verður slíkt að teljast fremur óraunhæft og því mátti sjálfkrafa gera ráð fyrir einhvers konar blöndu beggja leiða. Í því fjárlagafrumvarpi sem stjórnvöld hafa lagt fram fyrir árið 2010 liggur þó ljóst fyrir að stjórnvöld ætla að mæta megninu af aðlögun ríkisfjármála með aukinni skattheimtu. Á sama tíma er stefnt að gríðarlega umfangsmiklum breytingum á núverandi skattkerfi sem munu draga verulega úr samkeppnishæfni þess og hagkvæmni.

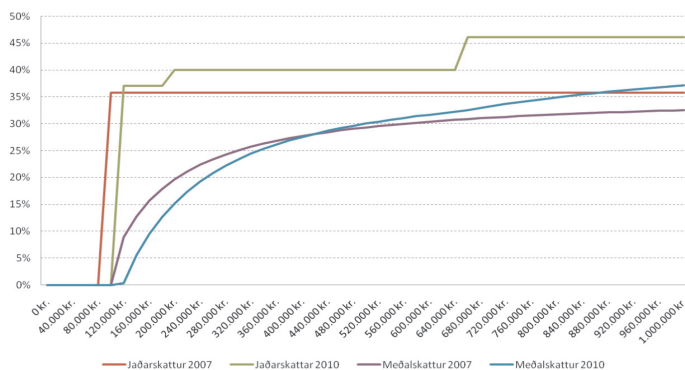
Við núverandi aðstæður þar sem umræðan einkennist af sundrun og hnútukasti hefði verið heppilegt fyrir stjórnvöld að velja leið sem byggir á hagsýni, raunsæi og varðstöðu um heildarhagsmunum. Því miður er ekki hægt að segja að þessi viðmið hafi verið höfð að leiðarljósi. Í stað þess að skera niður óhagkvæm fitulög sem safnast hafa upp í rekstri hins opinbera á undanförunum árum hafa stjórnvöld frekar kosið að leggja byrðarnar á heimili og fyrirtæki með stóraukinni tekjuöflun. Auk þess virðast stjórnvöld hafa litið framhjá þeim margvíslegu áhrifum á hvata og umsvif í hagkerfinu sem fyrirhugaðar skattabreytingar koma til með að skapa. Það er því erfitt að sjá hvernig fyrirbyggjandi skattabreytingar muni efla líf skjör og vaxtarmöguleika hagkerfisins til lengri tíma.



## FJÖLPREPA SKATTKERFI ER AFLEIT HUGMYND

Stærsta grundvallarbreytingin í skattamálum er fólgin í áætlunum stjórnvalda um upptöku þrepaskiptrar skattlagningar á launatekjur einstaklinga. Í stað núverandi kerfis þar sem föst prósentu er innheimt af tekjum umfram ákveðin skattleysismörk er stefnt að upptöku fjórskipts þrepakerfis.

Í grundvallaratriðum er stighækkandi skattkerfi mjög óheppilegt út frá hagfræðilegum sjónarmiðum. Þetta má fyrst og fremst rekja til þeirrar staðreyndar að hvati til frumkvæðis, nýsköpunar, dugnaðar og menntunar dregst saman eftir því sem jaðarábati einstaklinga af verðmætasköpun fer minnkandi. Lykilatriði í þessu samhengi eru jaðarskattar, þ.e. hlutfall skattgreiðslu af síðustu krónunni sem fólk þénar. Því hærri sem jaðarskattar verða, því minni hvata hafa einstaklingar til að skapa aukin verðmæti.



MYND 6  
JADARSKATTAR OG  
MEDALSKATTAR  
LAUNATEKNA ARIÐ  
2007 SAMANBORIÐ  
VIÐ FYRIRLIGGJANDI  
SKATTBREYTINGAR

Hemilfr. Fjármálaáætluneytið og útreikningarholundar

25

Þegar jaðarskattar núverandi skattkerfis eru bornir saman við jaðarskatta fyrirliðgjandi þrepaskattkerfis sést að talsvert miklu munar. Hafa ber í huga að á þessa mynd vantar jaðaráhrif tekna á vaxta- og barnabætur, en vegna tekjutengingar geta jaðarskattar á millitekjuhópa verið allt að 14% hærri en meðfylgjandi mynd sýnir. Þess ber einnig að geta að ekki hefur verið tekið tillit til annarra jaðarbreytinga sem fylgja skattabreytingum stjórnvalda. Tryggingargjald hækkar úr 5,34% í 8,6% og ætti hækkunin því raunverulega að bætast við þau hlutföll sem birtast á meðfylgjandi töflu. Að auki er gert ráð fyrir aukinni tekjutengingu barna- og vaxtabóta í tillögum ríkisstjórnarinnar, sem eykur enn frekar jaðarskatta.

Þegar tekið hefur verið tillit til allra jaðaráhrifa við greiðslu launa, þ.e. tekjuskatts, tryggingagjalds, framlags í samtryggingasjóði lífeyriskerfis og tekjutengingar bótagreiðslna, geta jaðarskattar á launagreiðslur numið allt að 60% eftir breytingarnar. Þessar prósentur ná hæsta gildi sínu hjá millitekjuhópum, enda hætta tekjutengingar bótagreiðslna að hafa áhrif þegar laun verða mjög há.

Háir jaðarskattar draga ekki eingöngu úr verðmætasköpun heldur auka þeir einnig hvata til undanskota. Það er því önnur hagræn staðreynd sem ber að hafa í huga. Því hærri sem jaðarskattar verða því meiri líkur eru á svartri atvinnustarfsemi með tilheyrandi búisfjum fyrir hagkerfið.

Þessu til viðbótar eru einfaldari ástæður fyrir óhagkvæmni þrepaskipts skattkerfis. Í ljósi stóraukins flækjustigs mun umsýslukostnaður af nýju skattkerfi aukast til muna. Fyrir launafólk með óreglulegar tekjur verður mikið um leiðréttingar og eftirágreiðslur sem skapar aukið utanumhald fyrir viðkomandi einstaklinga og fyrirtæki. Þetta dregur bæði úr fyrirsjáanleika í tekjustreymi ríkissjóðs sem og launafólks. Aukin vinna fellur til við eftirlit á vegum skattstjóra og innheimtuaðila og framtalsgerð verður flóknari og kostnaðarsamari. Að lokum munu fyrirtæki og stofnanir neyðast til þess að gera breytingar á launa- og bókhaldskerfum sínum, en slík kerfi eru mjög misjafnlega sveigjanleg. Breytt skattkerfi mun því leiða til umtalsverðs beins kostnaðar innan stjórnsýslu og atvinnulífs.

## **SKILAR ÞREPASKIPT SKATTKERFI JÖFNUÐI?**

Stjórnvöld hafa opinberlega gefið út þá skoðun að stefnt sé að því að skattlagning hafi sem minnst áhrif á ákvarðanir aðila í hagkerfinu. Að sama skapi eru opinber markmið þeirra að skattkerfið sé einfalt og gagnsætt. Ljóst er að með því að taka upp þrepaskipt skattkerfi er gengið þvert á þessi viðmið. Eins og gerð er grein fyrir hér að ofan er þrepaskipt skattkerfi einnig óhagkvæmt í hagrænum skilningi. Það má því gera ráð fyrir að stjórnvöld stefni að umræddum breytingum af hugmyndafræðilegum ástæðum. Með öðrum orðum telji þau sanngjarnara að skattbyrðin dreifist með auknum þunga á þá tekjuhærri og eru tilbúin að fórna hagkvæmni skattkerfisins til að þjóna því markmiði.

26

Það er ljóst að sitt sýnist hverjum í þeim efnunum og ákveðin atriði sem gagnlegt er að hafa í huga við slíkt mat. Það skattkerfi sem hefur verið við lýði undanfarin ár hefur þann eiginleika að hlutfallsleg skattlagning fer hækkandi eftir því sem tekjur verða hærri. Það er því ljóst að þeir tekjuháu greiða ekki einungis hærri skatta, heldur greiða þeir einnig stærri hluta af tekjum sínum í skatt. Þrátt fyrir þetta breytast jaðarskattar ekki með hærri tekjum og því er sneitt hjá þeim vandamálum sem fylgja hækkandi jaðarsköttum.

Þegar horft er til stighækkandi tekjuskatts verður einnig að hafa í huga að skilvirkni endurdreifingar er sjaldnast fullkominn þar sem laun og verðlag á markaði lagar sig að einhverju marki að því skattkerfi sem er til staðar hverju sinni. Há skattlagning á einstaklinga sem skapa mikil verðmæti getur því leitt til þess að mun kostnaðarsamara verður fyrir innlend fyrirtæki að ráða slíka starfsmenn en fyrir erlenda samkeppnisaðila. Þetta mun veikja samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja í alþjóðlegu samhengi.

Að lokum er ljóst að vel menntuðu og hæfileikaríku starfsfólki, sem oft hefur tiltölulega háar tekjur, þjóðast helst góð tækifæri erlendis. Verði íslenskt skattkerfi óvilhellt hátekjufólki er því raunveruleg hætta á því að varanlegur fólksflótti eigi sér stað úr þeim hópi. Þar sem þessir einstaklingar skapa mestu verðmætin stæði skattkerfið eftir með þrengri skattstofna og minni mannauð. Þannig væri beinlínis unnið gegn efnahagslegri endurreisn og langtímahagvexti hagkerfisins.

Líti stjórnvöld svo á að nauðsynlegt sé að hækka skatta á launatekjur einstaklinga ættu þau því að gera það með einfaldari hætti. Aukið flækjustig, meiri kostnaður og

utanumhald, hærri jaðarskattar, minni fyrirsjáanleiki, minni hvati til verðmætasköpunar og aukin skattaundanskot eru allt fylgifiskar flókinna þrepaskiptra skattkerfa. Núverandi skattkerfi er einfalt, gagnsætt og skilvirkt og því ómögulegt að sjá hvernig breytingar í þá átt sem stjórnvöld stefna að gætu skilað aukinni hagkvæmni í skattheimtu.

## **ÓEÐLILEG HÆKKUN FJÁRMAGNSTEKJUSKATTS**

Um miðjan síðasta áratug var skattlagning fjármagnstekna samræmd og einfölduð til muna. Fyrir upptöku fjármagnstekjuskatts voru mismunandi fjármagnstekjur skattlagðar á ólíkan máta. Þannig voru vaxtatekjur skattfrjálsar á meðan arðgreiðslur og söluhagnaður voru skattlögð eins og launatekjur umfram tiltekin skattleysismörk. Þetta fyrirkomulag leiddi til tvísköttunar á ávöxtun hlutafjár sem hefur vafalítið dregið verulega úr fjárfestingu í atvinnurekstri. Með upptöku fjármagnstekjuskatts var skattlagning vaxtatekna, arðs, söluhagnaðar og leigutekna samræmd.

Ástæður þess að fjármagnstekjur var hafður umtalsvert lægri en skattur á launatekjur má einkum rekja til fimm þátta.

Í fyrsta lagi eru fjármagnstekjur mjög kvikur skattstofn. Svo framarlega sem frelsi ríkir í fjármagnsflutningum geta fjárfestar flutt fjármagn sitt á milli landa með mjög auðveldum hætti. Breytt fjárfestingaumhverfi, s.s. vegna hærri fjármagnstekjuskatts, getur því dregið snögglega úr erlendri fjárfestingu hérlandis auk þess sem innlendir fjármagnseigendur gætu kosið að ávaxta fjármuni sína í öðrum hagkerfum. Þrátt fyrir tímabundinn höft á fjármagnsflutningum gera stjórnvöld ráð fyrir afnámi þeirra í náninni framtíð. Hækkun á fjármagnstekjuskatti er ekki eingöngu til þess fallinn að rýra umræddan skattstofn heldur getur hún einnig ýtt undir fjármagnsflotta sem yrði til þess að auka þrýsting á gengi krónunnar í kjölfar afnáms hafta.

27

Í öðru lagi ýtir lægri fjármagnstekjuskattur undir sparnaðarstig í hagkerfinu og uppbyggingu fjármagnsstofna. Endurreisn atvinnulífs og hruninna fjármagnsstofna getur eingöngu átt sér stað með tvennum hætti. Annars vegar má nýta innlendan sparnað til fjárfestinga og hins vegar má leita eftir erlendu lánsfé. Hvort tveggja verður fyrir áhrifum af hækkandi fjármagnstekjuskatti. Þar sem fjárfestar meta hagnað sinn að teknu tilliti til skattalegra áhrifa leiðir aukin skattlagning á fjármagnstekjur til hærri fjármagnskostnaðar fyrir fyrirtæki og stofnanir. Nú þarf atvinnulíf á nýju innlendu fjármagni að halda og auknum vilja erlendra aðila til nýfjárfestinga og því ljóst að veruleg hækkun á fjármagnstekjuskatti er afar óskynsamleg aðgerð. Með henni vinna stjórnvöld bókstaflega gegn endurreisn hagkerfisins og framlengja ástand stöðunar.

Í þriðja lagi hefur þegar verið innheimtur tekjuskattur af fjármagnstekjum í formi tekjuskatts lögaðila. Áður en fyrirtæki greiða arð þurfa þau að skila hagnaði. Af þeim hagnaði er greiddur tekjuskattur. Það er því einungis hagnaður eftir skatt sem stendur eftir til ráðstöfunar og af honum greiðist fjármagnstekjuskattur þegar greitt er til hluthafa. Eiginlegur skattur á fjármagnstekjur er því fjármagnstekjuskattur að viðbættum áhrifum vegna tekjuskatts lögaðila og því mun nær skatti á launatekjur en oft er haldið fram.

Í fjórða lagi er greiddur skattur af gengishagnaði en ekki fæst endurgreiðsla vegna gengistaps. Einfalt dæmi er gott til útskýringar. Ef fjárfestir tapar helmingi fjármuna sinna yfir árið greiðir hann engan fjármagnstekjuskatt enda hagnaðurinn ekki til staðar. Árið eftir nær hann að endurheimta upphaflegt virði fasteignar sinnar. Enginn hagnaður hefur átt sér stað yfir árin tvö, en þar sem fjárfestingin tvöfaldaðist seinna árið neyðist viðkomandi til að greiða fjármagnstekjuskatt af endurheimtum fjármunum. Þessi vandi er ríkari núna en nokkru sinni fyrr þar sem mikil óvissa ríkir um þróun efnahagslífs. Til samanburðar geta launatekjur aldrei orðið neikvæðar og því engar líkur á að launþegar lendi í svipuðum vanda vegna tekjuskatts.

Að lokum er ekki gerður greinarmunur á nafn- og raunávöxtun við útreikning fjármagnstekna og því er oft um eiginlegan eignaskatt að ræða, fremur en tekjuskatt. Sem dæmi má nefna ef nafnávöxtun fjárfestingar er 15% á sama tíma og verðbólga er 15% er ljóst að fjárfestir hefur ekki hagnast á fjárfestingu sinni. Engu að síður þar hann að greiða fjármagnstekjuskatt af nafnávöxtuninni og endar því með neikvæða raunávöxtun, sem segja má að sé ígildi eignaskatts.

Ein meginástæða stjórnvalda fyrir hækkun fjármagnstekjuskatts virðist vera að sporna gegn misnotkun á núverandi kerfi. Með því er vísað til þess að einyrkjar stofni einkahlutafélag í kringum atvinnurekstur sinn, greiði sér of lág laun og borgi hagnað starfseminnar út sem arð. Þannig séu þeir raunverulega að lækka eiginlegan tekjuskatt launa. Ljóst má vera að stjórnvöld væru að fórna miklu til fyrir lítinn ávinning ef þau hækka fjármagnstekjuskatt af þessum sökum. Jafnvel mætti líkja þessu við að nota fallbyssu við rjúpnaveiðar. Í stað þess að hækka fjármagnstekjuskatt ættu stjórnvöld mun frekar að beina sjónum að rót vandans, þ.e. reiknuðu endurgjaldi. Með því að skerpa reglur og herða eftirlit mætti leysa vandann með mun minni fórnarkostnaði í formi neikvæðra hagrænna afleiðinga hækkaðs fjármagnstekjuskatts.

Hækkun fjármagnstekjuskatts mun mögulega skila auknum tekjum meðan vaxtastig er hátt og höft ríkja í fjármagnsflutningum. Það verður þó að flokkast undir ótrúlega skammsýni ef stjórnvöld leyfa sér að taka ákvörðun útfra þeim forsendum, enda hlýtur meginmarkmiðið að felast í uppbyggingu varanlegra og sterkra skattstofna. Það er að öllu leyti ljóst að hækkun á fjármagnstekjuskatti um 80% er aðför að íslensku atvinnulífi og mun stórskaða hagkerfið til lengri tíma.

## **STÓRAUKIN SKATTLAGNING Á ATVINNULÍF**

Svo virðist sem stjórnvöld geri sér ekki fyllilega grein fyrir þeim gjörbreyttu aðstæðum sem íslenskt viðskiptalíf býr við í kjölfar þeirrar fjármála- og gjaldeyriskreppu sem nú stendur yfir. Hrun krónunnar, viðvarandi verðbólga og háir stýrivextir hafa lagt efnahagsreikninga stórs hluta viðskiptalífsins í rúst. Á sama tíma hafa rekstraraðstæður hríðversnað sem sést best á þeirri staðreynd að einkaneysla hefur dregist saman um nærri 30% frá því hámarki hennar var náð árið 2007 og fjárfesting einkaaðila hefur hrunið um ríflega 60% á sama tíma. Það er því erfitt að sjá hvernig stjórnvöld geta komist að þeirri niðurstöðu að frekari skattlagning á atvinnurekstur sé vænleg leið til árangurs.

Mestu munar um hækkun tryggingagjalds. Á sumarmánuðum hækkuðu stjórnvöld tryggingagjald úr 5,34% í 7%. Fyrir næsta ár er gert ráð fyrir að gjaldið hækki enn frekar og verði 8,6%. Heildarhækkun tryggingagjalds nemur því um 60% á einu ári. Gert er ráð fyrir að í heildina nemi auknar tekjur ríkissjóðs af þessum hækkunum 24 milljörðum króna. Þetta á að gerast á sama tíma og flest fyrirtæki berjast í bökkum, atvinnuleysi er í hæstu hæðum og efnahagsleg umsvif í einkageiranum hafa hrunið saman. Því má gera ráð fyrir að breytingin stuðli að enn meiri fjölgun gjaldþrota fyrirtækja með tilheyrandi aukningu í atvinnuleysi.

Hækkun tryggingagjalds leggst harðast á atvinnugreinar sem byggja tekjur sínar á mannauði fremur en fjármagni. Á tímum þar sem fjármagnsstofnar hafa hrunið og tækifæri til nýsköpunar og einkaframtaks liggja fyrst og fremst í mannauð og hugviti getur þetta því ekki talist skynsamleg hagfræði.

Til viðbótar við hækkun tryggingagjalds ætla stjórnvöld að leggja sértæka skatta á orkunotkun og kolefnislosun. Þessari skattlagningu er því einkum beint að ákveðnum greinum atvinnulífsins. Orkuskattar lenda aðallega á stóriðju og iðnaði en þeir sem bera mestar byrðar vegna kolefnisgjalds eru samgöngufyrirtæki og sjávarútvegur. Eitt af því sem talið er einkenna hagkvæmt skattkerfi er að skattlagning hafi ekki áhrif á samkeppnisumhverfi. Þá er bæði átt við innbyrðis samkeppnistöðu innlendra atvinnugreina sem og stöðu íslenskra fyrirtækja gagnvart erlendum samkeppnisaðilum. Orku- og kolefnisskattar leggjast með ólíkum hætti á atvinnugreinar í landinu auk þess sem þær draga úr samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja. Það er því ljóst að þessi skattlagning gengur gegn fyrrnefndum markmiðum.

29

Auk þess vega ýmsar aðrar fyrirliggjandi skattahækkanir að rekstrarskilyrðum íslenskra fyrirtækja. Óþarfi er að fjölýrða um hækkun tekjuskatts á lögaðila en með þeirri hækkun er lögð enn ein hindrun á milli fjárfesta og atvinnulífs. Kostur þeirrar hækkunar er þó fólgin í þeirri staðreynd að skatturinn leggst eingöngu á þau fyrirtæki sem skila hagnaði og mun því ekki fjölga þeim fyrirtækjum sem lenda munu í gjaldþroti á næstunni.

Breytingar á neyslusköttum, s.s. tilfærsla ýmissa vara í herra virðisaukaskattsþrep, aukið misræmi í skattlagningu vörutegunda, hækkun á áfengisgjaldi, handahófskennd vörugjöld og fjölgun virðisaukaskattsþrepa gerir ýmsum atvinnugreinum erfitt fyrir. Þetta á ekki síst við um innflutningsaðila, ferðaþjónustuna og ýmis framleiðslufyrirtæki. Með hækkun á neyslusköttum eru stjórnvöld einnig að auka við verðbólgu enda gætir áhrifanna beint í verðlagsmælingum.

Það skýtur skökku við að ríkisstjórnin skuli þannig draga út hvata Seðlabankans til að lækka vexti og auka við vanda fyrirtækja með háan fjármagnskostnað. Telji stjórnvöld sig knúin til að hækka óbeina skatta hefði verið æskilegra að miða að einfaldari breytingum á og bíða jafnvel með breytingar þar til verðbólga hefur hjaðnað.

Að lokum er eignaskattar líkt og boðaðir hafa verið óheppilegir, hvort sem þeir eru lagðir á til skamms eða langs tíma. Skattlagning eigna vegur enn frekar að fjárfestingaumhverfi

á Íslandi auk þess sem það er vel kunn staðreynd að með eignasköttum er sama fjármagn margskattlagt. Þetta letur fólk til sparnaðar, dregur úr virkni fjármagnsmarkaða og dregur úr vilja frumkvöðla til áhættufjárfestinga. Allir umræddir þættir eru til þess fallnir að draga úr aðgengi að fjármagni og hægir því á endurreisnarferli hagkerfisins.

## **HORFUR TIL LENGRI TÍMA**

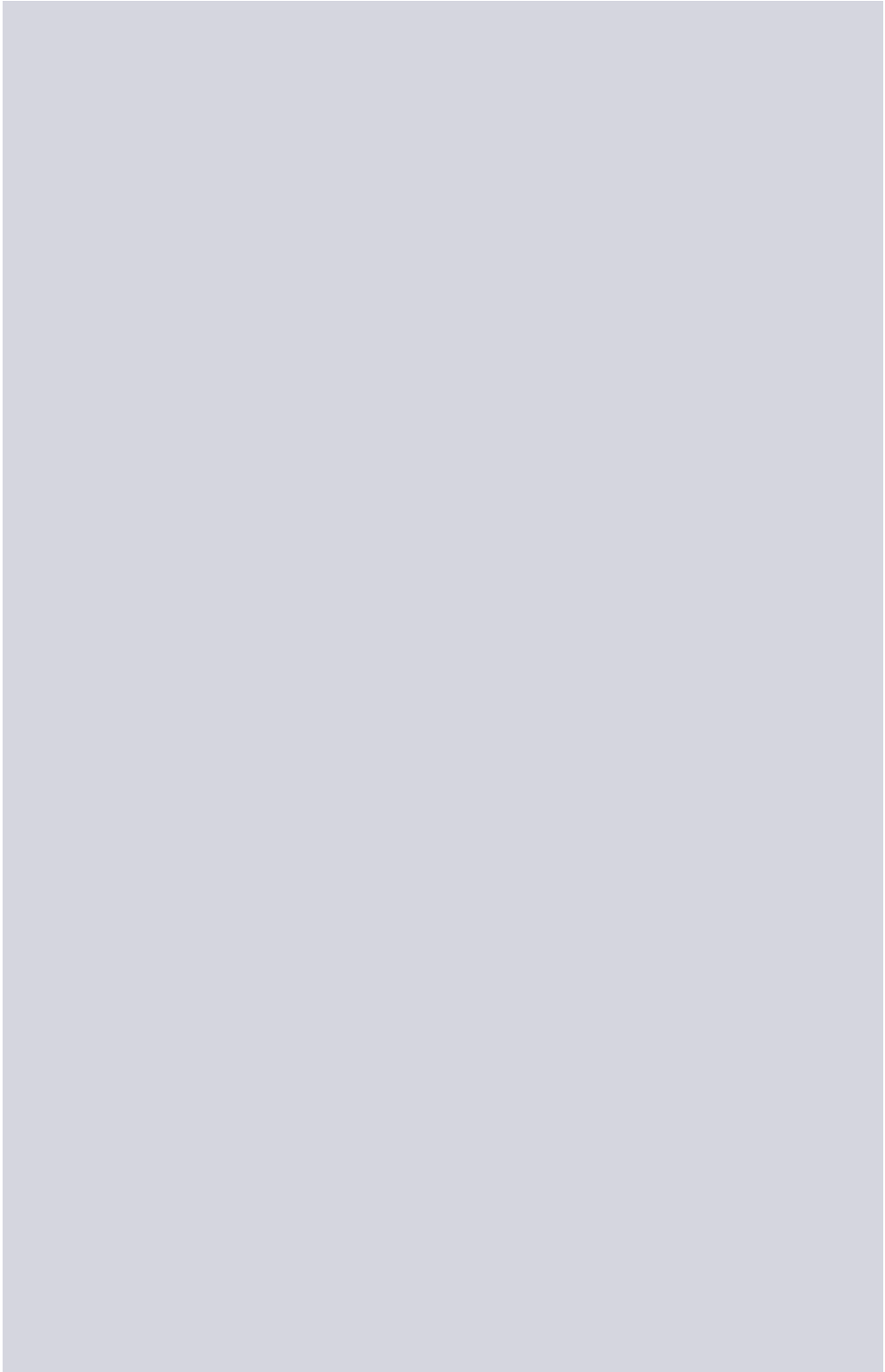
Þegar horft er til þeirra þátta sem vega þyngst í rekstri fyrirtækja kemur glögglega í ljós að rekstrarumhverfi fyrirtækja á Íslandi er ekki upp á marga fiska um þessar mundir. Mikil óvissa ríkir í efnahagsmálum, fjármagnsmarkaðir eru í lamasessi, gjaldeyrismarkaðir eru lokaðir að hluta, eftirspurn hefur dregist hratt saman og bankakerfið er í endurskipulagningarferli. Þessu til viðbótar stefnir nú í að skattkerfið, sem fram til þessa hefur reynst nokkuð samkeppnishæft, verði mun óhagfelldara fyrir atvinnustarfsemi en áður. Ef endanlegt markmið stjórnvalda felur í sér að verja líf skjör í landinu og stuðla að skjótum bata efnahagslífsins verða þau að sýna meiri framsýni í skattastefnu sinni en raun ber vitni.

Verðmæti verða til með fjármagni og mannauð. Saman skapa þessir tveir þættir tækniframfarir sem eru til lengri tíma grundvöllur bættra lífskjara, hérlendis sem og annars staðar. Til að fá notið þessara ávaxta verður að búa svo um hnútana að atvinnu- og fjárfestingarumhverfi hér sé eftirsóknarvert. Ekki verður betur séð en að skattastefna stjórnvalda stefni að þveröfugu marki, þ.e. að hrekja burt fjármagn og verðmætt vinnuafli.

30 Í stað þeirra gagngeru breytinga sem nú er stefnt að ættu stjórnvöld að setja sér einfalt markmið um að hér verði engir nýir skattar lagðir á. Með því er hinsvegar ekki útilokað að stjórnvöld auki skatttekjur. Með skattahækkunum á núverandi stofnum má vel ná fram sambærilegum tekjum og stefnt er að. Mikilvægt er að stjórnvöld hafi þó í huga misjafnt eðli skattstofna og miði að því að raska starfsemi hagkerfisins sem allra minnst. Þannig munu skattstofnar eflast hratt á nýjan leik og tekjur ríkissjóðs aukast án frekari breytinga á skattkerfinu.

