

HIÐ OPINBERA

Tími til breytinga



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

Hið opinbera: tími til breytinga
Skýrsla til Viðskiptaþings 2015

Ritstjórn

Frosti Ólafsson
Björn Brynjúlfur Björnsson
Leifur Þorbergsson
Marta Guðrún Blöndal

Umbrot og myndvinnsla

Ásthildur Gunnarsdóttir

Hönnun kápu og teikningar

Silent ehf.
Vinnustofan ehf.

ISBN: 978-9935-9135-3-1

Prentun: Oddi, umhverfsvottuð prentsmiðja

Útgefið af Viðskiptaráði Íslands í febrúar 2015.

Rit þetta má afrita án þess að leita samþykkis en vinsamlega getið heimildar. Rafræna útgáfu ritsins má nálgast á vefsíðu Viðskiptaráðs.

Um Viðskiptaráð Íslands

Viðskiptaráð Íslands er heildarsamtök fyrirtækja, félaga og einstaklinga í íslensku viðskiptalífi. Allir sem stunda rekstur geta átt aðild að ráðinu. Viðskiptaráð er vettvangur viðskiptalífsins til að vinna að framförum sem stuðla að bættu rekstrarumhverfi og aukinni velmegun.



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

Viðskiptaráð Íslands
Borgartúni 35, 105 Reykjavík
Sími: 510 7100
Netfang: vi@vi.is
Vefsíða: www.vi.is

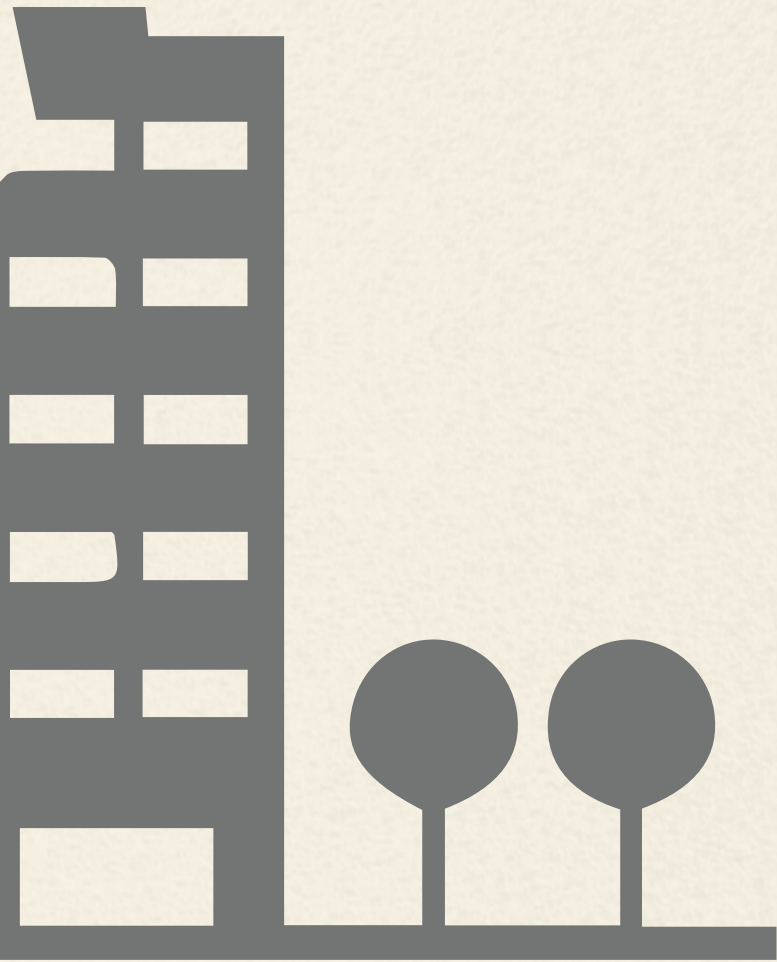
Efnisyfirlit

Formáli	5
SÝN VIÐSKIPTARÁÐS Á HIÐ OPINBERA	
1. kafli	9
UMFANG OG ÁHRIF HINS OPINBERA	
2. kafli	19
HVERT ER HLUTVERK HINS OPINBERA?	
3. kafli	37
HVER Á AÐ VEITA OPINBERA ÞJÓNUSTU?	
4. kafli	53
MEÐ HVAÐA HÆTTI Á HIÐ OPINBERA AÐ STARFA?	
5. kafli	69
HVERNIG Á AÐ FJÁRMAGNA HIÐ OPINBERA?	



Formáli

SÝN VIÐSKIPTARÁÐS Á HIÐ OPINBERA



Hið opinbera gegnir veigamiklu hlutverki í vestrænum ríkjum. Umfang þess hefur vaxið mikið víðast hvar og Ísland er þar engin undantekning. Upp að vissu marki má rekja þetta til breytinga á samfélagsgerð sem almenn sátt ríkir um. Þannig ætti aðgengi að grunnþjónustu og lágmarkslífsviðurværi að vera tryggt og fjármagnað af hinu opinbera. En auk þessara verkefna hefur hið opinbera tekið að sér önnur umdeildari hlutverk og umfang þess samhliða vaxið umfram það sem æskilegt getur talist. Nú er svo komið að blikur eru á lofti hvað varðar sjálfbærni núverandi fyrirkomulags til lengri tíma lítið.

Rit Viðskiptaþings 2015, *Hið opinbera: tími til breytinga*, fjallar um hlutverk hins opinbera og leiðir til að mæta fyrirliggjandi áskorunum í rekstri þess. Það er von Viðskiptaráðs að útgáfan geri sem flestum kleift að ræða þessi mikilvægu viðfangsefni með markvissari og málefnalegri hætti en áður. Til að svo megi verða þarf að leggja aukna áherslu á grundvallarspurningar um hvert umfang hins opinbera eigi að vera, hvernig verkefnum þess verði best sinnt og hvernig lágmarka megi neikvæð áhrif fjármögnunar þess á verðmætasköpun.

Viðskiptaráð hefur gefið út tvö önnur rit á síðustu árum um rekstur og fjármál hins opinbera. Vorið 2008 gaf ráðið út ritið *Útþensla hins opinbera: orsakir, afleiðingar og úrbætur*. Þar var bent á mikilvægi þess að búa rekstur hins opinbera undir samdrátt í tekjum, efla fjárlagaferlið og styrkja umgjörð fjármálastefnunnar. Í lok árs 2009 gaf ráðið síðan út ritið *Fjármál hins opinbera: aðrar leiðir færar*. Þar var fjallað um alvarlega stöðu ríkisfjármála í kjölfar hruns fjármálakerfisins, galla á þeim skattbreytingum sem lagðar voru til og leiðir til að ná jöfnuði í opinberum fjármálum án þess að draga úr lífskjörum í íslensku samfélagi.

Þrátt fyrir að fjárlagahalli hins opinbera hafi nú verið brúaður er þessari vegferð ekki lokið. Samkvæmt upphaflegri áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum átti að ná meirihluta rekstrarbata fram með hagræðingaraðgerðum en raunin varð hins vegar sú að rekstrarafkoman batnaði að stærstum hluta vegna skattahækkana og samdráttar í fjárfestingum. Með þetta í huga, auk þeirra breytinga sem framundan eru í aldurs samsetningu þjóðarinnar, er mikilvægara en nokkru sinni að auka hagkvæmni í opinberum rekstri. Í því felst að umfang hins opinbera verði endurskoðað og leitað verði leiða til að auka framleiðni þess á öllum sviðum.

Það er auðvelt að koma sér saman um markmið. Allir geta verið sammála um að hér eigi lífskjör að vera með því besta sem gerist í heiminum, að þau eigi ekki að vera á kostnað komandi kynslóða og að allir eigi að hafa tækifæri til að láta að sér kveða í samfélaginu. Það er aftur á móti erfiðara að koma sér saman um hvaða leiðir séu ákjósanlegastar til að ná þessum markmiðum.

Í því samhengi er það skýr afstaða Viðskiptaráðs að grundvöllur bættra lífskjara felist í bættri samkeppnishæfni og þar með aðstæðum til aukinnar verðmætasköpunar. Heilbrigt og kraftmikið atvinnulíf, sjálfbær rekstur hins opinbera, efnahagslegur stöðugleiki, hagfelld regluverk og gott skattkerfi eru leiðin að því marki. Til þess að lífskjör á Íslandi geti verið í fremstu röð á nýjan leik þarf því að ríkja einhugur á meðal stjórnvalda, atvinnulífs og íbúa landsins um að byggja hér upp kjöraðstæður til verðmætasköpunar. Takist vel til í þeim efnum er til mikils að vinna.



Frosti Ólafsson

framkvæmdastjóri
Viðskiptaráðs Íslands



Hreggviður Jónsson

formaður
Viðskiptaráðs Íslands

1. kafli

UMFANG OG ÁHRIF HINS OPINBERA



Á Íslandi nema opinber útgjöld nú um 44% af öllum útgjöldum en námu einungis 20% af heildarútgjöldum við lok seinni heimsstyrjaldar.

Hið opinbera hefur þanist út á síðustu áratugum og gegnir sífellt stærra hlutverki í lífi fólks. Á Íslandi nema opinber útgjöld nú um 44% af öllum útgjöldum en námu einungis 20% af heildarútgjöldum við lok seinni heimsstyrjaldar (mynd 1.1). Orsökina má fyrst og fremst rekja til þess að hlutverk hins opinbera hefur jafnt og þétt verið útvíkkað. Í upphafi takmarkaðist hlutverkið við að ákvarða réttindi og skyldur einstaklinga með lagasetningu og tryggja eftirfylgni með dómstólum og löggæslu. Smám saman hafa fleiri verkefni bæst í hópinn og vegur aukið umfang grunnþjónustu þar þyngst.

Þetta sést með skýrum hætti þegar núverandi skipting útgjalda hins opinbera eftir málaflokkum er skoðuð (mynd 1.2). Stjórnkerfið, þar sem undir falla grundvallarstofnanir í íslenskrri stjórnskipan líkt og lögregla, dómstólar, ráðuneyti, stjórnsýsla sveitarfélaga, skattfyrvöld og sýslumenn, stendur í dag undir um 10% af opinberum útgjöldum. Af þeim verkefnum sem hafa bæst við undanfarna áratugi vega heilbrigðis-, mennta- og velferðarmál þyngst. Útgjöld til þessara málaflokka nema

í dag um tveimur þriðju hlutum af heildarútgjöldum hins opinbera. Þá hafa stjórnvöld tekið að sér margvísleg hlutverk í menningar-, íþrótt-, efnahags-, atvinnu- og umhverfismálum. Hlutverk þess hefur því orðið sífellt margþættara og umfangsmeira á undanförunum árum.

Þetta aukna umfang er fjármagnað með skatttekjum og hefur skattbyrði einstaklinga og fyrirtækja því vaxið með samsvarandi hætti. Skatttekjur hins opinbera nema nú um 750 ma. kr. á ári (mynd 1.3). Um þrjú fjórðu hlutar þessara tekna eru innheimtir af vinnu og neyslu einstaklinga og fjórðungur af fjármagni þeirra. Einstaklingar greiða því stórt hlutfall verðmætasköpunar sinnar í sameiginlega sjóði.

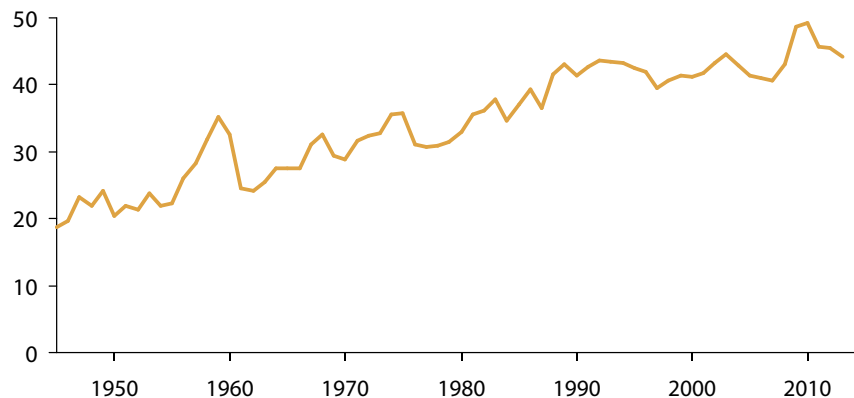
Auk skatttekna hefur hið opinbera einnig aukið við efnislegar eignir sínar á mörgum sviðum. Þannig rekur hið opinbera fjölmörg fyrirtæki og stofnanir á ólíkum sviðum þjóðfélagsins, ásamt því að vera stærsti eigandi fasteigna og jarðeigna á Íslandi. Samhliða þessari þróun hefur hlutdeild almennra borgara í efnislegum eignum lækkað.

Mynd 1.1

Vægi hins opinbera í íslensku samfélagi hefur aukist jafnt og þétt á undanförunum áratugum

Umfang hins opinbera

Opinber útgjöld (% af VLF)¹



¹ Árið 2008 er leiðrétt fyrir 170 ma. kr. framlagi ríkissjóðs til endurfjármögnunar Seðlabanka Íslands

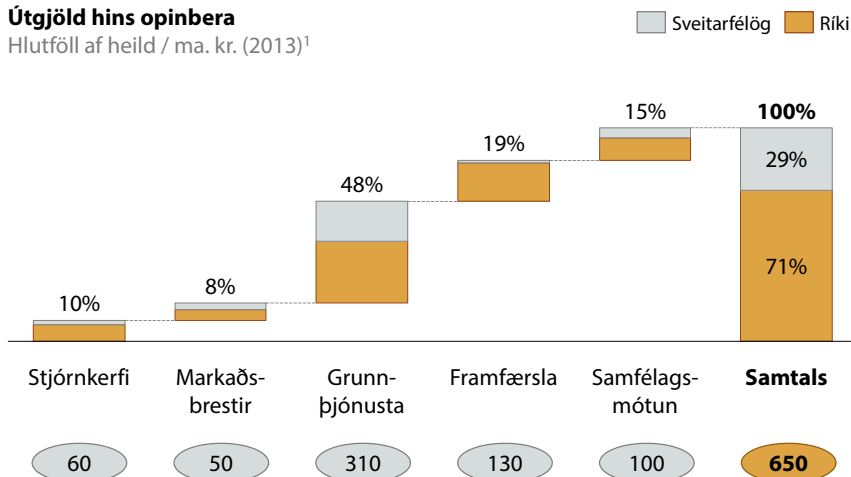
Heimildir: Hagstofa Íslands, Viðskiptaráð Íslands

Mynd 1.2

Verkefni hins opinbera eru fjölbreytt og vægi grunnþjónustu er mikið

Útgjöld hins opinbera

Hlutföll af heild / ma. kr. (2013)¹



¹ Samkvæmt ríkisreikningi og ársreikningum sveitarfélaga fyrir árið 2013. Auk útgjalda til málaflokka nema önnur útgjöld, að mestu vaxtagjöld, um 115 ma. kr. Opinber útgjöld nema því um 765 ma. kr.

Heimildir: Fjársýsla ríkisins, Samband íslenskra sveitarfélaga, útreikningar Viðskiptaráðs Íslands

Vaxandi umsvif innbyggður veikleiki

Aukin opinber umsvif eru að hluta til afleiðing þess stjórnskipulags sem vestræn samfélög búa við. Þeir sem útdeila opinberum fjármunum hafa hvata til að gera það í síauknum mæli. Hvatarnir til að draga úr útgjöldum eru aftur á móti veikari

og mæta iðulega andstöðu, m.a. frá þeim sem njóta framlaganna hverju sinni. Þetta er vel þekktur vandi fulltrúalýðræðis.

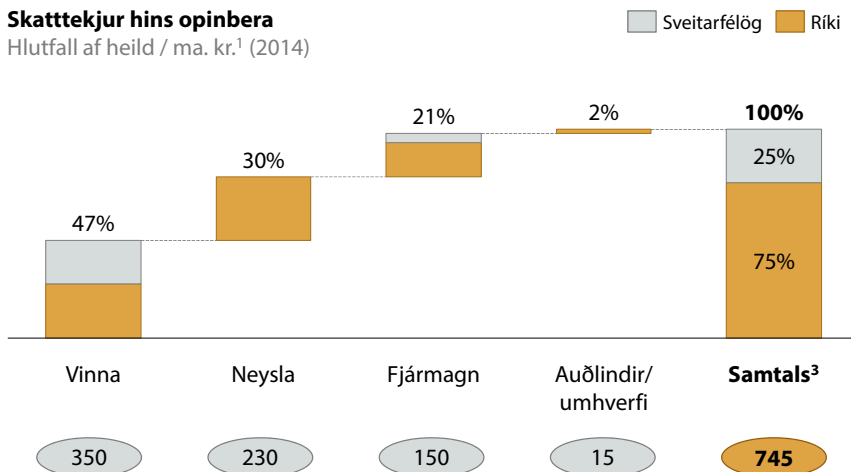
Þannig hafa stjórnámálmenn hvata til að útdeila fjármunum úr sameiginlegum sjóðum til þeirra sem eru líklegir til að greiða þeim atkvæði

Mynd 1.3

Skatttekjur hins opinbera samanstanda að stærstum hluta af sköttum á vinnu, neyslu og fjármagn

Skatttekjur hins opinbera

Hlutfall af heild / ma. kr.¹ (2014)



¹ Áætlun fjárlagafrumvarps fyrir árið 2014

³ Til viðbótar við þetta fær hið opinbera 90 milljarða kr. í aðrar tekjur, að mestu þjónustutekjur, fjármagnstekjur og arðgreiðslur.

Heimildir: Hagstofa Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, Viðskiptaráð Íslands

Meðalaldur íslensku þjóðarinnar mun hækka hraðar en hinna Norðurlandaþjóðanna.

Í næstu kosningum eða leggja þeim lið á hinum pólitíska vettvangi með öðrum hætti. Ávinningurinn fyrir þá sem njóta framlaga eða niðurgreiðslna og þeirra sem njóta góðs af toll- eða aðgangshindrunum getur verið mikill, á meðan kostnaðurinn dreifist á alla skattgreiðendur. Einstaklingar finna lítið fyrir því að stjórnámálaður geri vel við stuðningsmenn sína, hvort sem er með lagasetningu, styrkjum eða öðru. Þeir sem njóta slíkrar meðgjafar sitja hins vegar ekki undir því þegjandi og hljóðalaust þegar draga á úr slíkum stuðningi.

Vegna þessa hvatamISRæmis leiðir útteiling opinberra fjármuna oft og tíðum til sóunar og getur jafnvel haft önnur áhrif en til stóð í upphafi. Í ofanálag dregur skattheimta úr verðmætasköpun, en skattar draga úr hvötum einstaklinga til að skapa ný verðmæti, hvort heldur í formi vinnuframlags, neyslu eða fjárfestingar. Það er því ævarandi og sameiginlegt verkefni allra að sporna við þessari þróun.

Íslendingar í lakari stöðu en aðrir Norðurlandabúar

Íslendingar hafa löngum borið sig saman við aðrar Norðurlandaþjóðir hvað varðar umfang hins opinbera

og uppbyggingu velferðarkerfisins. Þá hefur íslenskt skattkerfi verið þróað með sambærilegum hætti og á öðrum Norðurlöndum, með hlutfallslega háum sköttum á vinnuafli og neyslu samanborið við fjármagn, til að laða að alþjóðlega fjárfestingu og hreyfanlega atvinnustarfsemi. Umfang skattheimtu er í dag sambærilegt hÉrlendis og á öðrum Norðurlöndum, að Danmörku undanskilinni (mynd 1.4).

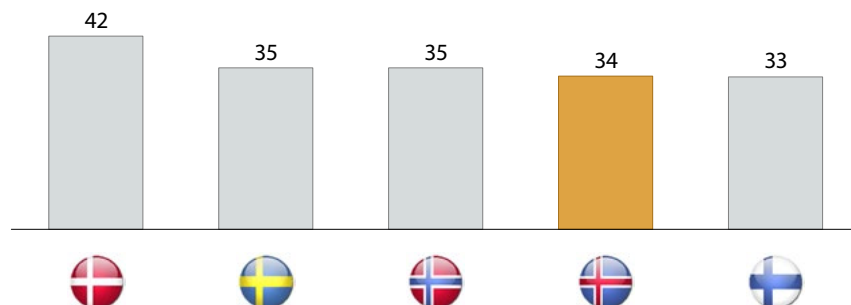
Með þessu er þó einungis hálf sagan sögð, því við nánari skoðun kemur í ljós að Íslendingar eru um margt í verri stöðu þegar kemur að fjármálum hins opinbera (mynd 1.5). Opinberar skuldir hÉrlendis eru ríflega tvöfalt hærri en meðaltal Norðurlandanna og vaxtakjör mun lakari, meðalaldur íslensku þjóðarinnar mun hækka hraðar en hinna Norðurlandaþjóðanna og breytt aldurssamsetning mun því koma verr niður á opinberum fjármálum hér en annars staðar. Þá eru fjárfestingar hins opinbera minni hÉrlendis en annars staðar og því líklegra að útgjöld þess aukist á komandi árum. Ekkert má því út af bregða og allt stefnir í að skattbyrði aukist enn frekar á komandi árum. Þannig mun að óbreyttu verða óhjákvæmilegt að skerða líf skjör

Mynd 1.4

Skattbyrði er í dag sambærileg við önnur Norðurlönd að Danmörku undanskilinni

Skattbyrði á Norðurlöndum

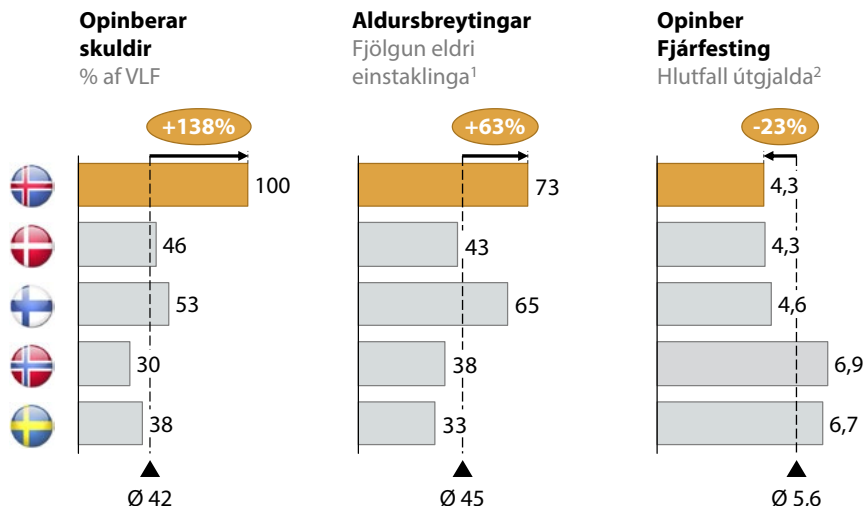
Skatttekjur hins opinbera (% af VLF)¹



¹ Greiðslur vegna lífeyrisframlaga eru ekki meðtaldar
Heimildir: OECD, útreikningar Viðskiptaráðs Íslands

Mynd 1.5

Sjálfbærni í ríkisfjármálum er minni hér en á öðrum Norðurlöndum



1 Aukning í fjölda eldri einstaklinga (65 ára og eldri) sem hlutfall af einstaklingum á vinnufærum aldri (20-64 ára) frá 2010 til 2030
 Heimildir: OECD, Eurostat, hagstofur Norðurlandanna, Viðskiptaráð Íslands

Íslendinga til að koma í veg fyrir skakkaföll hjá hinu opinbera.

Auk ósjálfbærari opinberra fjármála búa Íslendingar við efnahagslegt umhverfi sem takmarkar svigrúm þeirra til athafna umfram íbúa annarra Norðurlanda (mynd 1.6). Peningastefna sem leiðir til hárra vaxta hérlendis torveldir viðskipti, háir tollar takmarka innflutning og hindra þannig margvíslega samkeppni, og regluverk er

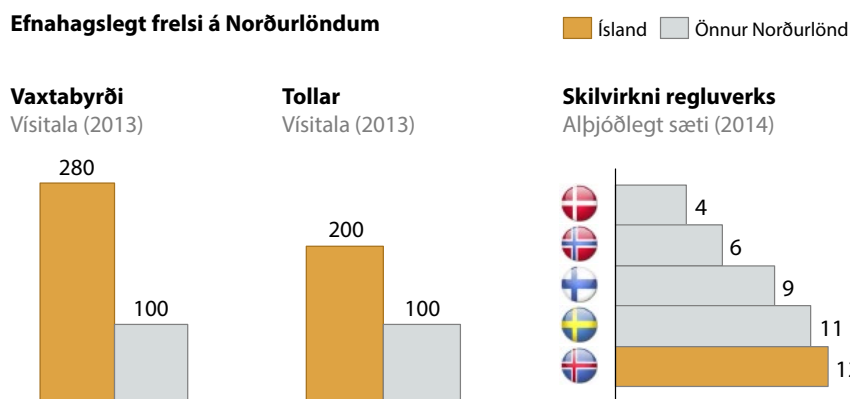
íþyngjandi í samanburði við önnur Norðurlönd. Hið opinbera þrengir þannig meira að efnahagslegu frelsi einstaklinga en gengur og gerist í grannríkjunum þrátt fyrir að umsvif þess séu hlutfallslega sambærileg.

Í þessu samhengi má ekki missa sjónar á því á hverju lífsgæði grundvallast. Verðmæti verða til þegar einstaklingar mæta þörfum hvors annars með framleiðslu og miðlun á vörum og þjónustu.

Íslendingar búa við efnahagslegt umhverfi sem takmarkar svigrúm þeirra til athafna umfram íbúa annarra Norðurlanda.

Mynd 1.6

Takmarkanir á svigrúmi einstaklinga til athafna eru umfangsmiklar hérlendis samanborið við önnur Norðurlönd



Heimildir: Eurostat, OECD, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, Alþjóðabankinn, Viðskiptaráð Íslands

Án grundvallar- breytinga munu opinber útgjöld aukast verulega á sama tíma og sífellt lægra hlutfall einstaklinga stendur undir skattbyrðinni sem af þeim hlýst.

Grundvöllur slíkra viðskipta er athafnafrelsi og stöðugt, fyrirjáanlegt viðskiptaumhverfi. Takmarkanir á efnahagslegu frelsi eru því til þess fallnar að draga úr lífsgæðum meðal þeirra ríkja sem þær innleiða.

Ofangreindar staðreyndir sýna að þó að opinber umsvif séu hlutfallslega þau sömu er athafnafrelsi hér minna og tækifæri til verðmætasköpunar því rýrari. Stjórnvöld í fjölmennari ríkjum, þar sem meiri fjölbreytni og samkeppni ríkir, hafa kosið að takmarka frelsi borgara sinna minna en gert er hérlendis, þrátt fyrir að þörf fyrir athafnafrelsi sé síst minni hér. Þetta er vísending um að viðhorf gagnvart einstaklingsframtaki og atvinnurekstri séu ekki nægjanlega frjálslýnd hér á landi.

Aukin umsvif skapa áskoranir

Umsvif hins opinbera eru of mikil miðað við umfang verðmætasköpunar hérlendis, eins og fyrirliggjandi tölur bera vitni um. Breytt aldurssamsetning gerir það að verkum að sífellt herra hlutfall einstaklinga verður utan

vinnumarkaðar á komandi árum (mynd 1.7). Þá munu útgjöld hins opinbera einnig hækka vegna breyttrar aldurssamsetningar, sérstaklega til heilbrigðisþjónustu. Án grundvallarbreytinga munu opinber útgjöld því aukast verulega á sama tíma og sífellt lægra hlutfall einstaklinga standur undir skattbyrðinni sem af þeim hlýst. Einstaklingar á vinnumarkaði þurfa því að óbreyttu að bera mun þyngrri byrðar en áður, verði ekki brugðist fljótt við.

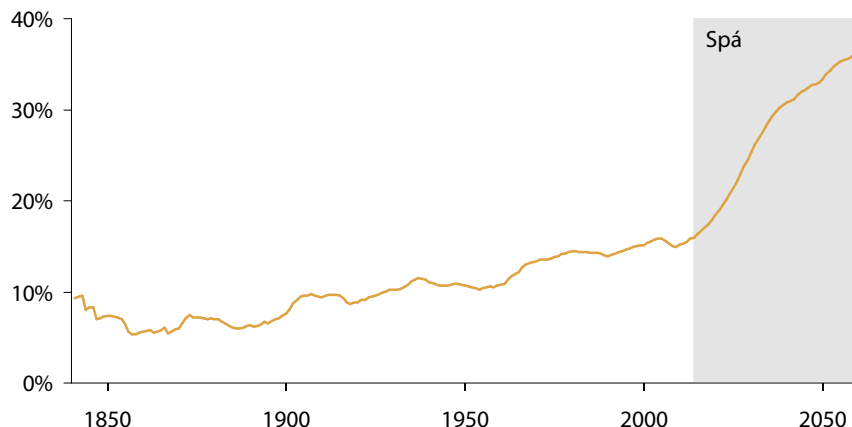
Með grundvallarbreytingum er átt við fækkun verkefna og aukningu framleiðni hjá hinu opinbera. Fátt bendir til að slíkar breytingar séu í farvatninu. Þvert á móti hefur skilvirkni hins opinbera dregist hratt aftur úr einkageiranum, sem hefur aukið verðmætasköpun með hagkvæmari rekstri. Á mynd 1.8 má sjá að stöðugildum á almennum vinnumarkaði hefur fækkað um 7% frá aldamótum. Þessi þróun hefur átt sér stað á sama tímabili og landsframleiðsla hefur aukist. Einkageirinn hefur þannig skapað stigvaxandi verðmæti á hverja vinnustund frá síðastliðnum aldamótum. Hagræðing hjá hinu

Mynd 1.7

Breytt aldurssamsetning gerir það að verkum að sífellt herra hlutfall einstaklinga verður utan vinnumarkaða á komandi árum

Ellilífeyrisþegar sem hlutfall af vinnandi einstaklingum

Ellilífeyrisþegar (67 ára og eldri) sem hlutfall af fólki á vinnufærum aldri (25-67 ára)



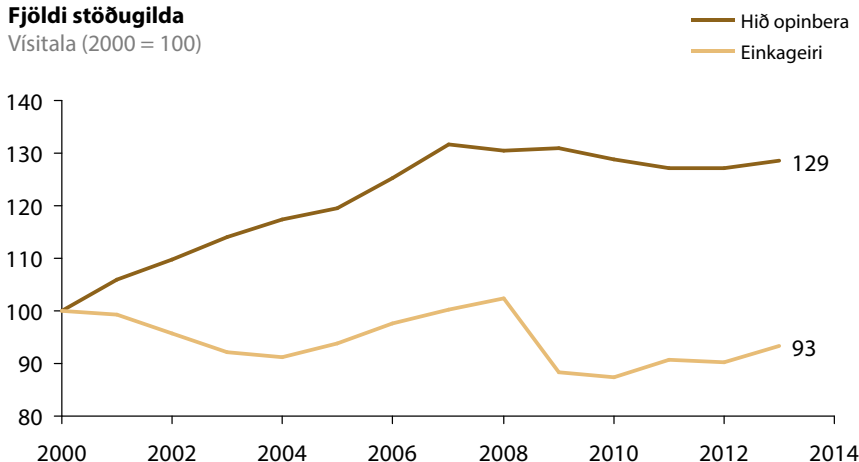
Heimild: Ásgeir Jónsson (kynning á ársfundi Landssambands lífeyrissjóða árið 2014)

Mynd 1.8

Opinberum stöðugildum hefur fjölgað um 29% frá aldamótum á sama tíma og stöðugildum í einkageira hefur fækkað um 7%

Fjöldi stöðugilda

Visitala (2000 = 100)



Heimildir: Hagstofa Íslands, Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga, áætlun Viðskiptaráðs Íslands

opinbera hefur hins vegar setið eftir. Þar hefur stöðugildum fjölgað um 29% á sama tímabili.

Nauðsynlegt er að bregðast við þessari þróun. Lausnin felst ekki í almennum niðurskurði hjá hinu opinbera, þvert á allar stofnanir, heldur nýjum hugsunarhætti. Þannig ber að horfa til grundvallarbreytinga þegar kemur að umfangi og rekstri hins opinbera. Íslenskt samfélag stendur á tímamótum og hefur tvo valkosti: Lífskjaraskerðingu eða grundvallarendurskoðun á hlutverki og rekstri hins opinbera.

Leiðarljós til framtíðar

Viðskiptaráð telur að með markvissum aðgerðum sem byggja á skynsamlegum og einföldum leiðarljósum megi komast hjá því að lífskjör Íslendinga dragist aftur úr nágrannalöndum á komandi árum og áratugum. Þar skiptir mestu máli að verðmætasköpun fái að þrífast hérlendis og að landið sé samkeppnishæft þegar kemur að því að framtakssemi og atvinnustarfsemi einstaklinga. Leiðarljósin eru eftirfarandi:

- **Einstaklingsfrelsi:** Hið opinbera þarf að draga úr íhlutun í

atvinnurekstri, hvort heldur með opinberum rekstri eða viðskiptahindrunum í formi styrkja, tolla eða ábyrgða. Þannig geta fleiri atvinnugreinar á Íslandi orðið alþjóðlega samkeppnishæfar og mannauður fær sig þangað sem hann nýttist best.

- **Jöfn tækifæri:** Hið opinbera ætti að takmarka starfsemi sína við að tryggja öllum einstaklingum jöfn tækifæri, til að mynda með því að gera þeim kleift að sækja sér menntun, tryggja sér lífsviðurværi og keppa í heilbrigðu samkeppnisumhverfi.
- **Ráðdeild:** Draga þarf úr opinberum skuldum og skuldbindingum. Aukin hagkvæmni í rekstri hins opinbera, sala opinberra eigna og afnám ríkisábyrgða á fyrirtækjum í einstökum atvinnugreinum er leiðin að þessu marki.
- **Gagnsæi:** Auka þarf gagnsæi í opinberri stjórnsýslu og bæta þjónustu við einkageirann þegar kemur að upplýsingagjöf, eftirliti, veitingu leyfa og öðrum samskiptum sem torveldu verðmætasköpun.

Einkageirinn hefur þannig skapað stigvaxandi verðmæti á hverja vinnustund frá síðastliðnum aldamótum. Hagræðing hjá hinu opinbera hefur hins vegar setið eftir.

- **Einfaldleiki:** Rekstur stofnana hins opinbera þarf að einfalda og gera straumlínulagaðari með það að markmiði að draga úr flækjustigi og stjórnunarkostnaði þegar kemur að opinberri þjónustu.

Einblína þarf á grundvallaratriðin

Við þær margvíslegu ákvarðanir sem taka þarf um umsvif og rekstur hins opinbera á komandi árum leggur Viðskiptaráð til að eftirfarandi ákvörðunartré sé haft til hliðsjónar (mynd 1.9). Með því að spyrja sig grundvallarspurninga sem þar koma fram má draga úr viðlíka útpenslu hins opinbera og átt hefur sér stað á undanförunum árum. Í næstu köflum verður leitað svara við þessum spurningum út frá núverandi umfangi og fyrirkomulagi hins opinbera.

Mynd 1.9

Við ákvarðanir sem tengjast opinberum afskiptum þurfa einstaklingar að spyrja sig eftirfarandi grundvallarspurninga

Grundvallarspurning	Skýring
1 Er aðkoma hins opinbera nauðsynleg?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Á fjölmörgum sviðum er aðkoma hins opinbera ónauðsynleg með öllu, þar á meðal sviðum þar sem opinber afskipti eru til staðar í dag
2 Geta einkaaðilar sinnt fjármögnun og rekstri?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ef opinber afskipti eru talin nauðsynleg geta einkaaðilar í flestum tilfellum sinnt rekstri og/eða fjármögnun þeirri þjónustu sem á að veita
3 Er hægt að veita þjónustuna með hagkvæmari hætti?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Á flestum sviðum eru tækifæri til að auka hagkvæmni í þjónustu hins opinbera án þess að það komi niður á þjónustustigi
4 Hvernig má lágmarka byrðar skattgreiðenda?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hægt er að draga úr skuldbindingum og skattbyrði með margvíslegum leiðum sem ekki eru nýttar í dag

Heimild: Viðskiptaráð Íslands



2. kafli

HVERT ER HLUTVERK HINS OPINBERA?



Þörf er á að skilgreina hlutverk hins opinbera upp á nýtt og forgangsraða fjármunum.

Aukin umsvif hins opinbera eru staðreynd og ástæðurnar margþættar eins og fram hefur komið. Orsakirnar felast meðal annars í auknum skyldum ríkisvaldsins sem Viðskiptaráð telur í mörgum tilfellum bæði mikilvægar og réttmætar. Það er þó mat ráðsins að þessi þróun sé að mörgu leyti varhugaverð.

Óhófleg opinber umsvif draga úr tækifærum og frelsi til athafna, sem hefur neikvæð áhrif á efnahagslífið.¹ Jákvæð fylgni er á milli þess að framtakssemi einstaklinga fái að njóta sín án íþyngjandi afskipta ríkisvaldsins og hagvaxtar, aukinna lífsgæða tekjulægstu þjóðfélagshópa og velmegunar almennt.²

Í ljósi núverandi stöðu opinberra fjármála, og þeirrar staðreyndar að frelsi til athafna er einn veigamesti þáttur í hagsæld þjóða, er tilefni til að staldra við. Spyrja þarf hvort öllum fjármunum hins opinbera sé varið á forsvaranlegan, skynsamlegan og hagkvæman hátt í samræmi við þau leiðarljós sem Viðskiptaráð telur að fylgja eigi til framtíðar og nefnd voru í fyrsta kafla.

Mynd 2.1

Hlutverki hins opinbera má skipta í fimm þætti. Af þeim standa veikust rök að baki þeim síðastnefnda

Þáttur	Skýring	Dæmi	Réttmæti
1 Stjórnkerfi	Stjórnvöld tryggja grundvallarréttindi borgaranna og fylgja því eftir að þau séu virt	Lögregla, dómstólar, stjórnarráðið	✓
2 Markaðsbrestir	Stjórnvöld tryggja hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta með því að leiðrétta markaðsbresti	Vegagerð, náttúruvernd, skipulagsmál	✓
3 Grunnþjónusta	Öllum er tryggður aðgangur að mennta-, heilbrigðis- og félagslegu stuðningskerfi	Heilbrigðiskerfi, skólakerfi, þjónusta fyrir aldraða	✓
4 Framfærsla	Þeim sem á þurfa er veitt fjárhagsaðstoð til að hafa lífsviðurværi	Atvinnuleysisbætur, örorku- og ellilífeyrir	✓
5 Samfélagsmótun	Stjórnvöld móta samfélagið með öðrum hætti eftir því sem þau telja æskilegt	Sorphirða, fríhafnarverslun, fjölmiðlar	~

Heimild: Viðskiptaráð Íslands

¹ Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret (2. útg., Jurist- og Økonomforbundets forlag 2005) 51.

² Economic Freedom of the World. Slóð: <http://www.freetheworld.com/2014/EFW2014-POST.pdf>

Er aðkoma hins opinbera nauðsynleg?

Viðskiptaráð telur veigamikil rök hníga að því að hið opinbera tryggi aðgang að ákveðinni þjónustu. Hins vegar er ljóst að þörf er á að skilgreina hlutverk hins opinbera upp á nýtt og forgangsraða fjármunum til að það geti sinnt verkefnum sínum með ásættanlegum hætti. Í meginráttum má skipta hlutverki hins opinbera í fimm þætti: Stjórnkerfi, markaðsbresti, grunnþjónusta, framfærsla og samfélagsmótun (mynd 2.1).

Ef útgjöld hins opinbera eru skoðuð út frá þessum þáttum má sjá að langsamlega mestum fjármunum er varið í grunnþjónustu, eða sem nemur 310 ma. kr. árið 2013 (mynd 2.2). Þar á eftir kemur kostnaður vegna framfærslu einstaklinga, sem hefur ásamt grunnþjónustu aukist hratt á undanförunum árum. Athygli vekur að samfélagsmótun kemur næst á eftir, en útgjöld í þeim flokki námu 100 ma. kr. árið 2013. Minni fjármunum er varið í grunnstofnanir ríkisins, eða um 60 ma. kr., og leiðrétting markaðsbresta

rekur lestina með um 50 ma. kr. sem varið er í slíkar aðgerðir árlega. Útgjöld hins opinbera fara því að tveimur þriðju hlutum í að tryggja einstaklingum grunnþjónustu og lífsviðurværi, en eru einnig veruleg þegar kemur að atvinnusköpun og samfélagsmótun.

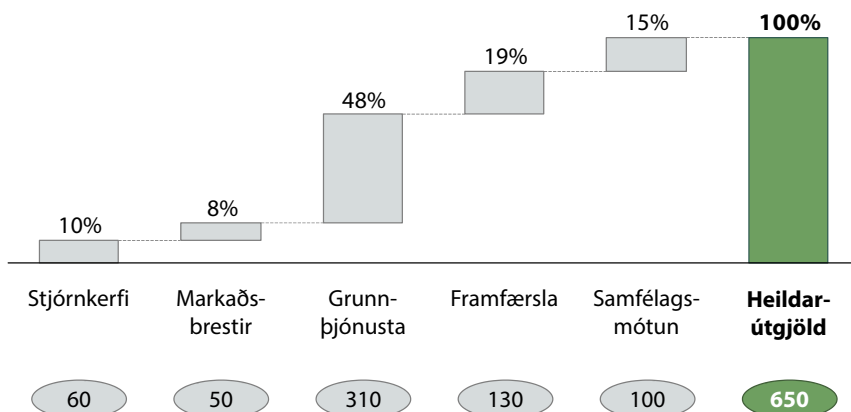
Með ofangreinda skiptingu í huga verður hverjum þætti hlutverks hins opinbera gerð nánari skil og dæmi tekin um stofnanir sem sinna verkefnum innan hvers þeirra. Þá verður vikið að því hvaða verkefnum Viðskiptaráð telur mikilvægt að hið opinbera sinni og í hvaða tilfellum aðkoma þess sé óþörf.

Mynd 2.2

Grunnþjónusta vegur þyngst í opinberum útgjöldum, en framfærsla og samfélagsmótun eru einnig kostnaðarsamir þættir

Útgjöld hins opinbera¹

Hlutfallsleg skipting / ma. kr.



¹ Samkvæmt ríkisreikningi og ársreikningum sveitarfélaga fyrir árið 2013. Auk útgjalda til málaflokka nema önnur útgjöld, að mestu vaxtagjöld, um 115 ma. kr. Opinber útgjöld nema því um 765 ma. kr.

Heimildir: Fjársýsla ríkisins; Samband íslenskra sveitarfélaga; Viðskiptaráð Íslands

2.1 Stjórnkerfi

Hið opinbera heldur úti stjórnkerfi sem samanstendur af þeim stofnunum sem teljast nauðsynlegar til að það geti sinnt hlutverki sínu með fullnægjandi hætti. Til slíkra stofnana teljast meðal annars Alþingi, dómstólar og ráðuneytin. Þá eru lögregla og ýmsir eftirlitsaðilar nauðsynlegir til að tryggja framfylgni laga og reglna. Hér falla einnig undir stofnanir sem sinna varnarmálum og landhelgisvörslu. Nánast allir telja æskilegt að hið opinbera haldi úti þessum stofnunum, þótt eðli þeirra og umfang geti tekið breytingum á hverjum tíma.

Skiptingu á útgjöldum hins opinbera til stjórnkerfisins árið 2013 má sjá á mynd 2.3. Stærstur hluti þeirra rennur til æðstu stjórnar; meðal annars stjórnarráðsins, forsetaembættisins og skrifstofu sveitastjórnarstigsins. Þá er réttargæsla einnig umfangsmikil, en þar undir falla lögregluembættin, saksóknarar og dómstólar landsins. Samtals nema útgjöld til stjórnkerfis hins opinbera um 64 ma. kr. á ári.

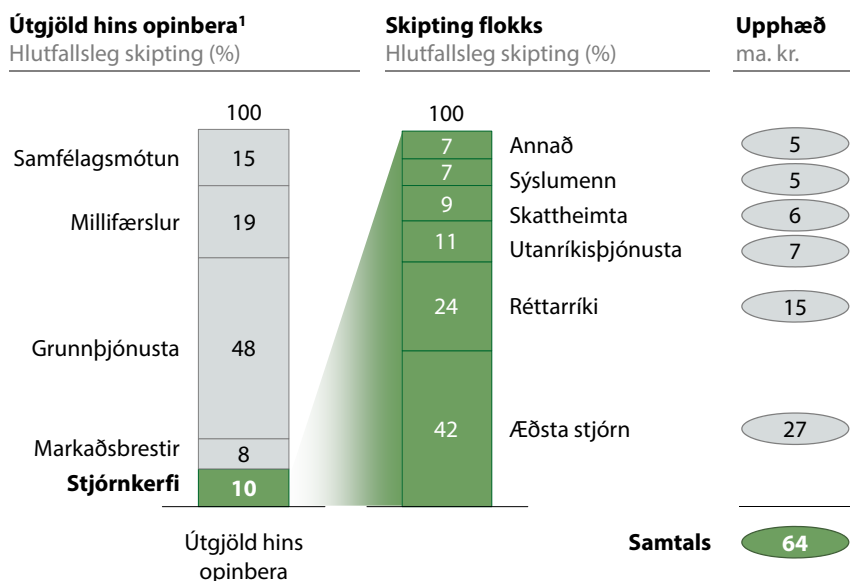
Þessi starfsemi er nauðsynleg íslensku samfélagi og telur Viðskiptaráð hana krefjast aðkomu hins opinbera. Að því sögðu er ekki sjálfsgagt að núverandi fyrirkomulag á rekstri stjórnkerfisins sé hagkvæmt. Aldrei má hverfa frá því leiðarljósi að horfa með gagnrýnum hætti á hvern útgjaldalið með það fyrir augum að tryggja betri nýtingu fjármuna. Í þeim efnum mætti einkum huga að tveimur þáttum: aukinni úthýsingu stoðþjónustu og tilfærslu verkefna stjórnsýslunnar til einkaaðila.

Úthýsing og tilfærsla verkefna sparar fjármuni

Úthýsa mætti þjónustu í auknum mæli til einkaaðila í stað þess að inna hana af hendi innan stofnana hins opinbera. Sem dæmi má nefna að öll þýðingarvinna vegna utanríkisþjónustu er unnin hjá Þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins, en útgjöld til miðstöðvarinnar námu um hálfum milljarði króna árið 2013. Útboð á

Mynd 2.3

Æðsta stjórn, löggæsla, dómstólar og utanríkisþjónusta mynda stóran hluta af útgjöldum til stjórnkerfis hins opinbera



¹ Samkvæmt ríkisreikningi og ársreikningum sveitarfélaga fyrir árið 2013

Heimild: Fjársýsla ríkisins, greining Viðskiptaráðs Íslands

Þýðingum myndi tryggja samkeppni og þannig auka hagkvæmni í rekstri utanríkisþjónustunnar. Með þeim hætti mætti einnig fjölga tækifærum til verðmætasköpunar á almennum vinnumarkaði. Þetta er einungis eitt dæmi af mörgum þar sem tækifæri eru til úthýsingar á þjónustu við stofnanir þótt þær sinni áfram kjarnastarfsemi sinni.

Í sumum tilfellum er staðan enn fremur sú að einkaaðilar eru betur til þess fallnir að sinna verkefnum sem nú eru á höndum opinberra aðila. Til að mynda vekur athygli að útgjöld til sýslumanna nemi um 5 ma. kr. á ári hverju. Starfsemi sýslumanna er að stórum hluta lögfræðiþjónusta, til dæmis þinglýsingar, skráningar vegna sífja- og erfðamála, nauðungarsölur, sáttaumleitanir og greiðsluáðlögun veðkrafna. Þessa þjónustu má vel

færa að stórum hluta á almennan samkeppnismarkað líkt og þekkist í öðrum ríkjum. Lögfræðistofur og fasteignasalar gætu til að mynda veitt almenningi þjónustu vegna fasteignaviðskipta án aðkomu ríkisvaldsins. Eina hlutverk ríkisins fælist í að tryggja að þinglýsingar og að skráningar væru aðgengilegar í samræmdum gagnagrunni, en tækniframfarir hafa auðveldað framkvæmd slíkrar starfsemi til muna.

Þó að veigamestu verkefni stjórnkerfisins verði áfram á höndum hins opinbera er ljóst að tækifæri eru til að færa aukinn hluta starfsemi þess á samkeppnismarkað. Þar gætu einkaaðilar keppt sín á milli um að veita þjónustuna með sem hagstæðustum hætti með tilheyrandi sparnaði fyrir bæði hið opinbera og þá sem nýta sér þjónustuna.

Tækifæri eru til úthýsingar á þjónustu við stofnanir þótt þær sinni áfram kjarnastarfsemi sinni.

2.2 Markaðsbrestir

Hið opinbera heldur úti vissri þjónustu sem er ekki er hægt að starfrækja með eðlilegum hætti á frjálsum markaði. Einnig setur hið opinbera reglur og hefur eftirlit með því að markaðir starfi þannig að ábati neytenda sé hámarkaður. Í báðum tilfellum er markmiðið leiðrétting markaðsbresta (e. market failure). Slíkir brestir teljast vera til staðar ef frjálsmarkaður veitir ekki þjónustu í þeim mæli sem telst þjóðhagslega hagkvæmt til lengri tíma litið. Á mynd 2.4 má sjá skiptingu opinberra útgjalda við leiðréttingu markaðsbresta

Að mati Viðskiptaráðs er aðkoma hins opinbera æskileg þegar um raunverulega markaðsbrestir er að ræða. Við leiðréttingu þeirra þarf þó að tryggja að fyrir liggi með skýrum hætti að um eiginlegan markaðsbrest sé að ræða. Þá þurfa stjórnvöld að tryggja að ekki sé lengra gengið í inngripum en þörf krefur. Að öðrum kosti er hætt við að inngrip stjórnvalda hafi neikvæðar afleiðingar.

Leiðrétti Íbúðalánasjóður markaðsbrest?

Stjórnvöld stofnsettu Íbúðalánasjóð árið 1999 í þeim tilgangi að veita einstaklingum félagslegan stuðning við fjármögnun íbúðakaupa. Í umræðunni um stofnsetningu sjóðsins var því haldið fram að sjóðnum væri ætlað að leiðrétta markaðsbrest. Fjármálastofnanir gætu ekki tryggt einstaklingum fjármagn til íbúðakaupa með fullnægjandi hætti og því væri aðkoma stjórnvalda nauðsynleg. Þau rök reyndust hins vegar ekki haldbær og sjóðurinn tók þess í stað á sig mynd hefðbundinnar fjármálastofnunar.

Frá byrjun kom í ljós tilhneiging hins opinbera til að útvíkka starfsemi sína umfram það sem til stóð í upphafi. Þannig lánaði sjóðurinn frá fyrsta ári til mun stærra hóps en einstaklinga sem þörfuðust félagslegrar aðstoðar. Meðal lánþega voru byggingarfélag, verktakar, fyrirtæki og félagasamtök. Árið 2004, fimm árum eftir stofnsetningu sjóðsins, var starfsemi hans útvíkkuð enn frekar og öllum einstaklingum gert kleift að taka 90% lán til íbúðakaupa á lágmarksvöxtum.

Útlán Íbúðalánasjóðs voru að mestu leyti fjármögnuð með því að laða að innlent sem erlent lánsfjármagn í krafti ríkisábyrgðar. Þannig var áhætta skattgreiðenda vegna sjóðsins mikil frá upphafi. Þessi áhætta leiddi að lokum til verulegs kostnaðar. Áætlað heildartap skattgreiðenda vegna útlána Íbúðalánasjóðs nemur í dag um 290 milljörðum króna (verðlag ársins 2014).³

Áhrif þessara miklu útgjalda á líf skjör hérlendis hafa verið neikvæð. Starfsemi Íbúðalánasjóðs fer fram í beinni samkeppni við viðskiptabanka sem eru virkir á íbúðalánamarkaði og fullnægðu þörfum einstaklinga eftir húsnæðislánum fyrir tilkomu Íbúðalánastjóðs. Þá vann sjóðurinn gegn nauðsynlegri hækkun húsnæðisvaxta í gegnum árin með því að niðurgreiða almenn íbúðalán. Þannig grófu stjórnvöld undan virkni peningastefnunnar og ýttu undir þenslu, sem leiddi til þess að vaxtastig hérlendis var um árabíl hærra en ella hefði þurft.

Með Íbúðalánasjóði *sköpuðu* stjórnvöld markaðsbrest sem ekki var til staðar áður. Rekstur sjóðsins hefur kostað skattgreiðendur háar fjárhæðir og þannig stuðlað

³ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð (2013)

að hækkan skatta. Í staðinn fyrir öll þessi útgjöld fengu skattgreiðendur opinber afskipti af húsnæðislánamarkaði sem stuðluðu að efnahagslegum óstöðugleika og hærra vaxtastigi en ella. Í tilfelli Íbúðalánasjóðs hefði því betur verið heima setið en af stað farið.

Á mynd 2.4 má sjá að við leiðréttingu markaðsbresta verja stjórnvöld mestum fjármunum í uppbyggingu og viðhald samgöngumannvirkja. Þar hefur framkvæmd verið aðskilin frá greiðslu fyrir þjónustuna. Einkaaðilar sinna nær öllum framkvæmdum og viðhaldi fyrir Vegagerðina, sem býður verkefni út, ólíkt því sem áður tíðkaðist. Sú þróun er heillavænleg, enda leiðir samkeppni um opinberar framkvæmdir til aukinnar hagkvæmni. Ráðið telur þó að ónýtt tækifæri séu víða til staðar við að draga úr opinberum útgjöldum við leiðréttingu markaðsbresta, sér í lagi með því að færa eftirlit og rekstur á ákveðnum sviðum til einkaaðila.

Tækifæri til að færa eftirlit og framkvæmdir til einkaaðila

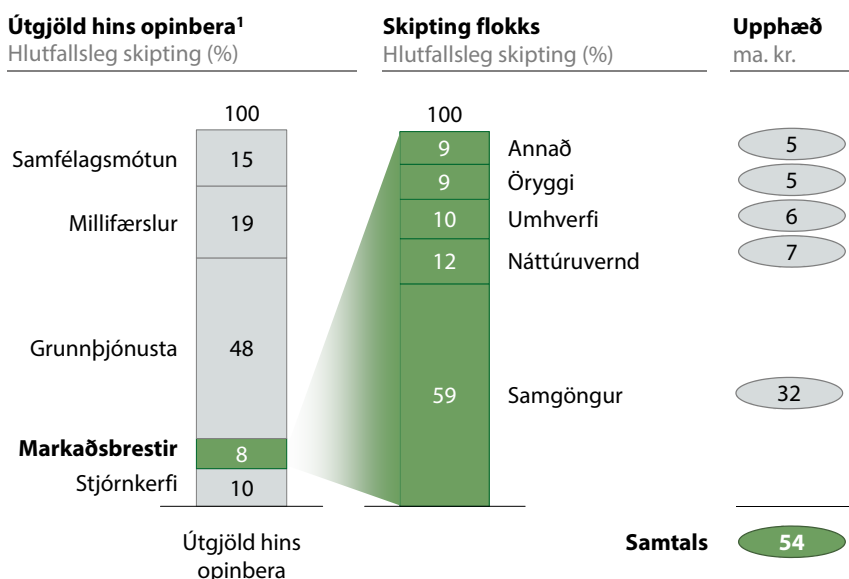
Hlutverk hins opinbera við leiðréttingu markaðsbresta ætti fyrst og fremst að felast í því að setja markaðnum skýrar leikreglur. Með því getur hið opinbera í ákveðnum tilvikum stuðlað að aukinni hagkvæmni markaða.

Eftirlit með framfylgni reglnanna getur aftur á móti, í mörgum tilfellum, verið í höndum annarra aðila en hins opinbera. Dæmi um slíkt er eftirlit með ástandi bifreiða. Mikilvægi öryggiseftirlits bifreiða verður seint vanmetið, enda geta

Ónýtt tækifæri eru víða til staðar til að draga úr opinberum útgjöldum við leiðréttingu markaðsbresta.

Mynd 2.4

Hið opinbera leiðréttr markaðsbresti með starfsemi sem tryggir þjónustu sem frjáls markaður veitir ekki



¹ Samkvæmt ríkisreikningi og ársreikningum sveitarfélaga fyrir árið 2013

Heimild: Fjársýsla ríkisins, greining Viðskiptaráðs Íslands

Mörg af þeim verkefnum sem hið opinbera sinnir til að leiðrétta markaðsbresti henta vel til úthýsingar.

bifreiðar verið lífshættulegar sé viðhald þeirra ekki fullnægjandi. Bifreiðaskoðun ríkisins var upphaflega falið það hlutverk að framkvæma reglulega ástandskoðun bifreiða til að tryggja að reglum um viðhald þeirra væri fylgt eftir. Það eftirlit hefur nú alfarið verið fært til einkaaðila, sem keppa sín á milli um að sinna því eftirliti með sem hagkvæmustum hætti. Þetta fyrirkomulag hefur gefið góða raun og mætti taka upp fyrir annars konar eftirlit, en nánar er fjallað um það í 3. kafla skýrslunnar.

Þá henta mörg af þeim verkefnum sem hið opinbera sinnir til að

leiðrétta markaðsbresti vel til úthýsingar. Þessi verkefni eru oft á forræði hins opinbera vegna hás stofnkostnaðar eða mikils viðskiptakostnaðar sem myndi fylgja því að hafa þau á samkeppnismarkaði. Þar má til dæmis nefna veðurmælingar, rekstur hafna, matvælarannsóknir og endurvinnslu. Hið opinbera hefur á sínum höndum rekstur allrar þessarar starfsemi, en með skilvirkum útboðum og vel útfærðum samningum mætti hæglega færa þessa starfsemi í hendur einkaaðila sem sérhæfa sig í slíkum rekstri. Slíkt væri bæði til þess fallið að auka gæði og spara fjármuni.

2.3 Grunnþjónusta

Fyrir utan rekstur stjórnkerfis hafa stjórnvöld ákveðnum skyldum að gegna gagnvart einstaklingum þegar kemur að því að tryggja þeim grunnþjónustu líkt og heilbrigðisþjónustu og menntun. Sterk samfélagsleg og efnahagsleg rök eru fyrir aðkomu hins opinbera að afmarkaðri grunnþjónustu og um þessi grundvallarsjónarmið hefur ríkt samstaða hér á landi.

Í þessu samhengi er þó mikilvægt að hafa í huga að útgjöld vegna grunnþjónustu hafa vaxið hratt á undanförunum áratugum og eru langstærsti útgjaldaliður hins opinbera. Í dag má rekja um 48% heildarútgjalda til grunnþjónustu (mynd 2.5) eða alls um 312 ma. kr. árið 2013. Í sveitarfélögum er grunnþjónusta stærsti útgjaldaliðurinn, en þau tryggja meðal annars aðgang að leik- og grunnskólum, sem og þjónustu við fatlaða.