Að sama skapi er mikilvægt að stjórnvöld leggi spilin á borðin hvað varðar framhald í ríkisfjármálum. Til að fyrirtæki, einstaklingar og fjárfestar geti gert langtímaáætlanir er mikilvægt að stjórnvöld staðfesti að ekki verði um frekari raskanir á skattkerfinu að ræða. Óvissa er alvarlegt mein í íslensku efnahagslífi um þessar mundir og því meira sem úr henni dregur, því fyrr mun trúverðugleiki hagkerfisins eflast.

Góð vísa er aldrei of oft kveðin og því er ástæða til að endurtaka þau tilmæli sem fram komu í inngangi skýrslunnar. Í stað þess að reyna að ná til sín sem stærstri sneið af kökunni ættu stjórnvöld að einbeita sér að því að næra og byggja upp hagkerfið til að kakan geti stækkað sem fyrst á nýjan leik. Með því má verja störf, almenn líf skjör og sjálfbærni hagkerfisins til lengri tíma.



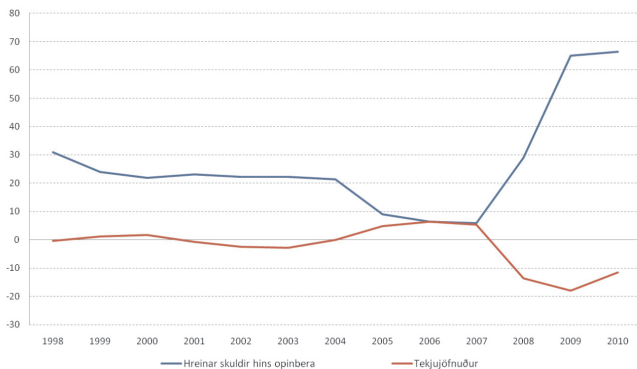
## ÚTGJÖLD HINS OPINBERA

Þegar horft er til þróunar í ríkisfjármálum áratuginna fram að hruni bankanna gæti við fyrstu sýn virst sem hér hafi ríkt ábyrg og aðhaldssöm fjármálastefna. Skuldir fóru minnkandi sem hlutfall af landsframleiðslu frá miðjum síðasta áratug og myndarlegur tekjuafgangur var á rekstri ríkissjóðs árin 2005 til 2007. Ef betur er að gáð kemur hins vegar í ljós að mikið hefur vantað upp á til að hægt sé að tala um aðhaldssama stefnu í ríkisfjármálum. Þannig hafa heildarútgjöld sem hlutfall af landsframleiðslu aukist á umræddu tímabili, þrátt fyrir mikinn hagvöxt. Tekjuafgangur og bætt skuldastöðu mátti því eingöngu rekja til stórauðna tekna og mikils vaxtar hagkerfisins.

Það er afar óheppilegt að stjórnvöldum hafi ekki tekist að nýta þá tímabundnu þenslu sem átti sér stað til að draga úr umsvifum hins opinbera og safna ríkulegri sjóðum. Þar sem fyrir lá að framleiðslustig hagkerfisins var langt yfir jafnvægi er sérstaklega á mælisvert að stjórnvöld skyldu ekki hemja útgjaldavöxt að neinu marki. Eins og komið hefur á daginn er mun sársaukafyllra að hemja ríkisútgjöld þegar sverfur að, enda ýmsir útgjaldaliðir sem hækka sjálfkrafa á samdráttarskeiðum.

32

MYND 7  
ÞRÓUN HREINNAR  
SKULDASTÖÐU  
HINS OPINBERA OG  
TEKJUJAFNAÐAR



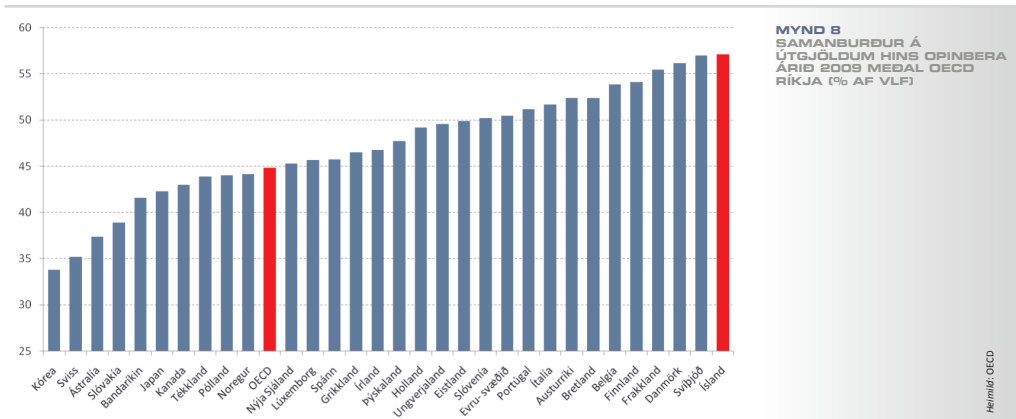
Heimildir: Fjármálaáætluneynd

Útgjaldapróun hins opinbera hefur verið á skjön við þróun annarra ríkja innan OECD. Þannig hafa útgjöld sem hlutfall af landsframleiðslu heldur dregist saman meðal OECD ríkja á sama tíma og þau hafa vaxið héraendis, sérstaklega þegar horft er yfir lengra tímabil. Árið 1997 voru aðeins 7 af þeim 28 OECD ríkjum sem gögn liggja fyrir um með lægri hlutfallsleg útgjöld samanborið við landsframleiðslu en Ísland. Á þeim tíma var hlutfallið á Íslandi það sama og meðaltal ríkja innan OECD. Árið 2007 var Ísland komið um miðjan hóp og hlutfall útgjalda var um 3% hærra en meðaltal innan OECD. Lægst var hlutfallið í Ástralíu og Írlandi en þar námu útgjöldin 34% og 34,7% af landsframleiðslu.



Hæst voru útgjöldin í Svíþjóð og Frakklandi þar sem hlutföllin voru 53,8% og 53%. Í kjölfar fjármálakreppunnar hafa staða og horfur ríkisútgjalda í alþjóðlegum samanburði versnað enn frekar. Árið 2009 er gert ráð fyrir að heildarútgjöld hins opinbera nemi 57% af landsframleiðslu sem væru þá hæstu hlutfallslegu útgjöld allra OECD-ríkja. Jafnvel þótt hagvöxtur yrði riflegur á næstu árum þyrfti að koma til mikils niðurskurðar í opinberum útgjöldum ætli Íslendingar að standa nærri meðaltali OECD.

Ef horft er enn lengra aftur í tímann kemur í ljós að þessi þróun hefur verið viðvarandi enda var hlutfall útgjalda á Íslandi talsvert fyrir neðan meðaltal OECD fyrir um 30 árum síðan. Yfir þetta tímabil hafa hlutfallsleg útgjöld hins opinbera hækkað að meðaltali um 5% af landsframleiðslu á meðal OECD ríkja á sama tíma og hækkunin er um 25% á Íslandi. Vöxtur ríkisútgjalda hefur því verið fimm sinnum hraðari hérlendis. Þessi þróun á sér tæpast hliðstæðu í heiminum.



Útgjöld hafa vaxið í öllum málaflokkun, en mismiklum mæli þó. Þegar horft er aftur til ársins 2000 hafa raunútgjöld\* ríkissjóðs hækkað um nærri 50% fram til ársins 2009. Raunútgjöld til samgöngumála hafa aukist um 119% á umræddu tímabili, útgjöld til umhverfismála hafa aukist um 57%, útgjöld til menntamála um 54% og útgjöld til heilbrigðis- og velferðarmála um 52%.

Með þetta í huga er ljóst að verulegt svigrúm er til niðurskurðar í ríkisútgjöldum. Eins og komið hefur fram er mikilvægt að jafnvægi ríki í umfangi hins opinbera samanborið við einkageirann. Það hníga því öll rök að því að stjórnvöld ættu að leggja áherslu á að draga úr útgjöldum fremur en að auka tekjuöflun.

## OPINBERUM STARFSMÖNNUM FJÖLGAR ÖRT

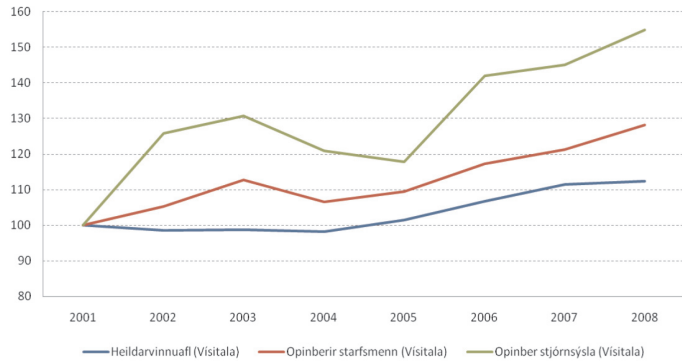
Sá liður sem vegur þyngst í auknum útgjöldum hefur verið launakostnaður. Samkvæmt úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins var launakostnaður hins opinbera árið 2005, sem hlutfall af landsframleiðslu, hærri hér en hjá nokkru öðru Evrópusambandsríki að Danmörku og Svíþjóð undanskildum. Fyrir tveimur og hálfum áratug var Ísland á meðal þeirra sem höfðu lægsta hlutfallið í sama hópi. Þegar horft er yfir styttra tímabil kemur í ljóst að launakostnaður hins opinbera hækkað um 41% að raungildi frá 2000 til 2008.

\* Útgjöld að teknu tilliti til verðlagsbreytinga

Ekki liggja fyrir nákvæmar tölur um fjölda opinberra starfsmanna en hægt er að áætla fjölgun þeirra með því að skoða þá flokka í vinnumarkaðstölum Hagstofu Íslands þar sem starfsmenn eru að megninu til á launaskrá hjá hinu opinbera. Á tímabilinu 2001 til 2008 fjölgaði starfsfólki í þessum flokkum um 28%\* á sama tíma og heildarvinnuafli jókst um 12%. Það er því ljóst að sífellt fámennari hópur sér um fjármögnun á rekstri hins opinbera. Sérstaka athygli vekur að starfsmönnum í opinberri stjórnýslu hefur fjölgað um 55% á umræddu tímabili.

**MYND 9**  
SAMANBURÐIR Á VEXTI  
STARFSMANNA Á  
OPINBERUM OG ALMENNUM  
VINNUMARKAÐI (2001=100)

Heimildir: Hagstofa Íslands og Útreikningarhöfundar

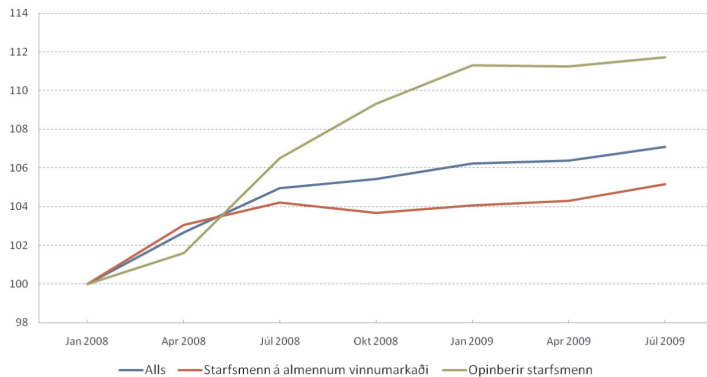


34

Í kjölfar þeirra efnhagslegu sviptinga sem hafa átt sér stað undanfarið ár hafa þessi hlutföll skekkst enn frekar. Atvinnulausum hefur fjölgað um ríflega 10.000 og ljóst má vera að meginþorri þeirra sem misst hafa vinnuna tilheyrðu áður almennum vinnumarkaði.

**MYND 10**  
FRÖJN LAUNA HJÁ  
STARFSMÖNNUM Á  
OPINBERUM OG ALMENNUM  
VINNUMARKAÐI  
(JAN 2008=100)

Heimildir: Hagstofa Íslands



Það er ekki eingöngu vaxandi fjöldi ríkisstarfsmanna sem veldur mikilli aukningu í launakostnaði heldur hafa launakjör opinberra starfsmanna orðið sífellt betri. Nú er svo komið að laun ríkisstarfsmanna eru hærri að meðaltali en laun á almennum vinnumarkaði. Þegar launagreiðslur ríkisins\*\* eru bornar saman við fjölda ársverka kemur í ljós að árið 2008 námu meðallaun starfsmanna ríkisins 475 þúsund krónum. Á sama tíma voru meðallaunin 454 þúsund krónur á almennum vinnumarkaði samkvæmt

\* Þessar niðurstöður eru í takt við nýlegt svar fjármálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi um sama mál  
 \*\* Að frádregnum almennum launatengdum gjöldum

launarannsókn Hagstofu Íslands. Miðgildi launa á almennum vinnumarkaði var enn lægra eða 383 þúsund krónur, sem gefur til kynna að meðallaun hafi verið dregin upp af mjög háum launum fámenns hóps. Það er því ljóst að þá þegar voru laun opinberra starfsmanna orðin hærri en starfsfólks á almennum vinnumarkaði.

Frá þessum tíma hefur gliðnað enn frekar í sundur. Þetta má sjá með því að bera saman þróun á vísitölu launa opinberra starfsmanna og launa á almennum markaði. Frá miðju ári 2008 fram á mitt ár 2009 hækkuðu laun á almennum markaði um 1,5%. Á sama tíma hækkuðu laun opinberra starfsmanna um 9,5%.

Til viðbótar við þetta njóta opinberir starfsmenn almennt meiri fríðinda en starfsmenn á almennum vinnumarkaði. Starfsöryggi er meira, lífeyrisréttindi eru miklum mun betri, vinnutíminn er styttri og opinberir starfsmenn komast fyrr á eftirlaun. Þessi þróun vegur verulega að eðlilegu jafnvægi milli almenns og opinbers vinnumarkaðar.

Til að átta sig á þeim vandamálum sem slíku ójafnvægi fylgir er gagnlegt að taka dæmi. Í Frakklandi eru launakjör ríkisstarfsmanna að jafnaði betri en á almennum vinnumarkað auk þess sem mun meiri starfsfríðindi bjóðast í opinberum störfum. Afleiðingarnar hafa ekki látið á sér standa. Atvinnuleysi hefur verið viðvarandi í langan tíma á sama tíma og atvinnuþáttaka er lægri en gengur og gerist innan OECD. Fjöldi opinberra starfsmanna sem hlutfall af heildarvinnuafli hefur farið vaxandi og útgjöld hins opinbera hafa aukist hratt. Hvert einasta ár í meira en tvo áratugi hefur hið opinbera verið rekið með halla og skuldir þess hafa aukist samhlíða því. Það bendir því flest til þess að fjármálastefna franskra stjórnvalda sé ekki sjálfbær. Ein af veigamestu ástæðunum er að starfskjör opinberra starfsmanna hafa skekkt stöðu vinnumarkaðarins.

35

Þetta eru skilaboð sem eiga fullt erindi til íslenskra stjórnvalda. Í stað þess að notfæra sér mikla eftirspurn eftir sérfræðingum og vel menntuðu starfsfólki á almennum vinnumarkaði til að draga úr hlutfallslegum umsvifum var starfsmönnum í opinberri stjórnsýslu þvert á móti fjölgað hratt eins og ofangreindar tölur bera með sér. Til að bregðast við mikilli samkeppni um hæft starfsfólk var launasvigrúm opinberra stofnana einnig aukið til muna. Kjör þeirra reyndust því mjög samkeppnishæf þó svo að mikil þensla hafi ríkt á vinnumarkaði.

Þrátt fyrir að kaupmáttur hafi vaxið hratt á almennum vinnumarkaði hefur verið mikið um árangurstengdar greiðslur, yfirvinnu og aðrar ívilnanir sem eru ekki hluti af föstum launum. Þetta á ekki síst við um þá hæst launuðu. Sveigjanleiki atvinnurekanda til að draga úr þessum greiðslum er mikill og því hefur kaupmáttur á almennum vinnumarkaði dregist mjög hratt saman í kjölfar fjármálakreppunnar. Laun innan opinbera geirans aðlagast mun hægar eins og sést vel á launaþróun síðasta árs. Það má því segja að kjör opinberra starfsmanna hafi fylgt almennum vinnumarkaði í uppsveiflunni en ekki í niðursveiflunni.

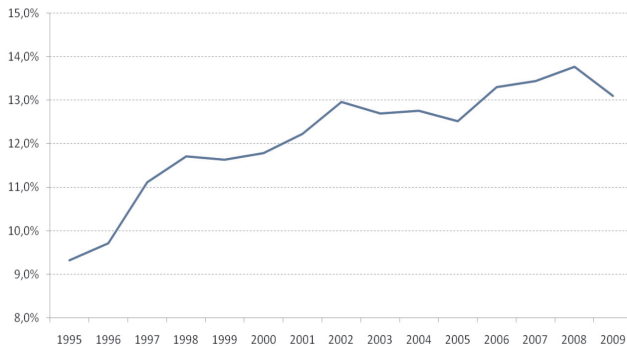
Laun opinberra starfsmanna eru greidd með sköttum og öðrum innheimtum þjónustutekjum. Hlutfallsleg fjölgun starfsmanna þýðir því einfaldlega að skattar

þurfa að hækka og óvalkvæð þjónustugjöld aukast. Að sama skapi dregur hátt hlutfall opinberra starfsmanna úr sveigjanleika vinnumarkaðar, sem hefur þótt einn helsti styrkleiki íslenska hagkerfisins. Það er því afar skaðlegt til lengri tíma ef stjórnvöld bregðast ekki við aðstæðum með sama hætti og stjórnendur fyrirtækja hafa neyðst til að gera, þ.e. með uppsögnum starfsmanna og lækkun launa.

## ÚTGJÖLD SVEITARFÉLAGA

Að lokum er ekki úr vegi að nefna þátt sveitarfélaga þegar rætt er um útgjaldaaukningu hins opinbera. Mikilvægi sveitarfélaga í rekstri hins opinbera hefur vaxið að undanfögnu og standa þau nú fyrir um þriðjungi af heildarútgjöldum. Þetta gerir það að verkum að enn erfiðara hefur reynst að sporna við útgjaldaaukningu opinberra aðila og samhæfing efnahagsstjórnar er flóknari en ella. Sveitarfélögin eru bæði mörg og ólík að stærð sem gerir vandamálið enn erfiðara. Þrátt fyrir að mikið hafi verið um sameiningar sveitarfélaga undanfarna áratugi eru þau enn um 80 talsins og mikill munur er á innbyrðis stærð þeirra.

MYND 11  
ÞRÖUN ÚTGJALDA  
SVEITARFÉLAGA  
(% AF VLF)



Heimild: Fjármálaráðuneytið

Rétt eins og tekjur ríkissjóðs hafa tekjur sveitarfélaga aukist mjög hratt undanfarin ár, en megnið af skatttekjum þeirra helst í hendur við launatekjur. Afkoma sveitarfélaga er því næm fyrir hagsveiflum þó það sé ekki í jafn ríkum mæli og hjá ríkissjóði. Þannig munu tekjustofnar sveitarfélaga ekki rýrna með jafn harkalegum hætti í kjölfar fjármálakreppunnar og gerst hefur hjá ríkissjóði. Enn verr hefur gengið að hemja útgjöld sveitarfélaga en ríkissjóðs. Tekjuafgangur hefur því verið tiltölulega lítil eða neikvæður flest ár í undangenginni uppsveiflu hagkerfisins. Vandamálin virðast að miklu leyti vera þau sömu og hjá ríkissjóði þar sem vaxandi launakostnaður er helsti drifkraftar útgjaldaaukningar.

Núverandi löggjöfum fjármálsveitarstjórna er tiltölulega áhrifalítill. Í sveitarstjórnarlögum segir að við gerð fjárhagsáætlunar skuli hafa hliðsjón af fjárhagslegri stöðu sveitarsjóðs og stofnana sveitarfélagsins. Sveitarstjórn á ennfremur gæta þess sem kostur er að heildarútgjöld, þar með talin rekstrarútgjöld, fari ekki fram úr heildartekjum þess. Afgreiði sveitarstjórn fjárhagsáætlun, ársreikning eða þriggja ára áætlun með halla, skal hún senda eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga greinargerð um ástæðu hallans, aðgerðir til að bæta þar úr og áætlun um framtíðarhorfur í rekstri sveitarfélagsins.

Það sem skapar vanda við þetta fyrirkomulag er heimild sveitarstjórna til að endurskoða og breyta fjárhagsáætlunum sínum á öllum stigum. Þrátt fyrir að sveitarstjórnun sé skylt að semja þriggja ára áætlun, sem ætlað er að vera rammi um árlegar fjárhagsáætlanir, þá er það svigrúm sem þeim er gefið til þess fallið að grafa undan trúverðugleika slíks ramma. Fyrirkomulag fjármála sveitarfélaga skortir því þann aga sem er forsenda hagkvæmrar og skilvirkar fjármálastjórnar.

## SKORTUR Á ÞÁTTÖKU Í HAGSTJÓRN

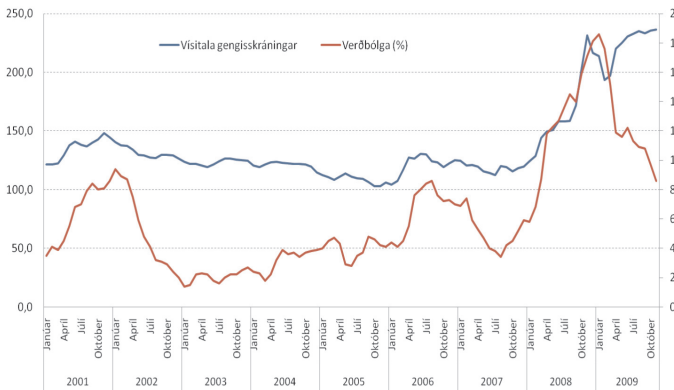
Sú mikla þensla sem hefur átt sér stað í útgjöldum hins opinbera hefur leitt til margvíslegra vandamála. Hlutfallslega aukin umsvif hins opinbera skaða samkeppnishæfni hagkerfisins og vaxandi ójafnvægi á almennum og opinberum vinnumarkaði getur haft ýmsar neikvæðar afleiðingar. Auk þess er ljóst að mikill vöxtur útgjalda vegur að sjálfbærni ríkissjóðs. Fjármálastjórn hins opinbera hefur þó ekki síst skapað vandamál í hagstjórn, enda hafa aðgerðir og ákvarðanir stjórnvalda verið einn helsti orsakavaldurinn að þeim miklu hagsveiflum sem hér hafa ríkt.

Góð efnahagsstjórn felur í sér að framleiðslugeta hagkerfis er nýtt til hins ítrasta, með sem minnstum sveiflum. Eins og aðurnefndar tölur gefa skýrt til kynna stýrir hið opinbera stórum hluta eftirspurnar hagkerfisins og því er mikilvægt að starfsemi þess ýti ekki undir skammtímapenslu og efnahagslegt ójafnvægi.

Árið 2001 ákváðu stjórnvöld að gera verðstöðugleika að höfuðmarkmiði peningamálastefnu Seðlabanka Íslands. Ein mikilvægasta forsenda þess að markmið um verðbólgu náist er að hið opinbera styðji við markmið Seðlabankans. Þetta gera þau með því að haga útgjalda- og tekjustefnu sinni þannig að hún jafni hagsveiflur og stuðli að lágri og stöðugri verðbólgu.

Óhætt er að segja að hlutverk Seðlabankans í þessu samstarfi hafi verið afar krefjandi. Ofan á gríðarlega útgjaldaaukningu stóðu stjórnvöld fyrir röð þensluhvetjandi aðgerða sem gerðu Seðlabankanum nær ókleyft að hemja verðbólgu. Lykilforsenda þess að verðbólgu markmið sé framkvæmanlegt og trúverðugt er að ákveðinn agi sé í ríkisfjármálum. Einkavæðing bankanna, skattalækkanir og uppbygging stóriðju

37



MYND 12  
PRÓUN VERÐBÓLGU  
(HÆGRI ÁS, % Breyting  
á Ársgrunvell) og  
Gengisvísitölu Íslensku  
Króunnar (Vinstri  
ás) frá upptöku  
verðbólgu markmiðs

voru allt afgerandi aðgerðir sem ráðist var í á nokkurra ára tímabili. Ekki má skilja upptalninguna þannig að framangreindar aðgerðir lýsi óæskilegri þróun enda hefðu allar þessar aðgerðir getað eftt hagkerfið til lengri tíma ef rétt hefði verið haldið á spilunum. Augljóslega hefði verið betra að dreifa aðgerðunum yfir lengri tíma og ekki síst mæta aukinni þenslu með verulegum samdrætti í ríkisútgjöldum. Það var hinsvegar ekki gert. Fjármálastjórn hefur því frekar ýtt undir hagsveiflur en dregið úr þeim frá því verðbólgaumarkmið var tekið upp.

Að lokum er vert að nefna innbyggðan sveifluhvata sem núverandi fyrirkomulag fjárlaga skapar. Þannig er gert ráð fyrir að ófyrirséðum verðlagsbreytingum og launahækkum sé sjálfkrafa mætt með samsvarandi leiðréttingu á fjárlagaheimildum. Þetta gengur þvert á þær aðgerðir sem æskilegt væri að stjórnvöld myndu grípa til. Komi til launaskriðs og verðbólguþrýstings er einmitt mest þörf fyrir aukið aðhald af hálfu hins opinbera og því er það algjörlega andstætt sveiflujafnandi hlutverki fjármálastjórnar að auka svigrúm til ríkisútgjalda vegna umframþenslu.

Afleiðingarnar hafa ekki látið á sér standa enda hefur verðbólga verið bæði mikil og viðvarandi. Til að sporna gegn verðbólgu hefur Seðlabankinn haldið vaxtastigi háu sem hefur haft mikil áhrif á fjármagnsflæði og gengi krónunnar. Þrátt fyrir að það megi fyrst og fremst rekja hrun bankakerfisins til stærðar þess og áhættusækni í rekstri, er ljóst að peningastefna Seðlabankans og útpensla hins opinbera hafa ekki orðið til að draga úr líkum á fjármála- og gjalddeyriskeppu.

38

## **ORSAKIR ÚTGJALDAPENSLU**

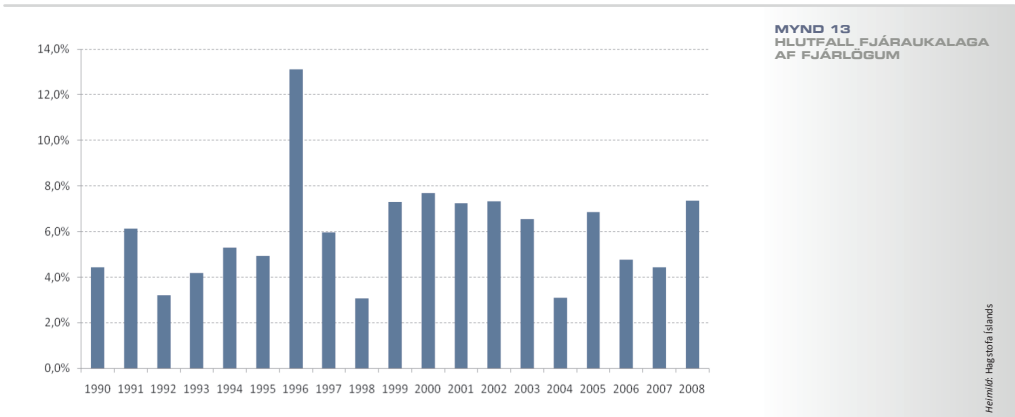
Þegar horft er til orsaka þess að ríkisútgjöld hafa þanist út á síðustu árum liggja þær víða. Eins og komið hefur fram leiðir samsetning núverandi tekjugrunns hins opinbera almennt til þess að tekjur vaxa hlutfallslega hraðar en hagkerfið sjálft í góðæri. Af þessum sökum reyndist stjórnvöldum afar auðvelt að skila afgangi í ríkisrekstri undanfarin ár. Afkoma hins opinbera virtist því endurspegla mun aðhaldssamari stefnu en undirliggjandi útgjaldaþróun sýnir fram á.