Brýnt er að auka hagkvæmni í veitingu grunnþjónustu til að koma í

veg fyrir að hún verði hinu opinbera ofviða í framtíðinni. Sú hætta er umtalsverð vegna fjárféðs kostnaðarauka í kjölfar öldrunar þjóðarinnar og lækkandi hlutfalls einstaklinga á vinnumarkaði á komandi áratugum. Nánar er fjallað um nauðsynlegar kerfisbreytingar til að auka hagkvæmni í málaflokknum í 4. kafla. Áður en kemur til þeirrar umfjöllunar er þó vert að nefna tvær grundvallarforsendur þess að kostnaður vegna grunnþjónustu verði sjálfbær: stefnumörkun vegna útgjalda og aðskilnað fjármögnunar og framkvæmdar.

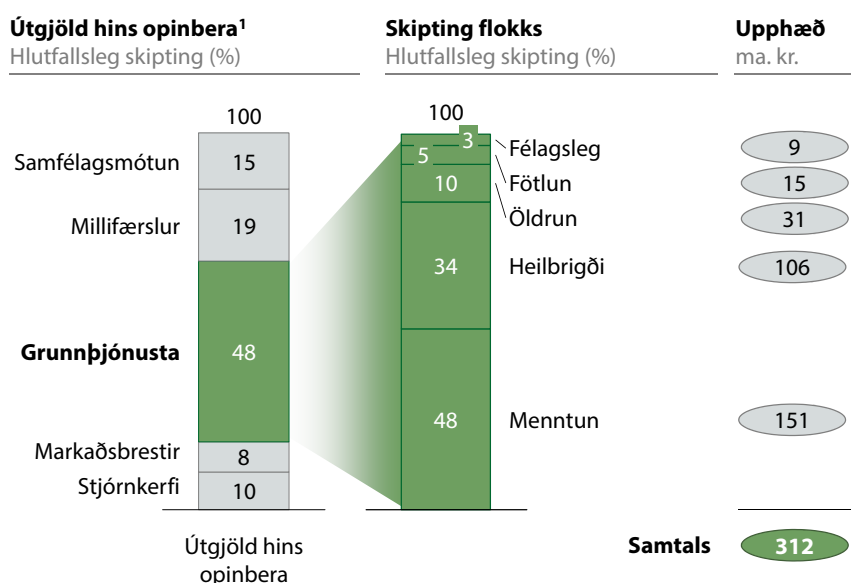
Stefnumörkun vegna útgjalda til grunnþjónustu

Íslendingar glíma við ört vaxandi eftirspurn eftir grunnþjónustu. Þessi þróun er greinilegust í heilbrigðiskerfinu. Eftirspurn eftir heilbrigðisþjónustu eykst hratt á sama tíma og aðstaða sjúklinga og aðbúnaður starfsfólks versnar og tækjakostur þarfnast endurnýjunar. Afleiðing þessa er síhækkandi kostnaður við rekstur kerfisins

Sterk samfélagsleg og efnahagsleg rök eru fyrir aðkomu hins opinbera að afmarkaðri grunnþjónustu.

Mynd 2.5

Af grunnþjónustu hins opinbera er mestum fjármunum varið í menntamál, en þar á eftir koma heilbrigðismál



¹ Samkvæmt ríkisreikningi og ársreikningum sveitarfélaga fyrir árið 2013

Heimild: Fjársýsla ríkisins, greining Viðskiptaráðs Íslands

Auknar fjárveitingar hins opinbera munu aldrei nægja til að veita öllum bestu mögulegu heilbrigðisþjónustu.

samhliða sífellt lengri biðlistum eftir heilbrigðisþjónustu (mynd 2.6). Fórmarkostnaður núverandi ástands er heilsa og líf Íslendinga, því óhagkvæmt heilbrigðiskerfi dregur úr heilbrigði og kostar mannlíf.

Auknar fjárveitingar hins opinbera munu aldrei nægja til að veita öllum bestu mögulegu heilbrigðisþjónustu. Framfarir í læknavísindum hafa valdið því að nú eru til staðar ný lyf og meðferðir sem eru mun kostnaðarsamari en það sem áður hefur þekkt. Þetta veldur því að kostnaður við heilbrigðisþjónustu vex með ári hverju og ekki annað að sjá en að sú þróun haldi áfram um ókomna tíð. Til viðbótar mun öldrun þjóðarinnar stuðla að frekari vexti útgjalda til heilbrigðisþjónustu á komandi áratugum. Hið opinbera mun því alltaf þurfa að takmarka þá heilbrigðisþjónustu sem það kys að tryggja einstaklingum.

Í dag liggur ekki fyrir heildstæð stefna hjá yfirvöldum um hvaða heilbrigðisþjónusta eigi að vera í forgangi þegar kemur að fjárveitingum, heldur eru ákvarðanir þess efnis eftirlátnar rekstraraðilum. Ákjósanlegra væri að

stefnumörkun færi fram um hvaða heilbrigðisþjónustu stjórnvöld ætli að tryggja einstaklingum í framtíðinni, með tilliti til samspils kostnaðar og ávinnings þjónustunnar fyrir sjúklinga. Rekstraraðilar fengju síðan fjármagn til að sinna þeirri þjónustu sem veitt er innan þess ramma.

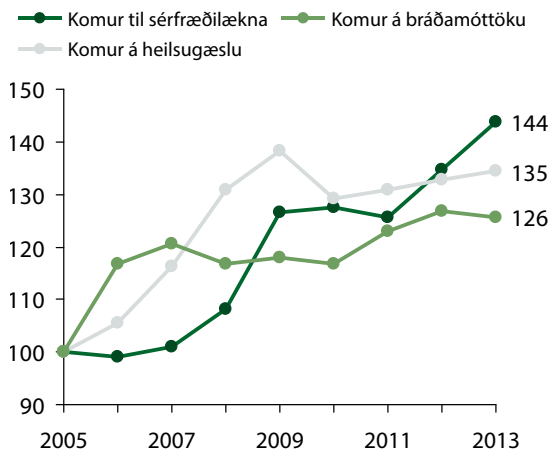
Heilbrigðisþjónusta er viðkvæmur málaflökkur og ákvarðanir um fjárveitingar og fyrirkomulag því sjaldnast auðveldar. Forgangsröðun þessara takmörkuðu fjármuna mun hins vegar halda áfram þótt umræða um hana fari ekki fram. Skysamlegt væri að skilgreina umfang fjármögnunar heilbrigðisþjónustu sem hlutfall af verðmætasköpun hagkerfisins út frá þeirri þjónustu sem talin er nauðsynleg. Ef slíkt viðmið væri skilgreint væri hægt að færa umræðu um heilbrigðismál frá deilum um aukin fjárframlög til einstakra stofnana í að ræða heildstætt um leiðir til að forgangsræða því fjármagni sem varið er til heilbrigðisþjónustu og nýta það með sem hagkvæmustum hætti. Þannig hefðu stjórnvöld jafnframt ríkari hvata til að einbeita sér að því að skapa umhverfi sem ýtir undir að verðmætasköpun sé hámarkuð.

Mynd 2.6

Álag á heilbrigðiskerfið fer hratt vaxandi og biðlistar hafa lengst um 60% á undanförunum tveimur árum

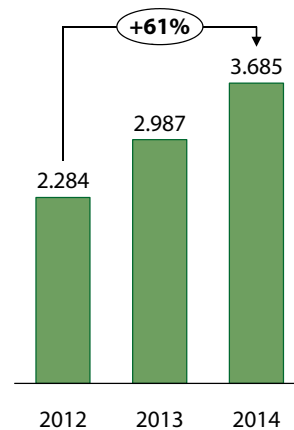
Álag á heilbrigðiskerfið

Vísitala (100 = komur árið 2005)



Biðlistar eftir skurðaðgerðum

Fjöldi sem beðið hefur í >3 mán.



Þessar sömu áskoranir má yfirfæra á aðra þætti grunnþjónustunnar. Eftirspurnin mun þar einnig halda áfram að vaxa og því mikilvægt að taka upplýstar ákvarðanir um framtíðarumfang þjónustunnar. Þar skiptir miklu máli, eins og áður segir, að greina á milli ákvarðana um heildarumfang annars vegar og ákvarðana um forgangsröðun innan þess ramma sem markaður hefur verið hins vegar.

Aðskilnaður fjármögnunar og framkvæmdar

Grundvallaratriði þegar kemur að grunnþjónustu er að aðgreint sé á milli *fjármögnunar* þjónustunnar annars vegar og veitingar þjónustunnar hins vegar. Þessa aðgreiningu hefur skort héraendis, sér í lagi þegar kemur að heilbrigðiskerfinu. Þannig er í almennri umræðu um heilbrigðismál yfirleitt talað um fjárframlög til Landspítala, en ekki framlög í heild vegna veitingar ákveðinnar heilbrigðisþjónustu óháð því hver veitir hana. Þá eru framlög greidd til margra heilbrigðisstofnana án þess að skilgreint sé fyrirfram hvað stjórnvöld, sem kaupandi þjónustunnar, fái í staðinn. Í heilbrigðiskerfinu er því fjármögnun og framkvæmd þjónustunnar blandað saman, sem dregur úr gagnsæi og torveldir ákvarðanatöku.

Þessu er öðruvísi háttað í menntakerfinu. Á leik-, grunn-, framhalds- og háskólastigi er regla frekar en undantekning að menntastofnanir fái fjárframlög í beinu hlutfalli við þá þjónustu sem þær veita, til dæmis fjölda útskrifaðra nemanda á hverju ári. Þannig eru stjórnvöld í hlutverki kaupanda menntaþjónustunnar fyrir hönd nemenda og menntastofnanir veita síðan þá þjónustu sem þeim er greitt fyrir að veita. Þetta fyrirkomulag tryggir gagnsæi og auðveldar samanburð á frammistöðu ólíkra rekstraraðila.

Í heilbrigðisgeiranum, líkt og öðrum greinum, þarf að ríkja samkeppni um þá þjónustu sem er veitt. Á það jafnt við þó að öllum sé tryggður aðgangur að henni og að greiðandi hennar sé hið opinbera. Þannig þarf að færa umræðuna frá þörfum einstakra heilbrigðisstofnana að þörfum sjúklinga, sem eru notendur heilbrigðisþjónustunnar. Líklegast er að slíkt muni gerast ef að hið opinbera aðgreinir fjármögnun og framkvæmd með því að greiða fyrir ákveðna veitta þjónustu, í stað þess að hafa stofnanir á föstum fjárframlögum óháð því hvaða þjónustu þær veita.

Í heilbrigðiskerfinu er fjármögnun og framkvæmd þjónustunnar blandað saman, sem dregur úr gagnsæi og torveldir ákvarðanatöku.

2.4 Framfærsla

Auk grunnþjónustu veitir hið opinbera ýmsum þjóðfélagshópum fjárhagslegan stuðning. Slíkum stuðningi er ætlað að tryggja að allir hafi lífsviðurværi óháð fjárhagslegri stöðu. Hið opinbera endurdreifir þannig tekjum frá þeim sem skapa verðmæti til þeirra sem af einhverjum ástæðum geta ekki skapað sér tekjur af sjálfsdáðum.

Þessi stuðningur er í samræmi við ákvæði í Mannréttindasáttmála Evrópu, sem Ísland hefur gengist undir, en þar kemur fram að „allir þjóðfélagsþegnar skulu [...] eiga rétt á félagslegu öryggi og þeim efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu réttindum sem eru nauðsynleg til þess að virðing þeirra og þroski fái notið sín.”⁴ Almenn sátt ríkir um að hið opinbera veiti einstaklingum framfærslu til að tryggja þeim lífsviðurværi sem á þurfa að halda.

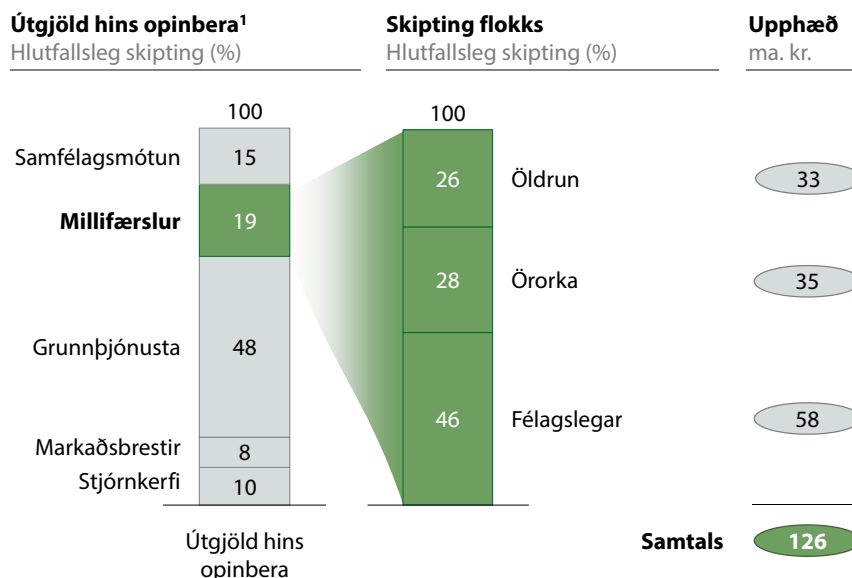
Á mynd 2.7 má sjá hvernig útgjöld hins opinbera vegna framfærslu skiptast. Stærstur hluti millifærslna er vegna félagslegra aðstæðna, eða um 58 ma. kr. á ári. Í þeim flokki eru til að mynda bætur vegna atvinnuleysis og barna, framlög vegna fæðingarorlofs og félagslegar bætur bæði ríkis og sveitarfélaga. Aðrar millifærslur eru til jafns vegna örorku (35 ma. kr.) og öldrunar (33 ma. kr.), en þær eru að meginstofni til í formi örorku- eða ellilífeyris sem Tryggingastofnun ríkisins greiðir til einstaklinga.

Mikil aukning hefur orðið í útgjöldum í þessum flokki. Einstaklingum sem þiggja örorkulífeyri hefur til að mynda fjölgað verulega á undanföllum árum. Ljóst er að stíga þarf varlega til jarðar við endurskoðun í þeim málaflokkaflokkum sem hér um ræðir. Engu að síður er mikilvægt að tryggja að það kerfi sem við búum

Almenn sátt ríkir um að hið opinbera veiti einstaklingum framfærslu til að tryggja þeim lífsviðurværi sem á þurfa að halda.

Mynd 2.7

Millifærslur til ýmissa þjóðfélagshópa nema rúmlega fimmtungi af útgjöldum hins opinbera



¹ Samkvæmt ríkisreikningi og ársreikningum sveitarfélaga fyrir árið 2013

Heimild: Fjársýsla ríkisins, greining Viðskiptaráðs Íslands

⁴ Mannréttindasáttmáli Evrópu, 22. grein

við skili markvissum árangri á eins hagkvæman hátt og unnt er. Þar skiptir sköpum að byggja upp rétta hvata meðal bótaþega, gera sem flestum kleift að skapa sér tekjur

af sjálfsdáðum og koma í veg fyrir misnotkun með skilvirku eftirliti. Nánar er farið í tillögur til umbóta hvað þessa þætti varðar í 4. kafla.

2.5 Samfélagsmótun

Sumir eru þeirrar skoðunar að til viðbótar við þá starfsemi sem nefnd hefur verið hér að framan beri hinu opinbera að skapa störf og móta þjóðfélagið með margvíslegum hætti. Dæmi um slíka starfsemi er rekstur eða fjármögnun á sviðum pósthjónustu, sorphirðu, steypuframleiðslu, trúariðkunar, fjölmiðlunar og annarra atvinnugreina. Að mati Viðskiptaráðs hníga sterk rök að því að stjórnvöld komi ekki að slíkri starfsemi.

Með samfélagsmótandi aðgerðum er hið opinbera oftan en ekki í beinni samkeppni við einkaaðila. Þá eru slíkar aðgerðir til þess fallnar að vernda ákveðnar atvinnugreinar og innræta einstaklingum tiltekin viðhorf eða skoðanir sem stjórnvöldum eru hugleikin. Aðkoma

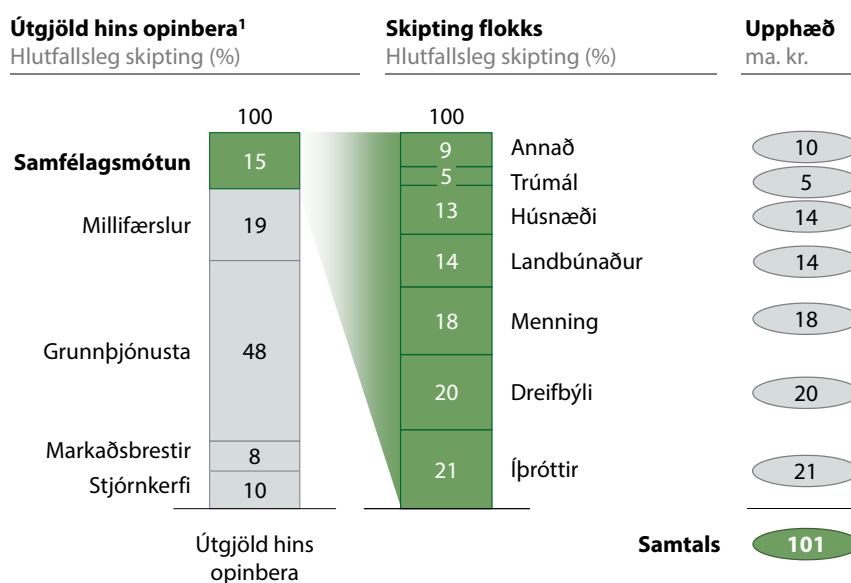
ríkisins að samkeppnismörkuðum skekkir samkeppnisstöðu fyrirtækja og kemur með því í veg fyrir ábata neytenda af henni. Fyrir vikið stuðlar hún að óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Þess fyrir utan er atvinnustarfsemi í eðli sínu áhættusöm. Að mati ráðsins ber því að varast að gera skattgreiðendur ábyrga fyrir slíkri starfsemi.

Engin réttmæt rök eru fyrir því að óhagkvæmri innlendri framleiðslu sé hlíft við samkeppni með höftum, tollum, lögbundnum aðgangshindrunum, ívilnunum, styrkjum eða ábyrgðum hvers konar. Afleiðing þess er soun á samfélagslegum verðmætum sem ætti ekki að viðgangast, sé markmiðið hagnýt og skynsamleg nýting fjármuna sem aflað er með

Engin réttmæt rök eru fyrir því að óhagkvæmri innlendri framleiðslu sé hlíft við samkeppni.

Mynd 2.8

Hið opinbera tekur þátt í margvíslegri samfélagsmótun og atvinnusköpun og nema útgjöld til málaflokksins um 100 ma. kr. á ári



¹ Samkvæmt ríkisreikningi og ársreikningum sveitarfélaga fyrir árið 2013

Heimild: Fjársýsla ríkisins, greining Viðskiptaráðs Íslands

Landbúnaðarvernd á kostnað almennings

Innlendur landbúnaður er að verulegu leyti verndaður fyrir alþjóðlegri samkeppni með opinberum fjárframlögum og háum innflutningstollum. Með niðurgreiðslum og tollum eru erlendar landbúnaðarvörur gerðar mun dýrari en þær innlendu. Þannig skerða stjórnvöld frelsi einstaklinga til að velja á milli þeirra landbúnaðarvara sem þeir kjósa að neyta.

Kostnaður þessa fyrirkomulags er margvíslegur. Beinn kostnaður skattgreiðenda vegna fjárframlaga til landbúnaðarins nemur um 13 ma. kr. á ári. Þá verða neytendur af um 30% lækkun matvæleverðs í umfangsmiklum flokkum landbúnaðarvara (mynd 2.9). Loks leiðir núverandi fyrirkomulag til þess að fjöldi einstaklinga starfar við óhagkvæma landbúnaðarframleiðslu í stað þess að skapa verðmæti í öðrum atvinnugreinum.

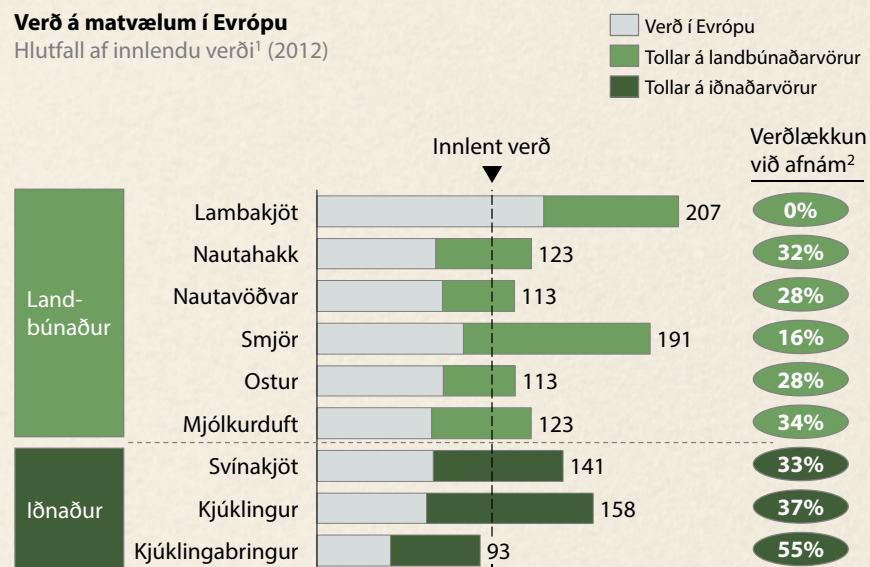
Engin efnahagsleg rök liggja að baki þessu fyrirkomulagi. Röksemdir um matvælaöryggi standast til að mynda ekki skoðun, enda koma aðföng í öllum landbúnaðargreinum að stórum hluta erlendis frá. Það sem eftir stendur er að stjórnvöld telji að þau séu betur til þess fallin að ákvarða hvernig neyslumynstri einstaklinga skuli háttað heldur en þeir sjálfir. Landbúnaðarvernd er því dæmi um samfélagsmótun hins opinbera sem er óréttlæt看anleg frá bæði lýðræðislegu og efnahagslegu sjónarhorni.

Mynd 2.9

Flestar landbúnaðarvörur eru hagkvæmari í framleiðslu í Evrópu og afnám tolla myndi því leiða til verulegrar lækkunar á matvæleverði

Verð á matvælum í Evrópu

Hlutfall af innlendu verði¹ (2012)



¹ Heildsöluverð í Evrópu með og án innflutningstolla sem hlutfall af innlendu heildsöluverði

² Miðað er við að tollar á landbúnaðarvörur séu lækkaðir svo erlent heildsöluverð að viðbættum innflutningstollum verði jafnt innlendu heildsöluverði. Miðað er við að tollar á iðnaðarvörur séu aflagðir.

Heimildir: Samráðsvettvangur um aukna hagsæld á Íslandi; Viðskiptaráð Íslands

skattheimtu. Þrátt fyrir þetta eru verulegar viðskiptahindranir til staðar í margvíslegum atvinnugreinum í dag, sér í lagi í landbúnaði.

Margvísleg starfsemi fjármögnuð af hinu opinbera

Auk þess að hindra samkeppni á fyrrgreindum sviðum leggja stjórnvöld fjármuni til margvíslegrar annarrar starfsemi (mynd 2.8). Þar eru veigamestu flokkarnir byggðamál, menningarmál, íþróttir, landbúnaðarmál og húsnæðismál. Einnig leggja stjórnvöld fjármuni til trúmála, þróunarmála, til reksturs fjölmiðils og ýmissa annarra verkefna. Samtals nema fjárframlög til þessara málefna yfir 100 ma. kr. á ári án þess að baki liggi röksemdir um að framlögin falli undir grundvallarhlutverk hins opinbera, leiðréttingu markaðsbresta, grunnþjónustu eða framfærslu. Því er um almenna samfélagsmótun stjórnvalda að ræða sem ekki ætti að taka sem sjálfgefnum hlut. Í hverju tilfalli þarf því að fara fram reglulegt mat á því hvort þessi fjárframlög séu réttlætanagerleg.

Auk þeirrar starfsemi sem að ofan greinir stendur hið opinbera í hefðbundnum atvinnurekstri. Kostnaður þess sést ekki á útgjaldahlið þar sem slík félög hafa tekjur af sínum rekstri. Þess háttar starfsemi er annað hvort rekin í beinni samkeppni við einkaaðila

eða hindrar alfarið aðkomu þeirra að sama markaði. Sem dæmi um slíka starfsemi má nefna Póstinn, Sorpu, Isavia, Frihöfnina, Landsvirkjun, Landsbankann, Útfararþjónustu kirkjugarðanna, Strætó, RÚV og Íslandsstofu.

Að mati Viðskiptaráðs þarf að fara fram heildstæð umræða um hvers konar starfsemi hið opinbera ætla að starfrækja þegar kemur að samfélagsmótun. Í slíkri umræðu þyrfti meðal annars að svara eftirfarandi spurningum:

- Í hve miklum mæli á að draga úr þéttbýlismyndun með niðurgreiðslum til dreifðari byggða?
- Í hve miklum mæli á að niðurgreiða atvinnurekstur í landbúnaðartengdum greinum?
- Í hve miklum mæli á að breyta verðum á húsnæðismarkaði?
- Í hve miklum mæli á að fjármagna starfsemi á sviði menningar, trúmála og þróunarmála?

Ef stefnumótun í þeim flokki sem tengist samfélagsmótun færi fram telur Viðskiptaráð líklegt að útkoman yrði önnur en sú að veita um einum sjötta hluta opinberra fjármuna (100 ma. kr.) árlega til þessara málefna. Breiðari sátt ríkir um önnur hlutverk hins opinbera og því líklegt að forgangsröðunin yrði í auknum mæli í þágu þeirra.

Samtals nema fjárframlög til þessara málefna yfir 100 ma. kr. á ári án þess að baki liggi röksemdir um að framlögin falli undir grundvallarhlutverk hins opinbera.

Stjórnvöld í beinni samkeppni við einkaaðila

Samkeppni á milli opinbers aðila og einkaaðila er óheilbrigð þar sem verulegur aðstöðumunur er til staðar. Þannig geta fyrirtæki í opinberri eigu ýtt samkeppnisaðilum út af mörkuðum í krafti ríkisábyrgðar á skuldbindingum þeirra. Íslandspóstur, Sorpa, Fríhöfnin eru allt dæmi um opinber fyrirtæki sem keppa við einkaaðila á slíkum forsendum.

Íslandspóstur

Frá stofnun hefur Íslandspóstur farið með einokunarvald ríkisins á pósthjónustu sem og skyldu þess til að tryggja öllum landsmönnum aðgang þjónustunnar. Á undanförunum árum hefur fyrirtækið aukið umsvif sín og sótt á nýja samkeppnismarkaði á sama tíma og tækniframfarir hafa valdið því að einokun á pósthjónustu er með öllu óþörf.



Árið 2006 keypti Íslandspóstur allt hlutfé í fyrirtækinu Samskipti ehf. til þess að auka breidd í þjónustu sinni. Í úrskurði Samkeppniseftirlitsins um samrunann kom fram að fjöldi fyrirtækja veitir þjónustu á sama markaði og Samskipti og að samkeppni á þeim markaði væri hörð. Ári síðar var ráðist í byggingu nýrra pósthúsa með það að markmiði að auka möguleika fyrirtækisins til sóknar á flutningamarkaði þar sem þegar ríkir samkeppni. Í árskýrslum fyrirtækisins frá þessum tíma koma enn fremur fram áætlanir um ytri vöxt upp á 15% á ári hverju. Yfirlýst stefna fyrirtækisins er því að auka enn frekar samkeppni við einkaaðila með innreið á nýja markaði.

Starfsemi Íslandspósts er komin langt út fyrir það hlutverk sem fyrirtækinu var upphaflega ætlað. Stjórnvöld ættu að gera það að forgangsverkefni að selja fyrirtækið sem allra fyrst og hætta þar með opinberum afskiptum af pósthjónustu.

SORPA

SORPA er byggðasamlag í eigu sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu. Tilgangur Sorpu er að annast meðhöndlun úrgangs fyrir sveitarfélögin.



Umhverfi í sorphirðu og meðhöndlun úrgangs hefur breyst hratt og nú er svo komið að slík starfsemi fær vel þrífist í hefðbundnu samkeppnisumhverfi. Öll sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu hafa enda boðið út sorphirðuþjónustu til einkafyrirtækja að Reykjavík undanskilinni. En þrátt fyrir að samkeppni hafi myndast á sorphirðumarkaði er Sorpa í markaðsráðandi stöðu þegar kemur að móttöku efnis til urðunar og endurvinnslu og það hefur leitt til árekstra.

Árið 2012 var Sorpa sektuð fyrir brot á samkeppnisreglum þar sem byggðasamlagið hafði mismunað viðskiptavinum með því að bjóða eigendum sínum, sveitarfélögunum, lægra verð fyrir viðtöku sorps heldur en öðrum. Þá hafa sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu, utan Reykjavíkur, skyldað alla íbúa til að kaupa blátunnuþjónustu og þannig rutt frumkvöðlafyrirtækjum á sviði söfnunar endurvinnanlegs úrgangs, sem fyrir voru, út af markaði. Auk þess hefur Reykjavíkurborg ekki greitt virðisaukaskatt af þjónustu vegna sorphirðu blárra tunna á sama tíma og samkeppnisaðilarnir, sorphirðufyrirtæki á vegum einkaaðila, hafa þurft að greiða fullan virðisaukaskatt fyrir sömu þjónustu. Loks

hefur einkafyrirtækjum verið meinað af Reykjavíkurborg að safna lífrænum úrgangi frá heimilum þrátt fyrir að hafa um árabíl sinnt slíkri þjónustu.

Þessi dæmi sýna að erfitt er að ná fram þeim ávinningi sem eðlilegt samkeppnisumhverfi skapar þegar bæði stærsti kaupandi og stærsti veitandi þjónustunnar er hið opinbera. Sorphirða og meðhöndlun úrgangs getur þrífist í eðlilegu samkeppnisumhverfi en til þess að svo verði þarf hið opinbera að víkja frá borði.

Fríhöfnin

Í Flugstöð Leifs Eiríkssonar rekur íslenska ríkið í gegnum Isavia ohf. og Fríhöfnina ehf. sex verslanir sem í sumum tilfellum eru í beinni samkeppni við innlenda smásala. Verslanir þessar njóta opinberrar meðgjafar í gegnum skatt- og tollleysi og geta því boðið mun lægra verð. Í gegnum þennan aðstöðumun hefur fríhafnarverslun ríkisins náð til sín verulegri markaðshlutdeild héraðs, til að mynda þriðjungs markaðshlutdeild í sölu snyrtivara. Innlendir smásalar sem þurfa að standa skil á háum tollum og virðisaukaskatti finna verulega fyrir slíkri samkeppni af hálfu hins opinbera.



Í flugstöðvum erlendis er venjan sú að allt verslunarrými sé boðið út til einkaaðila, enda erfitt að sýna fram á nauðsyn þess að ríkið keppi við einkaaðila í hefðbundinni verslunarstarfsemi.

Tilvist Fríhafnarinnar ehf. í núverandi mynd vinnur gegn markmiði um heilbrigða samkeppni á jafnréttisgrundvelli og er freklegt inngríp á markað þar sem fyrir ríkir heilbrigð og góð samkeppni. Þess fyrir utan er hið opinbera farið langt út fyrir eðlilegt verksvið sitt.

Hætta ætti allri samkeppni við einkaaðila

Hlutverk stjórnvalda er að stuðla að heilbrigðu atvinnulífi, þar sem samkeppni og markaðslögmál fá þrífist, án inngrípa eða röskunar. Stjórnvöld ættu því að marka sér þá stefnu að um leið og einkaaðilar hasla sér völl á einhverju sviði verði sambærileg verkefni opinberra aðila lögð niður. Að sama skapi ættu stjórnvöld að nýta tækifæri til að færa verkefni úr höndum hins opinbera til einkaaðila. Í dag eru slík tækifæri þegar fyrir hendi á ofangreindum sviðum.



3. kafli

HVER Á AÐ VEITA OPINBERA ÞJÓNUSTU?



Pegar spurningunni um hvaða hlutverki hið opinbera eigi að gegna hefur verið svarað liggur beint við að spyrja hver veita eigi þá þjónustu sem nauðsynleg er til að fullnægja því hlutverki. Hvaða starfsemi fer betur í höndum hins opinbera og hvaða starfsemi er hagkvæmara að einkaaðilar sinni? Einnig má velta upp þeirri spurningu hvernig þau verkefni, sem eiga heima í höndum hins opinbera, eiga að skiptast á milli ríkis og sveitarfélaga.

Mörg nágrannaríkja Íslands, til að mynda Svíþjóð og Danmörk, hafa kosið að auka aðkomu annarra en ríkisvaldsins að veitingu opinberrar þjónustu. Hefur það bæði verið gert með aukinni aðkomu einkaaðila og auknu vægi sveitarstjórnarstigsins. Reynsla þessara landa hefur sýnt að slíkar breytingar auka bæði gæði opinberrar þjónustu og kostnaðaraðhald. Það er mat Viðskiptaráðs að Ísland ætti að feta sömu leið, en þó með þeim fyrirvara að ráðist sé í nauðsynlegar kerfisbreytingar til að slíkt geti orðið raunin.

3.1 Hið opinbera eða einkaaðilar?

Í 2. kafla kom fram að grundvallarhlutverk hins opinbera sé að tryggja réttindi almennings, leiðrétta markaðsbresti sem kunna að vera til staðar, tryggja aðgengi allra að menntun og heilbrigðisþjónustu og veita þeim fjárhagsaðstoð sem á þurfa að halda.

Í þágu þessa hlutverks er ekki sjálfgefið að hið opinbera reki sjálft margvíslegar stofnanir. Þannig þarf það til dæmis ekki að sjá um rekstur skóla og heilbrigðisstofnana til að tryggja aðgengi allra að menntun og heilbrigðisþjónustu. Það þarf hins vegar að veita fjármagn til

viðkomandi stofnana að því marki sem nauðsynlegt er til að tryggja aðgengi allra að umræddri þjónustu.

Það sama á við um markaðsbresti. Sé þörf á eftirliti til að tryggja virkni markaða getur oft verið hagkvæmara að láta einkaaðila um slíkt. Það dugir því ekki eingöngu að skilgreina hvert hlutverk hins opinbera er, heldur þarf að taka ákvörðun um hvernig þessu hlutverki verði best fullnægt. Þannig þarf ávallt að gera greinarmun á aðkomu hins opinbera í gegnum reglusetningu og fjármögnun annars vegar og rekstur eða veitingu þjónustu hins vegar.

Mynd 3.1

Ávinningur af einkarekstri í opinberri þjónustu getur einkum falist í þrennu

Ávinningur einkarekstrar	Skýring
1 Samkeppni	<ul style="list-style-type: none"> Með útbodum á rekstri til einkaaðila er hægt að virkja samkeppni um veitingu þjónustu þar sem áður ríkti engin samkeppni Samkeppnishvatar leiða til aukins kostnaðaraðhalds og vel skilgreindir útbodsskilmálar tryggja að þjónusta sé veitt með fullnægjandi hætti
2 Sérhæfing	<ul style="list-style-type: none"> Með einkarekstri er hægt að úthýsa veitingu þjónustu og hið opinbera getur sérhæft sig í skilgreiningu og fjármögnun hennar Aukin sérhæfing hjá bæði hinu opinbera og rekstraraðilanum leiðir til betur skilgreindra réttinda og bættrar þjónustu við notendur
3 Fyrirsjáanleiki	<ul style="list-style-type: none"> Með einkarekstri getur hið opinbera gert þjónustusamninga við einkaaðila þar sem samið er um verð fram í tímann Framtíðarútgjöld eru því fyrirsjáanlegri og öll rekstrarleg áhætta er í höndum einkaaðila í stað þess að sitja hjá skattgreiðendum

Ákvarðanir um hver eigi að veita opinbera þjónustu ætti að taka með hliðsjón af þeim markmiðum sem hið opinbera ætlar sér að ná. Að mati Viðskiptaráðs ættu þau markmið ávallt að vera þrjúþætt:

1. Tryggja fullnægjandi gæði þeirrar þjónustu sem er veitt
2. Nýta opinbert fjármagn með sem skilvirkustum hætti
3. Lágmarka áhættu skattgreiðenda vegna veitingu þjónustunnar

Í flestum tilfellum er einkarekstur besta leiðin til að ná ofangreindum markmiðum. Í því felst að aðkoma hins opinbera einskorðist við reglusetningu og/eða fjármögnun, en veiting þjónustunnar sé boðin út til einkaaðila. Á mynd 3.1 má sjá að ávinningur þess háttar fyrirkomulags er þrjúþættur: Samkeppni skapast um veitingu þjónustunnar, aukin sérhæfing verður til í kjarnastarfsemi hins opinbera og aukinn fyrirsjáanleiki lágmarkar áhættu skattgreiðenda.

Þetta á þó ekki við um alla þjónustu sem hið opinbera veitir, heldur þarf að skoða hvert tilfelli fyrir sig. Að mati Viðskiptaráðs er ljóst að í fjölmörgum tilfellum veitir hið opinbera þjónustu sem hagkvæmara væri að færa á hendur einkaaðila.

1. Samkeppni

Með einkarekstri er hægt að virkja samkeppni um þjónustu þar sem áður ríkti engin samkeppni. Sömu samkeppnislögmál eiga við um veitingu opinberrar þjónustu og almenna atvinnustarfsemi. Ef einkaaðili sinnir þjónustunni með óskilvirkum hætti verður hann undir í samkeppni og betri rekstraraðili tekur

við starfseminni. Með því að bjóða reglulega út tímabundna samninga um veitingu opinberrar þjónustu geta stjórnvöld því tryggt að ávinningur af auknu rekstrarhagræði skili sér í lægri kostnaði fyrir skattgreiðendur. Þetta sjónarmið hefur vegið þungt við lagasetningu á hinum Norðurlöndunum og hafa margvísleg verkefni sem hið opinbera sinni áður verið færð til einkaaðila.^{5,6,7}

Þegar opinberir aðilar sjá einir um rekstur eru kostir samkeppni ekki til staðar. Stjórnendur hafa þá takmarkaða hvata til að hagræða í rekstri. Nýti þeir ekki þær fjárheimildir sem starfseminni er úthlutað hverju sinni er líklegra en ella að fjárveitingar verði skornar niður. Þegar svo er komið getur verið erfitt að fá heimildirnar hækkaðar aftur síðar meir. Þá getur persónulegur metnaður stjórnenda leitt til þess að þeir auki áhrif sín með því að auka umsvif þeirrar stofnunar sem þeir eru í forsvari fyrir. Það gætir því tilhneigingar til útpenslu þegar hið opinbera sér um rekstur á þjónustu og sóunar á fjármunum almennings.

Samkeppni getur einnig leitt til þess að þjónusta verður betri. Þegar hið opinbera gerir þjónustusamninga við einkaaðila eru ríkir hagsmunir þess síðarnefnda að standa við öll ákvæði samningsins. Geri hann það ekki getur hið opinbera einfaldlega rift samningnum og fengið annan aðila að borðinu. Þeir sem gera þjónustusamninga við hið opinbera hafa því fjárhagslegan hvata til þess að inna vinnuna af hendi með fullnægjandi hætti.

Þegar opinberir aðilar sjá einir um rekstur eru kostir samkeppni ekki til staðar. Stjórnendur hafa þá takmarkaða hvata til að hagræða í rekstri.

⁵ Jens Garde og Karsten Revsbech, *Kommunalret* (2. útg., Jurist- og Økonomforbundets forlag 2005) 51; Hans Petter Graver, „Markedsstaten som begrep og utfordring til forvaltningsretten“ í Carsten Henrichsen, Steen Rønsholt og Peter Blume (ritstj.), *Forvaltningsretlige perspektiver* (1. útg., Jurist- og Økonomforbundets forlag 2006), 59–61.

⁶ Martin Basse og Oluf Jørgensen, *Kommunal Forvaltning* (12. útg., Kommunomuddannelsen 2003) 129; Michael Steinicke, „Nye tendenser for inddragelse af private i kommunal opgaveudførelse“ í Carsten Henrichsen, Steen Rønsholt og Peter Blume (ritstj.), *Forvaltningsretlige perspektiver* (1. útg., Jurist- og Økonomforbundets forlag 2006), 471.

⁷ Steen Rønsholt, *Kommunalret i grundtræk* (1. útg., Forlaget Thomson 2008), 60.

Ástæða þess að fjármagns-kostnaður hins opinbera er lægri er sú að skattgreiðendur bera ótakmarkaða ábyrgð í þeim tilfellum sem kostnaður fer fram úr áætlunum.

2. Sérhæfing

Flest fyrirtæki á einkamarkaði úthýsa þeim verkefnum sem ekki falla undir kjarnastarfsemi. Vegna sérhæfingar er unnt að framkvæma umrædd verkefni á betri og hagkvæmari hátt en ef þau væru unnin innanhúss. Þar sem fyrirtæki á einkamarkaði þurfa að gæta arðsemissjónarmiða má draga þá ályktun að opinberar stofnanir myndu njóta fjárhagslegs ávinnings af því að úthýsa starfsemi líkt og fyrirtæki í einkageiranum.

Opinberar stofnanir nýta sér hins vegar ekki þjónustu utanaðkomandi aðila í nægjanlega miklum mæli. Það kann að vera vegna þess að erfiðara sé að úthýsa þjónustu og fækka starfsfólki innan stofnana samanborið við í einkafyrirtækjum. Þetta getur leitt til þess að verkefni í opinberum stofnunum eru unnin af hendi innanhús í meiri mæli en hagkvæmt væri.

Með því að veita forstöðumönnum stofnana aukið svigrúm til að ráða og segja upp starfsfólki mætti draga úr þessum áhrifum. Í kjölfar slíkra breytinga gæti starfsfólk stofnana einbeitt sér í auknum mæli að kjarnastarfsemi á meðan öðrum þáttum starfseminnar er úthýst. Slíkt myndi auka sérhæfingu þeirra og bæta þjónustu á sama tíma og rekstrarkostnaði væri haldið í lágmarki.

3. Áhættustjórnun

Þegar hið opinbera gerir þjónustusamning við einkaaðila, semur það um fyrirfram ákveðið verð á tilteknu verkefni eða þjónustu. Hið opinbera semur við þann aðila sem leggur fram hagstæðasta tilboðið og hann er þá skuldbundinn til að veita þjónustuna í ákveðinn tíma. Hafi kostnaður við þjónustuna verið vanáætlaður af einkaaðilanum ber hann ábyrgðina og það fjárhagslega tjón sem af því hlýst. Þannig getur hið opinbera fært áhættu af tilteknum rekstri eða framkvæmd yfir á annan aðila séu samningar gerðir með réttum hætti. Framtíðarútgjöld verða fyrir vikið fyrirsjáanlegri og öll fjárstýring hins opinbera einfaldari, hagkvæmari og áhættuminni.

Áhættustjórnun sem þessi hefur raunverulegar kjarabætur í för með sér fyrir almenning. Stjórnámálamenn tala gjarnan um að betra sé að stjórnvöld standi í framkvæmdum eða rekstri vegna þess að fjármagnskostnaður sé lægri en hjá einkaaðilum. Þar er þó aðeins hálf sagan sögð. Ástæða þess að fjármagnskostnaður hins opinbera er lægri er sú að skattgreiðendur bera ótakmarkaða ábyrgð í þeim tilfellum sem kostnaður fer fram úr áætlunum. Að teknu tilliti til þeirrar áhættu sem skattgreiðendur bera er fjármagnskostnaður þeirra því síst lægri en einkaaðila.

3.2 Mörg tækifæri til einkarekstrar

Þegar rætt er um aðkomu einkaaðila að veitingu opinberrar þjónustu er mikilvægt að gera greinarmun á hugtökunum einkavæðing og einkarekstur. *Einkavæðing* felur í sér að ákveðin starfsemi sem áður var á vegum hins opinbera er færð í hendur einkaaðila. Þannig hættir sú starfsemi að teljast til opinberrar þjónustu, þó að hún kunni enn að lúta eftirliti og reglusetningu hins opinbera. Sala Landssímans og viðskiptabanka ríkisins upp

úr aldamótunum eru dæmi um einkavæðingu. *Einkarekstur* opinberrar þjónustu felur aftur á móti í sér að hið opinbera semur við einkaaðila um að veita tiltekna þjónustu og greiðir fyrir hana með skattfé. Í því tilfalli hafa stjórnvöld áfram aðkomu að þjónustunni með því að greiða fyrir hana, skilgreina hana í samningum, auk þess að setja henni skorður með sérstakri reglusetningu og/eða eftirliti.

Mynd 3.2

Á öllum sviðum opinberrar þjónustu má finna dæmi um aðkomu einkaaðila

Tegund	Hið opinbera	Einkaaðilar
1 Rekstur	<ul style="list-style-type: none"> Háskóli Íslands Grunnskólar Rvk.borgar Landspítali 	<ul style="list-style-type: none"> Háskólinn í Reykjavík Ísaksskóli Domus Medica
2 Framkvæmd	<ul style="list-style-type: none"> Héðinsfjarðargöng Hús Orkuveitunnar Sundlaug Álftaness 	<ul style="list-style-type: none"> Hvalfjarðargöng Egilshöll Nýja Laugardalshöllin
3 Fjármögnun	<ul style="list-style-type: none"> Fasteignir ríkisins LÍN Íbúðalánasjóður 	<ul style="list-style-type: none"> Fasteignafélög Lífeyrissjóðir Tryggingafélög
4 Eftirlit	<ul style="list-style-type: none"> Matvælastofnun Byggingareftirlit Brunaeftirlit 	<ul style="list-style-type: none"> Bifreiðaskoðun Endurskoðun Öryggisgæsla

Heimild: Viðskiptaráð Íslands

Einkaaðilar geta komið að veitingu opinberrar þjónustu með margvíslegum hætti (mynd 3.2). Algengast er að félög geri þjónustusamninga við hið opinbera um veitingu tiltekkinnar þjónustu. Háskólinn í Reykjavík og þjónusta sérfræðilækna eru dæmi um þetta fyrirkomulag.

Aðkoma einkaaðila þarf þó ekki að einkorðast við rekstur. Dæmi eru um að einkaaðilar sinni einnig fjármögnun og framkvæmdum fyrir hið opinbera og má þar til dæmis nefna byggingu Hvalfjarðarganga og Laugardalshallarinnar. Þá getur hið opinbera sett reglur um ákveðna starfsemi án þess að koma að fjármögnun eða rekstri þeirrar þjónustu sem um ræðir hverju sinni. Íslenska lífeyrissjóðakerfið er dæmi um þetta. Loks eru dæmi þess að eftirfylgni reglna sem hið opinbera setur sé á höndum einkaaðila, en bifreiðaskoðun er dæmi um það.

Tækifæri eru til að auka aðkomu einkaaðila að veitingu opinberrar þjónustu á öllum þessum sviðum. Hér verða nefnd dæmi á hverju sviði fyrir sig.

1. Rekstur

Heilbrigðisþjónusta

Mörg af stærstu tækifærunum til að auka hagkvæmni í opinberri þjónustu með auknum einkarekstri má finna í heilbrigðiskerfinu. Heilbrigðismál eru einn af stærstu útgjaldaliðum hins opinbera og reksturinn að mestu leyti í höndum þess. Við núverandi fyrirkomulag er hið opinbera því bæði greiðandi og veitandi stærsta hluta heilbrigðisþjónustu hérlendis og eru kostir samkeppnisrekstrar því vannýttir. Hætt er við því að þjónustan staðni og kostnaðaraðhald sé ekki eins og best væri á kosið, líkt og vísbendingar eru um.

Mynd 3.3 sýnir hvernig þeir 130 milljarðar sem varið var til heilbrigðismála árið 2013 skiptast niður. Öll sjúkrahúsþjónusta sem og þjónusta öldrunarheimila er veitt án virkrar samkeppni og það sama á við um nánast alla heilsugæslu. Það skýrist af því að hið opinbera sér um nær allan rekstur á þessum sviðum og er þar að auki í mörgum tilfellum eini vinnuveitandinn.⁸ Fjármögnun þessa hluta heilbrigðiskerfisins

Við núverandi fyrirkomulag er hið opinbera bæði greiðandi og veitandi stærsta hluta heilbrigðisþjónustu hérlendis og eru kostir samkeppnisrekstrar því vannýttir.

⁸ Ríkið hefur ekki gert þjónustusamninga við rekstraraðila hjúkrunarheimila, m.a. sveitarfélög, sjálfseignarstofnanir og fyrirtæki, þar sem kemur fram hvaða þjónustu þeir veita og fyrir hvaða verð. Lög nr. 112/2008 um sjúkratryggingar kveða hins vegar á um að slíka samninga skuli gera fyrir 1. janúar 2015.

nemur um tveimur þriðju hlutum allra útgjalda til heilbrigðismála.

Hvað tannlæknaþjónustu, sjúkra-, iðju- og talþjálfun og þjónustu sérfræðilækna varðar er aðkoma einkaaðila til staðar en samkeppnin hins vegar takmörkuð. Flestir sem starfrækja þjónustu á þessum sviðum eru einyrkjar og ekki í virkri samkeppni sín á milli. Þetta má einkum rekja til þess að stjórnvöld hafa bannað læknum, tannlæknum, sjúkraþjálfurum, iðjuþjálfum, þroskaþjálfum, ljósmæðrum og heilbrigðisstofnunum að auglýsa starfsemi sína. Auk þess að skerða tjáningarfrelsi þessara einstaklinga kemur bannið í veg fyrir að neytendur séu upplýstir um þá valkosti sem þeim standa til boða og njóti ávinnings samkeppni í heilbrigðisþjónustu. Þeir þurfa þess í stað alfarið að treysta á óformlega upplýsingagjöf um verð eða gæði þjónustunnar við ákvarðanir sínar.

Í heildina er því um 80% heilbrigðisþjónustu á Íslandi starfrækt við litla eða enga

samkeppni. Kostnaðaraðhald, framþróun, nýsköpun og starfskjör heilbrigðisstarfsfólks er miklum takmörkunum háð af þessum sökum. Slíkt samræmist hvorki hagsmunum notenda þjónustunnar né heilbrigðisstarfsfólks.

Einungis hefur verið reynt á einkarekstur á einni heilsugæslu á landinu, heilsugæslunni í Salahverfi í Kópavogi. Samningur var gerður milli Salusar og heilbrigðisráðuneytisins árið 2003 um veitingu þessarar þjónustu og reynslan af því hefur verið jákvæð ef marka má úttekt Gæða- og lýðheilsuviðs Landlæknisembættisins.⁹ Þar kemur fram að „*tölulegar upplýsingar sýna að stöðin er mjög afkastamikil.*“ Ennfremur segir í úttektinni að „*allt er varðar starfsemi, starfsmenn og þjónustu við notendur er til fyrirmynda*“ og að það hafi „*endurtekið komið fram í þjónustukönnunum að aðgengi er hvað best á heilsugæslunni í Salahverfi af öllum heilsugæslustöðvum á höfuðborgarsvæðinu.*“

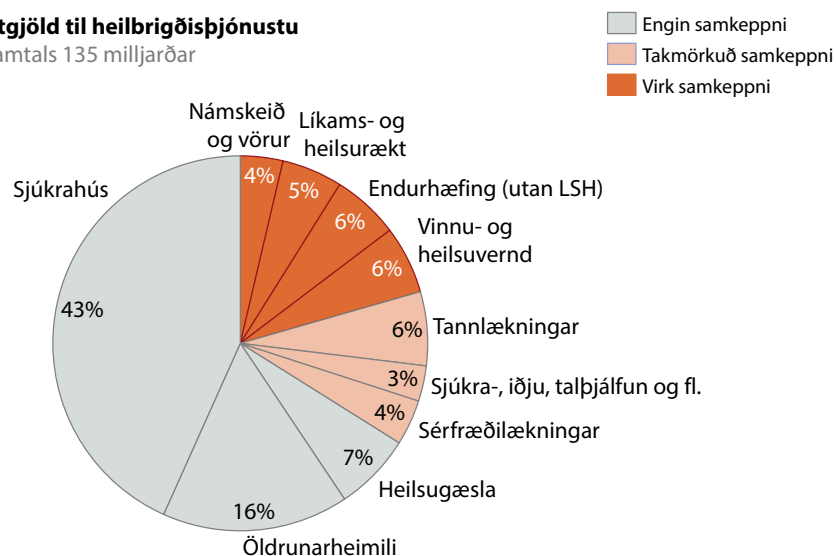
Í heildina er því um 80% heilbrigðisþjónustu á Íslandi starfrækt við litla eða enga samkeppni.

Mynd 3.3

Engin samkeppni er til staðar í tveimur þriðju hlutum heilbrigðisþjónustu og hluti af samkeppnishluta kerfisins takmarkast við einyrkjabúskap

Útgjöld til heilbrigðisþjónustu

Samtals 135 milljarðar



Heimild: Ásdís Halla Bragadóttir (kynning á ársþingi Samtaka atvinnulífsins 2014), tölur frá 2008

⁹ Landlæknisembættið (2009): „Niðurstöður úttektar á starfsemi Heilsugæslunnar í Salahverfi Kópavogi árið 2009“

Það er mat Viðskiptaráðs að afnám banns við auglýsingum á heilbrigðisþjónustu og aukin útboð á þjónustu sjúkrahúsa, öldrunarheimila og heilsugæsla til einkaaðila myndu leiða til aukinnar og virkari samkeppni í heilbrigðisþjónustu. Slík samkeppni myndi leiða til bættrar þjónustu og aukinnar hagkvæmni í heilbrigðiskerfinu til frambúðar.

2. Framkvæmd

Samgöngumannvirki

Á árunum 1996-1998 var ráðist í gerð Hvalfjarðarganga. Þau nýmæli fólust í framkvæmdinni að einkafyrirtækið Spölur hf. fjármagnaði alla framkvæmdina án ríkisábyrgðar, en hún kostaði um 11 milljarða króna að núvirði. Ekkert fjármagn kom því úr ríkissjóði vegna framkvæmdarinnar eins og venja er þegar samgöngumannvirki eru byggð.

Spölur hf. fékk í staðinn leyfi til að innheimta vegtoll af notendum ganganna en samið var um að ríkið eignaðist göngin án endurgjalds eftir að framkvæmdin hefði borgað sig upp á um 20 árum. Ljóst varð síðar að sá tími yrði skemmri þar sem meiri umferð var um göngin heldur en áætlað var í fyrstu. Þá innheimtir ríkið skatta af þeim vegtollum sem Spölur leggur á notendur Hvalfjarðarganganna, en tekjur ríkissjóðs vegna þeirra nema uppsafnað um tveimur milljörðum króna.

Hvalfjarðagöngin endurspeglar vel nokkra af þeim kostum sem aðkoma einkaaðila að opinberum framkvæmdum getur haft í för með sér. Í fyrsta lagi þurfti ríkið ekki að reiða fram fjármagn vegna framkvæmdarinnar. Í öðru lagi lágmarkaði þetta fyrirkomulag áhættu hins opinbera. Lán Spalar voru ekki ríkistryggð og öll fjárhagsleg áhætta vegna kostnaðarauka

eða lakrar áætlanagerðar var á herðum verktakans. Loks tryggði fyrirkomulagið ekki síst að sá sem fenginn var til verksins hafði fjárhagslegan hvata til þess að allt verkefnið og rekstur ganganna gengi sem best. Byggingu ganganna lauk átta mánuðum á undan áætlun og lokanir hafa verið fátíðar frá því þau voru tekin í gagnið.

Fjöldmörg tækifæri eru fyrir aðkomu einkaaðila að stórfamkvæmdum sem hingað til hafa í flestum tilfellum verið fjármagnaðar af hinu opinbera. Þar má til dæmis nefna byggingu nýs Landspítala og ýmsar samgönguumbætur. Dæmi eins og gerð Hvalfjarðarganga sýna að umtalsverður ávinningur getur falist í breyttu fyrirkomulagi á þessu sviði.

3. Fjármögnun

Fasteignarekstur

Í flestum tilfellum á hið opinbera þær fasteignir sem hýsa stofnanir á þess vegum. Á þetta jafnt við hjá ríkinu og á sveitarstjórnarstigi. Leigufyrirkomulag þar sem samningur er gerður við einkaaðila sem á og rekur viðkomandi fasteign heyrir til undantekninga. Af þessum sökum liggur umtalsvert fjármagn hins opinbera bundið í fasteignum. Í ljósi skuldastöðu ríkisins og ýmissa sveitarfélaga er því skynsamlegt að losa fjármagn úr þessum eignum til þess að greiða niður skuldir. Í úttekt Viðskiptaráðs var verðmæti þeirra fasteigna ríkisins sem hægt væri að selja áætlað á um 125 milljarða króna.¹⁰ Ofan á þetta bætast fasteignir í eigu sveitarfélaga. Því er ljóst að um verulegar fjárhæðir er að ræða.

Flest fyrirtæki sjá sér hag í að leigja skrifstofu- og þjónusturými í stað þess að sjá sjálf um fasteignarekstur. Þannig geta þau einbeitt sér að kjarnastarfsemi sinni og nýtt sérhæfingu sína. Það er því eðlilegt að velta því upp hvort sambærilegt

Fjöldmörg tækifæri eru fyrir aðkomu einkaaðila að stórfamkvæmdum sem hingað til hafa í flestum tilfellum verið fjármagnaðar af hinu opinbera.

¹⁰ 80 ma. kr. á þávirði. Sjá rit Viðskiptaráðs (2007): „Opinberar fasteignir – Umfangsmesta einkavæðingin“ Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skyrslur/550/>

fyrirkomulag væri ekki hagstæðara fyrir opinberar stofnanir, sér í lagi smærri og meðalstórar stofnanir. Sumir eru hins vegar fráhverfir þessum hugmyndum. Það sem oftast hefur verið nefnt í þessu samhengi er að fjármagnskostnaður ríkisins sé lægri en einkaaðila og því sé hagkvæmara að ríkið hafi þessar fasteignir í sinni eigu og umsjá. Með sömu rökum mætti hins vegar segja að ríkið ætti að fjármagna alla atvinnustarfsemi þar sem því bjóðist betri vaxtakjör en einkaaðilum. Ástæða hagstæðari lánskjara ríkisins, bæði við fasteignafremkvæmdir og í atvinnurekstri, er að öll áhætta er borin af skattgreiðendum en ekki lánveitendum. Þannig þurfa skattgreiðendur undantekningalaust að greiða allan óvæntan kostnað við uppbyggingu og viðhald fasteigna í opinberri eigu. Hið sama gildir því um fasteignarekstur og almenna atvinnustarfsemi: vegna rekstraráhættu ætti fjármögnun á báðum sviðum að vera í höndum einkaaðila en ekki hins opinbera.