Eins og gefur að skilja er hvati til kostnaðaraðhalds lítill þegar úr nægu er að móða. Stjórnámamenn helga sig í mörgum tilfellum ákveðnum málefnum eða hagsmunum tiltekinna kjördæma eða þrýstihópa og vinna að því að almannafé sé veitt í verkefni þeim tengdum. Það er aftur á móti sjaldgæft að stjórnámamenn helgi sig hagsmunavörslu fjöldans og reyni markvisst að draga úr þeim kostnaði sem sértækari verkefni skapa. Þetta er þekkt vandamál úr almannavalsfræðum og á sérstaklega við þegar tekjur eru nægar og stjórnvöld hafa mikið svigrúm til útgjalda. Ýmsir þættir geta ýtt enn frekar undir þessa tilhneigingu, t.a.m. stjórnarsamstarf flokka með ólíkar áherslur, mikill fjöldi ráðuneyta, stutt kjörtímabil og fjölflokkakerfi. Þessir áhrifaþættir eru allir til staðar á Íslandi og leiða almennt til þess að umframtekjur eru síður lagðar til hliðar.

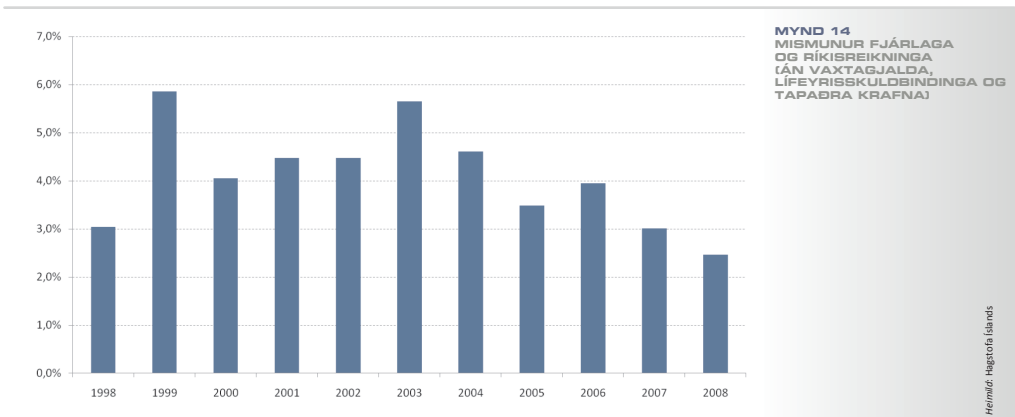
Fyrirkomulag ríkisrekstrar hvetur því beinlínis til enn frekari vaxtar. Alþingismenn leggja áherslu á að verja útgjöld sem beinast að eigin kjördæmum og þeim málaflokkum sem þeir leggja áherslu á. Ráðherrar leggja áherslu á að verja útgjöld til sinna málaflokka og

standa þannig gjarnan í vegi fyrir hagræðingu í rekstri. Forstöðumenn ríkisstofnanna verja útgjöld til sinna stofnanna af ýmsum ástæðum. Ákveðin tilhneiging virðist vera til þess að laungreiðslur fari eftir stærð ríkisstofnanna fremur en hagkvæmni þeirra, sem hvetur forstöðumenn til að stækka stofnanir í stað þess að auka hagkvæmni. Að sama skapi fylgir virðing og vogarafl stofnunum sem eru hlutfallslega stærri. Af þessum sökum eru opinberir starfsmenn orðnir sjálfstæður þrýstihópur í rentusókn, þar sem litið er á aukningu ríkisútgjalda sem forsendu frekari kjarabóta.

Að lokum er ljóst að ein meginorsök þess að ekki hefur tekist að halda útgjöldum hins opinbera í skefjum má rekja til fjárlagaferlisins. Svo virðist sem aga skorti á öllum stigum þess, þ.e. við móttun fjárlaga, þinglega afgreiðslu og framkvæmd þeirra. Helstu veikleikar fjárlagaferlisins lúta að því hvernig mat á fjárþörf byggir aðallega á fjárlögum fyrra árs, ríkisreikningar liggja of seint fyrir til að koma að raunverulega gagni við fjárlagagerð, kerfisbundnu vanmati á fjárlögum og miklum tilflutningi fjárheimilda á milli ára.



Þannig hafa ráðuneyti og stofnanir ítrekað farið fram úr lögfestum útgjaldaramma undanfarin ár án nokkurra afleiðinga eða aðgerða til aðhalds. Þvert á móti eru útgjaldaheimildir nær undantekningalaust auknar í meðförum Alþingis og fjárukalög eru regla fremur en undantekning. Umframútgjöldum er því hvorki mætt með hagræðingu í rekstri né niðurskurði í þjónustu. Afar sjaldgæft er að stjórndendur





stofnana séu látnir sæta lögbundinni ábyrgð fyrir að fara fram úr fjárheimildum og þar sem agaviðurlögum er sjaldan beitt hafa þau lítil áhrif. Gagnsæi ferlisins í heild er þannig verulega ábótavant og umræddur skortur á aga veldur því að fjárlagaferlið er rúið trúverðugleika. Allt gerir þetta fagráðuneytum, fjármálaráðuneyti, ríkisstjórn og Alþingi erfitt um vik að taka á vandamálum og vinna að úrbótum.

Orsakir vandans virðast einnig liggja í togstreitu milli fagráðuneyta og stofnanna annars vegar og fjármálaráðuneytis og fagráðuneyta hins vegar. Í stað þess að allir aðilar fjárlagaferlisins leggist á eitt í að sinna lögbundnum skyldum sínum þá virðast algengt að pólitískir skammtímahagsmunir, eða jafnvel persónulegir hagsmunir viðkomandi stjórnenda, ráði frekar en lögbundin ábyrgð um að fylgja fjárlögum. Segja má að Ríkisendurskoðun hitti naglann á höfuðið í umfjöllun sinni um framkvæmd fjárlaga ársins 2006. Þar segir:

*„Þegar öllu er á botninn hvolft felst vandamálið í agaleysi allra aðila, bæði forstöðumanna sem hlut eiga að máli og stjórnenda þeirra ráðuneyta sem forstöðumennirnir heyra undir. Brýnt er að stofnanir og ráðuneyti sem hlut eiga að máli bregðist við þessum vanda og ráði sem fyrst bót á honum. Þá er ekki síður mikilvægt að fjárlaganefnd Alþingis hafi frumkvæði að því að koma þessum málum í rétt horf.“*

40 Vandinn við undirbúning og framkvæmd fjárlaga hefur legið fyrir um langa hríð. Viðskiptaráð Íslands fjallaði með ítarlegum hætti um málið í skýrslu sinni *Útþensla hins opinbera: Orsakir, afleiðingar og úrbætur* sem kom út vorið 2008. Þar voru lagðar fram ýmsar tillögur að úrbótum í fjárlagaferlinu og standa þær enn. Það er ljóst að ekki nægir að leggja fram áætlanir um niðurskurð í opinberum útgjöldum ef ekki er við þær staðið. Það er því nauðsynlegur liður í lausn núverandi vanda í ríkisfjármálum að verulegar úrbætur eigi sér stað á öllum stigum undirbúnings og framkvæmdar fjárlaga.

Vandinn er þó ekki síst fólgin í almennu viðhorfi gagnvart ríkisútgjöldum og rekstri opinberrar þjónustu. Í stað þess að lágmarka umfang rekstrar með það að sjónarmiði að lágmarka tekjuþörf hins opinbera hefur verið litið á stjórnvöld og hið opinbera sem lykilaðila við sköpun nýrra starfa. Þetta er afar óheppilegt viðhorf enda ætti verkefni stjórnvalda fyrst og fremst að felast í mótun hagfellds umhverfis til verðmæta- og atvinnusköpunar. Því meiri sem ríkisútgjöldin verða, því hærri verður skattlagning og því minni verður hvati til verðmætasköpunar. Til lengri tíma mun því vaxandi fjöldi opinberra starfa þvert á móti leiða til aukins atvinnuleysis.

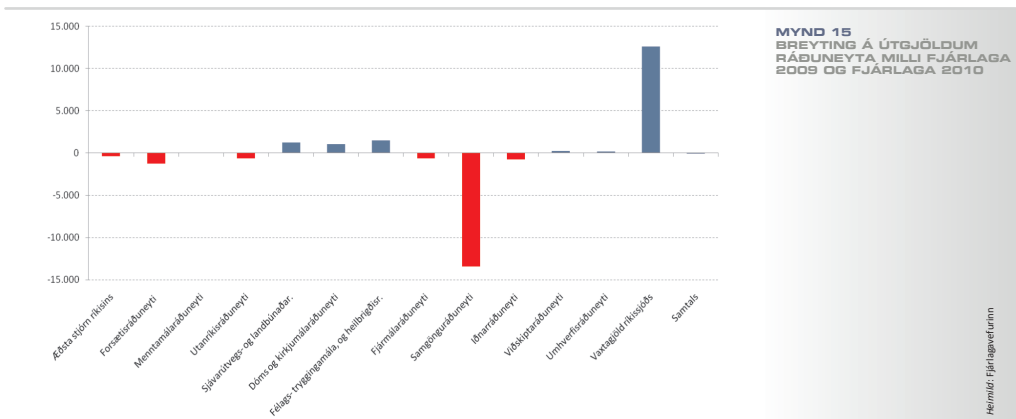
## ÚTGJÖLD ÁRSINS 2010

Heildargjöld ríkissjóðs árið 2009 eru talin verða 589,2 milljarðar kr. eða 33,5 milljörðum hærri en upphaflega var gert ráð fyrir í fjárlögum. Þar vega þyngst aukin vaxtagjöld vegna endurfjármögnunar bankanna og aukin útgjöld Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna meira atvinnuleysis en reiknað var með í forsendum fjárlaga. Ljóst er að fjöldi annarra fjárlagaliða hefur einnig farið umfram áætlanir líkt og verið hefur undanfarin ár. Til að sporna við auknum útgjöldum frá áætlun fjárlaga greip ríkisstjórnin til sértækra



aðhaldsaðgerða til að draga úr útgjöldum sem þegar hefur verið greint frá. Ef ekki kæmi til þeirra næmi umframkeyrsla ársins 42,8 milljörðum króna, eða tæpum 8% af heildarútgjöldum.

Það fer ekki á milli mála að svigrúm til niðurskurðar í ríkisútgjöldum er mikið þegar umfjöllun hér á undan er höfð til hliðsjónar. Þrátt fyrir það eru heildargjöld ríkissjóðs árið 2010 áætluð 555,6 milljarðar króna sem er sama fjárhæð að nafnvirði og í fjárlögum ársins 2009. Þegar tekið hefur verið tillit til áætlaðra verðlagshækkana dragast útgjöld saman um 8,1 milljarð króna á milli ára. Þó ber að hafa í huga að umtalsverðar breytingar eiga sér stað á ýmsum útgjaldapáttum bæði til hækkunar og lækkunar. Auknum vaxtagjöldum og útgjöldum til Atvinnuleysisstryggingasjóðs er mætt með aðhaldsaðgerðum á öðrum sviðum.



Samkvæmt frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að neinar hækkanir verði á launum ríkisstarfsmanna eða á grunnfjárhæðum bótakerfanna, s.s. almannatrygginga, atvinnuleysisstrygginga, barnabótum, vaxtabótum og fæðingarorlofsgreiðslum. Líklega hefði þó þurft að ganga enn lengra í þeim efnum enda hafa opinber laun hækkað hratt, auk þess sem bótáþegar sem eru með hámarkstryggingu fengu 20% hækkun um síðustu áramót og aðrir bótáþegar fengu tæplega 10% hækkun.

Almennt er stjórnvísu- og eftirlitsstofnunum ætlað að gera ráðstafanir til að draga úr rekstrarkostnaði sem nemur um 10% frá fjárlögum ársins 2009. Gert er ráð fyrir nokkru minni sparnaði í rekstri menntastofnana, eða 7% samanboreið við árið 2009, og velferðarstofnunum sem veita heilbrigðisþjónustu eða þjónustu við fatlaða er ætlað að ná fram 5% sparnaði.

Útgjöld vegna félagslegrar aðstoðar og lífeyristrygginga eiga að lækka um 4,4 milljarða kr. í samræmi við lög um ráðstafanir í ríkisfjármálum og frekari breytingar sem eru áformaðar. Fyrirhugað er að lækka útgjöld vegna greiðslu fæðingaorlofs um 1,5 milljarða króna og að lækka greiðslur barnabóta til hina tekjuhærri um 1 milljarð króna. Fyrirhugað er að ná fram lækkun á útgreiðslum Atvinnuleysisbótasjóðs sem nemur um 0,8 milljörðum króna. Áætlanir gera ráð fyrir að útgjöld til sjúkratrygginga lækki um 3,6 milljarða króna. Framlög til þróunaraðstoðar eiga einnig að lækka um 0,7 milljarða

króna. Auk þess er stefnt er að skerðingu eða niðurfellingu ýmis konar úthlutuna og styrkja um hátt í 2 milljarða króna.

Að lokum nema aðgerðir til lækkunar á viðhaldi og stofnkostnaði um 14 milljörðum króna miðað við fjárlög ársins 2009. Hér er fyrst og fremst um að ræða lækkun á framlagi til samgönguframkvæmda sem nemur um 12,3 milljörðum króna. Þar af eru 3,5 milljarðar króna vegna samdráttar í útgjöldum vegna vegakerfisins sem kemur til framkvæmda þegar í ár en frekari ráðstafanir til lækkunar á þeim útgjöldum á næsta ári nema því um 8,8 milljörðum króna.

Að sjálfsögðu ber að fagna öllum aðgerðum stjórnvalda sem ætlað er að sporna gegn frekari útgjaldabenslu. Segja má að stjórnvöld marki kaflaskil með nýju fjárlagafrumvarpi þar sem áætluð útgjöld lækka í fyrsta skipti að raungildi milli ára. Það er þó áhyggjuefni að endanleg útgjöld hafa nær undantekningalaust farið framúr þeim fjárlögum sem upphaflega eru lögð fram. Núverandi stjórnvöld hafa fram til þessa ekki sýnt fram á að breytinga sé að vænta hvað þetta varðar enda eru áætluð útgjöld ársins 2009 6% hærri en upphafleg fjárlög gerðu ráð fyrir. Undanfarin 6 ár hafa endanleg útgjöld verið að meðaltali 7,3% hærri en upphafleg fjárlög gerðu ráð fyrir ef árið 2008 er undanskilið. Að því meðtöldu er fráviknið að meðaltali 16% enda fóru heildarútgjöld ársins 2008 58,4% framyfir áætlanir, fyrst og fremst vegna afskrifta á veðlánnum Seðlabankans.

42

Þá er einnig ljóst að ekki er gengið nógu langt í hagræðingu útgjalda. Með hliðsjón af þeim erfiðu aðstæðum sem upp eru komnar í ríkisfjármálum ættu stjórnvöld að nýta tækifærið og skera af alvöru niður í opinberum rekstri. Í stað þess að láta eins og hagræðing í ríkisútgjöldum sé nauðsynleg og óæskileg kvöð væri nær að kynna þetta sem tækifæri til að draga úr því óhófi sem ríkt hefur í ríkisrekstri undanfarin ár. Tónninn í fjárlagafrumvarpi ársins 2010 endurspeglar engan veginn þessi viðhorf. Þess í stað eru hagræðingaraðgerðir afsakaðar líkt og um skammarlegt athæfi sé að ræða.

Stór hluti ríkisútgjalda er nýttur á óskilvirkan máta. Því til viðbótar hefur ríkið aukið þjónustuframboð sitt langt umfram það sem ástæða er til. Millifærslur til ósamkeppnishæfra atvinnuvega, fjármögnun gæluverkefna, fjárfrahlög til sérhagsmuna og atvinnurekstur eru einnig þættir sem ætti að taka út úr rekstri hins opinbera. Stjórnvöld geta því með góðu móti staðið vörð um almenna velferð, þrátt fyrir viðamikla tiltekt í ríkisfjármálum, með því einfalda viðmiði að eyða út framlögum sem þjóna sérhagsmunum fremur en almannahagsmunum.

Í þessum málum er afar mikilvægt að stjórnvöld gangi fram fyrir skjöldu með því að sýna gott fordæmi. Fjölmargir útgjaldaliðir í fjárlögum miða með beinum hætti að því að treysta völd og stöðu núverandi stjórnvalda og þeirra stjórnmalaflokka sem sitja á Alþingi. Má í því samhengi m.a. nefna framlög til stjórnmalaflokka, ráðstöfunarrétt ráðherra, rúmt svigrúm til ýmissa lítt skilgreindra verkefna á vegum ráðuneyta og fjölþætt nefndar- og stjórnarseta sem skipað er í á pólitískum forsendum. Þetta eru táknrænir útgjaldaliðir og ljóst að breytingar á þeim myndu endurspeglag faglegt viðhorf stjórnvalda án þess að skerða velferð.

Stjórnvöld verða að forgangsraða og sýna pólitískt hugrekki með því að eyða út óskilvirkum millifærslur og fitulögum sem myndast hafa í opinberum rekstri á undanförunum árum. Í því getur falist að fjárlagaliðir og ríkisstofnanir séu einfaldlega lögð niður í heild sinni. Skilvirkar hagræðingar af þessu tagi myndu hafa takmörkuð áhrif á eftirspurn til skemmri tíma auk þess sem þær myndu efla langtímahagvöxt.

## **RÍKISFJÁRMÁL TIL LENGRI TÍMA**

Í langtímaáætlun stjórnvalda í ríkisfjármálum koma fram þau markmið stjórnvalda að árið 2013 verði heildarjöfnuður ríkissjóðs orðinn jákvæður. Þá er einnig stefnt að lækkun á skuldsetningu ríkissjóðs þannig að hún verði ekki meiri en sem svarar til 60% af landsframleiðslu til lengri tíma. Þessi markmið eru í samræmi við og byggð á samstarfsáætluninni við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Þau miða að því að koma á jafnvægi og stöðugleika í ríkisfjármálum og þjóðarbúskap, og þar með að skapa forsendur fyrir uppbyggingu efnahags- og atvinnulífs.

Þetta eru mjög skynsamlegar áherslur og afar mikilvægt að við þær verði staðið. Lánshæfismat ríkissjóðs hefur lækkað hratt og má segja að aðgangur að erlendu lánsfjármagni sé bundinn við pólitíska lánafyrirgreiðslu. Stofnanir og fyrirtæki sem byggja lánshæfismat sitt á ríkisábyrgð hafa einnig lent í mikilli lækkun á matseinkunum. Takist ekki að sýna alþjóðlegum fjárfestum fram á staðfestu og trúverðugleika í ríkisfjármálum mun þetta vandamál versna enn frekar. Komi til frekari lækkunar á lánshæfismati og vaxandi skuldsetningar mun fylgja því enn meiri vaxtagjöld. Aukin vaxtagjöld munu krefjast enn frekari aðlögunaraðgerða og þannig getur myndast illviðráðanlegur vítahringur sem aðeins getur endað í greiðsluþroti.

43

Það sem fjárfestar forðast umfram allt er óvissa. Því betur sem tekið verður á ríkisrekstri því meiri vissu hafa fjárfestar fyrir endurgreiðslu skulda sinna. Að sama skapi er upplýsingaflæði og trúverðug langtímaáætlanagerð lykilatriði í þessu atriði. Stjórnvöld verða að upplýsa almenning og ekki síst sitt eigið starfsfólk um mikilvægi þess að tekið verði á vandanum af festu. Til að auka líkur á hagfeldri niðurstöðu verða allir að róa að sama marki.

Hluti af verkefni stjórnvalda er að koma í veg fyrir sundrung og ósætti innan samfélagsins um aðlögunaraðgerðir í ríkisfjármálum. Á sama tíma þurfa stjórnvöld að vera raunsæ og hagsýn í tengslum við þær byrðar sem heimili og fyrirtæki á almennum markaði geta borið. Lykilforsenda fyrir bættari stöðu ríkissjóðs er að hér muni eiga sér stað hraður og kraftmikill efnahagsbati. Sú aðlögun mun fyrst og fremst eiga sér stað með uppbyggingu atvinnulífs og nýrra starfa innan einkageirans, ekki frekari þenslu hins opinbera.

Atvinnulíf og heimili í landinu hafa þegar tekið á sig miklar byrðar og aðlagð sinn rekstur með skörpum hætti sem sést best á verulegum samdrætti í einkaneyslu, hruni í fjárfestingu einkaaðila, auknum gjaldþrotum fyrirtækja, meira en 10 þúsund töpuðum störfum og lækkanði launum á almennum vinnumarkaði. Fyrirtæki og heimili hafa því fengið að bera megnið af niðursveiflunni fram til þessa sem sést best á hlutfalli opinberra útgjalda af vergri landsframleiðslu á síðasta ári.

Það er nauðsynlegt að jafnvægi ríki á milli stærðar hins opinbera og einkageirans. Riðlist þetta jafnvægi er erfitt að sjá hvernig rekstur hins opinbera á að reynast sjálfbær til lengri tíma. Umfjöllun skýrslunnar hefur sýnt, svo ekki verður um villst, að umsvif hins opinbera hafa vaxið hröðum skrefum á undanförunum áratugum. Það er því lykilatriði að langtímastefna stjórnvalda stefni að því að draga úr útgjöldum sem hlutfalli af landsframleiðslu.

Vegna slæmrar skuldastöðu og mikils rekstrarhalla hefur ríkið ekki bolmagn til að vega á móti samdrætti með slaka í ríkisfjármálum. Þvert á móti standa stjórnvöld frammi fyrir skörpum aðlögunaraðgerðum og skiptir þar miklu hvort aðlögunin fer fram með auknum tekjum eða niðurskurði í útgjöldum. Í ljósi þess að skammtímaeftirspurnaráhrif af skattahækkunum og niðurskurði á útgjöldum eru sambærileg ætti þessi skipting að ganga út frá langtímamarkmiðum í ríkisfjármálum.

44 Í áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum fyrir árin 2009 til 2013 kemur fram það sjónarmið stjórnvalda að umfang aðlögunar í ríkisfjármálum sé of mikið til að eingöngu sé hægt að byggja annað hvort á lækkun útgjalda eða aukningu tekna. Þetta er skynsamlegt mat enda má gera ráð fyrir því að efnahagslegt jafnvægi myndi raskast of harkalega ef eingöngu væri skorið niður í ríkisútgjöldum. Í ljósi þess mætti bregðast tímabundið við breyttum aðstæðum með hækkun á þeim sköttum sem þegar eru til staðar. Nái stjórnvöld að lágmarka skaða vegna aðlögunaraðgerða munu skatttekjur vaxa hratt þegar hagkerfið kemst á kjölinn. Eins og bent hefur verið á er núverandi skattkerfi afar næmt fyrir efnahagsaðstæðum og því yrði batinn á tekjuhliðinni skjótari með óbreyttu skattkerfi.

Í langtímaáætlunum sínum vinna stjórnvöld út frá ákveðnum leiðarljósum sem vert er að taka undir. Þar segir m.a. að forðast skuli að beita flötum niðurskurði á ríkisstarfsemina heldur byggja á forgangsröðun og faglegu mati á verkefnum. Endurmeta skuli öll verkefni og starfsemi stofnanna með hliðsjón af því hvort jafn mikilvægt sé að ríkið hafi þau með höndum og önnur sem teljast til grunnþjónustu. Markmiðið er að draga úr eða falla frá þeim verkefnum sem eru neðar í forgangsröðinni. Ekki verður séð að stjórnvöld hafi innleitt þessa forgangsröðun í miklum mæli í fjárlög ársins 2010. Með það í huga þurfa stjórnvöld að ganga til verks af meiri röggsemi á næstu árum ætli þau að standa við sett markmið.

Leiðarljósin eru þó ekki öll til fyrirmyndar og má þar sérstaklega nefna stefnu í launa- og starfsmannamálum. Erfitt er að sjá hvernig réttir hvatar myndast innan launakerfis þar sem miðað er við að verja störf í sem ríkustum mæli og ganga harðast fram í launalækkunum gagnvart þeim sem betri kjör hafa. Ljóst er að opinbert vinnuafli samanstendur af einstaklingum með ólíka menntun, reynslu og hæfileika. Það er því eðlilegt að mismunur sé til staðar í launamálum. Í stað þess að reyna að steypa alla í sama mót ættu stjórnvöld að vinna út frá sömu forsendum og gert er í öðrum rekstri, þar sem hagræðingarmarkmiðin ganga út á að ná sömu framleiðslu með minni kostnaði. Þetta verður almennt best gert með því að fækka starfsfólki og auka framleiðnikröfu hvers starfsmanns.

Í tengslum við langtíma stefnumörkun stjórnvalda í ríkisfjármálum er sérstök ástæða til að fagna fyrirbyggjandi aðgerðum til að styrkja umgjörð fjárlagagerðar og ríkisfjármálastefnunnar. Eitt helsta vandamál síðustu ára hefur verið skortur á trúverðugleika fjárlaga og mikið agaleysi í framkvæmd þeirra. Í þessu skyni stefna stjórnvöld á að styrkja stefnumótandi hlutverk langtímaáætlunar um ríkisfjármálin, bæði með aukinni pólitískri skuldbindingu og eftirfylgni við sett markmið, þannig að hún verði í reynd haldföst umgjörð um árlega fjárlagaramma ráðuneyta. Takist stjórnvöldum að efla fjárlagagerð og framkvæmd fjárlaga þannig að útgjöld verði betur hamin telst það til mikilvægs afreks.

Þá er einnig vert að benda á ákveðna veikleika í langtímaáætlunum stjórnvalda. Árin 2011 og 2012 er gengið útfrá nokkuð sterkum hagvexti, eða 3,8% að meðaltali. Gera má ráð fyrir að forsenda þess að slíkur efnahagslegur bati komi til með að eiga sér stað sé tvíþætt, að annars vegar verði af fyrirhuguðum stóriðjuframkvæmdir og hins vegar að áhrif fyrirbyggjandi skattbreytinga á umsvif í hagkerfinu verði af skornum skamti. Ljóst er að talsverð óvissa ríkir varðandi báða þætti. Núverandi stjórnvöld hafa ekki sýnt að þau séu viljug til að greiða götu erlendra fjárfestingar að neinu marki og hafa í raun staðið í vegi fyrir þeim framkvæmdum sem þegar lágu fyrir. Nái skattbreytingarnar fram að ganga í óbreyttri mynd munu stjórnvöld hægja verulega á efnahagslegum bata hagkerfisins og því ólíklegt að þjóðhagsspá fjármálaráðuneytisins nái fram að ganga.

Fari svo að áætlanir stjórnvalda um vöxt hagkerfisins séu ofmetnar þýðir það að frekari aðlögunaraðgerða er þörf. Bregðist stjórnvöld við þessari aðlögunarþörf með frekari skattaálögum geta umsvif dregist enn frekar saman. Þannig getur skapast hættulegur vítahringur þar sem stjórnvöld vega að sjálfbærni hins opinbera með íþyngjandi skattastefnu. Af þessu sést hversu mikilvægt er að stjórnvöld setji sér það sem lykilmarkmið að skattkerfið ýti undir hagvöxt og efnahagslega endurreisn.