Undanfarið hefur auk þess dregið saman með vaxtakjörum ríkisins og einkaaðila sem starfa við rekstur fasteigna. Stærri fasteignafélög með dreifð eignasöfn og hagstæð lánsfjárför hafa skapað sér sess á seinustu árum. Á sama tíma hefur skuldastaða ríkis og sveitarfélaga farið versnandi. Nú er svo komið að sum fasteignafélög njóta lánskjara sem eru sambærileg þeim sem sveitarfélög njóta og nálægt þeim sem ríkinu bjóðast, þrátt fyrir að fjárfestar beri sjálfir alla áhættu. Það er þess vegna lítið því til fyrirstöðu að koma eignarhaldi og rekstri fjölmargra fasteigna hins opinbera til einkaaðila. Kostirnir væru fyrst og fremst þrjúþættir. Það myndi bæta skuldastöðu hins opinbera, minnka rekstraráhættu og auka sveigjanleika þegar kæmi að skrifstofuhúsnæði.

Þegar hugmyndir í þessa veru eru viðraðar er stundum vísað til dæma úr fortíðinni þar sem stjórnvöld hafa samið af sér og staðið uppi með

hæri kostnað en upphaflega var áætlað. Þá hefur sú röksemd einnig verið nefnd að sveitarfélög séu misstór og misburðug til þess að standa í samningagerð. Viðskiptaráð tekur undir þessi sjónarmið og telur rétt að löggjafinn skapi skýra umgjörð um samningagerð opinberra aðila. Til að mynda væri rétt að fara fram á það að stjórnvöld leiti sérfræðiráðgjafar við gerð samninga til að draga úr líkum á óhagstæðum samningum. Þá er eðlilegt að hið opinbera líti til hagkvæmnisjónarmiða við samningsgerð. Þannig ætti til dæmis að leigja skrifstofuhúsnæði til skemmri tíma þar sem hlutverk og stærð stofnana getur breyst hratt. Hins vegar væri hentugra að leigja sérhæfðara húsnæði, á borð við íþróttamannvirki, til lengri tíma.

4. Eftirlit

Bifreiðaskoðun

Sumir telja að framkvæmd eftirlits með reglum eigi eingöngu heima hjá hinu opinbera þar sem einkaaðilar séu ekki jafn vel til þess fallnir að framfylgja reglum, sem oft og tíðum varða mikilvæg öryggismál. Dæmin sanna að slíkar áhyggjur eru jafnan óþarfar. Hér þarf að gera greinarmun á reglusetningu annars vegar og framfylgd reglna hins vegar.

Sem dæmi ná nefna að hið opinbera sá áður fyrir bæði um reglusetningu vegna bifreiðaeftirlits og framkvæmd bifreiðaskoðana hérlendis. Þessu var breytt árið 1997 þegar Bifreiðaskoðun Íslands var skipt upp í tvö félög, Bifreiðaskoðun hf. (síðar Frumherji hf.) og Skráningarstofuna hf. (nú Samgöngustofa). Bifreiðaskoðun var síðan einkavædd og einkaaðilum eftirlátið að sjá um skoðanir. Í kjölfar þessara breytinga myndaðist samkeppni um bifreiðaskoðun hérlendis. Nú eru starfrækt þrjú fyrirtæki sem veita þessa þjónustu (mynd 3.4). Einkavæðingin var því vel heppnuð og gæði þjónustu og verð eru betri en áður tíðkaðist.

Sum fasteignafélög njóta lánskjara sem eru sambærileg þeim sem sveitarfélög njóta og nálægt þeim sem ríkinu bjóðast, þrátt fyrir að fjárfestar beri sjálfir alla áhættu.

Bifreiðaeftirlit er mikilvægt fyrir öryggi borgaranna þar sem því er ætlað að tryggja að ökutæki valdi ekki slysum eða dauðsföllum hjá öikumönnum, farþegum eða vegfarendum. Engu að síður hefur einkaaðilum tekist vel við að framfylgja þeim reglum sem hið opinbera hefur sett á því sviði. Færa má rök fyrir því að sterkari hvatar séu hjá einkaaðilum til þess að gæta þess að slíkum reglum sé framfylgt til hins ítrasta þar sem þeir eiga á hættu að missa skoðunarleyfi frá hinu opinbera yfirsjáist þeim einhver atriði. Þar sem leyfi stjórnvalda er forsenda reksturs þeirra eru afar miklir hagsmunir í húfi fyrir þá.

Norðurlönd líta í auknum mæli til einkarekstrar

Önnur Norðurlönd hafa á flestum sviðum gengið lengra í innleiðingu einkarekstrar heldur en Ísland. Þau hafa gjarnan gripið til þess að færa rekstur frá hinu opinbera til einkaaðila þegar harðnað hefur á dalnum í efnahagsmálum og aukin hagræðing í opinberum rekstri verið

nauðsynleg. Þannig brugðust Svíar við í kjölfar fjármálakreppu sinnar á tíunda áratugnum og Danir hafa einnig horft til slíkra aðgerða á undanförunum árum.^{11, 12}

Ríkisstjórn Helle Thorning-Schmidt skipaði árið 2014 sérstaka nefnd sem var ætlað leggja fram tillögur um hvernig auka mætti framleiðni og verðmætasköpun í danska hagkerfinu.¹³ Nefndin lagði meðal annars til að öll verkefni hins opinbera, sem þættu hæf til þess, yrðu boðin út eða færð í hendur einkaaðila. Nefndin lagði einnig til að hið opinbera setti sér mælanleg markmið um hversu stóran hluta af þjónustu sinni það hygðist bjóða út á hverju ári, með það að markmiði að nýta til fulls kosti samkeppnisrekstrar, stuðla að nýsköpun og auka hagkvæmni í veitingu opinberrar þjónustu. Þá kveður ein tillaga nefndarinnar á um að breyta ætti lögum sem viðhaldi einokun ríkisins á sviðum á borð við rekstur grunnskóla, tónlistarskóla o.fl. eða þau felld úr gildi.¹⁴

Önnur Norðurlönd hafa á flestum sviðum gengið lengra í innleiðingu einkarekstrar heldur en Ísland.

Mynd 3.4

Þrátt fyrir að hið opinbera sjái um gerð og stöðlun öryggisreglna í samfélaginu þá er ekki þar með sagt að eftirfylgni þeirra þurfi að vera á könnu hins opinbera



Heimildir: Viðskiptaráð Íslands, vefsíður viðkomandi aðila

¹¹ Poul Erik Mouritzen, *De små kommuner. De er ikke 'så ringe endda?* (AKF Forlaget 1999) 42.

¹² Steinicke (n. 2) 474.

¹³ „Produktivitetsskmission Kommisiorium“ (Økonomi- og indenrigsministeriet, 20. mars 2012) Slóð: <http://produktivitetsskmissionen.dk/media/134739/Kommisiorium.pdf>

¹⁴ „Det handler om velstand og velfærd: Overblik over slutrapport“ (Produktivitetsskmissionen, 2014) 57. Slóð: http://produktivitetsskmissionen.dk/media/165602/overblik_over_slutrapport02042014.pdf

Væri ráðist í sambærilegar aðgerðir gert var í Danmörku mætti draga verulega úr kostnaði við veitingu opinberrar þjónustu.

Í þessu samhengi má ennfremur benda á að í kjölfar efnahagskreppu árið 2008 voru fjármál danskra sveitarfélaga tekin til endurskoðunar. Þar var lögð áhersla á að fela einkaaðilum í auknum mæli umsjá ýmissa verkefna sem sveitarfélög sinntu sjálf í heild eða að hluta áður. Sérstök áhersla var lögð á að úthýsa verkefnum tengdum velferðar- og menntamálum. Á árunum 2009-2013 fækkaði starfsmönnum sveitarfélaganna um 7,7% og hafa þau þannig sparað um 11 milljarða danskra króna (eða sem jafngildir

230 milljörðum íslenskra króna). Samband danskra sveitarfélaga (d. *Kommunernes Landsforening*) hefur lýst þessari þróun sem byltingu fyrir fjármál sveitarfélaga í Danmörku.¹⁵

Fullt tilefni er til að ætla að sambærilegur ávinningur myndi nást hérlendis. Væri ráðist í sambærilegar aðgerðir gert var í Danmörku mætti draga verulega úr kostnaði við veitingu opinberrar þjónustu án þess að draga úr gæðum hennar eða breyta kostnaðarþátttöku þeirra sem nýta sér hana.

¹⁵ „De effektive kommuner: undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde“ (KL, 2013) 3. Slóð: http://iv4.kl.dk/ImageVaultFiles/id_58884/cf_202/De_effektive_kommuner.PDF

3.3 Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga

Engin skýr langtímastefna hefur verið mörkuð hérlendis um á hvaða stjórnsýslustigi verkefni hins opinbera eiga að vera. Hlutdeild sveitarfélaga í opinberri þjónustu hefur engu að síður aukist jafnt og þétt undanfarið án þess að liggja til grundvallar þeirrar þróunar. Þannig hafa útgjöld sveitarfélaganna farið úr 20% af heildarútgjöldum hins opinbera upp í um 30% (mynd 3.5) frá árinu 1990. Munar þar mestu um tilfærslu grunnskólanna árið 1996 og málefna fatlaðra árið 2011. Í dag starfar meirihluti opinberra starfsmanna á sveitarstjórnarstiginu. Þar veða þyngst fjölmennar starfsstéttir í grunnskólum og í velferðarþjónustu.

Þegar litið er til nágrennalanda Íslands sést að sambærileg þróun er lengra komin, en hlutdeild sveitastjórnarstigsins í opinberum útgjöldum þar er meiri en hérlendis (mynd 3.6).¹⁶ Þar sér ríkið um að gæta öryggis og hagsmuna borgaranna út á við ásamt því að setja lög og tryggja eftirfylgni. Neðri stjórnsýslustig sjá í meginráttum

um alla þjónustu við íbúana. Í Danmörku er til að mynda yfirlýst stefna að koma sem mestri þjónustustarfsemi til kómúna (lægsta stjórnsýslustigið). Einungis þau verkefni sem eru of stór um sig til þess að kómúnurnar ráði við þau, t.d. rekstur stórra spítala, eru í umsjá amta. Velferðarkerfi nágrennalanda Íslands eru því valddreifðari en hér á landi.

Markmiðið með hinu breytta fyrirkomulagi á Norðurlöndum er bætt þjónusta við almenning með þeim rökum að staðbundin þjónusta stytta boðleiðir og leiði þannig til ákvarðana sem taka betur mið af þörfum notendanna. Ísland gæti því uppskorið ávinning af því að halda áfram á þessari braut, líkt og hin Norðurlöndin hafa gert.

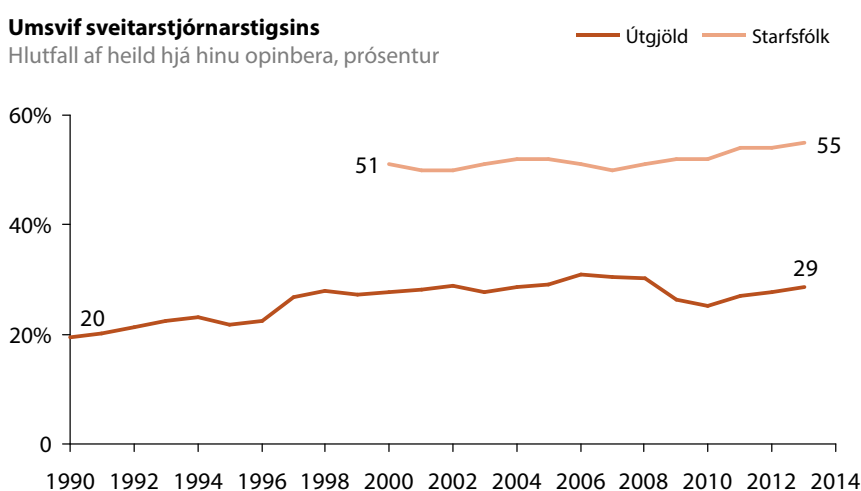
Sveitarfélög þurfa að sameinast

Fámenni sveitarfélaga hérlendis er stærsta hindrunin þegar kemur að breytingum í þessa veru. Mörg sveitarfélaganna eru mjög fámenn

Engin skýr langtímastefna hefur verið mörkuð hérlendis um á hvaða stjórnsýslustigi verkefni hins opinbera eiga að vera.

Mynd 3.5

Hlutdeild sveitarfélaga í útgjöldum hins opinbera hefur farið vaxandi



Heimild: Hagstofa Íslands, Fjármálaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga

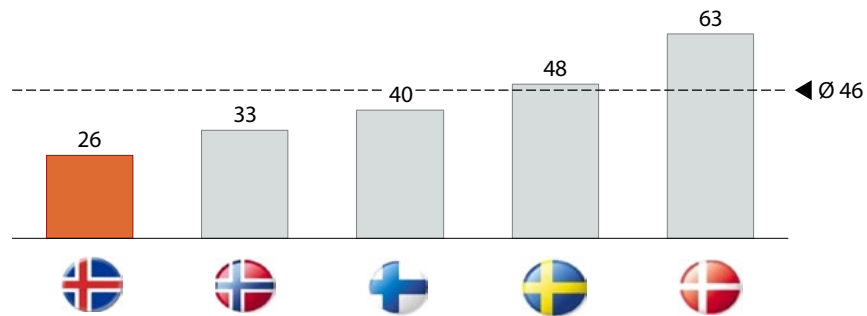
¹⁶ Í Skandinavíu eru þrjú stjórnsýslustig; kómúnur, ömt og landsstjórnir. Hér eru neðstu tvær stjórnsýslueiningarnar bornar saman við íslenskt sveitarstjórnarstig.

Mynd 3.6

Ísland ver lágum hluta opinberra fjármuna á neðri stjórnsýslu-stigum samanborið við önnur Norðurlönd

Hlutfall útgjalda hins opinbera á sveitarstjórnarstigi

Prósentur



1Tvö neðstu stjórnsýslustig eru flokkuð saman hjá þeim löndum sem hafa þrjú stjórnskipunarstig.

Heimild: OECD Factbook 2013

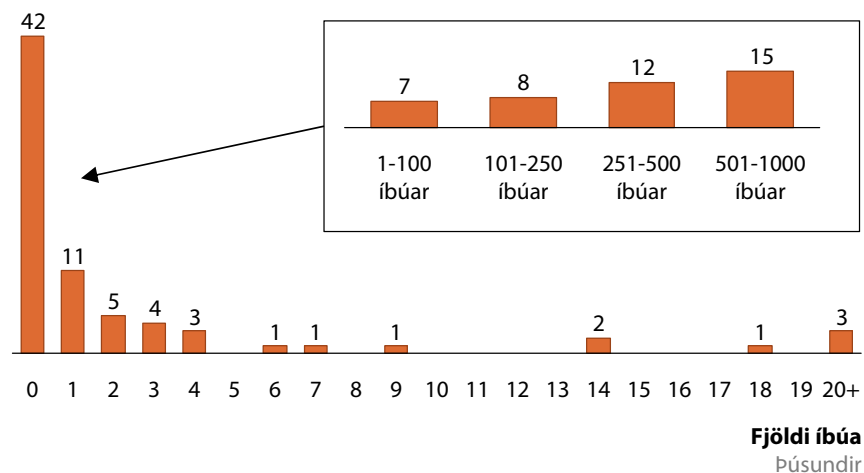
Sjö sveitarfélög eru með 100 íbúa eða færri og yfir helmingur sveitarfélaganna 74 hefur færri en 1.000 íbúa.

og illa í stakk búin til að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu. Sjö sveitarfélög eru með 100 íbúa eða færri og yfir helmingur sveitarfélaganna 74 hefur færri en 1.000 íbúa (mynd 3.7). Svo fámenn sveitarfélög eru óhagkvæm í rekstri og skortir burði til að taka við flóknari verkefnum sem krefjast sérfræðipekningar og sterkra stjórnsýsluinnviða.

Enn er verulegt svigrúm til að stækka sveitarfélög héraendis og gera þau burðugri til þess að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu. Fyrir og í kringum síðustu aldamót var þróunin í þá átt og sveitarfélögum fækkaði úr rúmlega 200 árið 1990 í 79 árið 2006 (mynd 3.8). Síðastliðinn áratug hefur hins vegar verulega hægt á þessari þróun. Sagan gefur því ekki tilefni til að ætla að óbreytt fyrirkomulag muni

Mynd 3.7

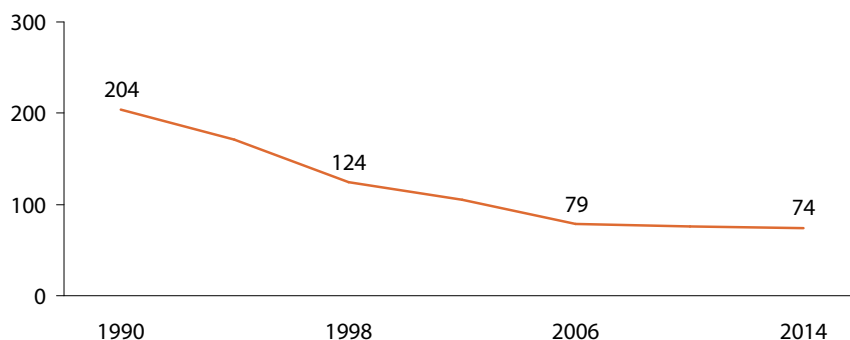
Yfir helmingur sveitarfélaga landsins telur innan við 1.000 íbúa og er því illa búinn til að taka við verkefnum af ríkinu

Fjöldi sveitarfélaga

Heimildir: Hagstofa Íslands, útreikningar Viðskiptaráðs Íslands

Mynd 3.8

Sveitarfélögum á Íslandi fækkaði verulega í kringum síðustu aldamót en síðan þá hefur dregið úr sameiningum

Fjöldi sveitarfélaga á Íslandi

Heimild: Hagstofa Íslands

leiða til frekari sameininga á komandi árum.

Fækka mætti sveitarfélögum til muna með því að kveða á um lágmarksstærð þeirra í lögum. Væri lágmarksstærð sveitarfélaga miðuð við 8.000 íbúa myndi þeim fækka verulega og samtímis yrðu þau hagkvæmari og burðugri til þess veita íbúum sínum þjónustu. Að sama skapi mætti draga úr samrekstri ríkis og fámennra sveitarfélaga í ýmsum málaflokkum sem hefur verið

algengur í gegnum tíðina og leitt til sóunar.

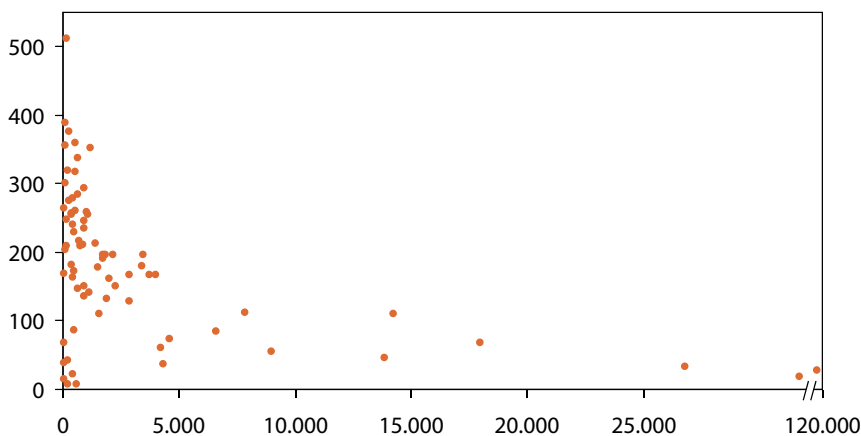
Þá ætti að leggja niður Jöfnunarsjóð sveitarfélaga enda skapar hann viðnám gagnvart rekstrarhagræðingu og sameiningum sveitarfélaga. Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi fá fámennustu sveitarfélögin hæstu framlögin úr sjóðnum á hvern íbúa og hafa því minni hvata en ella til að sameinast öðrum sveitarfélögum til að hagræða í rekstri (mynd 3.9).

Mynd 3.9

Lítill sveitarfélög njóta hlutfallslega mun meiri fjárframlaga frá jöfnunarsjóði heldur en þau stærri

Framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga

Þúsundir króna á hvern íbúa (2013)



Heimildir: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, Hagstofa Íslands

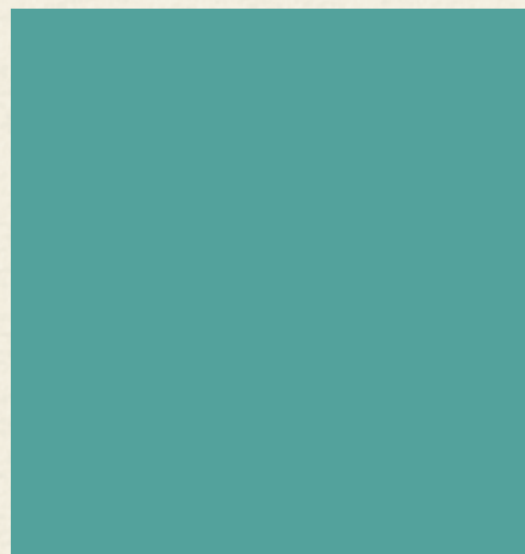
Íbúafjöldi

Sé markmið löggjafans að tryggja dreifðari byggðir ætti að gera slíkt með öðrum hætti, til dæmis með fjárframlögum til svæðisbundinna samkeppnissjóða. Slík markmið mega ekki koma í veg fyrir nauðsynlega rekstrarhagræðingu á sveitastjórnarstiginu.

Til viðbótar við ofangreint vandamál skapar starfsemi Jöfnunarsjóðs freistnivanda meðal sveitarstjórnarmanna. Fyrirkomulagið gerir forsvarmönnum sveitarfélaga kleift að taka áhættu í rekstri og njóta ávinningsins ef vel gengur, ef illa fer geta þeir hins

vegar gengið að því vísu að sjóðurinn muni koma þeim til aðstoðar. Til marks um þetta hafa sveitarfélög sem tóku mikla rekstrarlega áhættu í aðdraganda hrunsins, og komu því verr út úr því en önnur, hlutið hlutfallslega mun hærri framlög úr sjóðnum á undanförunum árum til þess að rétta reksturinn af.

Væri Jöfnunarsjóður lagður niður í núverandi mynd hefðu stjórnendur fámennari sveitarfélaga ekki einungis ríka hvata til sameininga heldur væri samhliða stuðlað að ábyrgari fjármálastjórn á sveitastjórnarstiginu.



4. kafli

MEÐ HVAÐA HÆTTI
Á HIÐ OPINBERA AÐ
STARFA?



Í fyrri köflum var farið yfir hvar æskilegt sé að hið opinbera hafi aðkomu og hvar það ætti að draga sig í hlé. Þá var einnig fjallað um hvaða aðilar séu best til þess fallnir að sinna þeim verkefnum sem hið opinbera fjármagnar: ríkið, sveitarfélög eða einkaaðilar.

Í þessum kafla er fjallað um það með hvaða hætti eigi að haga þeirri starfsemi sem alfarið er á könnu hins opinbera. Sú starfsemi er í meginatriðum tvenns konar. Annars vegar setur hið opinbera leikreglur samfélagsins og tryggir eftirfylgni þeirra. Hins vegar að veitir það þá þjónustu sem frjálsum markaði hefur ekki verið treyst til að sjá um. Að mati Viðskiptaráðs eiga grunnmarkmið allrar starfsemi hins opinbera, hvort heldur sem er við reglusetningu eða aðra opinbera þjónustu, að vera tvíþætt:

1. **Hámörkun framleiðni:** Opinber þjónusta skili sem mestum gæðum fyrir sem minnsta fjármuni. Þá ætti jafnframt að stefna að fækkun opinberra starfa, en um leið efla starfskjör þeirra sem eftir standa í takt við aukin afköst. Til að ná þessum markmiðum þarf stöðugt að vinna að stefnumótun og innleiðingu kerfisbreytinga sem

auka hagkvæmni í rekstri, til að mynda í heilbrigðis-, mennta-, velferðar- og innkaupamálum. Að sama skapi ættu reglur samfélagsins að miða að þessu marki þar sem því verður við komið.

2. Hagfelld umgjörð

verðmætasköpunar: Stjórnsýsla, regluverk og eftirlit styðji við verðmætasköpun með því að tryggja að viðskiptaumhverfi hérlendis sé alþjóðlega samkeppnishæft. Forðast ber í lengstu lög reglur sem stuðla að óhagkvæmni, sóun og velferðartapi, eins og til dæmis verndartolla, íþyngjandi reglur og aðrar viðskiptahindranir.

Ofangreind markmið stuðla að því að líf skjör verði með besta móti hér á landi. Annars vegar sparast samfélagsleg verðmæti með hámarks framleiðni í opinberum rekstri og fleiri einstaklingar geta skapað ný verðmæti í einkageiranum. Hins vegar leiðir hagfelld viðskiptaumhverfi til þess að samkeppnishæfni Íslands eykst, sem styður við aukna verðmætasköpun og þar með bætt lífsgæði.

Í þessum kafla er fjallað um hvort markmið fyrir sig.

4.1 Hámarks framleiðni

Flestir eru sammála um að opinbera þjónusta eigi að veita með sem skilvirkustum hætti. Í því felst að bæði fjármagn og vinnuafli séu nýtt á hagkvæman máta. Það er oft erfitt mæla framleiðni hins opinbera þar sem enginn einhlítur mælikvarði er á magn eða gæði þjónustunnar sem það veitir. Engu að síður má finna vísbendingar um þróun framleiðni hins opinbera með því að skoða rekstraraðlögun ríkissjóðs í kjölfar bankahrunsins (mynd 4.1). Sú aðlögun hefur fyrst og fremst verið í formi aukningar skatttekna og samdráttar í fjárfestingum, en 86% af rekstraraðlögun ríkisins má rekja til

þessara tveggja þátta. Einungis 14% má rekja til lækkunar rekstrarútgjalda og enginn samdráttur hefur orðið í launakostnaði síðastliðin fimm ár.

Þessi rekstraraðlögun er skammgóður vermir og til þess fallin að draga úr líf skjörum til lengri tíma. Skattahækkningar draga úr ráðstöfunartekjum einstaklinga, hvata þeirra til að skapa verðmæti, og stuðla að velferðartapi í samfélaginu. Þá veikir samdráttur í fjárfestingum þá innviði sem hið opinbera stendur undir og skapar aukinn kostnað vegna viðhalds og nýfjárfestinga í framtíðinni. Hið

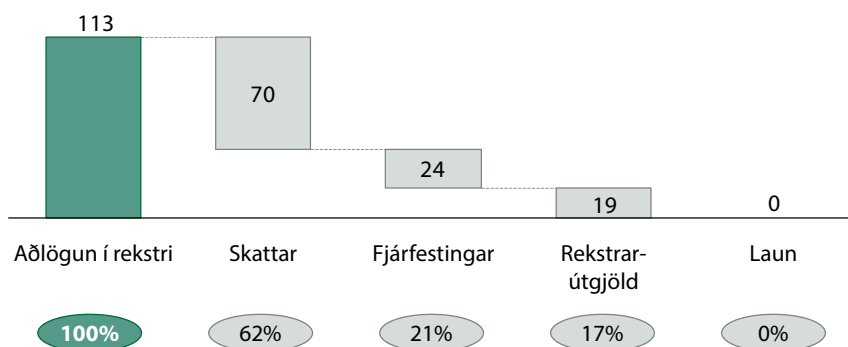
Rekstraraðlögun ríkissjóðs í kjölfar bankahrunsins hefur fyrst og fremst verið í formi aukningar skatttekna og samdráttar í fjárfestingum

Mynd 4.1

Aðlögun hins opinbera í kjölfar bankahrunsins hefur að stærstum hluta verið í formi hærri skatttekna og samdráttar í fjárfestingum

Aðlögun í rekstri hins opinbera

Skipting bættrar afkomu ríkissjóðs frá 2009 til 2014 vegna aukinna skatttekna og lægri útgjalda, ma. kr. (verðlag 2014)



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Hagstofa Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, áætlun Viðskiptaráðs Íslands

sama má segja um vissan hluta af lækkun rekstrarútgjalda. Ef opinberir aðilar draga úr útgjöldum í þjálfun, búnað og annað sem ætlað er að auka hagkvæmni í rekstri dregur það úr gæðum þjónustunnar og eykur kostnað til lengri tíma litið.

Ef markmiðið er að bæta fjárhagslega afkomu hins opinbera til langframa er óhjákvæmilegt að fækka opinberum starfsmönnum. Ef færri hendur geta leyst af hendi verkefni hins opinbera hefur slík breyting jákvæð áhrif á líf skjör allra til lengri tíma litið. Fyrir utan beint kostnaðarhagræði losar fækkun opinberra starfa um vinnuafli sem getur þess í stað starfað í einkageiranum og skapað þar ný verðmæti.

Þótt skuldasoðnun hins opinbera hafi verið stöðvuð bendir ýmislegt til þess að það hafi að miklu leyti verið gert með skammtímalausnum sem munu hafa neikvæð áhrif á líf skjör til lengri tíma litið. Stærstur hluti aðlögunar í opinberum rekstri hefur því verið skammgóður vermír og getur seint talist sjálfbær.

Það er brýnt að ráðast í kerfisbreytingar sem gera hinu opinbera kleift að sinna hlutverki

sínu með hagkvæmari hætti. Sé starfsfólki fækkað með almennum niðurskurði færast áherslan frá meginmarkmiðinu um hagræðingu og framleiðniaukningu. Þetta getur orðið til þess að minnka gæði þjónustunnar, sem skapar meiri vanda en leystur er.

Í stað slíkra aðgerða þarf að velta við hverjum steini í opinberum rekstri og innleiða breytingar sem gera ríki og sveitarfélögum kleift að fækka starfsfólki án þess að gæði þjónustunnar dragist saman. Lágmarka má neikvæð áhrif þess háttar breytinga á opinbera starfsmenn með því að draga úr ráðningum á sama tíma og eldri einstaklingar yfirgefa opinbera vinnustaði.

Fjölmargar kerfisbreytingar biða innleiðingar

Á Íslandi hefur ekki verið ráðist í kerfisbreytingar í sama mæli og á öðrum Norðurlöndum. Pólitísk umræða í aðdraganda síðustu kosninga snerist í of miklum mæli um töfralausnir og andstöðu við kerfisbreytingar sem eru til þess fallnar að bæta líf skjör til lengri tíma litið. Af þessum sökum hefur farið of litið fyrir efnislegri umræðu um ýmsa

Velta þarf við hverjum steini í opinberum rekstri og innleiða breytingar sem gera ríki og sveitarfélögum kleift að fækka starfsfólki án þess að gæði þjónustunnar dragist saman.

Ef stjórn málin og stjórnkerfið geta náð saman um að innleiða breytingar sem leiða til aukinnar hagræðingar er hægt að bæta lífskjör svo um munar.

kerfisgalla sem hafa neikvæð áhrif á efnahagslega frammistöðu landsins.

Hjá hinu opinbera eru fjölmörg tækifæri til að auka hagkvæmni í rekstri (mynd 4.2). Hér verða teknir fyrir fjórir veigamestu málaflokkar hins opinbera miðað við útgjöld – menntun, velferð, heilbrigðismál og innkaup – en útgjöld í þessum flokkum námu samtals um 500 ma. kr. árið 2013. Ef stjórn málin og stjórnkerfið geta náð saman um að innleiða breytingar sem leiða til aukinnar hagræðingar í þessum málaflokkum er hægt að bæta lífskjör héraendis svo um munar.

Til að slíkar umbætur nái fram að ganga þurfa langtímasjónarmið að ráða ferðinni í stað skammtímalausna. Í því ljósi er nauðsynlegt að leiðtogar í stjórn málum, stjórnsýslu, atvinnulífi og félagasamtökum veiti þessum umbótum forystu í meiri mæli en áður hefur verið gert.

1. Menntun

Stefna og fjárfesting í menntun vegur þungt í vegferð þjóða að bættum lífskjörum. Breitt aðgengi að menntun eflir samkeppnishæfni og verðmætasköpun auk þess að stuðla

á fjölbættum samfélagslegum framförum. Um þessi sjónarmið hefur ríkt almenn sátt á Íslandi og fjárfesting í menntun verið með mesta móti í alþjóðlegum samanburði.

Þrátt fyrir það stöndum við höllum fæti gagnvart nágrannalöndum þegar horft er til tölulegra mælikvarða. Námsárangur grunnskólanema er undir meðaltali Norðurlandanna í öllum þremur samanburðarnámsgreinum PISA og lægra hlutfall nemenda á Íslandi útskrifast úr framhaldsskólum á tilsettum tíma. Þessi laki árangur hefur átt sér stað á sama tíma og fjárframlög til grunnskólastigsins eru há í alþjóðlegum samanburði. Af þessu má ráða að lausn vandans sé ekki fólgin í aukningu fjárframlaga heldur þurfi að leita leiða til að fá sem mest fyrir það fjármagn sem þegar er varið til málaflokksins.

Í samanburði við nágrannalönd sker Ísland sig úr hópnum þegar litið er til útgjalda hins opinbera á mismunandi skólastigum. Ísland er eina Norðurlandarákið, og jafnframt eina ríkið innan OECD, þar sem fjárframlög á hvern nemanda í grunnskólanámi eru hærri en á hvern

Mynd 4.2

Umfangsmikil tækifæri eru til að veita opinbera þjónustu með hagkvæmari hætti í kostnaðarsömstu málaflokkunum

Málaflokkur	Tækifæri til aukinnar framleiðni	Útgjöld ma. kr.
1 Menntun	<ul style="list-style-type: none"> Bæta kennslu og auka hagkvæmni á fyrri skólastigum 	150
2 Velferð	<ul style="list-style-type: none"> Hjálpa fleiri einstaklingum að komast út á vinnumarkað að nýju 	130
3 Heilbrigði	<ul style="list-style-type: none"> Ráðast í fyrirbyggjandi kerfisbreytingar sem auka hagkvæmni í rekstri 	110
4 Innkaup	<ul style="list-style-type: none"> Auka sameiginleg innkaup ríkis og sveitarfélaga til að bæta kjör 	90 ¹

1 Útgjöld vegna innkaupa ná einungis yfir ríkið, ekki sveitarfélög

Heimildir: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga, Ríkisendurskoðun, áætlun Viðskiptaráðs

nemenda í háskólanámi (mynd 4.3). Með hliðsjón af fyrrnefndum markmiðum ólíkra skólastiga skýtur þetta skökku við. Við núverandi fyrirkomulag er hlutfallslega of miklum fjármunum varið í fyrri stig námsferilsins samanborið við þau síðari.

Mikilvægi háskólastarfs fyrir nýsköpun, rannsóknar- og þróunarstarf er ótvírætt og hætt er við að óbreytt staða dragi verulega úr samkeppnishæfni og vaxtartækifærum Íslands á komandi árum. Til að útgjöld á hvern háskólanema á Íslandi verði í samræmi við útgjöld Norðurlanda að teknu tilliti til landsframleiðslu þyrftu þau að aukast um rúm 50% frá því sem nú er. Ef skapa á svigrúm fyrir slíkri hækkun þarf að rýna

menntakerfið frá grunni, einkum fyrirkomulag þess á fyrri skólastigum.

Viðskiptaráð hefur ásamt Samtökum atvinnulífsins gefið út rit þar sem framtíðarsýn samtakanna í menntamálum er lögð fram. Í ritinu er megináhersla lögð á fyrri skólastig þar sem stærstu tækifærin til aukinnar hagræðingar liggja. Fjallað er um tækifæri til umbóta út frá þremur leiðarljósum: Árangri, valfrelsi og ráðdeild. Útdrátt úr ritinu má sjá hér til hliðar. Það er von ráðsins að stjórnvöld ráðist í endurbætur á íslensku menntakerfi og horfi til þeirra fjölmörgu tækifæra sem nefnd eru í ritinu. Verði það gert telja samtökin allar forsendur til staðar til að íslenskt menntakerfi verði í fremstu röð.

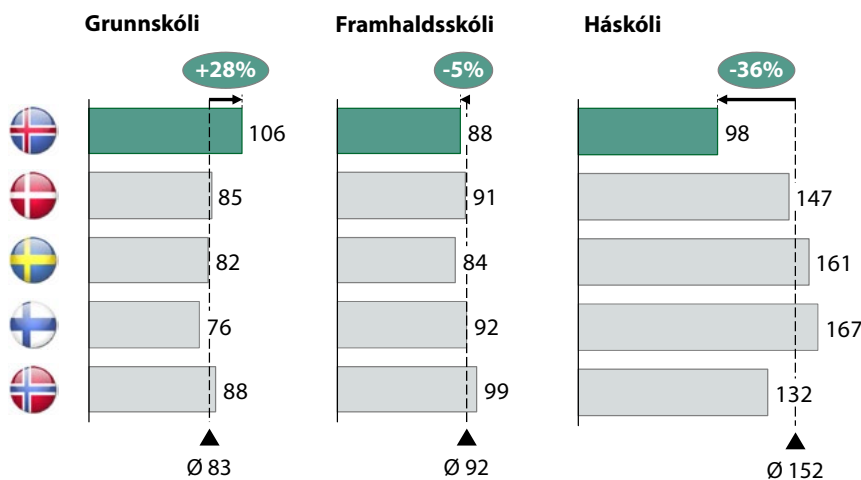
Við núverandi fyrirkomulag er hlutfallslega of miklum fjármunum varið í fyrri stig námsferilsins samanborið við þau síðari.

Mynd 4.3

Ísland ver mestum fjármunum í nemendur á grunnskólastigi öfugt við önnur Norðurlönd

Fjárfraamlög á nemanda eftir skólastigi

Vísitala (100 = meðaltal allra skólastiga innan hvers ríkis)



Heimildir: OECD (Education at a Glance, 2014), útreikningar Viðskiptaráðs Íslands

Menntun: Bættur námsárangur fyrir minni fjármuni

Líta þarf til kennslu og kennsluhátta þegar kemur að umbótum á grunnskólastigi. Á því sviði þarf að ráðast í margvíslegar endurbætur ef markverður árangur á að nást. Aukið frammistöðumat og endurgjöf, fagleg forysta skólastjórnenda, endurbætur á kennaramenntun, markviss stefnumótun og eftirfylgni eru meðal þeirra þátta sem geta bætt árangur á þessu sviði. Slíkar breytingar krefjast minni miðstýringar og meira valfrelsis svo kostir samkeppni séu nýttir í auknum mæli.

Auka ætti sjálfstæði skóla sem og möguleika nemenda til að velja á milli þeirra. Lykilforsenda þessa er aukin áhersla á fjölbreyttari rekstrarform. Hleypa þarf fleiri aðilum að borðinu, ekki eingöngu þegar kemur að rekstri skóla, heldur einnig gerð námsgagna og kennsluefnis.

Til að auka valfrelsi nemenda þarf að gæta þess að upplýsingar um gæði og sérstöðu skóla séu til staðar og aðgengilegar öllum. Gagnsæi og greitt aðgengi að upplýsingum eru skilvirk tæki til að efla skólakerfið. Með þessum hætti má bæta gæði menntakerfisins og koma til móts við þann mikla stuðning sem aukin áhersla á fjölbreytileika og valfrelsi nýtur meðal almennings.

Á grunnskólastigi er einnig hægt að ráðast í umbætur sem eru til þess fallnar að bæta nýtingu fjármuna. Þar skiptir aukin kennsluskylda, sameining grunnskóla og aukið kostnaðaraðhald í rekstri mestu máli. Það svigrúm sem skapast í rekstrinum mætti síðan nota til að bæta kjör þeirra kennara sem ná góðum árangri og auka þannig hvata til bættra kennsluhátta.

Á framhalds- og háskólastigi felast tækifærin fyrst og fremst í því að draga úr óbeinum kostnaði með styttingu námstíma til stúdentsprófs. Þá er einnig mikilvægt að styrkja tengsl þessara skólastiga við atvinnulífið.

Kerfisbreytingar sem þessar myndu gera Íslandi kleift að reka menntakerfi sem skilar nemendum meiri ávinningi, bæði á meðan námi stendur og að námi loknu, og á sama tíma nýta opinbert fé með hagkvæmari hætti. Ítarlegar tillögur um úrbætur í menntamálum má lesa í nýlegu riti Viðskiptaráðs og Samtaka atvinnulífsins; „*Stærsta efnahagsmálið - sóknarfæri í menntun.*“ Ritið er aðgengilegt á vefsíðum beggja samtaka.

2. Velferð

Velferðartilfærslur nema í dag rúmlega fimmtungi af útgjöldum hins opinbera. Almenn sátt ríkir um það markmið að tryggja einstaklingum lífsviðurværi óháð aðstæðum þeirra. Sem fyrr ber þó að ganga úr skugga um að markmiðinu sé náð með eins árangursríkum og hagkvæmum hætti og unnt er. Mörg tækifæri eru til að auka gæði og skilvirkni bótakerfa sem og annars fjárhagslegs stuðnings við ólíka þjóðfélagsþópá.

Útgjöld vegna tilfærslna eru umtalsvert hærrí hlendís en á öðrum Norðurlöndum og hafa vaxið hratt á undanförunum árum.¹⁷ Þar vegur þyngst aukning í fjölda örorkulífeyrisþega. Nýgreindum öryrkjum hefur fjölgað um 3% á ári frá árinu 1990 og áætlað er að einungis 3% þeirra sem þiggja örorkulífeyri í dag finni sér starf á vinnumarkaði (mynd 4.4). Þessi þróun hefur leitt til þess að í dag þiggur nær einn af hverjum tíu einstaklingum á vinnualdri örorkulífeyri.¹⁸

¹⁷ OECD social expenditure database

¹⁸ Ársskýrsla og staðtölur Tryggingastofnunar (2013)

Þessar tölur eru áhyggjuefni og gefa til kynna að nauðsynlegt sé að gera aðstoð við þá sem eru óvirkir á vinnumarkaði vegna örorku skilvirkari. Núverandi fyrirkomulag leiðir til þess að fjöldi einstaklinga sem hafa starfsgetu upp að ákveðnu marki finnur sér ekki störf þrátt fyrir að hafa vilja til þess. Verði ekki ráðist í endurbætur munu margir ekki taka þátt í samfélaginu að því marki sem þeir hafa vilja og getu til.

Sú breyting sem er mest aðkallandi í þessu samhengi felst í að meta starfsgetu einstaklinga í stað þess að meta örorku þeirra. Slíkt mat hefur skilað góðum árangri í öðrum ríkjum. Þá þarf að endurskoða samspil skatta- og bótakerfisins þannig að saman dragi þau ekki um of úr hvata einstaklinga til þátttöku á vinnumarkaði. Líta ætti til atvinnumöguleika við ákvörðun bóta og veita ætti fólki tækifæri til að spreyta sig á vinnumarkaði án þess að það glati bótarétti þannig að það komi niður á ráðstöfunartekjum. Þá þarf að efla starfsendurhæfingu fyrir örorkulífeyrisþega og endurmeta örorkumat þeirra með reglulegu millibili. Að lokum er mikilvægt að efla framkvæmd tilfærslna og eftirlit

með þeim til að koma í veg fyrir bótasvik.

Yfirgripsmiklar breytingartillögur í þessa veru hafa verið lagðar fram af verkefnisstjórn *Samráðsvettvangs um aukna hagsæld á Íslandi*, samstarfsverkefni stjórnvalda, aðila vinnumarkaðarins og fræðasamfélags. Frá því að tillögurnar voru lagðar fram á vormánuðum ársins 2012 hefur hins vegar lítið þokast í átt til umbóta í þessum málaflokki. Það er því ekki skortur á úrbótatillögum sem veldur óbreyttu fyrirkomulagi, heldur skortur á forystu um að innleiða þær breytingartillögur sem þegar hafa verið lagðar fram. Verði breyting í þeim efnunum má færa lífsgæði fjölda einstaklinga til betri vegar.

3. Heilbrigðismál

Fjármögnun heilbrigðisþjónustu er í dag einn mikilvægasti þáttur í hlutverki hins opinbera. Ríkur almennur vilji er fyrir því að svo verði áfram. Með því að tryggja einstaklingum aðgang að slíkri þjónustu, án tillits til fjárhags, býr samfélagið við meira öryggi, auk þess sem einstaklingar þurfa ekki að hverfa af vinnumarkaði

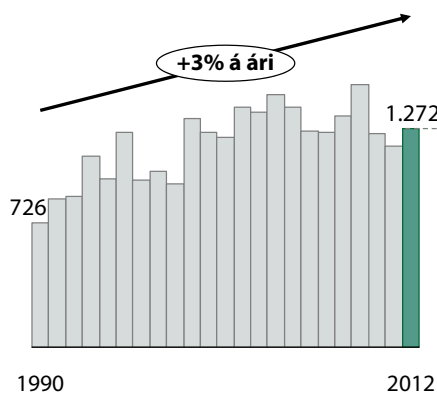
Í dag þiggur nær einn af hverjum tíu einstaklingum á vinnualdri örorkulífeyri.

Mynd 4.4

Hraðari fjölgun öryrkja en áður og lágt þátttökuhlutfall þeirra á vinnumarkaði er áhyggjuefni fyrir íslenskt samfélag

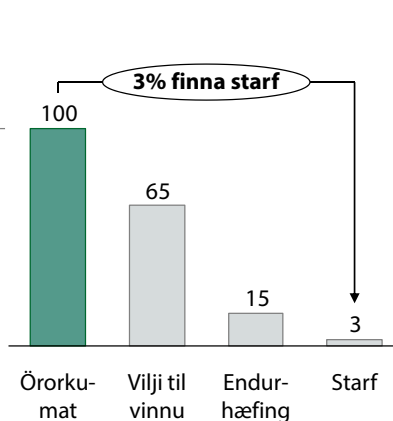
Sífelld fleiri eru greindir með örorku ...

Fjöldi nýgreindra 75% öryrkja



... og aðeins 3% þeirra finna starf

Hlutfall örorkulífeyrisþega



Heimild: Samráðsvettvangur um aukna hagsæld á Íslandi

Veruleg hættu er á að heilbrigðiskerfi Íslendinga í núverandi mynd verði hinu opinbera ofviða í náinni framtíð.

vegna veikinda eða slysa í lengri tíma en nauðsynlegt er. Þá er samkeppnishæft heilbrigðiskerfi hluti af aðdráttarafli ríkja í alþjóðlegri samkeppni um vinnuafli.

Veruleg hættu er á að heilbrigðiskerfi Íslendinga í núverandi mynd verði hinu opinbera ofviða í náinni framtíð. Útgjöld til heilbrigðismála fara undantekningalaust fram úr fjárveitingum og fjárfestingar í tækjabúnaði og aðstöðu hafa ekki staðið undir því sem nauðsynlegt er. Bæði rekstrarkostnaður og fjárfestingarþörf munu aukast verulega á næstu árum vegna öldrunar þjóðarinnar. Hlutfallsleg fækkun einstaklinga á vinnufærum aldri mun samhliða gera fjármögnun þessarar þjónustu enn erfiðari en raunin er í dag. Af þessum sökum er brýnt að ráðast í breytingar í málaflokknum áður en þjónustunni hrakar enn frekar.

Stjórnvöld standa frammi fyrir tveimur valkostum. Annað hvort þarf enn að auka við útgjöldin, og þungja þar með skattbyrði einstaklinga, eða auka hagkvæmni í rekstri heilbrigðiskerfisins. Í ljósi þess að útgjöldin þurfa að vaxa verulega á komandi árum til þess eins að viðhalda því þjónustustigi sem nú er til staðar telur Viðskiptaráð að seinni kosturinn sé í raun sá eini sem fær er í stöðunni.

Líkt og í öðrum málaflokkum er enginn skortur á tillögum til umbóta sem gætu aukið hagkvæmni í heilbrigðiskerfinu. Þrátt fyrir það hafa viðbrögð við núverandi vanda fyrst og fremst falist í aukningu fjárframlaga frá fyrri árum án þess að skilgreint hafi verið hvernig ætti að nýta það fjármagn. Það er því mat Viðskiptaráðs að sú stefna sem rekin hefur verið af stjórnvöldum

Heilbrigðismál: veigamikil tækifæri vannýtt

Það fyrsta sem stjórnvöld geta gert til að sporna við ósjálfbærri útgjaldapróun er að innleiða þær veigamiklu hagræðingartillögur sem þegar liggja fyrir. Þar má meðal annars nefna eftirfarandi tillögur:¹⁹

- **Þjónustustýring.** Aðgengi sjúklinga er nokkurn veginn óheft að hvoru tveggja sérfræðilæknum og bráða-, dag- og göngudeildum. Breyta ætti greiðsluþátttöku þannig að sjúklingar hafi hvata til að sækja þjónustu heilsugæslu áður en þeir leita annað. Þetta myndi draga úr álagi á sjúkrahús og sérfræðilækna.
- **Kostnaðargreining.** Í dag leggur ríkissjóður heilbrigðisstofnunum til tugmilljarða fjárframlög án þess að fyrir liggja skilgreining á því hvaða þjónustu þessar stofnanir eru skuldbundnar til að veita. Með því að tengja fjárframlög til heilbrigðisstofnana í auknum mæli við þá þjónustu sem er raunverulega veitt mætti auka gagnsæi í fjárveitingum og koma á samkeppni þeirra á milli.
- **Fjármögnun eftir forskrift.** Í dag ræður umfang og staðsetning heilbrigðisstofnana fjárframlögum til ólíkra svæða. Þess í stað ættu fjárframlög að miða við þörf notenda fyrir heilbrigðisþjónustu á hverju svæði, að teknu tilliti til fjölda íbúa, aldurssamsetningar og félagslegra þátta.

¹⁹ Tillögur um þjónustustýringu, fjármögnun eftir forskrift, aukið sjálfstæði heilbrigðisstofnana og rafræna sjúkraskrá koma frá verkefnisstjórn Samráðsvettvangs um aukna hagsæld á Íslandi. Nánari upplýsingar um útfærslu tillagnanna má finna á vefsíðu Samráðsvettvangsins.

- **Aukið sjálfstæði heilbrigðisstofnana.** Í dag þarf starfsfólk að vinna á fleiri en einum stað til að samþætta launakröfur við faglegan metnað. Frelsi stofnana í launamálum og flæði þekkingar þeirra á milli myndi koma í veg fyrir að slíkt fyrirkomulag væri nauðsynlegt. Afleiðingin væri aukin sérhæfing starfsfólks og bætt þjónusta í öllum hlutum heilbrigðiskerfisins
- **Rafræn sjúkraskrá.** Í dag eru tugir skráningarkerfa í notkun innan heilbrigðiskerfisins, ýmist á rafrænu eða pappírformi. Kerfin er oft erfitt að tengja saman og þau styðja illa við vinnuferla heilbrigðisstarfsfólks. Samræmd sjúkraskrá myndi bæta ákvarðanatöku heilbrigðisstarfsfólks, auka öryggi sjúklinga og draga úr tvíverknaði við skoðanir og rannsóknir.

Allar ofangreinar lausnir eru flóknar, tímafrekar og kostnaðarsamar þegar kemur að innleiðingu en ávinningurinn er verulegur þegar til lengri tíma er litið. Þrátt fyrir að þessar tillögur hafi legið fyrir árum saman og stór hluti Vesturlanda hafi þegar innleitt þær hefur verkefnið hingað til reynst íslenskum stjórnvöldum ofviða. Það er mat Viðskiptaráðs að það einokunarumhverfi sem íslenskri heilbrigðisþjónustu hefur verið útbúið sé ein stærsta orsök þess. Engin samkeppni ríkir á veigamiklum sviðum heilbrigðisþjónustu og sjúklingar hafa ekki val um að fara annað. Fyrir vikið hægir á jákvæðum breytingum í íslensku heilbrigðiskerfi, eins og mörg dæmi eru um.

við fjármögnun heilbrigðiskerfisins hafi runnið sitt skeið. Lausnir síðustu áratuga eru fullreyndar og því þarf að endurskoða nálgun stjórnmalanna frá grunni í þessum mikilvæga málaflokki. Meðfylgjandi umbótatillögur ráðsins ættu að vera leiðarljós stjórnvalda í þeim efnum.

4. Innkaup

Í dag nema opinber innkaup um 18% af þjóðarframleiðslu.²⁰ Árið 2011 keypti ríkið vörur og þjónustu fyrir um 90 milljarða²¹ og við þá upphæð bætast innkaup sveitarfélaga. Kjör hins opinbera við innkaup skipta því verulegu máli þegar kemur að hagkvæmni í opinberum rekstri. Önnur Norðurlandaráki hafa lagst í umfangsmiklar úttektir og endurbætur á fyrirkomulagi opinberra innkaupa. Markmið þeirra hefur verið að nýta betur stærð hins opinbera til að ná fram hagstæðari kjörum í innkaupum en ellegar væri hægt.

Ísland er eftirbátur grannríkjanna þegar kemur að endurbótum á fyrirkomulagi innkaupa. Hjá ríkinu eru sameiginleg innkaup langt undir mögulegu hámarki og dæmi um að ólíkar stofnanir kaupi sömu vörur á ólíkum kjörum. Þannig er hlutfall sameiginlegra innkaupa af heildarinnkaupum ríkisstofnana um 23% í skrifstofuvörum, 15% í tilfelli þjónustu og ráðgjafar og 8% í sjúkrahúsvörum, svo nokkur dæmi séu tekin.²² Því eru sterkar vísbendingar um að hið opinbera nýti ekki kaupstyrk sinn sem skyldi til að tryggja sér hagstæð kjör.

Það má leiða að því líkur að ofangreind hlutföll sameiginlegra innkaupa séu enn lægri á sveitastjórnarstiginu. Sveitarfélögin hafa ekki samræmdar útboðsreglur og engin útboðsmörk eru á innlendum innkaupum þeirra. Í ofanálag skortir kæruleiðir fyrir þáttakendur í útboðum hjá

Hjá ríkinu eru sameiginleg innkaup langt undir mögulegu hámarki og dæmi um að ólíkar stofnanir kaupi sömu vörur á ólíkum kjörum.

²⁰ Vefsíða Ríkiskaupa. Slóð: <http://www.rikiskaup.is/um-rikiskaup/>

²¹ Sjá tillögur verkefnisstjórnar Samráðsvettvangs um aukna hagsæld á Íslandi

²² Sjá tillögur verkefnisstjórnar Samráðsvettvangs um aukna hagsæld á Íslandi

Ávinningur af endurbótum á opinberum innkaupum er mikill.

sveitarfélögum auk þess sem ferlar eru ógagnsæir. Fyrirkomulag innkaupa á sveitastjórnarstiginu er því enn óhagkvæmara en hjá ríkinu.

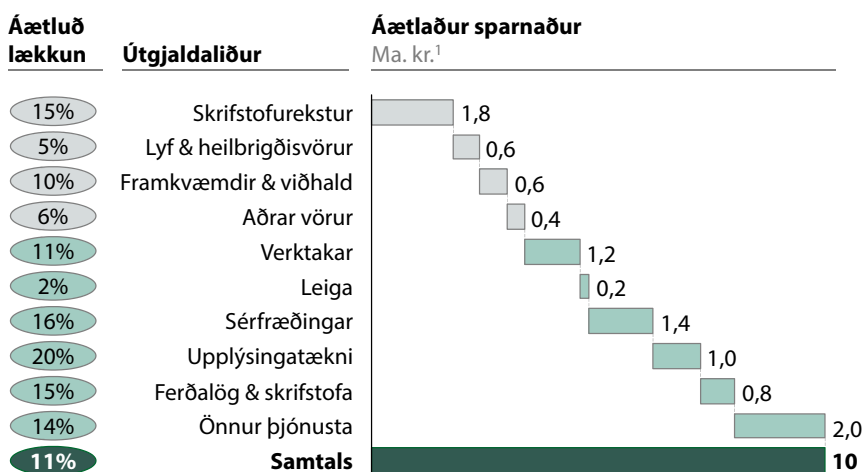
Ávinningur af endurbótum á opinberum innkaupum er mikill (mynd 4.5). Aukin skilvirkni í innkaupum næst fyrst og fremst með heildstæðri innkaupastefnu sem ekki er til staðar í dag. Til að fá yfirsýn yfir innkaup hins opinbera og ná fram hagræðingu væri eðlilegt að Ríkiskaup önnuðust samhæfingu vinnubragða ráðuneyta og ríkisstofnana við opinber innkaup. Þá þyrfti einnig að fella sveitarfélögin undir innkaupareglur ríkisins. Stefnu stjórnvalda ætti síðan að fylgja eftir með markvissu eftirliti með opinberum innkaupum. Slíkt eftirlit gæti til að mynda verið í höndum Ríkiskaupa eða fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Samhliða ofangreindu þarf að skerpa á ábyrgð forstöðumanna ríkisstofnana á innkaupum. Í lögum um opinber innkaup er kveðið á um að ráðuneyti, stofnanir og fyrirtæki í eigu ríkisins skuli skipa sérstakan ábyrgðarmann innkaupa. Honum ber að fylgjast með að innkaup viðkomandi ráðuneytis, stofnunar eða fyrirtækis séu í samræmi við gildandi lög og reglur um opinber innkaup og innkaupastefnu ríkisins. Ákvæðið er hins vegar orðað með almennum hætti og virðist ekki fylgt nógu fast eftir auk þess sem það nær ekki yfir starfsemi sveitarfélaga.

Endurbætur á fyrirkomulagi opinberra innkaupa hafa átt sér stað um nær allan heim og breytingarnar eru ávallt gerðar með sambærilegum hætti. Það er því borðleggjandi fyrir íslensk stjórnvöld að nýta sér þá alþjóðlegu þekkingu sem byggst hefur upp við endurbætur á fyrirkomulagi innkaupa í öðrum þjóðríkjum.

Mynd 4.5

Úttekt á opinberum innkaupum leiddi í ljós að áætlaður sparnaður við umbætur í málaflokknum nemur um 10 ma. kr. á ári fyrir ríkissjóð



¹ Áætlunin á einungis við um ríkissjóð. Vegna skorts á sambærilegum gögnum fyrir sveitastjórnarstigið er því sleppt í þessari áætlun, en samkvæmt úttektinni gæti hlutfallslegur sparnaður þar verið hærri

Heimild: Samráðsvettvangur um aukna hagsæld á Íslandi

4.2 Umgjörð verðmætasköpunar

Samhliða því að veita þjónustu sína með sem hagkvæmustum hætti ættu stjórnvöld að skapa umgjörð sem styður við verðmætasköpun. Umgjörð verðmætasköpunar þarf að vera hagfelld á öllum stigum stjórnkerfisins (mynd 4.6). Í fyrsta lagi setja löggjafinn og stjórnvöld þær leikreglur, lög og reglugerðir sem einstaklingar fara eftir. Í öðru lagi hefur fyrirkomulag stofnana hins opinbera áhrif á skilvirkni þess eftirlits og þjónustu sem veitt er. Loks eru vinnubrögð stjórnsýslu lykilþáttur í umgjörð verðmætasköpunar.

1. Regluverk

Sú umgjörð sem löggjafinn setur einstaklingum og fyrirtækjum skapar þeim skyldur og réttindi. Við mótun þeirrar umgjörðar ættu stjórnvöld að líta til alþjóðlegra fyrirmynda í sem ríkustum mæli. Samningur Íslands um aðild að Evrópska efnahagssvæðinu (EES) gegnir þar veigamiklu hlutverki. Stór hluti íslenskra laga kemur frá Evrópusambandinu í gegnum samninginn. Hann veitir íslenskum fyrirtækjum og ríkisborgum aðgang að innri markaði Evrópusambandsins, en sá aðgangur hefur stuðlað að verulega bættum lífskjörum héraendis frá því hann var tekinn upp fyrir um 20 árum.