45

Að lokum er ljóst að framkvæmd áætlunarinnar er undir ákveðinni tímapressu. Árið 2013 verða kosningar til Alþingis og reynslan hefur sýnt að stjórnmálamönnum reynist almennt erfitt að halda fast um þyngjuna í aðdraganda kosninga. Þar sem ekki hefur tekist að skapa mikla samstöðu um aðgerðir stjórnvalda á Alþingi má gera ráð fyrir að róðurinn muni reynast þyngri en ella er nær dregur kosningum. Þetta sýnir fram á enn ríkari ástæðu fyrir stjórnvöld að leggja áherslu á skjótar og afgerandi aðgerðir til hagræðingar í ríkisútgjöldum. Við núverandi aðstæður getur því verið heppilegra að rífa plásturinn af í einu lagi í stað þess að fjarlægja hann smátt og smátt. Með þetta í huga ættu stjórnvöld að flýta aðlögunaraðgerðum í ríkisútgjöldum eins og unnt er.

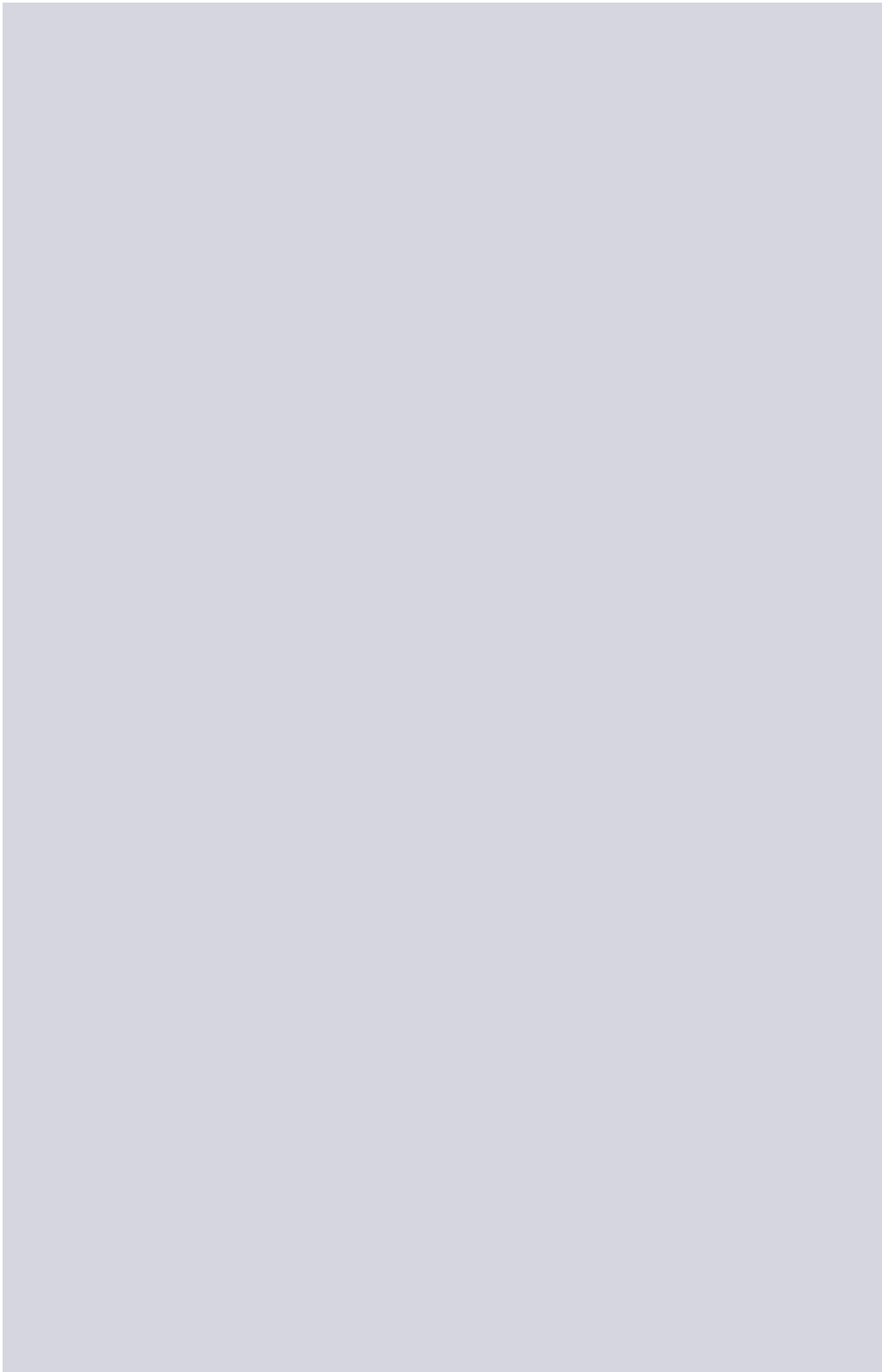
## **RAUNSAEI OG SAMSTAÐA ERU LYKILATRIÐI**

Ekki er um það deilt að verkefnið framundan er risavaxið. Að sama skapi eru í húfi framtíðarlífsskilyrði hérlendis. Enginn Íslendingur verður undanþeginn því að finna fyrir áhrifum þess ef ekki tekst að snúa við hallarekstri ríkissjóðs. Til að skapa sem mesta samstöðu um verkefnið er mikilvægt að stjórnvöld nýti krafta allra, ekki síst einkaaðila. Athafnafrelsi á mörkuðum og almenn samkeppni einkaaðila laðar fram nýjar lausnir, aukna framleiðni og verðmætasköpun. Tækniframfarir og aukin framleiðni eru

grunnforsendur langtímahagvaxtar og því eina leiðin til að bæta lífskjör varanlega. Til að hvati sé til staðar fyrir frumkvöðla og fjárfesta að verja tíma sínum og fjármunum til uppbyggingar atvinnulífs verður skattkerfi að vera þeim hagfellt. Að öðrum kosti uppskera þeir ekki laun erfiðis síns og til lítils að vinna.

Stjórnvöld geta með góðu móti staðið vörð um útgjöld sem auka eða viðhalda almennri velferð með öðrum aðgerðum en skattaoki. Þessu má helst ná fram með því að fella út framlög sem þjóna sérhagsmunum þröngra hópa og tryggja þannig skjótari efnahagslegan bata, til að hagkerfið standi sem best undir útgjöldunum. Til að svo megi verða er nauðsynlegt að hagsýni og skynsemi væri látin ráða för við ákvörðun stjórnvalda í skattamálum.

Íslenskt samfélag byggir á mörgum og fjölbreyttum styrkleikum. Þjóðin er tiltölulega ung að árum, hér eru miklar náttúruauðlindir, vel menntað fólk, sterkir stofnanainnviðir, hátt tæknistig og mikill frumkvöðlaandi. Stórstígar framfarir hafa átt sér stað hérlendis á ýmsum sviðum undanfarna áratugi og því má ekki gleyma. Þótt tímabundið þurfi að rífa seglin verða stjórnvöld fyrst og fremst að einbeita sér að því að næra þann jarðveg sem til staðar er í íslensku hagkerfi og treysta á kraft einstaklinga til að byggja hagkerfið hratt upp á nýjan leik. Með því má verja störf, almenn lífskjör og samkeppnishæfni hagkerfisins til framtíðar.



## TILLÖGUR VIÐSKIPTARÁÐS

Þrátt fyrir að stjórnvöld standi frammi fyrir stórrí áskorun í ríkisfjármálum er vel hægt að sigrast á henni. Í umfjöllun skýrslunnar um tekjur hins opinbera hafa verið færð rök fyrir því af hverju leiðir ríkisstjórnarinnar í skattamálum eru ekki heppilegar og lagt til að annarra verði leitað. Að sama skapi hefur verið gerð grein fyrir þeim mikla vexti í opinberum útgjöldum sem hefur átt sér stað á undanförunum árum og skýrt hvernig sú þróun hefur reynst skaðleg. Af þessum sökum telur Viðskiptaráð heppilegra að stjórnvöld leggi ríkari áherslu á útgjaldahliðina í aðlögunaraðgerðum sínum til jöfnuðar í ríkisfjármálum.

48

Eins og fram hefur komið er Viðskiptaráð sammála því að óumflýjanlegt sé að farin verði blönduð leið, þar sem leitað er leiða við að auka tekjur ríkissjóðs samhliða hagræðingu í útgjöldum. Í röðum atvinnulífs er skilningur á því að tímabundið þurfi að hækka skatta og verður ekki vikist undan ábyrgð í þeim efnum. Þannig tóku íslensk fyrirtæki t.a.m. sjálfviljug á sig auknar byrðar í formi hærra tryggingagjalds nú í sumar til að mæta auknum útgjöldum Atvinnuleysistryggingarsjóðs. Boðaðar skattabreytingar stjórnvalda eru aftur á móti óviðunandi og taka ekki tillit til sjónarmiða og hagsmuna atvinnulífs. Í þeim felst ennfremur mikil skammsýni enda standa þær í vegi fyrir sköpun verðmæta og starfa í hagkerfinu og um leið þeirri velferð sem stefnt er að.

Viðskiptaráð hefur lagt áherslu á lausnadrifna umræðu og hefur því tekið saman tillögur um hvernig betur megi glíma við fyrirliggjandi vanda í ríkisfjármálum. Tillögurnar varða ýmsa málaflokka og snúa bæði að tekjuöflun og lækkun útgjalda. Reynt er að áætla í krónum talið þann sparnað eða tekjuauka sem hver tillaga hefði í för með sér, en ljóst er að slíkar áætlanir eru talsverðri óvissu háðar. Að sama skapi er í einhverjum tilfellum skörun á milli tillagna og gæfi samanlagður sparnaður þeirra því ekki nákvæma mynd af árangri þess að öllum tillögum væri fylgt.

Þær tillögur sem lagðar eru fram til hagræðingar í útgjöldum ber almennt að líta á sem viðbætur við útgjaldamarkmið fyrirliggjandi fjárlaga. Aftur á móti er bent á aðrar leiðir til tekjuöflunar en þær sem stjórnvöld stefna að samkvæmt fyrirliggjandi fjárlögum og því um annan valkost, frekar en viðbót, að ræða. Heildarumfang tillagnanna er langt umfram fyrirliggjandi aðlögunarþörf í ríkisfjármálum, jafnvel eftir að tekið hefur verið tillit til skörunar á milli tillagna. Er því um yfirlit mismunandi valkosta að ræða og ekki endilega gert ráð fyrir að öllum tillögum sé hrint í framkvæmd eða að það sé gert á sama tíma. Áherslan þarf að vera á að margir leiðir eru færar í glímunni við fjárlagahallann aðrar en þær sem stjórnvöld stefna að.



Til hliðsjónar er birt áætluð hagræðing fyrir ríkissjóð af hverri hagræðingartillögu í upphafi hvers kafla. Upphæðin er birt útfrá lækkun rekstrarkostnaðar, þannig að í þeim tilfellum þar sem ríkissjóði áskotnast fjárhæðir í eitt skipti er gert ráð fyrir niðurgreiðslu skulda og endurspeglar þá minni rekstrarkostnaður lægri vaxtagjöld. Ýmsar tillögurnar geta einnig skapað tekjur og hagræði fyrir sveitarfélögin eingöngu er gerð grein fyrir því hagræði sem þær skapa í rekstri ríkissjóðs.

Ljóst er að mismunandi hugmyndafræði fylgja ólíkar áherslur. Viðskiptaráð hefur ávallt fylgt þeirri stefnu að frelsi í viðskiptum, nýting einkaframtaks og lágmörkun opinberra umsvifa tryggi samkeppnishæfni og lífskjör þjóðarinnar til lengri tíma. Á þessum hugmyndafræðilega grunni byggir umfjöllun og tillögur ráðsins. Hvort sem lesendur eru fylgjandi sömu viðmiðum eða ekki, er það von Viðskiptaráðs að efni skýrslunnar sé lesið með opnum huga og tillögurnar ræddar á málefnalegum grunni.

## **TILLÖGUR VIÐSKIPTARÁÐS:**

- 1. EINFALDARI SKATTABREYTINGAR**
  - 2. TEKJUÖFLUN Í GEGNUM LÍFEYRISSJÓÐINA**
  - 3. AÐGERÐIR TIL AÐ AUKA UMSVIF**
  - 4. TEKJUÖFLUN MEÐ SÖLU RÍKISEIGNA**
  - 5. ENDURSKOÐUN Á ÝMSUM ÚTGJALDALIÐUM**
  - 6. LAUNAKOSTNAÐUR DREGINN SAMAN**
  - 7. ENDURSKOÐUN Á LANDBÚNAÐARKERFINU**
  - 8. ENDURSKOÐUN Í MENNTAMÁLUM**
  - 9. HAGRÆÐING SVEITARFÉLAGA**
  - 10. FJÁRLAGAFERLIÐ VERÐI EFLT TIL MUNA**
- TIL UMHUGSUNAR: UPPGJÖR Á ICESAVE**

## TILLAGA 1: EINFALDARI SKATTABREYTINGAR

Í stað þeirra umfangsmiklu breytinga sem stjórnvöld hafa lagt fram í skattamálum telur Viðskiptaráð æskilegt að notast verði við núverandi skattstofna. Til að auka tekjur væri auðvitað heppilegast að ná skjótum efnahagsbata með tilheyrandi vexti í umsvifum og skattgreiðslum. Þar sem brúa þarf mikið bil í ríkisfjármálum á mjög skömmum tíma er líklegt að slíkt myndi duga til og því þarf að hækka skatta. Til að áhrif á efnahagsleg umsvif verði sem minnst og hagkerfið komist sem fyrst á réttan kjöl telur Viðskiptaráð æskilegt að skattahækkunir verði hóflegar og dreift með skynsamlegum hætti.

Með þetta að leiðarljósi leggur ráðið til að ráðist verði í einhverjar af eftirfarandi skattabreytingum í stað þeirra sem stjórnvöld hafa lagt til. Hafa ber í huga að meðfylgjandi hugmyndir eru yfirlit valkosta í stöðunni miðað við þá forsendu að notast verði við núverandi skattkerfi. Líta ber á þær fjárhæðir og prósentur sem lagðar eru til grundvallar sem hámarksbreytingu á viðkomandi skattstofnum.

### HÆKKUN TEKJUSKATTS EINSTAKLINGA UM 2,9%

Með því að hækka tekjuskatt úr 24,1% í 27% má áætla að tekjur ríkissjóðs myndu aukast um nálægt 15 milljarða króna. Að viðbættu meðalútsvari væru heildarjaðarskattar á launatekjur þá 40,1% eftir að skattleysismörkum hefur verið náð. Um afar einfalda skattahækkun væri að ræða sem kæmi í veg fyrir þá annmarka og það aukna flækjustig sem þrepaskiptu skattkerfi fylgja.

### HÆKKUN Á VIRÐISAUKASKATTI

Árið 2007 var virðisaukaskattur á matvörum og ýmsum öðrum vöruliðum lækkaður úr 14% niður í 7%. Með því að láta skattalækkunina ganga til baka samhliða hækkun á almennum virðisaukaskatti um 1,5% mætti auka skatttekjur umtalsvert. Hækkun á lægra skattþrepi virðisaukaskatts í 14% gæfi um 10 milljarða króna og hækkun á hærra skattþrepi í 26% gæfi um 6 milljarða króna í auknar tekjur. Samtals myndu breytingarnar því skila 16 milljörðum króna. Hægt væri að mæta þeim verðlagsáhrifum sem þetta myndi skapa með breytingum á fyrirkomulagi í landbúnaðarmálum, en nánar er gerð grein fyrir þeim hugmyndum í annarri hagræðingartillögu.

### HÆKKUN TRYGGINGAGJALDS UM ÞRIÐJUNG

Á sumarmánuðum var tryggingagjald hækkað úr 5,34% í 7%, eða rétt tæplega þriðjung. Þessari hækkun var ætlað að mæta auknum útgjöldum Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna vaxandi atvinnuleysis. Áætlað er að umrædd hækkun tryggingagjalds hafi í för með sér árlegan tekjuauka fyrir ríkissjóð sem nemur 12,5 milljörðum króna. Mögulegt væri að halda þessari hækkun árið 2010 en Viðskiptaráð telur ekki forsendur til að bæta við áætlaðri hækkun frá haustmánuðum 2009. Komi hún til framkvæmda væri tryggingagjald búið að hækka um ríflega 60% á einu ári.

## **LÆKKUN PERSÓNUAFSLÁTTAR UM 5.000 KR.**

Með því að lækka persónuafslátt um 5 þúsund krónur á mánuði mætti afla um 10,5 milljarða króna í auknar skatttekjur. Árið 2009 hækkaði persónuafsláttur um rúm 24% og væri þessi hækkun því látin ganga að hluta til baka. Þannig væri persónuafsláttur árið 2010 37.205 krónur á mánuði. Þetta er sambærileg upphæð að raunvirði og persónuafsláttur var árið 2008. Nauðsynleg forsenda þess að réttlætanlegt gæti talist að lækka persónuafslátt væri að breytingum á landbúnaðarkerfinu, sem kynntar eru í einni af hagræðingartillögum Viðskiptaráðs, væri hrint í framkvæmd. Með því móti væri kjararárnum, sem af lækkun persónuafsláttar hlýst, mætt með lægra matvöruverði og lækkun verðtrygðra skulda.

## **HÆKKUN FJÁRMAGNSTEKJUSKATTS Í 12%**

Fara verður mjög varlega í hækkun fjármagnstekjuskatts við núverandi aðstæður. Eitt af lykilatriðum efnahagslegrar endurreisnar er að endurheimta traust fjárfesta á íslensku hagkerfi. Engu að síður verður að horfa til þess jafnvægis sem eðlilegt er að ríki á milli fjármagnstekna og launatekna. Erfitt er að spá fyrir með nákvæmum hætti hversu miklu hækkun af þessu tagi myndi skila í ríkissjóði enda ráðast heimtur af vaxtastigi og rekstrarskilyrðum. Gróflega áætlað mætti gera ráð fyrir um 5 milljarða tekjuauka af hækkun fjármagnstekjuskatts úr 10% í 12%.

## **HÆKKUN TEKJUSKATTS LÖGABILA ÚR 15% Í 18%**

Vegna erfiðra rekstrarskilyrða fyrirtækja mun hækkun á tekjuskatti fyrirtækja ekki skila jafn miklum tekjuauka og mögulegt væri við hagfelldari aðstæður. Engu að síður er ljóst að núverandi rekstrarskilyrði eru ákveðnum fyrirtækjum hagfelld, einkum þeim sem starfa í útflutningi eða í samkeppni við innfluttar vörur. Það má því varlega áætla að hækkun af þessu tagi gæti skilað ríkissjóði 3 milljörðum króna í auknar tekjur. Eftir því sem hagkerfið eflist hraðar mun þessi hækkun skila sér með ríkari hætti.

## **EINFÖLD SKATTHEIMTA ER HAGKVÆMARI**

Heildarupphæð þeirra möguleika sem Viðskiptaráð nefnir í samantekt þessari nemur 62 milljörðum króna. Það er ljóst að ekki væri skynsamlegt að ráðast í þær allar enda ekki þörf á slíku. Þær tillögur sem hér eru lagðar fram eiga það sammerkt að vera einfaldar í framkvæmd og leggjast á tiltölulega breiða skattstofn. Þær leggjast ekki með ólíkum hætti á atvinnuvegi og skekkja því ekki samkeppnisstöðu. Að lokum er ljóst að þær hafa ekki jafn mikil áhrif á umhverfi til atvinnurekstrar og fjárfestingar og ættu því síður að tefja bata hagkerfisins.

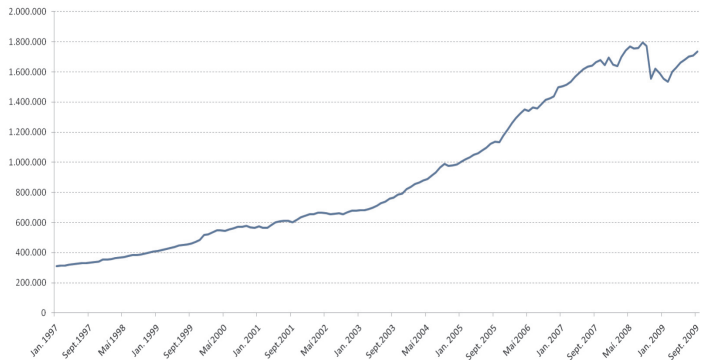
Helstu ókostir eru fólgnir í þeim verðlagsáhrifum sem breytingar á virðisaukaskatti skapa og eins er ljóst að lækkun persónuafsláttar leggst hlutfallslega þyngst á tekjulága. Þessum ókostum væri best að mæta með breytingum á landbúnaðarkerfi sem myndu vega á móti báðum þessum neikvæðu þáttum. Nánar verður gerð grein fyrir þeim breytingum í sérstakri tillögu.

## TILLAGA 2: TEKJUÖFLUN Í GEGNUM LÍFEYRISSJÓÐINA

Hagræðing í fjármálum hins opinbera getur tvímælaust styrkt íslenskt hagkerfi þegar horft er til lengri tíma. Grunnforsenda þess að svo megi verða er að áhersla verði lögð á minni útgjöld í stað þess að fjárlagahallinn verði leiðréttur með stóruknum skattaálögum. Báðar leiðir hafa þó neikvæð áhrif á umsvif í hagkerfinu til skemmri tíma. Eins og fram hefur komið ætla stjórnvöld að brúa megnið af fjárlagahallanum með auknum skattaálögum. Sú stefna er óheppileg, nú þegar heimili og fyrirtæki búa við laskaðan efnahag og mun verri rekstrarstöðu en áður. Ef stjórnvöld telja sig ekki geta dregið úr útgjöldum til skemmri tíma mætti mýkja höggið sem fylgir leiðréttingu á ríkisfjármálum með aðkomu lífeyrissjóðanna.

Því má ekki gleyma að lífeyrissjóðakerfið er ekki afmarkaður þátttakandi á markaðnum heldur ræðst afkoma þess og styrkur af undirliggjandi hagrænum þáttum. Iðgjöld ráðast af umsvifum í hagkerfinu. Ávöxtun innlendra eigna ræðst af markaðsskilyrðum á Íslandi og ávöxtun erlendra eigna ræðst af markaðsskilyrðum erlendis og þróun gengis krónunnar. Neikvæðar afleiðingar skattaoks á atvinnulíf og einstaklinga hafa því bein áhrif á lífeyrissjóðina.

MYND 16  
FRÆIN EIGN  
LÍFEYRISSJÓÐANNA  
(Þ.KR.)



Heimilís Stofubanki Íslands

Ef skattheimta gengur of nærri heimilum og fyrirtækjum með skaðlegum áhrifum á vöxt og umsvif, geta slíkar aðgerðir bitið í skottið á sér og skilað minni skatttekjum. Undir þeim kringumstæðum væri skynsamlegra að skattleggja lífeyrissparnað og tryggja frekar hagvöxt til lengri tíma. Öflugri hagvöxtur gefur meira svigrúm til niðurgreiðslu skulda í framtíðinni og leiðir til hraðari vaxtar lífeyriskerfisins. Þessir þættir myndu því veða á móti neikvæðum afleiðingum þess að skattleggja lífeyrisgreiðslur í dag.

Stjórnvöld geta valið á milli ýmissa leiða til að auka skatttekjur með skattlagningu lífeyrisgreiðslna. Ljóst er að engin leiðanna er án annmarka og ekki um neina töfralausn að ræða. Engu að síður er ljóst að ef valið stendur á milli þess leggja stórauðnar skattaálgöur á löskuð fyrirtæki og heimili eða minnka tekjubörfina með skattlagningu lífeyrisgreiðslna er síðari leiðin tvímælalaust betri.

## **SKATTLAGNING INNGREIÐSLNA**

Fyrsti möguleikinn fælist í að skattleggja inngreiðslur í stað útgreiðslna. Fram til þessa hafa greiðslur inn í kerfið verið undanþegnar tekjuskatti og þannig mætti segja að hluti lífeyrissjóðanna sé sparnaður hins opinbera. Að því gefnu að leiðrétting sé gerð vegna persónuafsláttar skiptir ekki höfuðmáli fyrir lífeyrisþegann hvort greiðslur séu skattlagðar við inn- eða útgreiðslu, enda leiðir hækkun á höfuðstól sjálfkrafa til hærri skattgreiðslna í framtíðinni. Að sjálfsgöðu yrði áfram dreginn skattur af útgreiðslum úr gamla kerfinu líkt og verið hefur.

Með því að skattleggja þessar inngreiðslur gæti hið opinbera orðið sér út um 35 til 40 milljarða króna í viðbótarskatttekjur, án þess að rýra kaupmátt heimila eða vega að rekstrarforsendum fyrirtækja. Skatttekjurnar koma til hjá bæði ríkissjóði og sveitarfélögum. Skattheimta af þessu tagi ekki hafa nein verðlagsáhrif og eykur því ekki skuldavanda heimila líkt og ýmsar fyrirbyggjandi skattahækkanir stjórnvalda. Stór kostur við þessa leið er að ekki væri um nýjan skatt að ræða, heldur er eingöngu verið að skattleggja tekjur fyrir en ella.

Helstu gallarnir eru fólgnir í þeirri staðreynd að breytingin eykur flækjustig kerfisins, dregur úr fjárhagslegu bolmagni lífeyrissjóðanna og rýrir mögulega framtíðarskatttekjur. Ef tekjurnar verða nýttar til að greiða niður skuldir þegar aukið svigrúm myndast má þannig vega á móti minni skatttekjum í framtíðinni. Eins má auðveldlega útfæra skattlagninguna þannig að einungis um tímabundna skattlagningu væri að ræða.

## **SKATTLAGNING SÉREIGNARSPARNAÐAR**

Annar möguleikinn fælist í að skattleggja eingöngu séreignarsparnað. Þar sem séreignarsparnaður er valkvæður má segja að hann hafi meira yfirbragð venjulegs sparnaðar. Kosturinn líkt og með skattlagningu inngreiðslna er ekki síst fólgnin í þeirri staðreynd að skattlagning séreignarsparnaðar hefur lítil eftirspurnar- og engin verðlagsáhrif.

Gallarnir eru sambærilegir við skattlagningu inngreiðslna, en þó í minna mæli þar sem upphæðirnar væru lægri og eðli séreignarsparnaðar ekki það sama og skyldusparnaðar. Með því að skattleggja allan núverandi séreignarsparnað fengi hið opinbera um 75 milljarða króna í einu lagi. Slík aðgerð væri vel raunhæf í ljósi sjóðsstöðu lífeyrissjóðanna en þeir eiga um 170 milljarða á innlánsreikningum um þessar mundir.

Í kjölfarið væru inngreiðslur skattlagðar og myndi það skila nálægt 8 milljörðum á ári. Skatttekjurnar myndu skila sér bæði til ríkissjóðs og sveitarfélaga og væri því mikilvæg búbot á báðum stjórnstigum.

## **TÍMABUNDINN FJÁRMAGNSTEKJUSKATTUR**

Að lokum gætu stjórnvöld sett tímabundinn fjármagnstekjuskatt á lífeyrisgreiðslur. Ef við gefum okkur að nafnávöxtun væri um 10% á ári og fjármagnstekjuskattur myndi hækka í 12% í stað 18% myndi slík breyting færa ríkissjóði ríflega 20 milljarða króna á ári. Er þá miðað við núverandi eignastöðu lífeyrissjóðanna, en eftir því sem eignir sjóðanna færu hækkandi myndi skatturinn skila meir.

Helsti kosturinn við þessa leið umfram skattlagningu inngreiðslna og séreignarsparnaðar felst í því að ekki þyrfti að skipta upp kerfinu líkt og þar væri um að ræða. Að sama skapi má segja að þetta komi í veg fyrir að tilfærsla eigi sér stað á milli kynslóð hvað varðar skatttekjurnar. Hér er ekki heldur um nýjan skatt að ræða, heldur einungis tímabundið afnám á skattaafslætti. Ókosturinn væri fólgin í minni fyrirsjáanleika tekna auk þess sem lífeyrisréttindi myndu augljóslega vaxa hægar yfir umrætt tímabil. Auk þess gæti þetta dregið tímabundið úr hvata launafólks til að safna viðbótarlífeyrissparnaði.