Innleiðing á regluverki EES hefur hins vegar verið ábótavant hér á landi. Stjórnvöld hafa í of miklum mæli innleitt regluverkið með meira íþyngjandi hætti en lágmarkskröfur kveða á um. Þessa stefnu stjórnvalda mætti nefna „EES plús“, sem endurspeglar að það regluverk sem innleitt er héraendis er oft og tíðum umfangsmeira en í öðrum aðilarríkjum.

Það er mat Viðskiptaráðs að „EES mínus“ sé ákjósanlegri stefna við innleiðingu regluverks ESB hér á landi. Í því felst að við innleiðingu séu heimildir til undanþága frá ákveðnum ákvæðum nýttar til að tryggja að tilskipanir og reglugerðir EES samningsins séu innleiddar með sem minnst íþyngjandi hætti. Til að svo megi verða þarf hins vegar að koma til hugarfarsbreyting stjórnvalda og aukið samstarf við þá aðila sem nýtt regluverk nær yfir.

Núverandi stjórnvöld hafa sýnt þessum sjónarmiðum skilning, meðal annars með eftirfarandi ákvæðum í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar:

„Ríkisstjórnin mun beita sér fyrir endurskoðun regluverks atvinnulífsins með einföldun og aukna skilvirkni þess að leiðarljósi. Markmið hennar verður að minnka skrifræði og einfalda

Umgjörð verðmætasköpunar þarf að vera hagfelld á öllum stigum stjórnkerfisins.

Mynd 4.6

Leikreglur hins opinbera eru ákvarðaðar á þremur ólíkum stigum og eru bæði hlutverk og markmið ólík á hverju stigi

Stig	Hlutverk og markmið
1 Regluverk	<ul style="list-style-type: none"> Stjórnvöld setja þær leikreglur sem farið er eftir Löggjöf þarf að vera skýr og lágmarka þarf þær byrðar sem regluverk leggur á einstaklinga og fyrirtæki
2 Stofnana-umgjörð	<ul style="list-style-type: none"> Skipulag stjórnkerfisins og opinberra rekstrareininga Umgjörðin þarf að vera sem einföldust til að þjónusta við einstaklinga og fyrirtæki sé skilvirk
3 Stjórnsýsla	<ul style="list-style-type: none"> Stjórnsýslan hefur umsjón með allri opinberri starfsemi Vinnubrögð á öllum stigum stjórnsýslu þurfa að vera fagleg og þjónustumiðuð svo óþægindi séu lágmarkuð

samskipti við opinbera aðila um leið og kostnaði er haldið niðri.

Sérstakt markmið er að engar nýjar íþyngjandi reglur verði innleiddar fyrir atvinnulífið án þess að um leið falli brott jafnveigamiklar kvaðir. Þannig munu heildaráhrif regluverksins þróast í rétta átt.“

Þessi stefna er til þess fallin að ýta undir nýliðun og samkeppni á innlendum mörkuðum. Regluverk leggst þyngst á smærri fyrirtæki, þar sem þau hafa síður bolmagn til að starfa í flóknu rekstrarumhverfi en þau sem stærri eru. Einfaldara regluverk dregur þannig úr aðgangshindrunum og auðveldar nýjum aðilum að efna til samkeppni við þá aðila sem fyrir eru á samkeppnismörkuðum. Að sama skapi dregur einföldun regluverks úr kostnaði hins opinbera við frekari reglusetningu og eftirfylgni til að tryggja að nýju regluverki sé fylgt. Hvort tveggja er til þess fallið að auka framleiðni.

2. Stofnanaumgjörð

Líkt og með regluverk ætti grundvallarsjónarmið við mótnun stofnanaumgjardar að vera einfaldleiki og gæði. Í því felst að opinberar stofnanir séu færri frekar en fleiri, að þær nái þeirri stærð sem nauðsynleg er til að sinna hlutverkum sínum með fullnægjandi hætti og að skörun í verkefnum þeirra sé lágmörkuð. Á þessu hafa verið miklir vankantar á Íslandi.

Sérstaklega er brýnt að ráðuneyti, æðstu stofnanir framkvæmdavaldsins, séu nægjanlega sterk til að starfa með sjálfstæðum og faglegum hætti. Í ráðuneytunum fer fram margvísleg stefnumótun og reglusetning og fjöldi aðila hefur hagsmuni af því að ákvarðanir þeirra séu með tilteknum hætti. Séu ráðuneytin lítil og sérhæfð er aukin hætta á *regluverksyfirtöku* (e. regulatory capture) þessara

stofnana af hagsmunaaðilum á starfssviði viðkomandi ráðuneytis, sem hafa þá of mikil áhrif á ákvarðanir þeirra á kostnað almannahagsmuna. Ráðuneyti sem snúa að starfsumhverfi einstakra atvinnugreina eru sérstaklega viðkvæm fyrir slíkri hættu, eins og dæmi eru um í öðrum ríkjum.

Í þessu samhengi var fækkun ráðuneyta úr tólf í átta jákvæð. Þar var sérstaklega horft til þess að sameina ráðuneyti sem áður höfðu málefni einstakra atvinnugreina á sinni könnu. Þannig urðu til stærri ráðuneyti með aukna burði til að móta heildræna stefnu. Viðsnúningur núverandi stjórnvalda, sem þegar hafa fjölgað ráðuneytum úr átta í tíu, er því óheillaþróun. Það er von Viðskiptaráðs að stjórnvöld breyti um stefnu þegar kemur að fjölda ráðuneyta og horfi frekar til þess að fækka þeim en fjölga í framtíðinni.

Einnig þarf að horfa til sameiningar stofnana. Íslenskar stofnanir eru almennt of litlar, en hjá um helmingi þeirra starfa færri en 25 starfsmenn (mynd 4.7). Geta minni stofnana til að byggja upp faglega þekkingu og sérhæft starfsfólk er minni, sem má sjá á því að hlutfall starfsfólks í stoðþjónustu er um 50% hærra en hjá stærri stofnunum. Það dregur úr burðum þeirra til að veita kjarnaþjónustu og veldur óhagræði í rekstri þeirra.

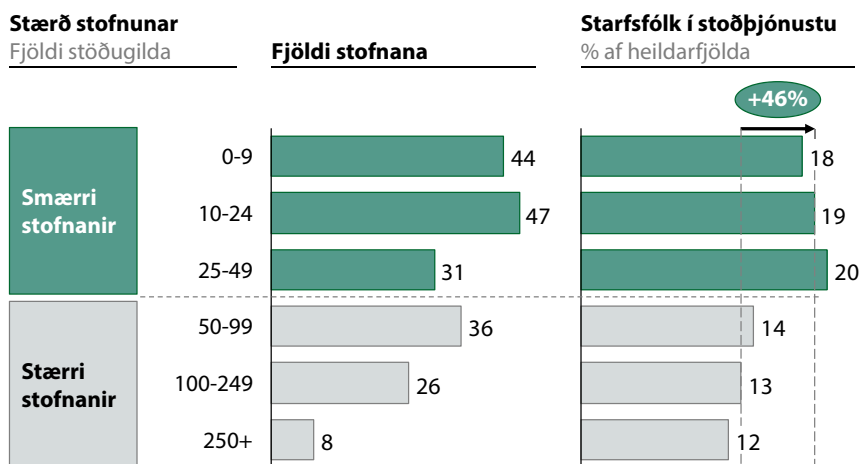
Í sumum tilfellum er jafnframt óljóst hvaða málaflokkar tilheyra hverri stofnun og því kemur fyrir að skörun sé í verkefnum stofnana. Þess háttar fyrirkomulag kann að leiða til tvíverknaðar í stjórnsýslunni og eykur einnig líkur á því að sambærileg mál hljóti mismunandi meðferð, sem er í andstöðu við jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar.

Til viðbótar við óhagræði sem fylgir rekstri margra fámennra stofnana geta slíkar stofnanir átt erfitt með að laða til sín hæft starfsfólk. Hjá smáum stofnunum er hætt við faglegri

Íslenskar stofnanir eru almennt of litlar, en hjá um helmingi þeirra starfa færri en 25 starfsmenn.

Mynd 4.7

Meirihluti stofnana hins opinbera eru smáar í sniðum þrátt fyrir að smæðin torveldi sérhæfingu og dragi úr burðum til að veita fullnægjandi þjónustu



Heimild: Samráðsvettvangur um aukna hagsæld á Íslandi

einangrun starfsfólksins og þar eru framamöguleikar takmarkaðir.²³ Afleiðingar þess eru enn lakari gæði þeirrar þjónustu sem viðkomandi stofnun veitir.

Viðskiptaráð telur að setja eigi viðmið um lágmarksstærð stofnana og leita leiða til að sameina sem flestar stofnanir hins opinbera. Af því myndi hljóta margvíslegur ávinningur. Framleiðni myndi aukast, gæði opinberrar þjónustu batna og kostnaður lækka, meðal annars vegna aukinnar sérhæfingar, lægra hlutfalls stjórnenda og starfsmanna í stoðþjónustu, og hagkvæmari rekstrar.

3. Stjórnsýsla

Í stjórnsýslunni er fylgt eftir þeirri stefnu sem stjórnvöld setja. Það er til dæmis gert með leyfisveitingum, afgreiðslu beiðna og eftirliti. Til að lágmarka óhagræði einstaklinga af því að fylgja eftir þeim margvíslegu kvöðum sem stjórnvöld leggja á þá er því brýnt að skýr rammi sé um þær reglur sem eru í gildi hverju sinni. Þannig skiptir til að mynda miklu máli að upplýsingagjöf og leiðbeiningar liggi fyrir með fullnægjandi hætti. Til viðbótar

við framangreint er brýnt að stjórnsýsla sé gagnsæ. Þannig má koma í veg fyrir ólíkar niðurstöður í sambærilegum málum og tryggja betur jafnræði með aðilum í samræmi við jafnræðisreglu. Séu ofangreind sjónarmið höfð að leiðarljósi getur stjórnsýslan sinnt hlutverki sínu með sem minnstum neikvæðum áhrifum á þá sem fylgja eiga lögum og reglum.

Þessum sjónarmiðum hefur hins vegar ekki verið fylgt í nægjanlegum mæli hérlandis. Algengt er að skortur sé á leiðbeiningum hjá stofnunum, afgreiðslutími mála sé langur og ógagnsæi sé um úrskurði og tulkunar. Þá liggur ekki alltaf ljóst fyrir hvaða reglur gilda í hverjum málaflokki og hvaða stjórnvald fer með hvern þeirra. Þessi skortur á gagnsæi getur haft þau áhrif að einstaklingar eigi erfðara með að glöggva sig á framkvæmd stjórnvalda sem elur á tortryggni þannig að málsaðilar kunna að efast um að þeir hafi hlotið réttláta málsmeðferð.

Stofnunum ætti því eins og frekast er unnt að vera skylt að birta niðurstöður fordæmisgefandi ákvarðana sinna sem og ákvarðandi

Algengt er að skortur sé á leiðbeiningum hjá stofnunum, afgreiðslutími mála sé langur og ógagnsæi sé um úrskurði og tulkunar.

²³ Skýrsla nefndar um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana, 2000.

bréf með ópersónugreinanlegum hætti, eftir því sem við á. Með þeim hætti gætu aðrir litið til þeirra fordæma sem skapast hafa og þannig áttað sig betur á gildandi reglum og framkvæmd viðkomandi

stjórnvalds. Þá þarf að bæta leiðbeiningar og auka upplýsingagjöf víða í stjórnvísunni. Breytingar í þá veru myndu draga úr óhagræði einstaklinga og stuðla að styttri málsmeðferðartíma.

Tækifæri til umbóta í opinberu eftirliti

Eftirlitsstofnanir ættu að sinna hlutverki sínu með þeim hætti að það hafi sem minnst neikvæð áhrif á þá sem fylgja eiga lögunum. Svo virðist sem að þessu markmiði hafi ekki verið náð hér á landi og í þessum málaflokki eru mörg tækifæri til umbóta. Hér eru rakin nokkur dæmi.

Skattyfirvöld

Víða er pottur brotinn í stjórnvísun skattyfirvalda. Upplýsingagjöf og leiðbeiningar eru oft af skornum skammti og úrskurðir og ákvarðandi bréf eru ekki birt nema í undantekningartilfellum. Þá er málsmeðferðartími í skattamálum almennt langur. Taka má yfirsattanefnd sem dæmi. Málsmeðferðartími hjá yfirsattanefnd var að meðaltali 270 dagar árið 2012²⁴ og yfir 200 dagar árið 2013.²⁵ Þá hefur skort mjög á gagnsæi um úrskurði nefndarinnar, þrátt fyrir að á henni hvíli lagaskylda um að birta helstu úrskurði sína. Nefnd um athugun á stjórnvísun skattamála gerði athugasemd við þetta í skýrslu sinni og taldi hlutfall birtra úrskurða yfirsattanefndar óásættanlegt.²⁶

Einnig er það með brýnni umbótum í stjórnvísun skattamála að gera skýran greinarmun á skatteftirliti og skattrannsóknum. Hingað til hafa óljós mörk verið í framkvæmd á milli þeirra mála sem tekin eru til meðferðar hjá eftirlitsskrifstofu ríkisskattstjóra annars vegar og skattrannsóknarstjóra ríkisins hins vegar. Eins og fyrirkomulagið er í dag er veruleg hætta á því að jafnræðis sé ekki gætt á milli aðila og sambærileg mál fái mismunandi meðferð eftir því hvaða aðili tekur þau fyrir. Hefur embætti skattrannsóknarstjóra margsinis bent á þetta vandamál í ársskýrslum sínum.²⁷

Gjaldeyriseftirlit Seðlabanka Íslands

Vegna umfangsmikilla takmarkana sem kveðið er á um í gjaldeyrisreglum er verulegur hluti alþjóðlegrar atvinnustarfsemi íslenskra fyrirtækja háður undanþágu frá höftum. Gjaldeyrishöft hafa því mikil áhrif á rekstur þessara fyrirtækja og framtíðarmöguleika til verðmætasköpunar í hagkerfinu. Ein árangursríkasta leiðin til að draga úr skaðsemi haftanna er að tryggja að ferlið við veitingu undanþága frá höftum sé skilvirkt og gagnsætt. Það hefur því miður ekki verið raunin undanfarin ár og eru margvíslegir annmarkar á stjórnvísun framkvæmd gjaldeyriseftirlits Seðlabankans.

²⁴ Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2013). Stjórnvísun skattamála - Athugun á stjórnvísun skattamála með tilliti til réttaröryggis, jafnræðis og skilvirkni, bls. 26.

²⁵ Skýrsla um starfsemi yfirsattanefndar á árinu 2013, bls. 6. Síðan skýrslan kom út hefur yfirsattanefnd birt fleiri úrskurði. Hlutfall birtra úrskurða er þó enn undir 10%.

²⁶ Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2013). Stjórnvísun skattamála - Athugun á stjórnvísun skattamála með tilliti til réttaröryggis, jafnræðis og skilvirkni, bls. 41.

²⁷ Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2013). Stjórnvísun skattamála - Athugun á stjórnvísun skattamála með tilliti til réttaröryggis, jafnræðis og skilvirkni, bls. 33.

Engin hámarksafgreiðslutími er á afgreiðslu undanþágubeiðna og hefur óvissan um það hvenær beiðnir verða afgreiddar áhrif á rekstur fyrirtækja sem þurfa slíka undanþágu í sinni starfsemi. Afgreiðslutíminn hefur almennt verið mjög langur og eru dæmi þess að fyrirtæki hafi beðið í 9 mánuði eftir niðurstöðu gjaldeyriseftirlitsins án þess að það hafi verið upplýst um ástæður tafa eða hvenær niðurstöðu væri að vænta. Jafnvel eru dæmi um að beiðni hafi ekki verið svarað, þótt yfir 3 ár hafi liðið frá því hún var lögð fram.

Til viðbótar við óhagræðið sem fylgir löngum afgreiðslutíma skortir verulega upp á að fullnægjandi leiðbeiningar séu veittar um skilyrði fyrir undanþágum frá höftum. Enn fremur eru ákvarðanir gjaldeyriseftirlitsins ekki birtar svo það er erfitt fyrir umsækjendur að átta sig á því hvernig framkvæmd gjaldeyriseftirlitsins er háttað og hvort jafnræðis sé gætt milli umsækjenda.

Samkeppniseftirlitið

Eins og á við um margar eftirlitsstofnanir er málsmeðferðartími hjá Samkeppniseftirlitinu oft og tíðum langur og leiðbeiningar af skornum skammti. Meðal annars skortir þar leiðbeiningar um markaði og skýr skilyrði fyrir undanþágum vegna samruna.²⁸ Lægju slíkar leiðbeiningar fyrir myndi afgreiðslutími hjá stofnuninni að öllum líkindum styttest. Til lengri tíma er skýrari rammi og umfangsmeiri útgáfa leiðbeininga til þess fallin að skapa aukna vissu, auðvelda eftirfylgni og létta á umfangi verkefna Samkeppniseftirlitsins.

En það er ekki einungis hinn langi málsmeðferðartími og skortur á leiðbeiningum sem valda óhagræði í samkeppnismálum. Það sem er jafnvel óheppilegra er að í einhverjum tilvikum er óljóst á forræði hvaða stofnunar mál eru. Póst- og fjarskiptastofnun er til að mynda með lögum falið hlutverk sem skarast við hlutverk Samkeppniseftirlitsins. Slík skörun veldur óhagræði í rekstri viðkomandi stofnana en hún getur einnig orsakað óhagræði fyrir aðila máls sem ekki er skýrt hvort heyrir undir Póst- og fjarskiptastofnun eða Samkeppniseftirlitið.

²⁸ Í norsku samkeppnislögunum má finna ákvæði um skyldu eftirlitsins til að gefa út leiðbeiningar um markaði, stöðu þeirra og hvað fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu beri að varast. Líta ætti til þessa fordæmis nágretta okkar ef ráðist verður í endurbætur á samkeppnislögum.



5. kafli

HVERNIG Á AÐ FJÁRMAGNA HIÐ OPINBERA?



Í fyrri köflum var farið yfir hlutverk og rekstur hins opinbera hérlendis. Öll sú starfsemi sem greint hefur verið frá krefst fjármögnunar í formi skatta. Auk þess að fjármagna eigin rekstur fer hið opinbera með margvíslega eignarhluti og gengst undir ýmiss konar skuldbindingar. Þessir tveir þættir – skattar annars vegar og efnahagsleg umsvif hins

opinbera hins vegar – hafa veruleg áhrif á verðmætasköpun og þar með þau lífskjör sem einstaklingar búa við. Hér verður bæði fjallað um hvernig núverandi fyrirkomulagi er háttað og tillögur Viðskiptaráðs um breytingar sem eru til þess fallnar að styðja betur við bætt lífskjör.

5.1 Einkenni góðra skattkerfa

Hinn yfirgripsmikli rekstur hins opinbera sem greint hefur verið frá er að nær öllu leyti fjármagnaður með sköttum. Skattkerfið hefur margvísleg áhrif á tekjur, kaupmátt, lífskjör og hegðun einstaklinga en þau áhrif eru almennt neikvæð. Mikið umfang skattkerfisins í vestrænum ríkjum gerir það að verkum að lágmarkun neikvæðra áhrifa þess skiptir miklu máli fyrir samkeppnishæfni og lífskjör.

Í gegnum tíðina hefur mikið verið ritað um æskileg einkenni skattkerfa. Að mati Viðskiptaráðs þarf skattkerfi að hafa fjögur megin einkenni til að teljast gott. Það þarf að vera allt í senn: skilvirkt, einfalt, samkeppnishæft og stöðugt (mynd 5.1).

1. Skilvirkni

Skattar draga almennt úr hvötum einstaklinga til verðmætaskapandi athafna, hvort sem það er til að afla tekna, leggja fyrir sparnað eða stunda viðskipti með vörur og þjónustu. Þannig eru skattar á launagreiðslur vinnuletjandi og draga úr vinnuframlagi einstaklinga miðað við það sem þeir myndu annars sjálfir kjósa. Þá dregur fjármagnstekjuskattur úr sparnaði og þar með fjárfestingu og skattar á vörur draga úr umfangi viðskipta með þá vöruflokka sem skattlagðir eru.

Til undantekninga frá þessari reglu heyra tilfelli þar sem skattar eru lagðir á athafnir sem hafa *neikvæð ytri áhrif* (e. negative externalities).

Mikið umfang skattkerfisins í vestrænum ríkjum gerir það að verkum að lágmarkun neikvæðra áhrifa þess skiptir miklu máli fyrir samkeppnishæfni og lífskjör.

Mynd 5.1

Fjögur einkenni lýsa best þeim skattkerfum sem lágmarka neikvæð áhrif á lífskjör

Einkenni	Skýring
1 Skilvirkt	<ul style="list-style-type: none"> Flestir skattar bjaga hvata til verðmætasköpunar, t.d. eru tekjuskattar vinnuletjandi og fjármagnsskattar draga úr sparnaði. Skilvirkt skattkerfi er því miðað að því að lágmarka slík áhrif
2 Einfalt	<ul style="list-style-type: none"> Einfalt skattkerfi dregur úr vinnu hjá hinu opinbera við innheimtu og eftirlit. Þá dregur það einnig úr byrði fyrir fyrirtæki, sér í lagi lítil og meðalstór fyrirtæki sem hafa minni burði til að sérhæfa sig í skattskilum
3 Samkeppnishæft	<ul style="list-style-type: none"> Fyrirtæki, fólk og fjármagn færast til ríkja með lága skatta. Samkeppnishæft skattkerfi miðast við að skattleggja hreyfanlega skattstofna minna en annars staðar
4 Stöðugt	<ul style="list-style-type: none"> Kostnaður við innleiðingu breytinga á skattkerfinu er mikill, bæði vegna vinnu og aukinnar rekstraráhættu fyrirtækja. Stöðugt skattkerfi lágmarkar þann kostnað með fáum breytingum með löngum fyrirvara

Heimild: Viðskiptaráð Íslands

Dæmi um slíkt er akstur bifreiða. Ökumenn gera ekki ráð fyrir kostnaði við uppbyggingu og viðhald vegakerfisins sem hlýst af akstri þeirra og aka því í meiri mæli en er þjóðhagslega hagkvæmt, sé ekki innheimt gjald af notkun þeirra á vegakerfinu. Skattar á eldsneyti draga úr akstri og geta þannig fært akstur nær því sem telst þjóðhagslega hagkvæmt. Þó þarf að gæta þess að slík skattlagning fari ekki fram úr þeim ytri áhrifum sem hin skattlagða hegðun hefur í för með sér. Þannig ættu tekjur hins opinbera ekki að fara fram úr kostnaði þess við uppbyggingu og viðhald vegakerfisins í tilfalli eldsneytisgjalda.

Skattkerfi telst skilvirkt ef letjandi áhrif þess á verðmætastapandi athafnir einstaklinga eru með lægsta móti. Neikvæð áhrif skatta á hegðun aukast sífellt hraðar eftir því sem skatthlutföll hækka. Því er lykileinkenni skilvirks skattkerfis að skattstofnar séu breiðir og skatthlutföll lág. Á það jafnt við um skattlagningu á vinnu, fjármagn og neyslu einstaklinga. Ljóst er að héraendis eru mörg tækifæri til úrbóta hvað þetta varðar.

2. Einfaldleiki

Með einföldu skattkerfi er dregið úr verðmætastapi sem óhjákvæmilega hlýst af innheimtu skatta. Þar skiptir máli að umsýsla við innheimtu skatta sé lágmarkuð. Jafn mikilvægt er að skattgreiðendur þurfi að eyða sem minnstum tíma og verðmætum í að læra á skattkerfið.

Hjá hinu opinbera þarf færri starfsmenn til þess að sjá um innheimtu og eftirfylgni ef skattkerfið er einfalt og þannig geta umtalsverðir fjármunir sparast. Árið 2013 voru unnin um 250 ársverk hjá Ríkisskattstjóra og rekstrarkostnaður stofnunarinnar nam um þremur milljörðum á árinu. Með einfaldara kerfi gæti hluti þessa mannauðs og fjármagns þess í stað skapað ný

verðmæti í einkageiranum og þannig stuðlað að bættum lífskjörum.

Mesti ávinningurinn af einföldu skattkerfi er þó meðal skattgreiðenda sjálfra, sem spara tíma og kostnað við að gera yfiröldum grein fyrir skattskyldum athöfnum sínum. Þannig má minnka þann tíma sem einstaklingar og fyrirtæki verja í gerð framtala eða aðkeypta þjónustu frá sérfræðingum. Slíkur kostnaður er sérstaklega íþyngjandi fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki og getur þannig skapað aðgangshindranir, dregið úr nýliðun og minnkað samkeppni í viðskiptalífnum. Í einföldu skattkerfi eru þessi áhrif lágmarkuð.

3. Samkeppnishæfni

Samhliða aukinni alþjóðavæðingu hafa skattstofnar orðið sífellt hreyfanlegri. Þannig geta einstaklingar til dæmist flust á milli landa til að bæta lífskjör sín ef skattar eru þeim óhagfelldir, sérstaklega eftir að búferlaflutningar einstaklinga innan EES-ríkja voru gerðir frjálssir. Því er eitt einkenna góðra skattkerfa að skattlagningu sé haldið í hófi samanborið við önnur ríki.

Þetta á einkum við um skatta á fjármagn. Stjórnendur fyrirtækja í alþjóðlegri starfsemi leitast við að lágmarka skattgreiðslur með því að flytja starfsemi félaganna og fjárfestingar þangað sem skattar eru lágir. Sé fyrirtækja- og fjármagnstekjuskattur hærri hér á landi en annars staðar hefur alþjóðleg atvinnustarfsemi og fjármagn því tilhneigingu til að færast úr landi, eins og dæmi eru um. Því ber að stíga sérstaklega varlega til jarðar þegar þess háttar skattlagning er til skoðunar.

4. Stöðugleiki

Kostnaður vegna breytinga á skattkerfinu getur verið umtalsverður. Fyrirtæki þurfa eftir atvikum að breyta verðum, launum og öðrum atriðum í bókhaldi sínu sem er bæði tímafrekt og kostnaðarsamt. Þannig leiða

Skattkerfi telst skilvirkt ef letjandi áhrif þess á verðmætastapandi athafnir einstaklinga eru með lægsta móti.

Tíðar breytingar á skattkerfinu draga úr fyrirsjáanleika og gera áætlanagerð bæði erfiðari og flóknari.

breytingar á skattkerfinu til þess að fyrirtæki þurfa í auknum mæli að verja tíma sínum í annað en verðmætaskapandi rekstur.

Auk þess draga tíðar breytingar á skattkerfinu úr fyrirsjáanleika og gera áætlanagerð bæði erfiðari og flóknari. Óvissa gerir rekstrarumhverfi fyrirtækja óhagstæðara en annars væri og eykur fjármögnunarkostnað sem hinn auknu óvissu nemur. Sú kostnaðaraukning dregur úr

fjárfestingum í atvinnulífi, sér í lagi í stærri verkefnum sem skila langtímaávinningi en krefjast stöðugleika til lengri tíma lítið.

Stöðugleiki er því mikilvægur eiginleiki góðs skattkerfis. Gott rekstarumhverfi fyrirtækja fæst með fáum breytingum sem tilkynnt er um með góðum fyrirvara. Þannig verða forsendur verðmætasköpunar til lengri tíma lítið sem best tryggðar.

5.2 Skattkerfið í dag

Íslenska skattkerfið hafði framangreind einkenni fyrir hrun fjármálakerfisins. Þannig var skattbyrði lág samanborið við önnur Norðurlandaráki, skattstofnar fáir og gagnsæir og lítið um umfangsmiklar breytingar á skattkerfinu. Í kjölfar fjármálakreppunnar hefur skattkerfinu hins vegar verið breytt til hins verra. Yfir hundrað skattbreytingar hafa verið gerðar og flestar þeirra fela í sér hækkun álagningarhlutfalla eða álagningu nýrra skatta. Skattahækkanir hafa þannig varðað veginn í opinberum fjármálum undanfarin ár og ef frá er talið þensluárið 2007 hafa skattar að raungildi aldrei verið hærri en í dag.

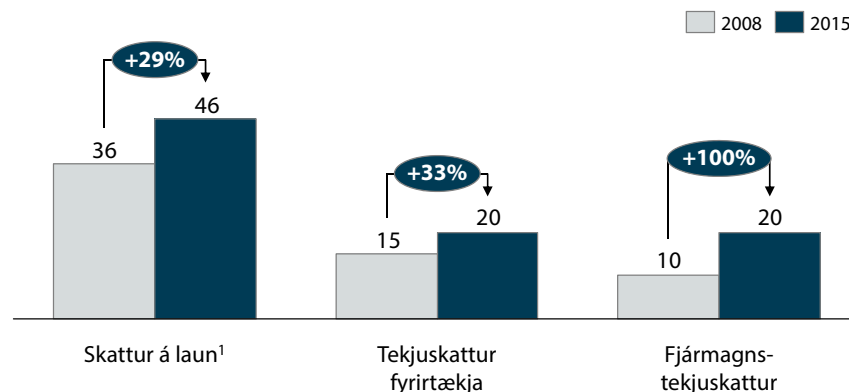
Þessa aukningu má fyrst og fremst rekja til hærri álagningar á þá skatta sem skila hinu opinbera hvað mestum tekjum. Þannig hafa umfangsmestu skattarnir allir hækkað verulega frá því fyrir hrun fjármálakerfisins (mynd 5.2). Þessar breytingar hafa brúað bilið í opinberum fjármálum til skemmri tíma lítið. Á móti kemur að breytingarnar hafa neikvæð áhrif á samkeppnishæfni Íslands til lengri tíma lítið. Afleiðing þess er að fólk, fyrirtæki og fjármagn hefur aukna hvata til að færa sig um set frá Íslandi samanborið við fyrri tíma. Því er þörf á að snúa þessari þróun við.