## **UMRÆÐA Á VILLIGÖTUM**

Almenn umræða um möguleika þess að nýta lífeyrissjóðina sem tekjugrunn hefur verið á villigötum. Þannig hafa ýmsar mýtur verið til staðar um vandamál sem þessu fylgja, t.a.m. varðandi sparnaðarstig í hagkerfinu og aukna skattbyrði sjóðfélaga. Á sama tíma hafa stjórnvöld látið í veðri vaka að það sé siðferðislega rangt að kanna kosti þess að skattleggja lífeyrisgreiðslur frekar en löskuð heimili og fyrirtæki.

- 54 Þær fullyrðingar hljóta að teljast undarlegar þar sem stjórnvöld hafa nú þegar skapað sér viðbótaskattur í gegnum lífeyrissjóðina. Gefið hefur verið leyfi fyrir tímabundinni útgreiðsla séreignasparnaðar og eru áætlaðar viðbótaskattur hins opinbera vegna þessa 7,5 milljarðar á næsta ári. Ókostur þeirrar leiðar er umfram hinar er sá að fyrirsjáanleiki teknanna er minni, tekjugrunnurinn er ekki eins varanlegur og mun meiri takmarkanir eru á því hversu mikilla skatttekna megi afla með þessu móti.

Ýmsar leiðir eru í stöðunni til að vega á móti þeim neikvæðu afleiðingum sem gætu fylgt skattlagningu lífeyrisgreiðslna. Í fyrsta lagi gætu stjórnvöld stefnt að enn lægra langtímaskuldahlutfalli en nú er gert og ættu þannig að vera betur í stakk búinn til að mæta breyttri lýðfræði í framtíðinni. Í öðru lagi má hækka eftirlaunaaldur upp í 70 ár til að vega á móti auknu álagi á almannatryggingakerfið vegna hærri meðalaldurs. Að lokum geta stjórnvöld boðið upp á áframhaldandi samkeppnishæft skattkerfi og sterk velferðarkerfi og komið þannig í veg fyrir fólksflóttu, sem myndi að öðrum kosti leiða til enn óhagstæðari aldursmáttar.

Það væri að sjálfsgöðu óskynsamlegt að leggja í illa ígrundaðar breytingar á lífeyrissjóðakerfinu þrátt fyrir þær miklu þrengingar sem nú standa yfir. Engu að síður er mjög mikilvægt að kanna alla fleti þess að lífeyrissjóðirnir verði nýttir til að efla viðnám hagkerfisins, án þess að langtímahagsmunum þjóðarinnar sé ógnað. Standi valið á milli fyrirliggjandi breytinga á skattkerfinu eða skattlagningu á lífeyrisgreiðslum telur Viðskiptaráð einsýnt að hagur lífeyrissjóðanna sem og hagkerfisins í heild verði betur varinn með seinni leiðinni.

## TILLAGA 3: AÐGERÐIR TIL AÐ AUKA UMSVIÐ

Ein meginástæða þeirra vandamála sem blasa við í ríkisfjármálum er sá mikli samdráttur sem nú gengur yfir í hagkerfinu. Það má því undrun sæta að ekki hafi meira verið fjallað um hvernig stjórnvöld geti stuðlað að því að umsvif hagkerfisins dragist sem minnst saman. Helsta leiðin sem horft hefur verið til í þeim efnum er fólgin í að stjórnvöld haldi uppi framleiðslustigi með áframhaldandi útgjöldum og ríkisframkvæmdum. Það liggur í hlutarins eðli að slík stefna er algjörlega ósjálfbær til lengri tíma og því hlýtur lausnin að vera fólgin í aukinni verðmætasköpun og fjárfestingu einkaaðila.

Nái stjórnvöld að draga úr samdrætti með þessum hætti, þ.e. án þess að leggja í aukin útgjöld, munu skatttekjur aukast mun hraðar en ella og ýmsir útgjaldaliðir lækka sjálfkrafa. Sem dæmi um útgjaldalið sem er næmur fyrir efnahagsaðstæðum má nefna greiðslur til atvinnuleysistrygginga, en 1% lægra heildaratvinnuleysi myndi spara ríkissjóði um 3 milljarða í beinum útgjöldum. Því til viðbótar myndi viðkomandi einstaklingar skapa auknar skatttekjur vegna hærri launa og meiri neyslu. Minni samdráttur í einkaneyslu og fjárfestingu einkaaðila samhliða sterkum útflutningi eru lykilmörk batnandi rekstrarafkomu ríkissjóðs. Með það í huga ættu stjórnvöld að leggja það í forgrunn að stuðla að eins hraðri endurreisn atvinnulífsins og mögulegt er.

55

Líkt og greint hefur verið frá í skýrslunni er skattastefna stjórnvalda fjarri því að vera byggð á þessum leiðarljósum, þ.e. að ýta undir verðmætasköpun einkaaðila. Því til viðbótar hafa stjórnvöld sýnt lítinn vilja til að greiða götu erlendra fjárfestingar, efla útflutningsgreinar eða skapaskilyrði til uppbyggingar á fjármagnsmörkuðum. Þvert á móti hafa þau lagt hindranir í veg þeirra erlendu fjárfestinga sem þegar hafa verið ákveðnar, rýrt traust og trúverðugleika innlends fjárfestingaumhverfis með gjaldeyrishöftum og handahófskenndum lagasetningum og vegið að grunnatvinnugreinum líkt og sjávarútvegi með illa ígrunduðum kerfisbreytingum.

Skattastefnan vinnur gegn öllum grunnþáttum endurreisnarinnar þar sem dregið er úr hvata til verðmætasköpunar, sparnaðar og fjárfestingar. Það má því segja að stjórnvöld séu sífellt að breikka þá gjá sem þau neyðast til að brúa í ríkisfjármálum með óskynsamlegri efnahags- og skattastefnu.

Til að sporna gegn samdrætti geta stjórnvöld brugðist við með gagnstæðum hætti, þ.e. hvatt til verðmætasköpunar, sparnaðar og fjárfestingar með ýmsum sértækum aðgerðum. Að viðbættum hagsýnni breytingum í skattamálum og markvissum niðurskurði í útgjöldum væru áhrif aðgerða hins opinbera á efnahagslífið frekar til bóta en vansa. Hægt er að stuðla að þessu markmiði með ýmsum hætti.



## **SKATTAFLÁTTUR VEGNA HLUTAFJÁRKAUPA**

Þar sem bankarnir og fjárfestingarfélag þeim tengd mynduðu stóran hluta þeirra fyrirtækja sem skráð voru á skipulagðan verðbréfamarkað fyrir yfirstandandi efnahagskreppu má segja að íslenskur fjármagnsmarkaður hafi hrunið með bönkunum. Í kjölfarið hafa fjárfestar, bæði innlendir og erlendir, haldið að sér höndunum og ávaxtað fjármuni sína á innstæðureikningum og í ríkisbréfum. Ein af forsendum þess að hér þrífist öflugt og vaxandi atvinnulíf er að hlutabréfamarkaður verði endurreistur. Skattaafsláttur væri til þess fallinn að stuðla að því marki og mögulegur ávinningur því verulega umfram kostnað.

Hægt er að móta ýmsar útfærslur af slíkum skattaafslætti en ekki er langt síðan afláttur af þessu tagi var við lýði hérlendis. Gengið væri út frá því að heimilt væri að fjárfesta í öllum félögum á hlutabréfamarkaði en auk þess mætti einnig veita afslátt vegna kaupa í óskráðum félögum að gefnum ákveðnum skilyrðum. Að sama skapi mætti veita skattaafslátt vegna kaupa í fjárfestingasjóðum sem fjárfesta í fyrirtækjum að gefnum ákveðnum skilyrðum, en áherslur þeirra gætu m.a. verið á sprotafyrirtæki til eflingar nýsköpunarumhverfis. Líkt og var með gamla afsláttinn væri heppilegt að setja lágmarkseignartíma en einnig væri mögulegt að setja hámark á veittan afslátt.

Í raun hafa stjórnvöld allt að vinna og litlu að tapa með slíkum afslætti. Með honum væri ýtt undir sparnaðarstig og hvati skapaður til fjárfestingar í atvinnurekstri, jafnt fyrir innlenda sem erlenda fjárfesta.\* Slík þróun myndi stuðla að hraðari uppbyggingu hlutabréfamarkaðar og samhliða sporna gegn útlæði fjármagns við afnám gjaldeyrishafta.

Tímasetningin er einnig heppileg af ýmsum ástæðum. Vaxtastig fer nú lækkanði og mun vonandi gera áfram. Með því skapast hvati fyrir fjárfesta til áhættusamari fjárfestinga. Jafnframt er mikið lausafé í íslensku bankakerfi um þessar mundir og mun heppilegra væri að koma því fjármagni í vinnu. Lágt gengi krónunnar skapar mikil tækifæri fyrir ýmis fyrirtæki og með skráningu á hlutabréfamarkað gætu þau nálgast langtímafjármagn til frekari sóknar. Að lokum myndi endurreisn hlutabréfamarkaðar gera bönkum kleift að selja fyrirtæki sem þeir hafa neyðst til að taka yfir með skráningu þeirra á skipulögðum hlutabréfamarkaði.

## **GREITT VERÐI FYRIR ERLENDRI FJÁRFESTINGU**

Í stað þess að mæta erlendri fjárfestingu með tortryggni og vandlætingu ættu stjórnvöld að taka henni fagnandi. Aðgengi íslenskra fyrirtækja að alþjóðlegum fjármálamörkuðum er ekki lengur til staðar og því er afar heppilegt að fá nýtt fjármagn inn í hagkerfið, sér í lagi langtímafjárfestingar. Það er skiljanlegt að erlendir aðilar horfi til þeirra atvinnuvega þar sem Íslendingar geta boðið upp á samkeppnishæfar aðstæður, s.s. í orkufrekum iðnaði, enda fyrst og fremst á hnotskóg eftir arðbærum fjárfestingum.

Íslendingar hafa þegar skaðað trúverðugleika sinn til lengri tíma með þeim gjaldeyrishöftum sem nú eru við lýði. Það er því þeim mun mikilvægara að aðrir þættir

\* Skattaafsláttur gagnvart erlendum aðilum mætti yfirfæra á fjármagnstekjuskatt í stað tekjuskatts



fjárfestingaumhverfisins séu hagfelldir. Stjórnvöld virðast ekki leggja mikið upp úr þeim rökum þar sem ýmsar sértækar skattbreytingar eru fyrirhugaðar sem skaða verulega arðsemi erlendra fjárfesta hérlendis. Auk þess hafa þau með beinum hætti unnið gegn fjárfestingum erlendra aðila í ákveðnum geirum.

Viðskiptaráð telur rétt að stjórnvöld bregðist við með þveröfugum hætti og leggi sig í líma við að gera umhverfi hérlendis til erlendrar fjárfestingar sem hagfelldast. Með því er átt við að skattkerfið verði á engan hátt óhagfelldara fyrir erlenda aðila en innlenda og mögulega boðnar skattaávilnanir vegna uppbyggingar á atvinnustarfsemi hérlendis. Að sama skapi ættu stjórnvöld ekki að sporna gegn erlendri fjárfestingu í ákveðnum greinum, s.s. orkuiðnaði, sjávarútvegi og landbúnaði. Að lokum mætti fella innflutningsgjöld á fjárfestingavörum tímabundið niður næstu árin. Með því mætti nýta veika stöðu krónunnar til að laða að erlenda fjárfesta í verkefni tengd innlendum atvinnurekstri.

## **STUTT VERÐI VIÐ INNLENDRA FJÁRFESTINGU**

Það er ekki eingöngu mikilvægt að laða hingað erlenda fjárfestingu heldur geta stjórnvöld aukið við umsvif með því að hvetja innlenda einkaaðila til að nýta sparnað sinn til fjárfestinga innanlands. Ofangreindar tillögur miðuðu að því að koma fjármagni inn í íslenskt atvinnulíf en því til viðbótar má grípa til frekari aðgerða til að hvetja til varanlegra fjárfestinga. Þar sem ríkissjóður þarf að draga úr útgjöldum má gera ráð fyrir að framkvæmdastig lækki í takt við minnkandi opinberar fjárfestingar. Til að sporna gegn þessu er mikilvægt að fjárfesting einkaaðila veiti viðnám.

57

Nú þegar hefur verið rætt um aðkomu lífeyrissjóðanna að fjármögnun stóriðjuframkvæmda, byggingu nýs hátækisjúkrahúss og annarra mögulegra stórframkvæmda. Um samstarfsverkefni margra lífeyrissjóða væri að ræða sem færi fram í gegnum sameiginlegan framkvæmdasjóð. Æskilegt væri að verkefni séu í sem mestum mæli sjálfbær án beinnar aðkomu ríkisins, t.a.m. stóriðjuframkvæmdir, samgöngumannvirki og aðrar tekjumyndandi fjárfestingar. Þannig væri um að ræða hagkvæmar fjárfestingar fremur en óbeint lán til ríkisins. Stjórnvöld ættu ekki að einkorða vilja sinn til frekari úthýsingar á verkefnum í gegnum einkaframkvæmd við lífeyrissjóði heldur einnig leita til annarra einkaaðila.

Eins geta stjórnvöld stutt við frekari framkvæmdir einkaaðila með tímabundinni heimild til flýtiáfskrifta á fastafjármunum fyrirtækja. Þannig væri fyrirtækjum heimilt að afskrifa fastafjármuni hraðar en núgildandi löggjöf gerir ráð fyrir. Slíkt hefði jákvæð áhrif á skuldlaus og skuldlítill fyrirtæki sem skila hagnaði. Með slíkum skattalegum hvata væri ýtt undir frekari fjárfestingar og líklegt að slíkt myndi skila sér í auknum skatttekjum í gegnum aðra liði.\*

\* Tillögur um afnám innflutningsgjalda og flýtiáfskriftir eru byggðar á efnahagstillögum FÍS frá nóvember 2009.

10 til 15 ma.kr.

## TILLAGA 4: TEKJUÖFLUN MEÐ SÖLU RÍKISEIGNA

Fram til þessa hefur umræðan um hvernig eigi að rétta af bágborna stöðu ríkissjóðs verið frekar einsleit. Í stað þess að öllum steinum sé velt við í leit að lausnum þá virðast stjórnvöld einblína á skattahækkanir og upptöku nýrra skatta sem helstu lausnina.

Þannig vekur það t.a.m. furðu að lítil sem engin umræða hefur átt sér stað um mögulega sölu þeirra fjölmörgu eigna sem ríkissjóður hefur yfir að ráða. Hér koma m.a. til álita eignir ríkissjóðs sem bundnar eru í fasteignum, Ríkisútvarpið og Landsvirkjun. Ljóst er að ríkissjóður gæti með sölu eigna bæði losnað undan kostnaði og áhættu um leið og aflað yrði mikilvægra tekna. Með það í huga ættu stjórnvöld að skoða slíka möguleika með opnum huga.

### LANDSVIRKJUN VERÐI SELD

Hugmyndir um sölu Landsvirkjunar hafa með reglubundnum hætti komið upp í opinberri umræðu á undanförunum árum. Núna nýverið hafa hugmyndir sprottið um kaup lífeyrissjóðanna á fyrirtækinu, en þær hafa hlotið takmarkaðan hljómgrunn hjá stjórnvöldum. Rök hníga hins vegar að því að þessi kostur verði skoðaður af alvöru.

Fyrir það fyrsta myndi Landsvirkjun teljast með álitlegri fjárfestingarkostum fyrir lífeyrissjóðina. Fyrirtækið er arðbært og hefur sterka markaðsstöðu. Með fjársterkan bakhjarl og samvinnufús stjórnvöld er fátt sem kemur í veg fyrir frekari uppbyggingu fyrirtækisins. Í annan stað fylgdi þeirri sölu talsverður ábati fyrir ríkissjóð. Ríkissjóður gæti þannig losnað undan ábyrgðum á skuldbindingum Landsvirkjunar, en þær námu ríflega 350 milljörðum króna í lok árs 2008. Áhættu skattgreiðenda af starfsemi fyrirtækisins væri þar með eytt. Auk þess má gera ráð fyrir að ríkissjóður myndi hagnast umtalsvert á sölunni, en félagið var metið á um 60 milljarða árið 2006.

Þá myndi salan jafnframt vera fyrirtækinu sjálfu til hagsbóta. Með henni væri opnað frekar fyrir innlenda og erlenda fjárfestingu í félaginu og því þannig gert auðveldara með að ráðast í fjármagnsfrekar framkvæmdir. Ekki er ástæða til að ætla að afnám ríkisábyrgðar myndi þurfa að rýra lánshæfismat Landsvirkjunar þar sem lífeyrissjóðirnir væru mjög sterkur fjárhagslegur bakhjarl. Að lokum væri dregið úr þeirri pólitísku togstreitu sem einkennt hefur eigendafyrirkomulagið fyrirtækisins til þessa.

Rétt er að geta þess að önnur leið til að nálgast sama markmið væri skráning Landsvirkjunar á markað til að gefa víðari hópi tækifæri til fjárfestingar í öflugum fyrirtæki. Slík aðgerð myndi efla innlandan verðbréfamarkað og tryggja gagnsæi sölufærlis. Skráning á skipulagðan hlutabréfamarkað kæmi á engan hátt í veg fyrir aðkomu lífeyrissjóðanna að fjárfestingu í Landsvirkjun.

## **RÍKISÚTVARPIÐ SELT**

Ríkisútlagið hefur um langt skeið verið olnbogabarn stjórnkerfisins. Auk þess að vera undanskilin aðhaldi eðlilegra samkeppnislögmála virðist stofnunin auðveldlega geta sótt ný framlög þegar fjárheimildir hafa ekki dugað fyrir útgjöldum. Stofnunin er þannig meðal fastra útgjaldaliða í fjárukaulögum hvers árs þrátt fyrir að fá ríflega 3,5 milljarða króna meðgjöf ár hvert frá ríkinu í gegnum álagðan nefskatt. Umbreyting stofnunarinnar í opinbert hlutafélag hefur ekki haft neinar ápreifanlegar breytingar í för með sér, en með henni var stofnuninni ætlað að standa á eigin fótum.

Með sölu ríkisins á RÚV væri ríkissjóður fyrst og fremst að losa sig undan árlegu fjárframlagi að upphæð 3,5 milljörðum til félagsins. Samhliða væri hægt að afnema nefskatt sem nú nemur 17.200 krónum á hvern skattgreiðanda. Auk þess myndi ríkissjóður losa sig undan umtalsverðum árlegum viðbótarfjárveitingum til stofnunarinnar. Söluandvirðið væri því fyrst og fremst viðbótaráhati fyrir ríkissjóð. Ekki er ljóst hvert verðmæti félagsins yrði enda byggir það að mestu á eyrnamerknum tekjum. Þá myndi ríkið með sölnunni vera að koma til móts við sjónarmið um skaðleg áhrif tilvistar RÚV á íslenskan fjölmiðlamarkað, sem Samkeppniseftirlitið hefur nýlega bent á.

## **FASTEIGNIR RÍKISINS SELDAR**

Auk mögulegrar sölu á hlut ríkisins í Landsvirkjun og Ríkisútlaginu kemur vel til álita að ríkið selji fasteignir sínar. Ljóst er að umtalsverðir fjármunir liggja í fasteignum ríkisins, sem spanna ríflega 630 þúsundun fermetra samkvæmt úttekt sem framkvæmd var árið 2006. Í dag er meirihluti þessa húsnæðis, eða um 85%, í opinberri eigu og í fjárlögum næsta árs eru um 5 milljarðar króna eyrnamerkir viðhaldi og öðrum kostnaði sem fellur til við rekstur þessara fasteigna.

59

Með því að selja flestar fasteignir sínar og endurleigja eftir þörfum væri sveigjanleika í starfsemi ríkisins aukinn og fasteignarekstri komið í hendur einkaaðila. Þá myndu fylgja þeirri sölu aðrir kostir líkt og að fjárfestingaráhætta tengd fasteignarekstri væri flutt úr höndum ríkisins til einkaaðila og mætti nýta þá fjármuni sem fengjust við sölnunni til að greiða skuldir ríkisins. Samanlegt fasteignamat fasteigna ríkisins árið 2006 var um 60 milljarðar króna og ætti sú upphæð ekki að vera fjarri markaðsvirði þeirra í dag.

Þá verður jafnframt að horfa til þess að það getur vart talist meðal grunnhlutverka ríkisins að standa í fasteignarekstri enda gefa ófá dæmi til kynna að ríkið sé ekki best til þess fallið að sinna eignarhaldi og viðhaldi fasteigna.

## **MÖGULEIKAR VERÐI KANNAÐIR MEÐ OPNUM HUG**

Það er ljóst að ríkið á ýmsar eignir sem vel kæmi til greina að selja. Söluandvirðið mætti nýta í núverandi efnahagsástandi til að brúa umfangsmikinn fjárlagahalla ríkissjóðs. Það eru hins vegar ekki eingöngu efnahagsþrengingar sem kalla á umræðu í þessa veru enda hníga önnur rök með sölu margra þessara eigna eins og rætt hefur verið. Eins og með allar aðgerðir stjórnvalda þá þurfa hugmyndir í þessa veru að hljóta málefnanlega og vel ígrundaða umræðu.

## TILLAGA 5: ENDURSKOÐUN Á ÚTGJALDALIÐUM

Það er ljóst að vegna breyttra aðstæðna í ríkisfjármálum er nauðsynlegt að fram fari ítarlegt mat á mikilvægi þeirrar þjónustu og starfsemi sem nú hvílir á herðum hins opinbera. Eins og fjallað hefur verið um þjónar ríkið mikilvægu hlutverki á ýmsum sviðum samfélagsins og því ljóst að niðurskurður á útgjöldum kemur ávallt til með að draga úr lífskjörum einhverra. Á sama tíma er mikilvægt að hafa hugfast með minni útgjöldum þarf ríkið að afla minni tekna og því eru lífskjör þeirra skattborgara sem fjármagna þjónustuna bætt samhliða.

Hagræðing í ríkisfjármálum snýst fyrst og fremst um forgangsroðun. Í ljósi þess að Íslendingar standa frammi fyrir gjörbreyttum efnahagslegum aðstæðum er eðlilegt að sniðinn sé stakkur eftir vexti og hagrætt umtalsvert í útgjöldum. Með hliðsjón af örum vexti ríkisútgjalda undanfarin ár má gera ráð fyrir að rými sé til umtalsverðrar hagræðingar án þess að almenn lífskjör skerðist verulega. Að sama skapi hafa ýmsar óhagkvæmar millifærslur og útgjaldaliðir fengið að standa óáreitt í langan tíma þar sem kröfur um aðhald í ríkisútgjöldum hafa ekki verið háværar.

Í þeim skilningi má líta á þá áskorun sem framundan er sem tækifæri til að eyða út ríkisstyrkjum til ósamkeppnishæfra atvinnuvega, fjármögnun gæluverkefna, fjárframlögum til sérhagsmuna og óparfa atvinnurekstri á vegum hins opinbera.

Fæstir þessara liða þjóna þeim tilgangi að verja almenna velferð í hagkerfinu. Útfrá eðlilegri forgangsroðun ættu þetta því að vera fyrstu liðirnir til að lenda undir niðurskurðarhnífnum. Því miður þarf að ganga lengra í aðhaldi en sem nemur heildarútgjöldum til þessarra málaflokka. Minni efnahagsleg velsæld setur ríkissjóði frekari skorður en verið hefur og því þarf að skera niður útgjöld á sem flestum sviðum.

Þó ber sérstaklega að standa vörð um útgjöld sem stuðla að almennri velferð og uppbyggingu mannauðs, t.a.m. á sviði heilsugæslu og menntunar og ætti forgangsroðun nú að miða að því. Einnig er eðlilegt, nú þegar sérstaklega er þörf á samstöðu meðal Íslendinga, að vörður verði staðinn um þá grunnþætti sögu, menningar og tungu sem eru og verða sameiningartákn þjóðarinnar.

Tillögur Viðskiptaráðs um endurskoðun á útgjaldaliðum ráðuneytanna bera keim af þessum áherslum, en þar er útgjöldum velferðarráðuneyta hlíft að mestu auk þess sem niðurskurður til menningarmála er afar lítill.

Viðskiptaráð hefur tekið saman þá útgjaldaliði sem ráðið telur að æskilegt væri að endurskoða. Skipta má hagræðingunni í þrjá flokka:

- » Í fyrsta lagi eru ákveðnir útgjaldaliðir sem mælt er með að felldir verði út með öllu, ýmist vegna þess að þeir þjóna ekki almannahagsmunum eða vegna þess að ríkið ætti ekki að þurfa að sjá um viðkomandi þjónustu.
- » Í öðru lagi er lagt til að ákveðnir útgjaldaliðir verði fjármagnaðir að hluta eða öllu leyti með frekari notendagjöldum. Almennt er um að ræða þjónustubætti sem nýttir eru af afmörkuðum hóp innan samfélagsins og eru ekki taldir hluti af velferðarkerfinu.
- » Í þriðja lagi er lögð til ákveðin hagræðingarkrafa í ýmsum útgjaldaliðum. Í flestum tilfellum er um að ræða útgjaldaliði sem hafa vaxið hratt á undanförunum árum og því talið svigrúm til frekari hagræðingar. Einnig falla undir þennan flokk útgjaldaliðir þar sem talið er forsvaranlegt útfrá heildrænum hagsmunum að draga úr viðkomandi þjónustu.

## **ÚTGJALDALIÐIR Í VERÐI LÆKKIÐIR UM 33 MA.KR.**

Í heildina nema hagræðingartillögur Viðskiptaráðs 32,8 milljörðum króna. Hagræðingartillögur eftir ráðuneytum má sjá í meðfylgjandi töflu, en nánari sundurliðun má finna í Viðauka 1. Þetta er hagræðing á fjárlögum ársins 2010 og fellur því allt undir viðbótarráðstafanir. Eins ber að nefna að ekki eru felldir inn í útreikningana liðir sem fjallað er um nánar í öðrum tillögum ráðsins, s.s. endurskoðun í landbúnaðarmálum, menntamálum, útgjöldum til sveitarfélaga og vaxtabótakerfi. Að þeim liðum viðbættum væri heildarhagræðingin mun meiri.

61

**TAFLA 5: HAGRÆÐING Á FJÁRLÖGUM 2010**

Málaflokkur	Hagræðing (m.kr.)
Æðsta stjórn ríkisins	191,6
Forsætisráðuneyti og Hagstofa Íslands	421,4
Menntamálaráðuneyti	3.755,6
Utanríkisráðuneyti	4.779,9
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	3.901,7
Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti	4.379,6
Félags- og tryggingamálaráðuneyti	401,3
Heilbrigðisráðuneyti	634,4
Fjármálaráðuneyti	7.511,3
Samgönguráðuneyti	4.048,2
Iðnarráðuneyti	1.042,5
Viðskiptaráðuneyti	106,9
Umhverfissráðuneyti	1.605,1
<b>Samtals</b>	<b>32.779,5</b>

Eins og sjá má er lítið hreyft við útgjöldum velferðarráðuneytanna enda brýnt að standa vörð grunn velferð. Það er þó ljóst að vel má hagræða innan þeirra málaflokka, t.a.m. með endurskoðun á kjörum opinberra starfsmanna sem lögð er til í næstu tillögu. Með hliðsjón af þessu má sjá að umtalsvert svigrúm er til niðurskurðar hjá hinu opinbera án þess að slíkt þyrfti að bitna á velferðarkerfi landsins.

Um leið er mikilvægt að undirstrika að með þessum tillögum er Viðskiptaráð ekki að hallmæla þeirri starfsemi sem lagt er til að dregið verði úr útgjöldum til. Á tímum sem þessum er aftur á móti nauðsynlegt að forgangsraða og slíkt felur oftast nær í sér sársaukafullar aðgerðir. Vissulega væri óskandi að fjármunir hins opinbera væru ekki af skornum skammti og hægt væri að bjóða upp á eins víðtæka þjónustu og menn kærðu sig um, án samsvarandi skattahækkana. Það er því miður ekki raunin og því ríkir valkvöl á milli þess að verja útgjöld hins opinbera eða halda skattaumhverfi tiltölulega hagfelldu. Í ljósi framangreindrar umfjöllunar er skynsamlegri valkosturinn fólginn í aðlögun ríkisútgjalda. Í ýmsum tilfellum mætti endurskoða niðurskurðinn um leið og betur áraði í ríkisbúskapnum.

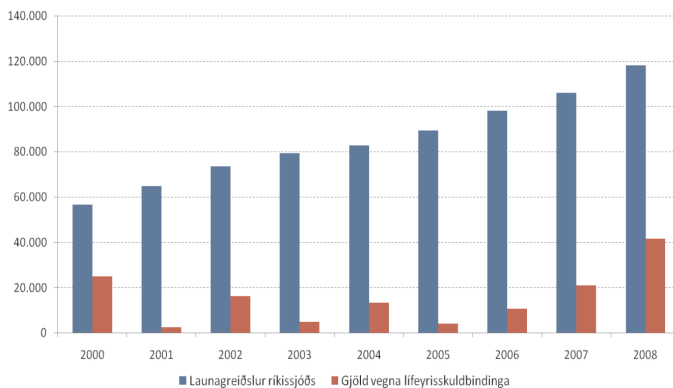
## TILLAGA 6: LAUNAKOSTNAÐUR DREGINN SAMAN

Eins og fram kemur í umfjöllun um útgjöldapróun síðustu ára hefur launakostnaður ríkisins vaxið mjög hratt undanfarin ár. Þannig hefur launakostnaður hins opinbera hækkað um 41% að raungildi frá árinu 2000 til ársins 2008. Á sama tímabili jókst kaupmáttur einungis um 15% sem gefur ágætis mynd af því hvernig fjöldi og tekjur opinberra starfsmanna hafa vaxið umfram almennan vinnumarkað. Launakostnaður ríkissjóðs hækkaði um 35% að raungildi yfir sama tímabil.

Fjölgun opinberra starfsmanna hefur verið langt fram úr hófi, einkum í stjórnýslu. Þannig hefur starfsmönnum í opinberri stjórnýslu fjölgað fimm sinnum hraðar frá árinu 2000 en starfsmönnum á almennum vinnumarkaði, eða um 55%. Til að gæta jafnvægis á vinnumarkaði er mikilvægt að snúa þessari þróun við og lækka hlutfall opinberra starfsmanna. Þetta verður fyrst og fremst gert með fækkun starfa hjá hinu opinbera.

Síðustu árin hefur launakostnaður ríkissjóðs verið um 27-28% af heildarútgjöldum ríkissjóðs og því myndi lækkun launakostnaðar vega þungt í aðlögun ríkisfjármála. Árið 2008 námu heildarlaun hins opinbera 216,2 milljörðum króna en þar af voru laun ríkisstarfsmanna 118,1 milljarður króna. Áætlun fyrir árið 2009 gerir ráð fyrir að launakostnaður ársins verði 122,5 milljarðar.

63



MYND 17  
PRÓUN LAUNAKOSTNAÐAR  
OG GJALDA VEGNA  
LÍFEYRISSKULDBINDINGA  
(M.KR.)

Heimild: Fjárváta ríkisins

Þetta er þó ekki heildarkostnaður vegna opinberra starfsmanna því á sama tíma hefur fyrirkomulag lífeyrismála verið afar kostnaðarsamt fyrir ríkissjóð. Þannig njóta opinberir starfsmenn lífeyriskjara sem eru langt umfram það sem gengur og gerist á almennum vinnumarkaði. Af sögulegum ástæðum njóta ekki allir opinberir starfsmenn sömu lífeyrisskjara, en lífeyrisréttindi greinast í grófum dráttum í A og B-deild. Árið

1996 var lokað fyrir nýja sjóðfélaga í B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) en við stofnun hinnar nýju deildar, A-deildar, var gengið út frá þeirri forsendu að réttindi skyldu vera jafnverðmæt og þau höfðu verið fram til þessa.

Lífeyrisréttindi starfsmanna ríkisins eru skilgreind í lögum og til að standa undir lífeyrisskuldbindingum var reiknað með að lögbundið iðgjald þyrfti að vera 15,5% af heildarlaunum. Þar sem starfsmenn greiða einungis 4% í lífeyrissjóð er mótframlag ríkisins 11,5% eða nærri helmingi hærra en gengur og gerist á almennum vinnumarkaði. Ríkið þarf að standa undir þeim lífeyrisskuldbindingum sem kveðið er á um í lögum, hvort sem ávöxtun LSR reynist jákvæð eða neikvæð.

Þetta er öfugt við sjóðfélaga almenna lífeyriskerfisins þar sem réttindi skerðast ef ávöxtun er slæleg. Það má því segja að undir slíkum kringumstæðum beri starfsmenn á almennum vinnumarkaðurinn kostnaðinn fyrir bæði sjálfa sig og opinbera starfsmenn. Það er því erfitt að sjá hvaða tilgangi LSR þjónar. Með hliðsjón af auknum vaxtagjöldum ríkissjóðs væri allt eins gott að nota eignir sjóðsins til að greiða niður skuldir.

Árið 2008 hækkuðu lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs úr 230,6 milljörðum króna í 342,9 milljarða króna. Sem hlutfall af landsframleiðslu hækkuðu skuldbindingarnar úr 17,7% í 23,4%. Það er því langt í land fyrir almennan vinnumarkað að ná að greiða upp skuldbindingar lífeyrisréttinda opinberra starfsmanna að fullu. Frá árinu 2000 hafa að meðaltali verið gjaldfærðir 19 milljarðar á ári\* í rekstri ríkissjóðs vegna lífeyrisskuldbindinga opinberra starfsmanna. Árið 2008 nam heildargreiðslan 41,5 milljörðum króna. Þetta verður að teljast óviðunandi mismunun gagnvart öðru vinnuafli en opinberum starfsmönnum.

## **LAUNAKOSTNAÐUR RÍKISSJÓÐS LÆKKI UM 20%**

Með ofangreinda þróun í huga leggur Viðskiptaráð til að almennur launakostnaður hins opinbera verði dreginn saman um 20% á næstu misserum. Þetta myndi spara ríkissjóði útgjöld sem nema tæpum 25 milljörðum króna. Þessum sparnaði má ná jafnt með lækkun launa sem og fækkun starfsmanna. Áherslu ætti að leggja á þau svið þar sem fjölgun starfsmanna hefur orðið mest á undanförunum árum.

Í ljósi þess að fjöldi starfa í opinberri stjórnýslu hefur vaxið hraðast ættu stjórnvöld að geta gengið fram fyrir skjöldu í hagræðingu innan stjórnýslustofnanna. Ráðuneytin eru 12 talsins og opinberar stofnir um 1.000 í heildina. Það ætti því að reynast tiltölulega auðvelt að finna svigrúm til hagræðingar.

Viðskiptaráð hefur áður lagt fram tillögur um að ráðuneytum verði fækkað niður í sjö. Þar sem mörg hundruð manns starfa hjá ráðuneytum gæti slíkt skilað talsverðri hagræðingu. Að sama skapi mætti sameina og leggja niður ýmsar stofnanir. Ráðið hefur engu að síður bent á þá staðreynd að sameiningar virðist of sjaldan skila hagræðingu. Með það í huga ætti áherslan að vera á fækkun stofnanna og lækkun launa innan þeirra.

\* Á verðlagi ársins 2008



## **SÉRRÉTTINDI VERÐI AFNUMIN TAFARLAUST**

Jafnvel enn mikilvægara er að réttindi opinberra starfsmanna verði færð til jafns við starfsmenn á almennum vinnumarkaði. Undir þetta falla réttindi sem og skyldur. Starfsmönnum hins opinbera ætti að vera gert kleift að semja um kaup sín og kjör, rétt eins og á almennum markaði, en að sama skapi ættu þeir ekki að hafa nein umframréttindi gagnvart sínum atvinnurekanda. Með því er átt við að almenn starfsréttindi, s.s. uppsagnarákvæði og lífeyrisréttindi, verði höfð með sama hætti og á almennum vinnumarkaði.

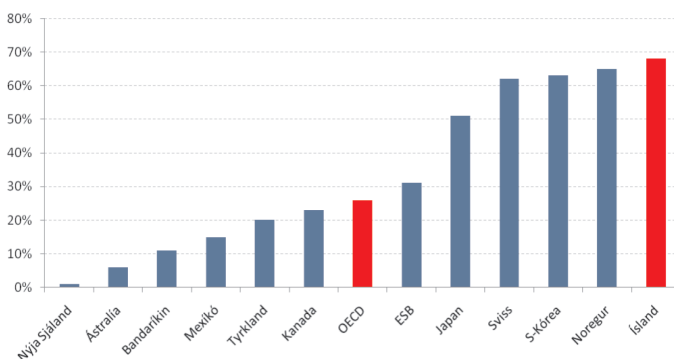
Einfaldasta leiðin til að samræma lífeyrisréttindi fælist í því að LSR væri lagður niður og eignir hans nýttar til að greiða niður skuldir ríkissjóðs. Áunnin réttindi opinberra starfsmanna myndi að sjálfsögðu standa og lífeyrisgreiðslur vegna þeirra gjaldfærast á ríkissjóð þar til núverandi starfsmenn hafa notið sinna réttinda. Frá þeim degi sem LSR væri lagður niður myndu opinberir starfsmenn velja sér lífeyrissjóð rétt eins og aðrir starfsmenn vinnumarkaðarins. Mótframlag ríkissins væri með sama hætti og hjá öðrum atvinnurekendum eða 8%. Að sama skapi væri ríkinu skylt að greiða mótframlag vegna viðbótarlífeyrissparnaðar.

Ekki er hægt að reikna hver sparnaður ríkissjóðs af þessari aðgerð yrði þar sem lífeyrisskuldbindingar ráðast af markaðsaðstæðum samkvæmt núverandi fyrirkomulag. Ef meðalgjaldfærsla vegna lífeyrisskuldbindinga síðustu 7 ár er höfð til hliðsjónar er þó ljóst að um tugi milljarða er að ræða. Þessari tillögu mætti hrinda í framkvæmd án nokkurra eftirspurnaráhrifa og því ekkert því til fyrirstöðu að gera umræddar breytingar strax.

## TILLAGA 7: ENDURSKOÐUN Í LANDBÚNAÐARMÁLUM

Þrátt fyrir að ágæti frjálsra viðskipta hafi sannað sig um víða veröld og ómögulegt sé að finna dæmi um farsælt, lokað hagkerfi, þá virðast þjóðir heims engu að síður streitast við á ýmsum sviðum. Þar ber landbúnaður hæst, en ólíklegt er að nokkur atvinnugrein hafi notið viðlíka styrkja í aldanna rás – jafnvel þó nýlegur stuðningur við fjármálakerfi heimsins sé tekinn með í jöfnuna. Margir súpa hveljur þegar tölur birtast um framlög stjórnvalda til stuðnings fjármálafyrirtækja á undanförunum misserum en þær upphæðir nema hundruðum milljarða bandaríkjadala. Færri vita að heildarframlög OECD ríkja til landbúnaðar nema samsvarandi upphæðum ár hvert og hafa gert lengi. Sem dæmi má nefna árið 2007, en þá námu millifærslur vegna landbúnaðar innan OECD 365 milljörðum dala.

Íslendingar eru engir eftirbátar annarra ríkja þegar kemur að millifærslum til landbúnaðarmála, en framleiðslustyrkir sem hlutfall af söluverðmæti afurðanna voru hér hæstir innan OECD árið 2006. Hlutfall þetta nam 68% á Íslandi, 65% í Noregi og 63% í S-Kóreu en til samanburðar nam hlutfallið einungis 1% af söluverðmæti í Nýja Sjálandi. Frá þeim tíma hefur krónan veikt talsvert sem hefur dregið lítillega úr hlutfallslegum stuðningi. Íslendingar eru þó enn meðal þeirra Vestrænna ríkja sem styrkja landbúnaðarframleiðendur hlutfallslega mest af öllum.



MYND 18  
STYRKIR TIL FRAMLEIÐENDA  
SEM HLUTFALL AF  
SÖLUVERÐI MEÐAL OECD  
RÍKJA ÁRIÐ 2006

Árni Magnússon

Hafa ber í huga að hér hefur eingöngu verið rætt um beinan kostnað og styrki hins opinbera vegna landbúnaðarframleiðslu. Því miður er það ekki svo að stuðningur við landbúnað fari eingöngu fram í formi beinna styrkja, heldur leiða tollar og önnur innflutningshöft til þess að matvælavæðing hérlandis er einnig með því hæsta sem gerist í heiminum. Íslendingar greiða því ekki eingöngu beina styrki til framleiðenda í

gegnum skattkerfið heldur greiða einnig mun hærra verð en ella vegna verndartolla og innflutningshafta. Stuðningurinn er þar af leiðandi tvöfaldur.

Þegar borið er saman hlutfallslegt verðlag Íslands og Evrópusambandsríkja á matvælmum árið 2006 kemur í ljós að matvara var 65% dýrari hérlendis en innan ESB. Gera má ráð fyrir að heldur hafi dregið saman í kjölfar veikingar krónunnar en ljóst er að miklu munar enn. Þegar horft er til þess að heildarmatarútgjöld á hvern vinnandi mann námu tæplega 400.000 krónum árið 2007 má sjá að kostnaður neytenda vegna þessa er verulegur. Þótt matarútgjöld myndu einungis lækka um 25% og væri þá verðlag hérlendis enn mun hærra en innan ESB myndi það spara hverjum skattgreiðanda 100.000 krónur. Þessi sparnaður myndi helst nýtast barnmörgum og stórum fjölskyldum sem gæti reynst dýrmætt við núverandi efnahagsaðstæður. Auk þess er ljóst að efnaminni heimili eyða hlutfallslega stærri hluta ráðstöfunartekna í matvöru og því væri um mikla kjarabót að ræða fyrir þann hóp sem býr við þrengstu skorðurnar fjárhagslega.

Markmið þessarar samantektar er ekki að gera lítið úr íslenskum landbúnaði sem atvinnugrein. Þvert á móti stendur innlend framleiðsla mjög framarlega hvað gæði varðar og á ýmsum sviðum hafa íslensk fyrirtæki sýnt mikið hugvit í vöruþróun landbúnaðarvara. Það er engu að síður erfitt að sjá hvernig núverandi styrkjafyrirkomulag stuðli að frekari framþróun greinarinnar eða bættum lífskjörum á Íslandi. Þvert á móti stendur óbreytt ástand nýliðun og hagræðingu innan greinarinnar fyrir þrifum og kemur harkalega niður á íslenskum neytendum.

## **STJÓRNVÖLD AFNEMI STYRKI OG VERNDARTOLLA**

Með hliðsjón af ofangreindri umfjöllun og stöðu ríkissjármála telur Viðskiptaráð rétt að ríkissjóður afnemi styrki til landbúnaðarframleiðslu. Heildargreiðslur vegna framleiðslu á mjólk, sauðfjárafurðum og grænmeti eru áætlaðar 10,2 milljarðar króna samkvæmt fjárlögum ársins 2010. Núverandi samningar í landbúnaðarmálum gilda til ársins 2015, en þeir voru framlengdir um tvö ár fyrr á þessu ári. Það er því ljóst að ekki er unnt að afnema styrki án þess að gera upp þá samninga sem nú þegar eru til staðar.

Í stað þess að láta samningana renna sitt skeið án endurnýjunar, væri heppilegra fyrir bæði bændur og ríki að uppgjör á samningunum færi fram nú þegar og framleiðslustyrkir afnumdir í kjölfarið. Þetta gæti átt sér stað með þeim hætti að ríkissjóður gæfi út skuldabréf sem næmu núvirði framleiðslustyrkjanna og afhenti þeim bændum sem tilkall eiga til styrkjanna. Ef gert er ráð fyrir að samningar þróist í takt við verðlag má gera ráð fyrir að núvirði þeirra, að teknu tilliti til ásættanlegrar raunávöxtunar á ríkisbréf, lægi nærri 50 milljörðum króna. Stjórnvöld geta gefið skuldabréfin út í markflokkum sem hafa gjalddaga eftir tiltölulega langan tíma, en bændur geta að sjálfsögðu selt bréfin á skuldabréfamarkaði áður en þau koma á gjalddaga. Við aðgerð sem þessa myndu má gera ráð fyrir að rekstrargjöld ríkissjóðs myndu lækka um 7 milljarða króna.

Þannig gæfist bændum kostur á að aðlaga sig þeim aðstæðum og fylgja afnámi framleiðslustyrkjanna. Sjaldan hefur verið betra tækifæri fyrir bændur að mæta erlendri samkeppni, enda er raungengi krónunnar afar lágt um þessar mundir og staða þeirra

því mun sterkari. Ljóst er að skuldastaða margra býla er erfið og gætu viðkomandi aðilar nýtt það fjármagn sem fæst með sölu ríkisskuldabréfanna til að endurskipuleggja fjárhag sinn.

Að sjálfsögðu má gera ráð fyrir því að breyttum markaðsforsendum muni fylgja einhver hagræðing innan greinarinnar, en óhætt er að segja að slík hagræðing sé löngu tímabær. Fyrir það fyrsta hafa aðstæður og kjör bænda ekki verið í takt við það sem ætla mætti miðað við umfang framleiðslustyrkja og tollverndar hérlendis. Kannanir hafa þvert á móti sýnt að lífskjör bænda á Íslandi eru síður en svo öfundsverð. Arðsemi greinarinnar er ákaflega takmörkuð og margir berjast í bökkum. Eins og minnst hefur verið á er skuldsetning greinarinnar fjarri því að teljast sjálfbær. Auk þess er fyrirkomulag framleiðslustyrkja með þeim hætti að afar erfitt getur reynst fyrir nýja aðila að reyna fyrir sér í landbúnaði, enda reyna stjórnvöld að stýra framleiðslu eftir neyslupörf Íslendinga til að niðurgreiða ekki framleiðslu til útlandinga.

Á sama tíma er fátt sem hvetur grunnframleiðendur til nýsköpunar eða einhvers konar sérhæfingar enda er um einsleita vöru að ræða þar sem ekki er greint á milli býla eða framleiðsluhátta við styrkveitingu. Óhætt er að leiða að því líkur að nýsköpun og hvati til aðgreiningar á vörum myndi breytast verulega við afnám styrkjakerfisins. Þetta má rekja til þess að íslenskir bændur væru fyrst og fremst samkeppnishæfir við framleiðslu gæðavöru sem neytendur þyrftu þá að greiða hærra verð fyrir. Margir væru vafalítið tilbúnir að gera það og því lítil ástæða til að ætla að landbúnaður myndi leggjast af.

68

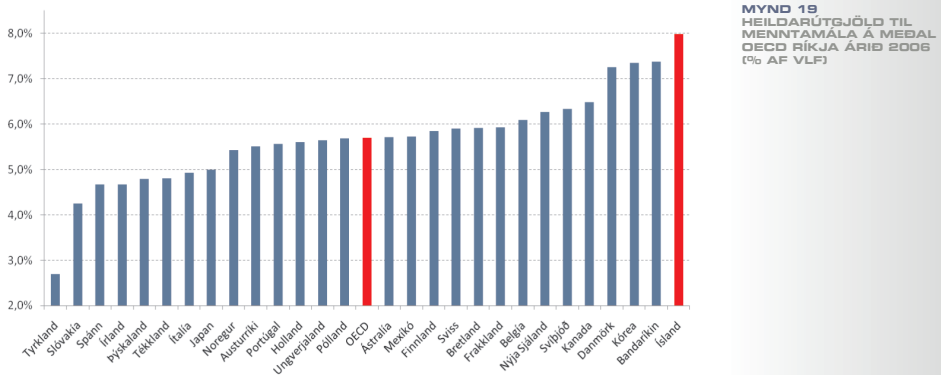
Staða landbúnaðar um víða veröld er skýrt dæmi um árangursríka rentusókn þröngs hagsmunahóps þar sem hljóður meirihluti ber kostnaðinn. Í núverandi stöðu í ríkisfjármálum er ríkari ástæða en nokkru sinni fyrr til að endurskoða fyrirkomulag í landbúnaði með það í huga að hagræða og draga úr kostnaði hins opinbera. Lækkun matvælavæðs væri ennfremur með bestu kjarabótum sem í boði eru fyrir skuldsett heimili sem búa við rýrnandi kaupmátt og vaxandi skattaok. Lægra matarverð skilar sér ekki einungis í auknum kaupmætti heldur hafa verðlagsáhrifin einnig jákvæð áhrif á skuldastöðu heimila með verðtryggðar skuldbindingar. Það væri því helst efnaminni og skuldsettar barnafjölskyldur sem myndu njóta góðs af endurskoðun í landbúnaðarmálum.

## TILLAGA 8: ENDURSKOÐUN Í MENNTAMÁLUM

Umhverfi menntamála og innviðir íslenskra menntastofnana hafa tekið umtalsverðum breytingum á undanförunum árum. Opnað hefur verið einkarekstur á öllum menntastigum, grunnskólar hafa verið færðir til sveitarfélaga og dregið hefur verulega úr miðstýringu í ákvörðun námsskráa, svo eitthvað sé nefnt. Þó flestir séu sammála um réttmæti þessara ráðstafana og jákvæð áhrif þeirra á menntakerfið í heild er ljóst að kostnaður vegna menntamála hefur aukist mjög hratt.

Þegar horft er til alþjóðlegrar þróunar kemur í ljós að fáar þjóðir hafa fjárfest af jafn miklum krafti í menntun á undanförunum árum og Ísland. Þannig jukust opinber framlög til menntunnar frá árinu 2000 til 2005 um ríflega 38% að raunvirði á sama tíma og framlög hjá öðrum OECD ríkjum jukust að meðaltali um 19%. Þegar hlutfallsleg útgjöld eru könnuð kemur í ljós að ekkert ríki innan OECD ver jafn miklum fjármunum til menntamála og Ísland.\* Ef aðeins er horft til ríkissjóðs kemur í ljós að um 10% af fjárlögum næsta árs eru eyrnamerkt menntakerfinu eða um 5,3% af landsframleiðslu. Auk þess er ráðstöfun fjármagns á hvern nemenda í skyldubundnu námi, sem nú er í höndum sveitarfélaga, vel umfram meðaltal OECD ríkjanna. Þar hefur kennurum fjölgað, laun hækkað og fjöldi nemenda í hverjum bekk dregist umtalsvert saman.

69



Að hluta til er þetta fagnaðarefni enda er mikilvægi menntunar á öllum stigum fyrir framtíðarvöxt hagkerfisins og lífsskjör óumdeilt. Þegar málin eru hins vegar skoðuð nánar er ljóst að fjárfesting í menntun hefur ekki skilað þeim árangri sem stefnt var að, ef miðað er við stöðu íslenskra nemenda í alþjóðlegum könnunum. Talsvert svigrúm er því til aukinnar hagkvæmni ef litið er til útgjalda annarra landa og akademískrar stöðu

\* Þetta á við jafnvel þótt leiðrétt sé fyrir tiltölulega lágum meðalaldris þjóðarinnar

nemenda þar. Að mati OECD er skilvirkni opinberra útgjalda til menntamála hérlendis sú lægsta af OECD ríkjunum og að með tilteknum breytingum mætti lækka útgjöld ríkisins um 21% án þess að veikja grundvöll kerfisins.

Það er því ekki úr vegi nú þegar fjárhagsstaða ríkissjóðs og sveitarfélaga stendur höllum fæti að skoða ofan í kjölinn hvaða breytingar megi ráðast í til að auka skilvirkni menntakerfisins og draga þar með úr opinberum útgjöldum til málaflokksins.

## **HAGRÆÐING Á GRUNNSKÓLASTIGI**

Opinber útgjöld til grunnskóla hafa vaxið úr hófi undanfarin ár, en eins og nefnt var að ofan þá stendur ekkert land Íslandi framur hvað varðar opinber framlög til skyldubundins náms. Svo virðist sem tilfærsla grunnskóla til sveitarfélaga eigi þátt í þeirri stöðu, en kippur í opinberum útgjöldum hófst um það leyti sem tilfærslan átti sér stað.

Að miklu leyti má rekja aukin útgjöld til grunnskóla til verulegrar fjölgunar kennara undanfarin 10 ár, en kennurum í fullu starfi fjölgaði um 37% á tímabilinu á meðan nemendum fjölgaði aðeins um 5%. Tæplega 5 þúsund kennarar vinna nú í grunnskólum sveitarfélaga en nemendur telja ríflega 43 þúsund. Fjöldi nemenda á hvern kennara er því um 10 samanborið við um 15 nemenda meðaltal innan OECD. Auk þess hafa bekkir minnkað talsvert hérlendis og eru nú þeir þriðju fámennustu innan OECD.

Af þessu er ljóst að talsvert svigrúm er til hagræðingar innan grunnskólakerfisins. Líta ætti til þeirra skólakerfa sem standa best (t.d. í Finnlandi) og endurskoða kennslufyrirkomulag til samræmis. Æskilegt er kennslustundum verði fjölgað, bekkir stækkaðir og fleiri nemendur verða um hvern kennara. Þá ætti jafnframt að taka til skoðunar hvort auka mætti hagkvæmni kerfisins með því að leggja niður eða sameina skóla á afar fámennum svæðum, sem eru nú ríflega 60 talsins. Til lengri tíma litið ætti einnig að skoða fýsileika þess að stytta grunnskólann úr 10 árum í 9 ár eins og tíðkast í nágrannalöndum okkar. Samhliða þessu þyrfti að auka ábyrgð forsvarsmanna skóla til að fara að fjárheimildum.

Markmið þessara aðgerða ætti að vera að lækka útgjöld til grunnskóla um 15% en að um leið yrði ráðist í aðgerðir til að bæta gæði námsstigsins. Í þessum efnum má taka Finnland sem fyrirmynd, en þar er kostnaður við grunnskólakerfið um 20% lægri en námsárangur betri en hérlendis. Með því mætti draga úr útgjöldum sveitarfélaga um rúma 6,5 milljarða króna.

## **MENNTASKÓLANÁM VERÐI STYTT UM EITT ÁR**

Opinber útgjöld til menntaskóla hafa ekki aukist í líkingu við útgjöld til grunnskóla. Munar þar mestu um að kennurum hefur ekki fjölgað umfram nemendur, sem gerir það að verkum að hlutfall nemenda á hvern kennara er svipað OECD meðaltalinu. Eftir stendur hins vegar að hlutfall eiginlegra kennslustunda kennara er á sama bili og í grunnskólum. Þá er námið talsvert lengra en gengur og gerist almennt innan Evrópska efnahagssvæðisins, en Íslendingar verja um 12.000 klst. til stúdentsprófs á meðan Finnar verja einungis um 8.800 klst.

Hér er því lagt til, augsamsvarandi breytinga á stærð bekkja og endurskoðun vinnustunda kennara, að menntaskólinn verði stytur úr fjórum árum í þrjú og að vinnufyrirkomulag kennara verði endurskoðað í því augnamiði að auka hlutfall kennslustunda. Áætlaður sparnaður ríkissjóðs af styttingu námsins er um 4 milljarðar króna, eða um 200 þúsund krónur á hvern af þeim 20.000 nemendum sem sækja menntaskóla héraendis.

Til lengri tíma mun þetta jafnframt koma hagkerfinu til góða enda kæmu einstaklingar með þessu móti fyrir út á vinnumarkaðinn og starfsævi þeirra mun lengjast. Þetta myndi skapa hærri æviteklar fyrir hvern einstakling með tilheyrandi tekjuauka fyrir ríkissjóð.

## **HÓFLEG HAGRÆÐING Á HÁSKÓLASTIGI**

Frá 1997 hefur háskólaumhverfið tekið talsverðum stakkaskiptum. Áhersla hefur verið lögð á samkeppni með því að opna fyrir einkarekstur og auka sjálfstjórn skóla. Árangur þessara áherslubreytinga má m.a. sjá í aukinni rannsóknarvirkni, fjölbreyttara námsframboði, mun fleiri námsskráningum og auknum fjölda útskrifaðara nemenda. Þannig hefur nemendum útskrifuðum frá háskóla fjölgað um 63% á síðustu 11 árum samanborett við 15% meðaltal innan OECD.

Þrátt fyrir almenn jákvæð áhrif þessarar þróunar fyrir hagkerfið í heild er ljóst að útgjöld til málaflöksins hafa aukist verulega. Þó ber að horfa til þess að útgjöld til háskólastigsins sem hlutfall af landsframleiðslu eru enn lág samanborett við Norðurlöndin og því er ekki líklegt að verulegt svigrúm sé til niðurskurðar á þessu stigi. Þó verður að stemma stigu við frekari útgjaldabenslu til háskólanna, en fyrstu skref í þá veru hafa þegar verið stigin í fjárlögum næsta árs. Það má þó gagnrýna að nokkuð skortir í forgangsröðun þess niðurskurðar sem þar á sér stað. Þetta endurspeglast einna helst í þeirri staðreynd að minni hagræðingarkrafa er gerð til opinberra háskóla en þeirra einkareknu. Slíka stefnumörkun þarf að varast í ljósi mikilvægis jafnræðis á háskólastigi og þess að nemendur og kennarar hafi úr fleiri en einum og fleiri en tveimur háskólum að velja. Val af því tagi hefur sannað gildi sitt undanfarin ár.

Með upptöku hóflegra skólagjalda í opinberum háskólum, hagkvæmum sameiningum, mögulegri verkaskiptingu milli háskóla, minna framboði af námsleiðum, fjölmennari bekkjum, samdrætti í stjórnunarkostnaði og breyttu vinnufyrirkomulagi kennara má varlega áætla sparnað fyrir ríkissjóð upp á 2 milljarða króna umfram þann sparnað sem fjárlagafrumvarp næsta árs ber með sér. Viðskiptaráð telur ekki ástæðu til að ganga lengra í hagræðingarkröfu gagnvart menntun á háskólastigi. Útgjöld til háskólanáms eru hófleg í alþjóðlegum samanburði og því eðlilegra að leggja ríkari áherslu á önnur námsstig í þessum efnun.

Það er ljóst að margt hefur áunnist á sviði menntamála undanfarin ár. Um þann ávinning verður að standa vörð enda er mikilvægi menntunar og nýsköpunar fyrir land og þjóð augljóst, ekki síst á tímum efnahagsþrenginga. Engu að síður hefur verulegt fjármagn verið lagt inn í íslenskt menntakerfi, þá sérstaklega grunn- og menntaskóla, án nægilegs árangurs. Við þessu verður að sporna til skemmri og lengri tíma litið með aukinni hagræðingu og skilvirkni.

## TILLAGA 9: HAGRÆÐING HJÁ SVEITARFÉLAGUM

Mikilvægi sveitarfélaga í rekstri hins opinbera hefur vaxið að undanfögnu og standa þau nú fyrir um þriðjung af heildarútgjöldum. Þetta gerir það að verkum að enn erfiðara hefur reynst að sporna við útgjaldaaukningu opinberra aðila og samhæfing efnahagsstjórnar er flóknari en ella. Líkt og hjá ríkissjóði hafa útgjöld sveitarfélaganna vaxið hratt á síðustu árum.

Vandamálin virðast að miklu leyti hafa verið þau sömu og hjá ríkissjóði þar sem vaxandi launakostnaður er helsti drifkraftur útgjaldaaukningar. Það er ljóst að náði samstarf milli sveitarfélaga og ríkisins er mikilvægur þáttur í aðlögun næstu missera. Grunnverkefni þessara tveggja stjórnþrepa hins opinbera er það sama, þ.e. að endurdreifa gæðum og bæta almenn lífskjör eftir því sem efnahagur leyfir. Rétt eins og ríkissjóður þurfa sveitarfélög því að laga sig að breyttum aðstæðum og draga úr almennum umsvifum og þjónustuframboð. Að sama skapi er ljóst að ríkissjóður hefur ekki sama bolmagn til að styðja við starfsemi sveitarfélaga og áður og því enn brýnna að gagnger endurskoðun fari fram í málefnum sveitarfélaga.

### JÖFNUNARSJÓÐUR VERÐI LAGÐUR NIÐUR

Stærsti einstaki útgjaldaliður ríkisins til sveitarstjórnarmála eru framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Samkvæmt fjárlagafrumvarpi næsta árs er gert ráð fyrir að veita rúmum 11,6 milljörðum króna til sjóðsins, en fjárframlag ríkisins hefur að öllu jöfnu verið um 10% af heildartekjum sveitarfélaga undanfarin ár. Tilgangur sjóðsins er margþættur, en stærsta verkefnið felst í að jafna tekjur sveitarfélaga og að mæta mismunandi útgjaldaþörfum þeirra.

Þar sem tekjur sveitarfélaga eru ekki jafn næmar fyrir efnahagssveiflum og tekjur ríkissjóðs er eðlilegt að draga úr framlögum ríkisins til sveitarfélaga. Með því að fella út framlög til Jöfnunarsjóðs væri ríkissjóður betur í stakk búinn til að mæta samdrætti skatttekna og aðlögun í ríkissfjármálum þyrfti ekki að eiga sér stað með jafn skörpum hætti. Á móti vegur að sveitarfélög þyrftu að taka meiri þátt í aðlögun útgjalda en ella til að ekki verði halli á rekstri þeirra.

Í þeim tillögum sem lagðar voru fram til endurskoðunar í menntamálum var bent á hvernig sveitarfélög geta sparað rúmlega 6,5 milljarða króna með breytingum í rekstri grunnskóla, eða um 60% af framlögum ríkissjóðs til Jöfnunarsjóðs. Eins myndi skattlagning inngreiðslna eða séreignaspánaðar gagnast sveitarfélögum rétt eins og ríkissjóði. Til að brúa það sem upp á vantar auk þess tekjumissis sem sveitarfélögin verða fyrir vegna efnahagsástandsins geta sveitarfélögin ráðist í ýmsar breytingar.



## Sameining sveitarfélaga

Í fyrsta lagi væri æskilegt að leita hagræðingar með frekari sameiningu sveitarfélaga. Þrátt fyrir að sveitarfélögum hafi fækkað ört á síðustu áratugum eru þau um 80 talsins og mikill munur á stærð þeirra. Nærri þrjú fjórðu landsmanna býr í 10 stærstu sveitarfélögum, en ríflega helmingur sveitarfélaga er með innan við 1.000 íbúa. Af þessu leiðir að talsverður aðstöðumunur er á milli sveitarfélaga til að sinna lögbundnu þjónustuframboði á skilvirkan og hagkvæman hátt.

Nauðsynlegt er að hraða sameiningarferlinu til að sem flest sveitarfélaga hafi nægan íbúafjölda til að standa undir kostnaði vegna lögbundinnar þjónustu. Með því mætti jafnframt ná niður stjórnunarkostnaði í rekstri sveitarfélaga. Aukinn íbúafjöldi að baki hvers sveitarfélags myndi einnig draga verulega úr tilgangi framlags ríkissjóðs til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sem eins og áður sagði er að jafna getu smærri sveitarfélaga til að sinna grundvallarþjónustu þeirra.

Þrátt fyrir að viðbúið sé að sameiningarferlið taki einhvern tíma er lítið því til fyrirstöðu að samstarf milli sveitarfélaga verði strax aukið. Þar kemur m.a. til skoðunar rekstur sameiginlegra þjónustusvæða og jafnvel að stærri sveitarfélög þjónusti þau smærri á grundvelli þjónustusamninga. Þá er jafnframt unnt að sameina fjárhagsáætlunarvinnu smærri sveitarfélaga og auka þar með fjárhagslega samhæfingu þeirra og draga úr föstum kostnaði ýmissa útgjaldaliða.

## Almenn hagræðing

Í öðru lagi ættu sveitarfélög, rétt eins og ríkissjóður, að draga úr almennum umsvifum og þjónustuframboði. Auknar tekjur hafa gefið sveitarfélögum umtalsvert svigrúm til útgjaldavaxtar en nú þegar herðir að er hagræðing óumflýjanleg. Ætla má að talsvert svigrúm sé til staðar ef lítið er til launaþróunar, aukningar í þjónustuframboði og hás framkvæmdstigs sveitarfélaga undanfarin ár.

Í þessum efnum verða allir útgjaldaliðir sveitarfélaga að koma til skoðunar. Þau verkefni sem ekki eru lögbundin og standa ekki undir sér verður að fella niður. Draga verður úr föstum kostnað vegna veitingu lögbundinnar þjónustu, t.a.m. húsnæðis-, tækja- og launakostnaði. Þá ætti að skoða aukna tekjuöflun með frekari innheimtu notendagjalda. Almennar fjármálareglur geta varðað veginn í þessum efnum, en þeim er m.a. ætlað að auka skilvirkni í ráðstöfun fjármagns í takt við efnahagsaðstæður hverju sinni.

## Innleiðing fjármálareglna, útgjaldaþök og takmarkanir við skuldsetningu

Til lengri tíma lítið er mikilvægt að auka til muna samhæfingu efnahagsstjórnar og koma í veg fyrir endurtekna útgjaldaþenslu meðal sveitarfélaga og ríkis. Innleiðing heildstæðra fjármálareglna fyrir sveitarfélög er þar veigamikill þáttur.

Einn þáttur fjármálareglna sveitarfélaga ætti að fela í sér setningu útgjaldaþaks til nokkurra ára sem miðast við fastan nafnvöxt. Með því móti myndu útgjöld sveitarfélaga verða meiri í samdrætti en dragast sjálfkrafa saman í þensluástandi. Gegnsæi fjármálastefnunnar myndi aukast og framlag hennar til jöfnunar hagsveiflna myndi

batna til muna. Með því að takmarka valkvæði þeirra sem koma að fjárhagsáætlanum sveitarfélaga má bæta sjálfbærni í rekstri og efnahagslegan stöðugleika til skemmri tíma.

Til viðbótar ætti jafnframt að taka fyrir skuldsetningu sveitarfélaga í erlendri mynt, en slík lán hafa valdið verulegu ójafnvægi í rekstri þeirra á undaförnum misserum. Engin rök standa að baki hagkvæmni slíkrar skuldsetningar þar sem tekjur sveitarfélaga eru eingöngu í krónum. Með því væri jafnframt verið að færa þessi málefni til samræmis við fyrirkomulag fjölda annarra ríkja þar sem skuldsetning í erlendri mynt er víðast hvar óheimil.

## **SVIGRÚM RÍKISSJÓÐS EKKI TIL STAÐAR**

Afar mikilvægt er að líta á nauðsynlegar aðlögunaraðgerðir næstu missera sem tækifæri til að treysta sjálfbæran rekstrargrundvöll sveitarfélaga til framtíðar. Náíð samráð við ríki og hagsmunaaðila og virk upplýsingaskipti munu varða braut samstöðu um þær aðgerðir. Miklu skiptir að sveitarstjórnir fresti ekki óumflýjanlegum ákvörðunum lengur en þegar er orðið í þeirri von að ríkissjóður hlaupi undir bagga með þeim. Staða ríkissjóðs veitir ekki slíkt svigrúm. Trúverðugleiki sveitarfélaga til hagkvæmrar nýtingu skattfjár hangir jafnframt á fjárhagslegu sjálfstæði þeirra frá ríkissjóði.

Um leið er óeðlilegt að fjármunum skattgreiðenda sé varið til að bæta þann kostnað sem hlýst af sjálfstæðisbaráttu einstakra sveitarfélaga. Með hliðsjón af þeim hagræðingarmöguleikum sem eru til staðar í rekstri sveitarfélaga væri því æskilegt að hluti af fjárlagahalla ríkissjóðs yrði brúaður með afnámi framlags til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

## TILLAGA 10: FJÁRLAGAFERLIÐ VERÐI EFLT TIL MUNA

Líkt og fjallað hefur verið um þá hefur útgjaldapróun hins opinbera hefur verið á skjön við þróun annarra ríkja innan OECD og mikið hefur vantað upp á til að hægt sé að tala um aðhaldssama stefnu í ríkisfjármálum. Þessi þróun hefur verið viðvarandi allt frá 8. áratug síðustu aldar, en á þessum 30 árum hefur hafa útgjöld hins opinbera vaxið fimm sinnum meira sem hlutfall af landsframléiðslu en hjá OECD ríkjum að meðaltali. Ein meginorsök þessarar þróunar má án efa rekja til annmarka við fjárlagagerðina, sem einkennst hefur af ónákvæmni, agaleysi og umburðarlyndi allt frá mótun fjárlaga til þinglegrar afgreiðslu og framkvæmdar.

Viðskiptaráð lagði fram í skýrslunni *Útþensla hins opinbera: orsakir, afleiðingar og úrbætur* marga kosti til úrbóta á núverandi fjárlagaferli, sem allir miða að því að auka áreiðanleika áætlanagerðar og trúverðugleika fjárlagaframkvæmdarinnar. Núverandi efnahagsaðstæður gera það enn brýnna að þessir kostir verði nýttir hið fyrsta. Skilvirkt og trúverðugt fjárlagaferli getur ráðið úrslitum um árangur aðlögunar enda hefur reynslan sýnt að stjórnvöldum annarra landa sem staðið hafa frammi fyrir sambærilegum efnahagsaðstæðum hefur gengið vel að setja niður áætlanir, en eftirfylgnin hefur verið öllu gloppóttari. Aðhaldsaðgerðir stjórnvalda á sumarmánuðum gefa til kynna að ekki hefur tekist að berja í þessa bresti og því er full ástæða til að hafa áhyggjur af því að áætlanir stjórnvalda gangi illa eftir að öðru óbreyttu.

Umburðarlyndi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins gagnvart framúrkeyrslu ársins 2009 má einkum rekja til þess að gert var ráð fyrir talsverðu svigrúmi til aðlögunar í efnahagsáætlun Íslands og sjóðsins á þessu ári. Ekkert bendir hins vegar til að áframhald verði þar á, heldur er þvert á móti gert ráð fyrir brattri aðlögun á komandi árum. Forsenda þess að íslensk stjórnvöld njóti áframhaldandi lánaþyrngreiðslu er að samstarfsáætlun AGS og ríkisstjórnarinnar gangi eftir. Takist ekki að styrkja fjárlagaferlið í heild sinni er hætt við að efnahagsáætlunin verði sett í uppnám, með tilheyrandi búsifjum fyrir hagkerfið í heild.

Á árunum 2002-2007 hafa endanleg útgjöld verið að meðaltali 7,3% hærri en upphafleg fjárlög gerðu ráð fyrir eða sem nemur 41 milljörðum ef miðað er við fjárlög næsta ár. Það eru því talsverðir hagsmunir háðir bættum vinnubrögðum stjórnvalda, Alþingis, ráðuneyta og stofnana.

Hér verða tillögur ráðsins í þessum efnum rífaðar upp en nánari umfjöllun um hverja tillögu má finna í aðurnefndri skýrslu.

## MÓTUN FJÁRLAGA

### Núllgrunnsfjárlagagerð – raunveruleg fjárþörf metin

Ætli stjórnvöld sér tryggja að aðhaldsaðgerðir næstu ára beri þann árangur sem ætlað er og þar með að efla trúverðugleika ríkisfjármálastefnunnar til langframa er mikilvægt að koma í veg fyrir að ónákvæmar fjárhagsupplýsingar og skekkjur flytjist kerfisbundið milli ára. Þessi tilflutningur ónákvæmra upplýsinga er að mestu til kominn vegna þess að markaðir útgjaldarammar ráðuneyta og stofnana í fjárlögum byggja fyrst og fremst á framlögum fyrri ára, fremur en nákvæmum rekstrarátatlunum. Fjárlögin fela þannig að mestu í sér jaðarbreytingar á fjárlögum ársins á undan.

Þrátt fyrir að þetta fyrirkomulag sé að hluta eðlilegt gefur hátt hlutfall ónýttra fjárheimilda og fjárlagaliða sem fara fram úr fjárheimildum sterklega til kynna að áreiðanleiki þeirra sögulegu gagna sem byggt er á sé takmarkaður. Til að sporna við þessu ættu stjórnvöld að leggja í heildstæða úttekt á öllum liðum fjárlaga, þar sem raunveruleg fjárþörf ráðuneyta og stofnana yrði metin frá grunni – svokölluð núllgrunnsfjárlagagerð. Að henni lokinni yrði verkefnum forgangsraðað í samræmi við nauðsyn þjónustuframboðs hins opinbera. Þrátt fyrir að viðbúið sé að slík úttekt taki tíma þá er þörfin augljós.

### Skilvirkari upplýsingagerð og hagspár óháðra aðila

Að sama skapi skiptir miklu að raunveruleg fjárhagsstaða ríkisins hverju sinni liggja skýrar fyrir þegar fjárlög hvers árs eru unnin. Þar skiptir mestu að endanlegir ríkisreikningar liggja fyrir þegar fjárlög eru í mótun, sem talsverð vanhöld hafa verið á að mati Ríkisendurskoðunar. Þrátt fyrir að útgáfa ríkisreikninga hafi að einhverju leyti færst til betri vegar skiptir miklu að upplýsingakerfi ríkisfjármála verði bætt með það að markmiði að flýta enn fyrir útgáfu ríkisreikninga.

Þannig væri tryggt að fjárlög hvers árs myndu byggja á raunverulegri fjárhagsstöðu stofnana og stöðu fjárheimilda. Auk þess væri dregið úr þörfinni á fjáráukalögum og flutningi fjárheimilda, eftirlit ráðuneyta með fjármálum stofnana væri jafnframt auðveldað og fjárstjórnarvaldinu, Alþingi, væri veitt mikilvæg heildaryfirsýn yfir fjárhagsstöðu ríkisins áður en lokafjárlög eru samþykkt.

Annar þáttur af sama meiði lýtur að því að efla hagspárgerð við mótun fjárlagafrumvarpsins. Hvað það varðar ætti m.a. að byggja fjárlagagerðina á spám óháðra aðila, t.a.m. rannsóknarsetrum háskólanna. Reynsla annarra ríkja bendir til þess að samvinna við sjálfstæðar og virtar stofnanir efla þann aga sem á að vera innbyggður í fjármálastjórn.

### Bundið útgjaldaþak og virkara eftirlit

Þrátt fyrir góðan vilja stjórnvalda til að innleiða hagfellda skipan ríkisrekstrar gefur reynslan óneitanlega til kynna að sá árangur sem þeirri skipan var ætlað hefur ekki náðst. Hér kemur einna helst til kastanna víðtækt agaleysi við mótun og framkvæmd

fjárlaga, sem ítrekaðar framúrkeyrslur ráðuneyta og stofnana bera glöggvitni um. Auk þess virðist sem ríkjandi umburðarlyndi sé innan stjórnkerfisins gagnvart slíku agaleysi og má því ætla litið sé frekar á fjárlög sem áætlun fremur en raunverulega lagasetningu.

Úr þessum vanda má draga með því að innleiða bindandi útgjaldapak fyrir hvert ráðuneyti yfir heilt kjörtímabil. Með því myndi sjálfkrafa draga úr pólitískum þrýstingi á aukin útgjöld, óháð efnahagsárferði. Með því að miða útgjaldaramman við fastan nafnvöxt, sem héldist óbreyttur þrátt fyrir umframverðbólgu, myndi ríkisfjármálastefnan jafnframt frekar styðja við jöfnun hagsveiflna og auðvelda þannig Seðlabanka Íslands að fylgja lögbundnu verðbólgu markmiði sínu. Þannig þyrftu stjórnvöld sjálfkrafa að draga úr útgjöldum ef verðbólga færi umfram markmið og myndu þannig létt á verðbólguþrýstingi. Raunvöxtur útgjalda væri því mestur þau ár sem verðbólgan væri innan marka en í þeim tilfellum þar sem verðbólga væri há myndi mjög líklega vera um raunlækkun útgjalda að ræða.

Þessum aðgerðum þyrfti að fylgja markvisst eftirlit með eftirfylgni ráðuneyta og stofnana. Hluti þess þyrfti að felast í reglubundnum úttæktum þar sem niðurstöður yrðu gerðar opinberar. Þá þyrfti jafnframt að gera árangurssamninga milli ráðuneyta og stofnana, þar sem tekið yrði með skjótum hætti á neikvæðum frávikum. Með þessum aðgerðum yrði dregið úr þörf fyrir flutningi fjárheimilda og myndu þær smám saman fjara út þegar útgjaldaramminn tæki gildi.

## **ÞINGLEG AFGREIÐSLA**

### **Aukinn útgjaldaagi við þinglega meðferð**

Reynslan hefur sýnt að fjárlög taka ýmsum breytingum í meðförum Alþingis og í ljósi þess að Alþingi fer með fjárstjórnarvaldið eru þessar breytingar sem slíkar ekki óeðlilegar. Þar sem þær fela fyrst og fremst í sér aukinn útgjaldaþrýsting eru þær hins vegar fjarri því að vera heppilegar. Þannig hækka áætluð útgjöld fjárlagafrumvarps hvers árs nær undantekningalaust í meðförum Alþingis og við bætist útgjaldaaukning vegna fjárukalaga, sem virðast regla fremur en undantekning. Gefur þessi þróun til kynna sambærilegt agaleysi og bersýnilegt er við framkvæmd fjárlaga.

Til þess að koma í veg fyrir þessi „snjóboltaáhrif“, sem virðast innbyggð í fjárlagaferlið, ætti að takmarka ráðrúm til útgjaldaaukningar við þinglega meðferð fjárlagafrumvarpsins. Ein leið til þess er að sömu skilyrði fjárukalaga eigi við um fjárlög, þ.e. að þeim verði hvorki breytt til hækkunar né lækkunar nema ljóst sé að forsendur fjárlaga hafi breyst á ófyrirséðan hátt. Þá þyrfti jafnframt að breyta viðmóti löggjafans gagnvart fjárukalögum svo dregið sé úr notkun þeirra. Fjárveitingum á grunni fjárukalaga ætti jafnframt að fylgja hagræðingatillaga til að tryggja að aukafjárveitingar hafi ekki áhrif á fyrirliggjandi útgjaldapak.

## FRAMKVÆMD FJÁRLAGA

### Ábyrgð á framkvæmd fjárlaga aukin

Að lokum er þarft að festa í sessi raunverulega ábyrgð ráðuneyta, forstöðumanna og stjórnna stofnanna á því að halda veittum útgjöldum innan heimilda. Hið aukna frelsi sem fylgdi nýrri skipan ríkisfjármála hefur ekki fylgt aukin ábyrgð, líkt og lagt var upp með. Nægir þar að benda á hversu fátíð beiting agaviðurlaga er, þrátt fyrir þann fjölda fjárlagaliða sem fer fram úr heimildum á ári hverju.

Þetta þarf að færa til betri vegar. Ráðuneyti þurfa að nýta þær heimildir sem þau hafa til beitingar viðurlaga, og það án undantekninga, um leið og neikvæð staða stofnana er ljós. Þannig ættu agaviðurlög að vera regla frekar en undantekning, nema forstöðumaður eða stjórn viðkomandi stofnunar sýni fram á að umframeyðslu megi rekja til ófyrirséðra atvika sem ekki var unnt að bregðast við með sparnaði á öðrum sviðum. Auk þess ætti að fella brott þá kröfu að áminning sé undanfari lausnar frá störfum að fullu. Sé brot viðkomandi forstöðumanns verulega alvarlegt ættu ráðuneytin að hafa heimild til að beita tafarlausri brottvikningu.

Miklu skiptir að Ríkisendurskoðun sé upplýst um beitingu agaviðurlaga. Opinber birting af því tagi myndi fela í sér þau varnaðaráhrif sem mikilvægt er að slík viðurlög hafi.

## ÁÆTLANIR STJÓRNVALDA SKREF Í RÉTTA ÁTT

78

Samantekt þessi ber með sér að markmið núverandi fyrirkomulags ríkisfjármála um aðhald, frelsi og ábyrgð hafa borið verulega af leið. Fyrir vikið hefur trúverðugleiki alls fjárlagaferlisins beðið talsverðan hnekki, en rót vandans liggur í því agaleysi og þensluhvötum sem virðast innbyggðir í ferlið. Viðvarandi skortur á pólitísku hugrekki til að ráða þar bót á hefur ekki bætt úr skák.

Með því er þó ekki sagt að umgjörð ferlisins sé í alla staði óheppileg, né að góður vilji hafi staðið fyrir mörgum þeim breytingum sem gerðar voru á fjárlagaferlinu. Það tekur vissan tíma að laga stjórnkerfið að viðamiklum kerfisbreytingum, en ef hugur fylgir ekki máli þá verður lágmarkseftirfylgni og jafnvel brotalamir venjubundnar. Helstu vankantar núverandi fyrirkomulags endurspegla þannig frekar að valkvæði í ferlinu sé of mikið og að það svigrúm hafi ekki verið nýtt í þágu hagsmunavörslu fyrir fjöldann.

Stefna stjórnvalda um jöfnuð í ríkisfjármálum til næstu fjögurra ára ber með sér nokkurn vilja til úrbóta, en í henni má sjá ætlan til innleiðingar margra þeirra tillagna sem lagðar hafa verið fram í gegnum árin. Það sem helst skortir á í boðuðum aðgerðum er að fjögurra ára útgjaldaraminn verði miðaður við fastan nafnvöxt. Þrátt fyrir hagræði slíkrar ráðstöfunar þá er það eingöngu til skoðunar hjá fjármálaráðuneytinu hvort fyrstu tveimur árum rammans verði hagað með þeim hætti.

Miklu skiptir að sú ákvörðun verði tekin að binda allan rammann við fastan nafnvöxt, sér í lagi vegna núverandi verðbólguumhverfis. Komi til viðvarandi verðbólgu mun draga verulega úr líkum þess að áætlanir standist þar sem fjárlög eru ávallt leiðrétt eftir á til

að mæta verðlagsáhrifum umfram verðlagsspár. Það verklag verður að afnema. Nú sem aldrei fyrr er mikilvægt að áætlanir í ríkisfjármálin standist til skemmri og lengri tíma.

Þá ber að gjalda varhug við fyrirætlanir stjórnvalda um að leggja tiltekna fjármuni í varasjóð sem fjármálaráðherra er heimilt að nota til bregðast við ófyrirséðum og óvæntum útgjöldum. Þrátt fyrir að úthlutanir úr sjóðnum eigi að vera háðar ströngum viðmiðum þá verður ekki litið hjá því að það sama á að gilda um allar fjárheimildir skv. fjárlögum. Þau ströngu viðmið hafa að miklu leyti verið virt að vettugi og lítil ástæða til að ætla annað en að það verði reyndin með umræddan varasjóð. Auk þess þá dregur ríflegur sjóður af þessu tagi úr gagnsæi við framkvæmd fjárlaga og opnar fyrir frekari hvata til aukinna útgjalda. Þá er jafnframt illa hægt að sjá að slíkur sjóður samræmist ákvæðum stjórnarskrárinnar um fjárstjórnarvaldið.

Þrátt fyrir ofangreinda annmarka á stefnu stjórnvalda þá er hún góðra gjalda verð. En eins og nefnt hefur verið eiga stjórnvöld auðvelt með að setja boðaðar aðgerðir á blað. Eftirfylgni hefur hins vegar verið ábótavant hjá öllum aðilum fjárlagaferlisins og það stendur því uppá núverandi stjórnvöld að sýna raunverulegan vilja til að innleiða boðaðar aðgerðir á árangursríkan máta. Verði það reyndin má koma í veg fyrir að stofnanir og ráðuneyti fari fram úr fjárheimildum, til hagsbóta fyrir ríkissjóð og skattgreiðendur.

## TIL UMHUGSUNAR: UPPGJÖR Á ICESAVE

Eitt stærsta vandamálið í íslensku hagkerfi er mikil óvissa og skortur á trúverðugleika. Erlendar skuldir ríkissjóðs eru umtalsverðar og vegur þar tvennt þyngst.

Annars vegar hefur ríkissjóður þegið lán frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og öðrum vinaþjóðum sem lið af samstarfsáætlun AGS og stjórnvalda. Það munu stjórnvöld nýta til að efla gjaldeyrisvarasjóð Seðlabankans og hyggjast því ekki eyða þeim fjármunum. Með það í huga er ljóst að ekki ætti að reynast erfitt að endurgreiða þau lán svo framarlega sem staðinn verður vörður um gjaldeyrisvarasjóðinn.

Hin stóra erlenda skuldbindingin snýr að óuppgerðum skuldum Tryggingasjóðs innstæðueigenda vegna Icesave-reikninga Landsbankans í Bretlandi og Hollandi. Gróft áætlað nema þær skuldbindingar 2,35 milljörðum breskra punda og 1,33 milljörðum evra að viðbættum áföllnum vöxtum. Það er ljóst að heildarskuldbindingarnar eru verulegar en á móti skuldunum vegur hluti af lánasafni gamla Landsbankans. Þessar eignir deilast á allar forgangskröfur á Landsbankann sem eru tæplega tvisvar sinnum hærri en Icesave skuldbindingin. Í stuttu máli ganga 52% af endurheimtum eignasafnsins upp í skuld Tryggingasjóðs við Breta og Hollendinga en 48% ganga upp í aðrar forgangskröfur. Vextir af láni Breta og Hollendinga til Tryggingasjóðs flokkast ekki undir forgangskröfu og standa því fyrir utan þetta.

Hver endanleg skuldbinding Íslendinga verður samkvæmt núverandi fyrirkomulagi veltur því einkum á tveimur þáttum. Annars vegar hversu hratt gengur að selja eignir Landsbankans og hins vegar hversu mikið fæst fyrir eignirnar. Því hraðar sem þær seljast því minni verður vaxtakostnaður af Icesave-láninu og því meira sem fæst fyrir þær því meira greiðist inn á höfuðstól. Það verður því ekki ljóst hvernig endanleg skuldastaða Íslands í erlendum gjaldmiðlum stendur fyrr en skilanevnd Landsbankans hefur lokið störfum og leyst upp allar eignir gamla bankans.

### ÓVISSA UM ÝMIS MÁL

Talsverð óvissa virðist ríkja um hvert endanlegt verðmæti eignasafns Landsbankans er. Þannig gerðu upphaflegar áætlanir ráð fyrir að eignir bankans myndu duga fyrir 89% af forgangskröfum. Þetta mat var uppfært í lok apríl 2009 og var þá gert ráð fyrir að eignirnar myndu duga fyrir 83% krafna. Í júní tilkynnti forsætisráðherra að gert væri ráð fyrir að eignir gætu staðið undir 95% af andvirði krafna. Þetta hlutfall var talið ofmetið af skilanevnd bankans sem gaf út á sumarmánuðum að gert væri ráð fyrir 90% endurheimtum. Samkvæmt nýjasta mati á eignum bankans er gert ráð fyrir að 88%



fáist upp í höfuðstól lánsins. Það er því ljóst að umtalsverðar sveiflur hafa átt sér stað á virði eignanna undanfarið ár.

Þetta segir þó ekki alla söguna enda getur biðin verið dýrkeypt í þessu máli. Þannig skiptir ekki síður máli hversu hratt tekst að greiða upp skuldina. Þar sem vextir af láni Breta og Hollendinga til Tryggingasjóðs teljast ekki til forgangskrafa fylgir því mikill kostnaður að bíða með greiðslur inn á höfuðstól. Gagnlegt er að bera saman tvö dæmi. Annars vegar væru eignir seldar í heilu lagi í dag þannig að einungis 70% fengjust upp í forgangskröfur en sú upphæð væri greidd samstundis inn á höfuðstól. Hins vegar væri greitt inn á höfuðstól með jöfnum greiðslum yfir 7 ára tímabil og samtals næðust 88% endurheimtur á eignir líkt og nú er gert ráð fyrir. Í báðum tilfellum væri staða lánsins í lok 7 ára tímabilsins með áföllnum vöxtum um 440 milljarðar króna. Þannig geta vextir étið upp hærri heimtur ef inngreiðsla á höfuðstól dregst verulega.

Að lokum er bæði gengisáhætta og vaxtaáhætta fólgin í núverandi fyrirkomulagi. Lán Breta og Hollendinga til Tryggingasjóðs er á föstum vöxtum en gera má ráð fyrir því að megnið af útlánum í safni Landsbankans séu á fljótandi vöxtum. Þetta þýðir raunverulega að áframhaldandi lágt vaxtastig á alþjóðlegum mörkuðum dregur úr heildarheimtum á sama tíma og vextir breytast ekki á Icesave-láni. Að sama skapi hefur verið bent á að talsverð gengisáhætta fylgi því að krafa Tryggingasjóðs á Landsbankann skuli vera í íslenskum krónum enda geti það leitt til þess að verðmæti kröfunnar í erlendri mynt lækki með veikingu krónunnar. Í mati skilanevndar Landsbankans var ennfremur lögð sérstök áhersla á að eignir ætti að meta með varúð vegna mikilla breytinga á gengi gjaldmiðla, sérstaklega á gengi krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum.

81

## **Á RÍKIÐ AÐ STUNDA SPÁKAUPEMNSKU?**

Tvær ástæður eru fyrir því að eignir Landsbankans eru ekki seldar þegar í stað. Annars vegar er stór hluti þeirra illseljanlegur, t.a.m. lánasafnið og krafa bankans á nýja Landsbankans (NBI hf.), og því þyrfti að gefa talsverðan afslátt við sölu þeirra. Gert er ráð fyrir að þessar eignir verði innheimtar samkvæmt skilmálum þeirra. Hins vegar er ákveðnum eignum haldið þar til hagfelldari markaðsaðstæður skapast til að selja þær.

Vel má færa fyrir því rök að í báðum tilfellum sé raunverulega um spákaupmennsku að ræða. Endanlegar heimtur af lánasafni eru mikilli óvissu háðar m.a. um efnahagsþróun bæði innanlands og utan, sem geta haft áhrif á framtíðarvirði eigna. Á þetta er sérstaklega bent í mati skilanevndar á eignum bankans og kemur vel fram í miklum sveiflum sem hafa orðið í mati á eignum bankans. Því má raunverulega segja að seljanleikaálagið sem er til staðar á þessar eigur endurspeglar ekki síst undirliggjandi óvissu um endanlegt verðmæti þeirra.

Í þeim tilvikum þar sem bankinn heldur eftir tiltölulega seljanlegum eignum er augljóslega um spákaupmennsku að ræða. Erfitt er að sjá hvernig skilanevnd Landsbankans getur spáð fram í tímann um þróun á heimsmörkuðum en ef svo er mætti færa fyrir því rök að stjórnvöld ættu einfaldlega að ganga alla leið og taka stærri stöður í viðkomandi fjárfestingum.

Með núverandi Icesave-samningi má segja að stjórnvöld standi að risastórri skuldsettri yfirtöku á eignasafni þar sem verðmæti eru verulega háð markaðsskilyrðum. Ljóst er að skuldin mun á engan hátt ráðast af efnahagsaðstæðum þar sem vextir eru fastir og höfuðstóll fyrirfram ákveðinn. Eignin ræðst hins vegar að mestu af markaðsaðstæðum á Íslandi sem og erlendis. Það sem aðgreinir þessa skuldsettu yfirtöku frá öðrum er sú staðreynd að hagnaðarvon ríkisins er engin. Ef endurheimtur verða umfram 100% af höfuðstól mun sá ágóði renna til almennra kröfuhafa en ekki ríkissjóðs. Þrátt fyrir að hagnaðarvon sé ekki til staðar getur hugsanlegt tap orðið verulegt samanborið við uppgjör í dag ef markaðsaðstæður þróast til verri vegar.

Þegar rýnt er í samsetningu eignasafns bankans kemur í ljós að 58% þeirra liggja á Íslandi (þar af er tæpur helmingur krafa á nýja Landsbankann), 30% í Bretlandi, 9% í Hollandi og 4% í Kanada. Samsetning með tilliti til eðlis eignanna skiptist þannig að útlán nema 48%, kröfur á aðrar fjármálastofnanir eru 11%, krafa á nýja Landsbankann nemur 26% og markaðsverðbréf og aðrar eignir eru 13% af heildareignum.

### **ÓVISSU EYTT MEÐ UPPGJÖRI Í DAG**

Það er ljóst að á meðan jafn mikil óvissa ríkir um erlenda skuldastaða ríkissjóðs mun reynast mjög erfitt að efla trúverðugleika hagkerfisins á nýjan leik. Með það í huga má velta fyrir sér hvort raunverulega borgi sig að draga uppgjör á eignum bankans. Þau afföll sem fylgja sölu á eignasafninu endurspegla afstöðu markaðarins til þeirrar óvissu sem fólgin er í endurheimtun krafna. Stjórnvöld ættu ekki að láta óskhyggju ráða för í þessu máli enda er engum greiði gerður með því að treysta á heilladísarnar frekar en skynsemi og raunsæi.

Sé það raunsætt mat stjórnvalda að endanlegar heimtur séu verulega umfram það verð sem fengist með sölu eigna, þ.m.t. kröfu á nýja Landsbankann, gætu lífeyrissjóðir landsins sætt færnis og keypt eignirnar. Ef áhættan er talin nægjanlega lítil til að réttlæta ríkislántöku fyrir þeim, ætti að teljast borðleggjandi að áhættan væri viðunandi til að lífeyrissjóðir hefðu áhuga á að fjárfesta í þeim á réttu verði. Kosturinn við þessa leið er að hagnaður fjárfestingarinnar, þ.e. endanlegt virði fjárfestingar umfram við kaupverð, myndi enda að fullu í höndum Íslendinga í stað þess að deilast niður á forgangskröfuhafa.

Helsti kostur þess að uppgjör á Icesave færi fram í dag frekar en á 7 ára tímabili felst í því að endanleg skuldastaða ríkissjóðs væri þekkt. Í kjölfarið væri hægt að meta áhættu við lántökur ríkissjóðs með mun skýrari hætti. Ef skuldsetningin væri talin viðunandi myndi lánshæfismat ríkissjóðs batna hraðar, aðgengi að alþjóðlegum lánsfjármörkuðum kæmist á fyrr en ella, krónan myndi að öllum líkindum styrkjast hraðar og mögulegt væri að draga fyrr úr stærð gjaldeyrisvarasjóðs Seðlabanka Íslands. Allt væri þetta til þess fallið að draga úr vaxtakostnaði ríkissjóðs, sem og hagkerfisins í heild. Erfitt er að henda reiður á því um hversu háar upphæðir ræðir enda ræðst það fyrst og fremst af því hversu þolanleg skuldastaða ríkissjóðs væri í kjölfarið.

## **UMRÆÐAN HEFUR TAKMARKAST VIÐ TVÆR LEIÐIR**

Þess ber að geta að hér er ekki rætt um hversu réttmæt krafa Breta og Hollendinga á íslenska ríkið er, heldur eingöngu varpað ljósi á mögulega leið við uppgjör á umræddum skuldbindingum. Svo virðist sem umræðan hafi afmarkast við þá tvo valmöguleika að fara þá uppgjörleið sem lögð var til grundvallar í upphaflegum Icesave samningi eða sleppa því að borga. Lítil áhersla hefur verið lögð á lausnadrifna umræðu þar sem aðrir möguleikar í stöðunni eru skoðaðir.

Hvernig sem á málið er litið er ljóst að íslenskur almenningur er fórnarlamb í þessu máli. Að stjórnvöld hafi gefið færi á því að gjaldþrot einkafyrirtækis skapaði skuldbindingar fyrir íslenskan ríkissjóð telst til vítaverðrar vanrækslu og mun draga úr lífskjörum héraendis um langa hríð. Jafnvel þótt haldið yrði til streitu þeim valmöguleika að greiða ekki Icesave skuldbindingarnar yrðu neikvæðar afleiðingar óumflýjanlegar. Ísland myndi einangrast á alþjóðlegum fjármálamörkuðum sem og í pólitísku samhengi, lánshæfismat landsins myndi að öllum líkindum falla enn neðar, erfitt gæti reynst að afnema gjaldeyrishöft og Íslandi gæti því illa staðið við EES-samninginn. Það er því ljóst að hvorugur kosturinn er góður.

Ef endanlegur skaði af Icesave málinu væri þekktur, líkt og ofangreindar tillögur fela í sér, væri mun auðveldara að láta þetta erfiða mál tilheyra fortíðinni og beina kröftum stjórnvalda, atvinnulífs og fólksins í landinu að framtíðaruppbyggingu hagkerfisins. Tillagan gæti því reynst happadrjúgt skref, bæði í efnahagslegum og samfélagslegum skilningi. Ofangreindar hugmyndir eru settar fram til umhugsunar, en Viðskiptaráð telur fulla ástæðu til að ræða kosti hennar og galla af fullri alvöru.

## VIÐAUKI 1: ENDURSKOÐUN Á ÚTGJALDALIÐUM

Hér að neðan er gerð nánari grein fyrir endurskoðun Viðskiptaráðs á fjárlögum ársins 2010. Ástæða er til að ítreka að þær hagræðingaraðgerðir sem hér eru lagðar til bætast við þær tillögur sem eru lagðar fram í skýrslunni. Heildarhagræðing á fjárlögum ársins 2010 getur því orðið mun umfangsmeiri en sem þessu nemur. Reynt var að taka tillit til ýmissa sjónarmiða við hagræðingu þessa. Fyrst og fremst var leitast við að lágmarka niðurskurð til velferðar-, heilbrigðis-, og menntamála. Að sama skapi var haft til hliðsjónar hversu mikil eða lítil hagræðing átti sér stað frá fjárlögum ársins 2009. Umfjölluninni er skipt niður á ráðuneyti og eru einungis birtir þeir fjárlagaliðir sem lagt er til að breyting eigi sér stað á. Allar fjárhæðir eru birtar í milljónum króna.

Skipta má hagræðingunni í þrjá flokka:

- » Í fyrsta lagi eru ákveðnir útgjaldaliðir sem mælt er með að felldir verði út með öllu, ýmist vegna þess að þeir þjóna ekki almannahagsmunum eða vegna þess að ríkið ætti ekki að þurfa að sjá um viðkomandi þjónustu. Þessir liðir eru merktir með rauðum lit.
- » Í öðru lagi er lagt til að ákveðnir útgjaldaliðir verði fjármagnaðir að fullu eða öllu leyti með frekari notendagjöldum. Almennt er um að ræða þjónustupætti sem nýttir eru af afmörkuðum hóp innan samfélagsins og eru ekki taldir hluti af velferðarkerfinu. Þessir liðir eru merktir með gulum lit.
- » Í þriðja lagi er lögð til ákveðin hagræðingarkrafa í ýmsum útgjaldaliðum. Í flestum tilfellum er um að ræða útgjaldaliði sem hafa vaxið hratt á undanförunum árum og því talið svigrúm til frekari hagræðingar. Hagræðingarkröfunni er skipt í þrjá flokka; 10%, 30% og 50% eftir því hversu mikið svigrúm til hagræðingar er talið vera til staðar. Einnig falla undir þennan flokk útgjaldaliðir þar sem talið er forsvaranlegt útfrá heildrænum hagsmunum að draga úr viðkomandi þjónustu. Þessir liðir eru merktir með bláum lit.

### AÐSTA STJÓRN RÍKISINS:

Fjárlagaliður	Fjárlög 2010	Hagræðing	Fjárhæð
Embætti forseta Íslands	186,7	30%	56,0
<b>Alþingi:</b>			
<b>Framlög til þingflokka</b>	65	100%	<b>65,0</b>
Alþjóðasamstarf	93,6	50%	46,8
Sérverkefni	47,6	50%	23,8
<b>Samtals:</b>			<b>191,6</b>

**FORSÆTISRÁÐUNEYTI:**

Fjárlagaliður	Fjárlög 2010	Hagræðing	Fjárhæð
Forsætisráðuneytið, aðalskrifstofa	320,4	30%	96,1
Ýmis verkefni	205,9	50%	103,0
<b>Ráðstöfunarfé</b>	<b>5,0</b>	<b>100%</b>	<b>5,0</b>
Þjóðmenningarhúsið	93,6	50%	46,8
Menningarhús í Kaupmannahöfn	16,2	50%	8,1
Gljúfrasteinn	36,9	50%	18,5
Óbyggðanefnd	53,2	50%	26,6
Hagstofa Íslands	667,6	10%	66,8
Þjóðgarðurinn á Þingvöllum	82,3	30%	24,7
Íslenska upplýsingasamfélagið	86,5	30%	26,0
<b>Samtals:</b>			<b>421,4</b>

**MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI:**

Fjárlagaliður	Fjárlög 2010	Hagræðing	Fjárhæð
Menntamálaráðuneyti, aðalskrifstofa	621,1	30%	186,3
<b>Ráðstöfunarfé</b>	<b>9,6</b>	<b>100%</b>	<b>9,6</b>
Raunvísindastofnun Háskólans	372,2	10%	37,2
Tilraunastöð Háskólans á Keldum	199,9	30%	60,0
Námsmatsstofnun	121,6	30%	36,5
Rannsóknarmiðstöð Íslands	174,3	10%	17,4
Sjóður prófessora	181,9	30%	54,6
Markáætlun á sviði vísinda	315,0	30%	94,5
Rannsóknarsjóður	815,0	30%	244,5
Tækjasjóður	115,0	30%	34,5
Rannsóknarnámssjóður	100,0	30%	30,0
Háskóla- og rannsóknarstarfsemi	174,0	30%	52,2
<b>Námsgagnastofnun</b>	<b>455,2</b>	<b>100%</b>	<b>455,2</b>
Jöfnun á námskostnaði	472,7	30%	141,8
Ýmislegt:			
Fornleifavernd	86,3	30%	25,9
<b>Þjóðminjasafn Íslands</b>	<b>404,8</b>	<b>10%</b>	<b>40,5</b>
Þjóðskjalasafn Íslands	218,7	10%	21,9

Landsbókasafn	649,4	10%	64,9
Listasafn Einars Jónssonar	16,9	50%	8,5
Listasafn Íslands	160,9	10%	16,1
Kvikmyndasafn Íslands	50,2	50%	25,1
Náttúruminjasafn Íslands	20,6	50%	10,3
Safnasjóður	94,2	50%	47,1
Söfn, ýmis framlög	235,8	50%	117,9
Íslenski dansflokkurinn	119,4	30%	35,8
Þjóðleikhúsið	698,3	10%	69,8
Sinfóníuhljómsveit Íslands	625,1	10%	62,5
Listasjóðir	368,1	50%	184,1
Húsafriðunarnefnd	49,2	50%	24,6
Listskreytingasjóður	7,1	100%	7,1
Kvikmyndamiðstöð Íslands	463,5	30%	139,1
Listir, framlög	826,2	50%	413,1
Ýmis fræðastörf	103,8	50%	51,9
Norræn samvinna	19,1	50%	9,6
Alþjóðleg samskipti (R.áætl.ESB)	1.451,9	30%	435,6
Æskulýðsmál	200,3	30%	60,1
Ýmis íþróttamál	338,4	30%	101,5
Ýmislegt	328,5	100%	328,5
<b>Samtals:</b>			<b>3.755,6</b>

### UTANRÍKISRÁÐUNEYTI:

Fjárlagaliður	Fjárlög 2010	Hagræðing	Fjárhæð
Utanríkisráðuneytið, aðalskrifstofa	1.060,0	30%	318,0
Ýmis verkefni	287,2	10%	28,7
Ráðstöfunarfé	5,0	100%	5,0
Varnarmál (Varnarmálastofnun)	963,0	50%	481,5
Sendiráð Íslands	2.788,0	50%	1.394,0
Þróunarsamvinnustofnun Íslands	1.378,0	50%	689,0
Þróunarmál og alþjóðleg hjálparstarfsemi	1.302,2	50%	651,1
Alþjóðastofnanir	2.831,8	30%	849,5
Útflutningsráð Íslands	363,0	100%	363,0
<b>Samtals:</b>			<b>4.779,9</b>

**SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI:**

Fjárlagaliður	Fjárlög 2010	Hagræðing	Fjárhæð
Ráðuneytið, aðalskrifstofa	452,0	30%	135,6
Ýmis verkefni	401,8	50%	200,9
Ráðstöfunarfé	5,0	100%	5,0
Fiskistofa	766,4	100%	766,4
Verðlagsstofa skiptaverðs	14,2	100%	14,2
Matvælastofnun	1.006,0	30%	301,8
Skógrækt	422,8	100%	422,8
Hafrannsóknarstofnun	1.356,8	10%	135,7
Veiðimálastofnun	107,3	10%	10,7
Matvælarannsóknir	461,4	100%	461,4
Rann. til aukn. á verðmæti sjávarfangs	305,8	50%	152,9
Skrifstofa rannsóknarst. atvinnuveganna	57,3	100%	57,3
Rannsóknir í þágu landbúnaðar	153,9	100%	153,9
Landgræðsla í þágu landbúnaðar	57,3	100%	57,3
Hagþjónusta landbúnaðarins	25,3	100%	25,3
Bændasamtök Íslands	521,4	100%	521,4
Búnaðarsjóður	320,0	100%	320,0
Framleiðnisjóður landbúnaðarins	148,1	100%	148,1
Fiskræktarsjóður	11,0	100%	11,0
<b>Samtals:</b>			<b>3.901,7</b>

87

**DÓMSMÁLA- OG MANNRÉTTINDARÁÐUNEYTI:**

Fjárlagaliður	Fjárlög 2010	Hagræðing	Fjárhæð
Ráðuneytið, aðalskrifstofa	324,0	10%	32,4
Þjóðskrá	297,2	30%	89,2
Ýmis verkefni	271,8	10%	27,2
Talsmaður neytenda	15,6	100%	15,6
Ráðstöfunarfé	8,0	100%	8,0
Landhelgisjóður Íslands	1.655,8	100%	1.655,8
Útlendingastofnun	220,1	30%	66,0
Kirkjumál	4.970,8	50%	2.485,4
<b>Samtals:</b>			<b>4.379,6</b>

**FÉLAGS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTI:**

Fjárlagaliður	Fjárlög 2010	Hagræðing	Fjárhæð
Ráðuneytið, aðalskrifstofa	319,0	30%	95,7
Ýmis verkefni	154,1	50%	77,1
Ráðstöfunarfé	5,0	100%	5,0
Ríkissáttasemjari	59,4	100%	59,4
Tryggingastofnun ríkisins	931,0	10%	93,1
Félagsmál, ýmis starfsemi	541,9	10%	54,2
<b>Samtals:</b>			<b>401,3</b>

**HEILBRIGÐISRÁÐUNEYTI:**

Fjárlagaliður	Fjárlög 2010	Hagræðing	Fjárhæð
Heilbrigðisráðuneyti, aðalskrifstofa	592,7	30%	177,8
Ráðstöfunarfé	8,0	100%	8,0
Sjúkratryggingastofnun	469,5	10%	47,0
Landlæknir	344,9	30%	103,5
Lýðheilsustöð og forvarnarsjóður	348,1	50%	174,1
Heilbrigðismál, ýmis starfsemi	1.241,0	10%	124,1
<b>Samtals:</b>			<b>634,4</b>

**FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI:**

Fjárlagaliður	Fjárlög 2010	Hagræðing	Fjárhæð
Fjármálaráðuneyti, aðalskrifstofa	661,7	10%	66,2
Fjársýsla ríkisins	1.400,1	10%	140,0
Ráðstöfunarfé	5,0	100%	5,0
Innheimtukostnaður	508,9	30%	152,7
Tollstjórinn í Reykjavík	1.848,9	10%	184,9
Útgjöld samkvæmt heimildarákvæðum	350,0	100%	350,0
Fyrrum varnarsvæði við Keflavíkurlugvöll	618,7	100%	618,7
Ófyrirséð útgjöld	5.232,1	100%	5.232,1
Ríkisstjórnarákvarðanir	180,0	100%	180,0
Framlög til stjórnmalaflokka	371,5	100%	371,5
Ýmislegt	701	30%	210,3
<b>Samtals:</b>			<b>7.511,3</b>



**SAMGÖNGU- OG SVEITASTJÓRNARRÁÐUNEYTI:**

Fjárlagaliður	Fjárlög 2010	Hagræðing	Fjárhæð
Samgönguráðuneyti, aðalskrifstofa	380,1	30%	114,0
Ýmis verkefni	302,6	10%	30,3
Ráðstöfunarfé	4,5	100%	4,5
Rekstur Vegagerðarinnar	638,5	10%	63,9
Samgönguverkefni	18.532,0	10%	1.853,2
Siglingastofnun Íslands	890,5	30%	267,2
Hafnarframkvæmdir	1.185,5	10%	118,6
Flugmálastjórn Íslands	437,1	30%	131,1
Flugvellir og flugleiðsögn	2.847,1	50%	1.423,6
Fjarskiptasjóður	84,0	50%	42,0
<b>Samtals:</b>			<b>4.048,2</b>

**IÐNAÐARRÁÐUNEYTI:**

Fjárlagaliður	Fjárlög 2010	Hagræðing	Fjárhæð
Iðnaðarráðuneyti, aðalskrifstofa	212,0	30%	63,6
Ráðstöfunarfé	8,0	100%	8,0
Nýsköpunarmiðstöð Íslands	482,0	10%	48,2
Iðnaðarrannsóknir og stóriðja	10,1	100%	10,1
Tækniþróunarsjóður	670,0	10%	67,0
Iðja og iðnaður, framlög	241,2	50%	120,6
Orkustofnun	649,2	50%	324,6
Orkusjóður	36,9	100%	36,9
Ýmis orkumál	82,8	30%	24,8
Ferðamálastofa	430,6	50%	215,3
Ýmis ferðamál	246,7	50%	123,4
<b>Samtals:</b>			<b>1.042,5</b>

**EFNAHAGS- OG VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI:**

Fjárlagaliður	Fjárlög 2010	Hagræðing	Fjárhæð
Viðskiptaráðuneyti, aðalskrifstofa	208,8	30%	62,6
Ýmis verkefni	75,9	30%	22,8
Ráðstöfunarfé	3,0	100%	3,0
Einkaleyfisstofan	184,5	10%	18,5
<b>Samtals:</b>			<b>106,9</b>

**UMHVERFISRÁÐUNEYTI:**

Fjárlagaliður	Fjárlög 2010	Hagræðing	Fjárhæð
Umhverfisráðuneyti, aðalskrifstofa	296,8	30%	89,0
Ýmis verkefni	288,1	50%	144,1
Ráðstöfunartekjur	4,5	100%	4,5
Umhverfisstofnun	698,4	10%	69,8
Vatnajökulspjóðgarður	323,8	50%	161,9
Landgræðsla ríkisins	592,4	30%	177,7
Skógrækt ríkisins	255,9	30%	76,8
Hekluskýgar	22,6	100%	22,6
Úrvinnslusjóður	591,5	30%	177,5
Skipulagsstofnun	171,7	30%	51,5
Skipulagsmál sveitarfélaga	88,4	100%	88,4
Landmælingar Íslands	229,9	100%	229,9
Náttúrufræðistofnun Íslands	383,5	30%	115,1
Stofnun Vilhjalms Stefánssonar	28,0	30%	8,4
Veðurstofa Íslands	626,6	30%	188,0
<b>Samtals:</b>			<b>1.605,1</b>





VÍÐSKIPTARÁÐ  
ÍSLANDS