Mynd 5.2

Skattbyrði hefur þyngst í kjölfar falls fjármálakerfisins

Skattbyrði

Hlutfallsleg álagning nokkurra skatta, prósent



¹ Tekjuskattur einstaklingar í efsta þrepi og útsvar

Heimild: Hagstofa Íslands

Hið opinbera innheimti um 750 ma. kr. í skatta árið 2014, eða rúmlega 43% af landsframleiðslu Íslands. Skatttekjunum má skipta í fjóra flokka eftir tegund skattstofnsins: Vinnu, neyslu, fjármagn og auðlindir eða umhverfi (mynd 5.3). Skattar á vinnuafli skiluðu hinu opinbera mestum tekjum, en hlutdeild þeirra var 47% af heildartekjum. Þar á eftir komu skattar á neyslu með 32% hlutdeild. Skattar á fjármagn skiluðu 22% af heildartekjum en umhverfis- og auðlindaskattar voru veigaminni og höfðu 2% hlutdeild.

Skattar á vinnu

Skattar á vinnu eru stærsti tekjustofn hins opinbera, en ríki og sveitarfélög innheimta um 350 milljarða með sköttum á vinnu á hverju ári. Tekjuskattur einstaklinga og útsvar eru stærstu einstöku skattarnir á vinnuafli með samanlagt 75% hlutdeild af heildarsköttum á vinnu. Það sem eftir stendur er að mestu innheimt með tryggingagjaldi.

Skattar á vinnuafli hafa neikvæð áhrif á vinnuframlag einstaklinga og þar með lífskjör. Samanburður á vinnuframlagi íbúa vestan og austan Atlantsála rennir stoðum undir þá kenningu. Íbúar Vestur-Evrópu unnu litlu meira en íbúar Norður Ameríku á 8. áratug síðustu aldar en síðan þá hefur mikil breyting orðið á. Nú vinna íbúar Norður Ameríku allt að 50% meira en íbúar Frakklands, Þýskalands og Ítalíu.²⁹ Orsök þessara umskipta er talin vera skattlagning á vinnu, eða eins og Nóbelsverðlaunahafinn Edward Prescott komst að orði: „*allan mismun á vinnumarkaði milli Bandaríkjanna annars vegar og Þýskalands og Frakklands hins vegar er hægt að rekja til mismunar í skattkerfi landanna.*”³⁰

Yfir 50% jaðarskattur á millitekjufólk

Jaðarskattar skipta mestu máli þegar litið er til vinnuletjandi áhrifa skattheimtu. Með jaðarsköttum er átt við hve stór hluti af viðbótartekjum einstaklings er greiddur í skatt.

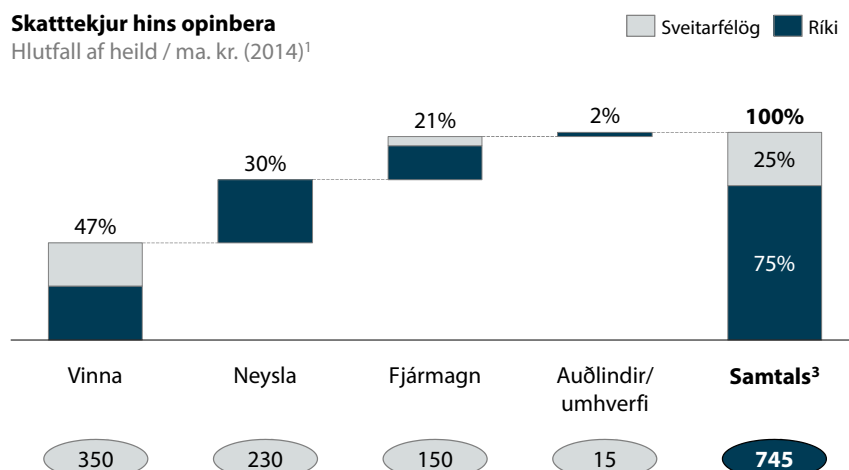
Skattar á vinnu eru stærsti tekjustofn hins opinbera, en ríki og sveitarfélög innheimta um 350 milljarða með sköttum á vinnu á hverju ári.

Mynd 5.3

Skatttekjur hins opinbera nema í dag um 750 ma. kr.

Skatttekjur hins opinbera

Hlutfall af heild / ma. kr. (2014)¹



¹ Áætlun fjárlagafrumvarps fyrir árið 2014

³ Til viðbótar við þetta fær hið opinbera 90 milljarða kr. í aðrar tekjur, að mestu þjónustutekjur, fjármagnstekjur og arðgreiðslur.

Heimildir: Hagstofa Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, Viðskiptaráð Íslands

²⁹ Prescott (2003), Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?

³⁰ Mankiw (2010), Slóð: <http://gregmankiw.blogspot.com/2010/01/rise-of-european-leisure.html>

Jaðarskattar eru yfir 50% á millitekjufólk sem er fjölmennasti hópur launþega hérlandis.

Þannig myndi 50% jaðarskattur til dæmis þýða að launþegi greiði um 50 krónur í skatt fyrir hverjar 100 krónur sem hann þénar. Oft er erfitt fyrir skattgreiðendur að gera sér grein fyrir jaðarsköttum þar sem ógagnsæi er mikið og flækjustig hátt. Ekki nægir að skoða skatta einvörðungu heldur þarf einnig að taka tillit til óbeinnar skattlagningar í formi lægri bóta vegna tekjutengingar, s.s. barna- og vaxtabóta. Því eru áhrif bótaskerðinga tekin með við mat á umfangi jaðarskatta.

Jaðarskattar eru yfir 50% á millitekjufólk sem er fjölmennasti hópur launþega hérlandis (mynd 5.4). Tekjuskerðandi áhrif barna- og vaxtabóta vega þar þungt og áhrif þeirra draga þannig úr hvötum viðkomandi einstaklinga til að sækjast eftir hærri launum. Það leiðir til dæmis til þess að einstaklingar í þessum hópi sækja sér síður frekari menntun og vinna færri vinnustundir en þeir myndu annars kjósa.

Samhliða háum jaðarskatti hækkar skattbyrði einstaklinga stigvaxandi eftir því sem tekjur þeirra eru hærri (mynd 5.5). Tekjuhærri einstaklingar

greiða því ekki einungis hærri upphæðir í skatt en þeir tekjulægri, heldur einnig herra hlutfall tekna sinna. Stigvaxandi skattheimta er varhugaverð að því leyti að hún getur stuðlað að atgervisflotta þeirra sem hæstar hafa tekjurnar á meðan einstaklingar með lægri tekjur sitja eftir. Slík þróun veldur því að skattstofninn dregst svo mikið saman að skattar á tekjulægri hópa – sem stigvaxandi skattheimtu er ætlað að hjálpa – þurfa að hækka til að tekjur hins opinbera af skattinum haldist óbreyttar.

Ógagnsæ skattheimta

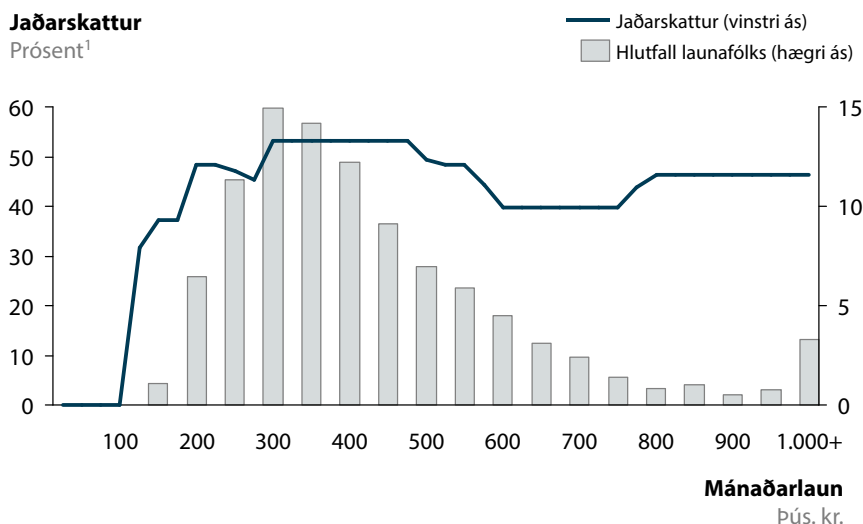
Auk staðgreiðslu einstaklinga eru ýmsir aðrir samningsbundnir þættir sem auka kostnað vinnuveitanda við að greiða starfsfólki laun (mynd 5.6). Fyrir hverjar 100 krónur sem vinnuveitandi greiðir í grunnlaun starfsmanns fara 49 krónur til viðbótar í önnur launategnd gjöld. Þar vega tryggingagjald og mótframlag í lífeyrissjóð þyngst. Að mati Viðskiptaráðs ættu stjórnvöld að leitast við að draga úr þessum mismun eftir fremsta megni. Þar liggur beinast við að lækka tryggingagjaldið.

Mynd 5.4

Jaðarskattar eru hæstir á millitekjufólk – fjölmennasta þjóðfélagshópurinn – og minni hvati fyrir þann hóp að auka tekjur sínar

Jaðarskattur

Prósents¹



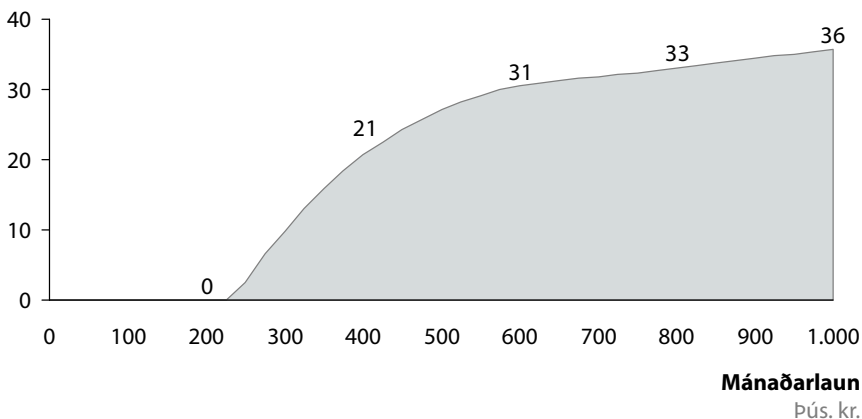
¹ Miðað er við hjón með jafn há laun og tvö börn, þar af eitt yngra en 7 ára
Heimildir: Ríkisskattstjóri, útreikningar Viðskiptaráðs

Mynd 5.5

Skattbyrði einstaklinga þyngist eftir því sem tekjur þeirra eru hærri

Eiginlegt skatthlutfall

Prósent¹



¹ Tekjutengdar bætur (vaxta- og barnabætur) eru teknar með í reikninginn við eiginlegt skatthlutfall. Miðað er við hjón með jafn há laun og tvö börn, þar af eitt yngra en 7 ára

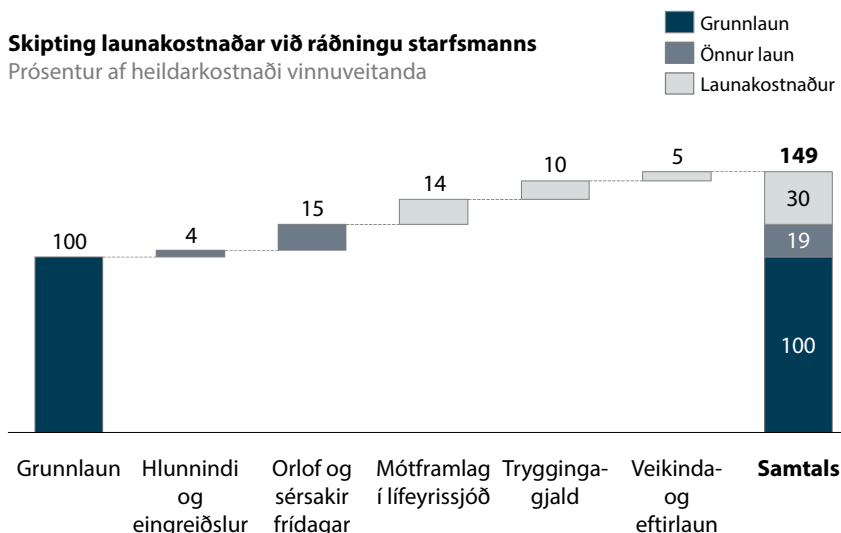
Heimildir: Ríkisskattstjóri, útreikningar Viðskiptaráðs Íslands

Það er sérstakur ókostur tryggingagjalds að það er ekki jafn sýnilegt og aðrir skattar á vinnu þar sem það er innheimt af launagreiðanda, en ekki launþega. Þessi skattur er íþyngjandi fyrir fyrirtæki og dregur úr svigrúmi þeirra til að ráða starfsfólk og greiða því hærri laun. Áhrif tryggingagjalds eru því þau sömu og tekjuskatts

einstaklinga og útsvars að því leyti að það dregur úr launagreiðslum frá atvinnurekendum til starfsfólks. Að mati Viðskiptaráðs ætti tryggingagjaldið að koma fram á launaseðlum einstaklinga. Áhrif skattsins héldust þannig óbreytt en einstaklingar væru meðvitaðri um neikvæð áhrif hans á ráðstöfunartekjur sínar. Þannig

Mynd 5.6

Fyrir hverjar 100 krónur í grunnlaun starfsmanns fara 49 krónur í annars konar laun og kostnað fyrir vinnuveitandann



Heimildir: Hagstofa Íslands, útreikningar Viðskiptaráðs Íslands

Vægi neysluskatta hefur sögulega verið mun meira á Íslandi en í nágrannalöndunum

fengju stjórnvöld virkara aðhald gagnvart of hárrí skattlagningu á vinnu fólks.

Taka þarf tekjuskatts- og bótakerfið til heildstæðrar endurskoðunar með það að markmiði að draga úr flækjustigi, lækka jaðarskatta og auka hvata einstaklinga til að sækja sér menntun. Með því móti má draga úr neikvæðum áhrifum skattkerfisins og veita einstaklingum tækifæri til að halda eftir stærri hluta launa sinna.

Neysluskattar

Neysluskattar standa undir um þriðjung af tekjum hins opinbera. Vægi neysluskatta hefur sögulega verið mun meira á Íslandi en í nágrannalöndunum (mynd 5.7) og skýrir það hátt hlutfall verslunar Íslendinga erlendis samanborið við önnur ríki. Undanfarin ár hefur vægi neysluskatta minnkað en hlutdeild þeirra í heildarskattlagningu er þó enn mikil hélendis miðað við á hinum Norðurlöndunum.

Á mynd 5.8 sést skipting tekna hins opinbera af neyslusköttum. Langstærstur hluti skatttekna er innheimtur með virðisaukaskatti og gjöldum á neikvæð ytri áhrif, en þar falla undir sértækir skattar á

bifreiðar, eldsneyti, áfengi og tóbak. Samtals standa þessar tvær tegundir skatta undir um 93% af tekjum hins opinbera af neyslusköttum. Tekjur af öðrum neyslusköttum – vörugjöldum og tollum – eru því mun lægri.

Í þessum umfangsmikla flokki skatta er flækjustigið mikið og hagkvæmnin lítil. Neysluskattarnir bera það ekki með sér að hafa verið hugsaðir sem ein heild heldur eru þeir bútasumur margra ríkisstjórna með misjafnar áherslur á ólíkum tímum. Þar má til dæmis nefna fjölmargar undanþágur frá virðisaukaskatti og mikið flækjustig tollflokka.

Jákvæðar breytingar átt sér stað

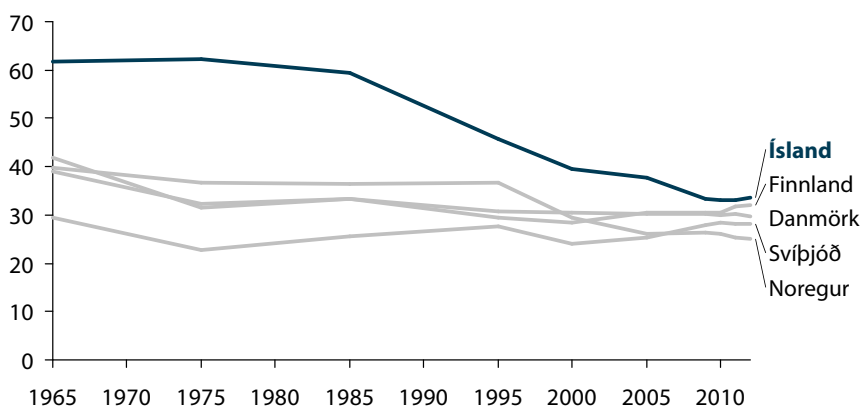
Um síðastliðin áramót var skattkerfið fært í átt til aukinnar hagkvæmni með umtalsverðri einföldun. Annars vegar voru vörugjöld afnumin í heild sinni. Með þeirri breytingu lögðust af sértæk vörugjöld á um 800 vöruflokka. Má þar til dæmis nefna ýmis heimilistæki, raftæki, varahluti í farartæki, byggingarefni, lampa og aðra innanstokksmuni. Hins vegar var virðisaukaskattkerfinu breytt til hins betra. Dregið var úr bili á milli almenns þreps og neðra þreps skattsins og undanþágum

Mynd 5.7

Vægi neysluskatta hefur farið minnkandi á Íslandi en er þó enn hæst Norðurlandanna

Hlutfall neysluskatta af heildarsköttum

Prósentur



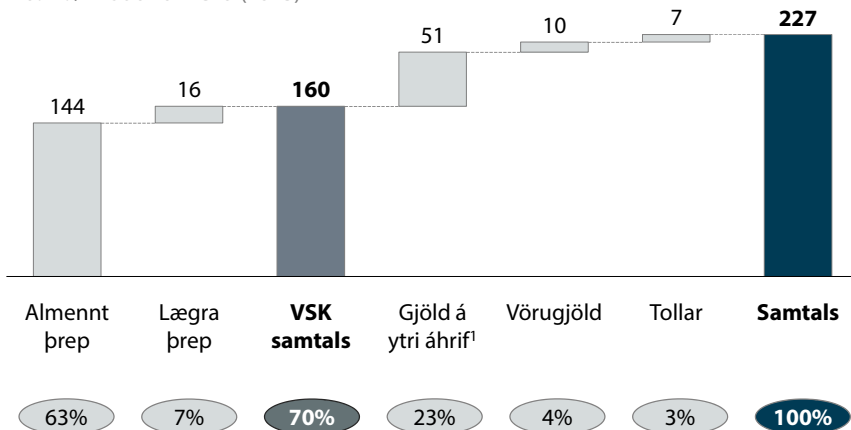
Heimild: OECD

Mynd 5.8

Neysluskattar samanstanda að stærstu leyti af virðisaukaskatti og gjöldum á ytri áhrif – tekjur af vörugjöldum og tollum hafa verið litlar í samanburði

Neysluskattar

Ma. kr. / Hlutfall af heild (2013)



¹ Gjöld á bifreiðar, eldsneyti, áfengi og tóbak

Heimildir: Fjársýsla ríkisins, útreikningar Viðskiptaráðs

frá greiðslu hans var fækkað. Þessar breytingar hafa dregið úr neikvæðum áhrifum neysluskatta á verðmætasköpun hérlendis.

Neysluskattar eru þó enn óhagkvæmir og flóknir. Tollar eru til að mynda lagðir á samkvæmt tollskrá sem inniheldur yfir 12.000 ólík tollnúmer. Tollakerfið dregur þannig úr vöruviðskiptum, flytur verslun úr landi og dregur úr samkeppni á innlendum mörkuðum án þess að skila hinu opinbera fjármagni svo einhverju nemi. Þá er virðisaukaskatturinn óhagkvæmari en víða annars staðar, þrátt fyrir nýlegar breytingar. Þannig leiða þrepaskipting og fjölmargar undanþágur til háskiljustigs. Þá leiðir mishár skattur til þess að framleiðsluþættir hagkerfisins séu nýttir á óhagkvæman hátt, sem stuðlar að sóun. Of miklu fjármagni er þannig hlutfallslega veitt til atvinnugreina sem greiða lítinn eða engan virðisaukaskatt á meðan arðbær atvinnurekstur dregst saman vegna 24% virðisaukaskatts. Því er enn mikið svigrúm til að auka hagkvæmi neysluskatta og draga úr neikvæðum áhrifum þeirra á efnahagslífið.

Neysluskattkerfið í sinni núverandi mynd fylgir því ekki leiðarljósum um hagkvæmi og einfaldleika og þá hafa tíðar breytingar á skattprósentum og undanþágum gert það að verkum að lítill fyrirsjáanleiki og stöðugleiki gildir um innheimtu neysluskatta.

Skattar á fjármagn

Hið opinbera aflar um 150 milljarða árlega með sköttum á fjármagn, eða sem nemur rúmlega fimmtungi af tekjum þess. Helstu skattar á fjármagn eru tekjuskattur lögaðila, gjald á bankastarfsemi, sem að stærstu leyti er skattur á þrotabú föllnu bankanna, fasteignaskattur og skattur á fjármagnstekjur einstaklinga.

Gæta þarf sérstaklega að álagningu á hagnað fyrirtækja, fjármagnstekjur einstaklinga, eignir og annars konar fjármagn þar sem slíkir skattar hafa áhrif á alþjóðlega samkeppnishæfni skattkerfisins. Fjármagn er almennt hreyfanlegt ef frá er talið sá hluti þess sem situr innan gjalddeyrihafta eða situr í fastafjármunum hérlendis. Samhliða aukinni alþjóðavæðingu eykst samkeppni ríkja um alþjóðlegt fjármagn og fyrirtæki. Óhófleg

Neysluskattkerfið í sinni núverandi mynd fylgir ekki leiðarljósum um hagkvæmi og einfaldleika.

Fjármagnstekjuskattur er hæstur héraendis af öllum Norðurlöndum þegar tekið er tillit til verðbólgu.

skattheimta getur leitt til þess að skattstofnar minnki og skattheimta hins opinbera dragist saman þrátt fyrir að skattprósentur hækki.

Auk samkeppnissjónarmiða geta fjármagnsskattar dregið úr efnahagslegum stöðugleika. Skattar á hagnað fyrirtækja geta þannig leitt til aukinnar skuldsetningar og aukið áhættu í rekstri. Fyrirtæki geta dregið vaxtagjöld frá rekstrartekjum líkt og hver önnur rekstrargjöld til að lækka skattstofn sinn við skil á tekjuskatti. Því hærri sem skattar á hagnað fyrirtækja eru því mun meiri er hvatinn til aukinnar skuldsetningar í því skyni að draga úr skattgreiðslum.

Loks draga fjármagnstekjuskattar úr hvata einstaklinga til að skapa ný verðmæti með frumkvöðlastarfi. Í dag er hagnaður sem verður til í fyrirtæki skattlagður um 20% og aftur um 20% þegar eigandi þess tekur hagnað út úr fyrirtækinu í formi arðgreiðslu. Heildarskattlagning á hagnað sem til verður í fyrirtækjum er því 36% á Íslandi, sem er töluvert yfir skattbyrði launþega með meðallaun á Íslandi. Frumkvöðlum er því ekki umbunað fyrir að stofna ný fyrirtæki, heldur er skattbyrði þeirra

hærri en hjá launþegum sem taka ekki sambærilega áhættu.

Fjármagnstekjuskattur hár héraendis

Fjármagnstekjuskattur er hæstur héraendis af öllum Norðurlöndum (mynd 5.9) þegar tekið er tillit til verðbólgu. Fjármagnstekjuskattur leggst á nafnávöxtun án tillits til verðlagsbreytinga. Þar sem verðbólga er hærri héraendis en í grannríkjunum leiðir það til þess að einstaklingar sem leggja sparifé sitt inn á vaxtareikninga eða í aðrar áhættulausar fjárfestingar greiða yfir 70% fjármagnstekjuskatt af raunávöxtun sinni. Brýnt er að lækka fjármagnstekjuskattinn eða taka tillit til verðlagsbreytinga við útreikning skattstofnsins til að einstaklingar séu ekki fældir frá sparnaði eins og raunin er í dag.

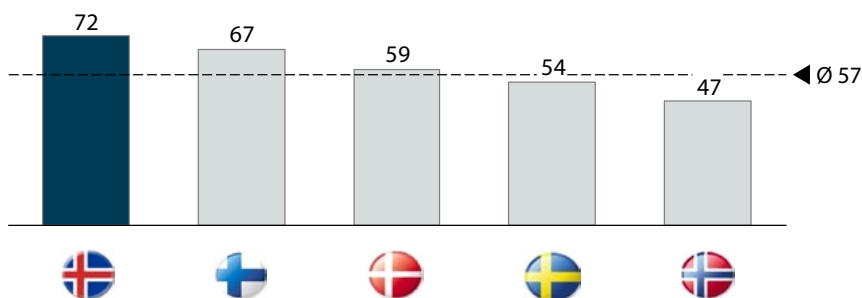
Mikilvægt er að Ísland styrki samkeppnisstöðu sína þegar kemur að skattlagningu á fjármagn. Þetta á sérstaklega við þar sem Ísland er lítið hagkerfi sem býr við örmynt og efnahagslegan óstöðugleika í alþjóðlegum samanburði. Til að fjárfestingu sé viðhaldið héraendis þarf því að bæta upp aukna áhættu við fjárfestingar með hagfelldara

Mynd 5.9

Að teknu tilliti til verðbólgu er fjármagnstekjuskattur hæstur héraendis af öllum Norðurlöndum

Eiginlegur fjármagnstekjuskattur

Hlutfallsleg skattbyrði vegna raunávöxtunar áhættulausrar fjárfestingar (%)¹



¹ Raunávöxtun er nafnávöxtun leiðrétt fyrir verðlagsbreytingum.

Gert er ráð fyrir að verðbólga sé jöfn meðalverðbólgu frá aldamótum í hverju ríki (5,8% á Íslandi og 1,9% að meðaltali á öðrum Norðurlöndum).

Gert er ráð fyrir að ávöxtun áhættulausrar fjárfestingar sé jöfn meðalvaxtastigi frá aldamótum í hverju ríki (8,1% á Íslandi og 3,9% að meðaltali á öðrum Norðurlöndum).

Heimildir: Norðurlandaráð, Skattayfirvöld á Norðurlöndum, útreikningar Viðskiptaráðs Íslands

rekstrarumhverfi á öðrum sviðum, til dæmis með lægri sköttum. Þróun undanfarinna ára í átt til aukinnar skattheimtu á fjármagn er því varhugaverð.

Auðlinda- og umhverfisskattar

Auðlindatengdar atvinnugreinar vega þungt í verðmætasköpun hérlendis. Hlutdeild þeirra í útflutningsverðmætum er ráðandi, þar eru og verða til störf sem skila miklum virðisauka og tækifæri til fjárfestinga eru mikil. Það er því brýnt að skattheimtu á auðlindir sé hagað með skynsamlegum hætti.

Mestur þjóðhagslegur ávinningur fæst af nýtingu náttúruauðlinda ef verðmæti þeirra er hámarkað til lengri tíma litið. Í því felst að umgjörð þeirra greina sem nýta auðlindir skapi hvata til hagkvæmni, nýsköpunar og sjálfbærrar nýtingar. Til að svo megi verða þarf að móta skattheimtu í samræmi við þann ramma sem gildir um nýtingu auðlindanna.

Í dag er þessi nýtingarrámi ólíkur innbyrðis meðal þeirra greina sem byggja á auðlindum. Þannig hefur t.d. fiskveiðistjórnunarkerfið þróast hratt á undanförmum áratugum og er nú meðal þeirra hagkvæmustu í heimi. Á sama tíma er orkuframleiðsla að mestu á höndum hins opinbera og enn er margt sem mætti bæta í umgjörð greinarinnar til að auka hagkvæmni og verðmætasköpun. Loks er mótun nýtingarramma ferðaþjónustunnar skammt á veg komin. Þetta endurspeglast ágætlega í samsetningu skatttekna hins opinbera af auðlindum, en þær koma að nær öllu leyti frá sjávarútvegi.

Hagkvæm nýting náttúruauðlinda er flókið og víðfemt viðfangsefni og því ekki grundvöllur til að svara öllum þeim spurningum sem snúa að skattlagningu auðlinda í þessu

riti. Engu að síður má tíunda þau leiðarljós sem hafa ætti til hliðsjónar við mótun skattlagningar á auðlindatengdar atvinnugreinar:

- Skattheimta má aldrei ganga svo nærri fyrirtækjum í þessum greinum að það leiði til þess að annars ábatasamri nýtingu verði hætt eða hún hefjist aldrei. Slíkt dregur úr verðmætasköpun og veldur þjóðhagslegri sóun.
- Skattstofnar vegna auðlindanýtingar þurfa að endurspeglar raunveruleg viðbótarverðmæti sem aðgengi að auðlindinni skapar, svokallaða auðlindarentu, og mega ekki bjaga ákvarðanir um fjárfestingar. Til að svo sé þarf m.a. að taka tillit til breytileika náttúruauðlinda og nýtingaraðstæðna og tryggja að ávinningur af aukinni hagkvæmni skili sér til nýtingaraðila
- Skattheimtan ætti að standa undir þeim stjórnsýslukostnaði sem auðlindanýtingu fylgir. Þannig ætti skattlagning á orkuíðnað til dæmis að afla hinu opinbera tekna sem nægja til að greiða fyrir þá starfsemi sem hið opinbera fjármagnar vegna leyfisveitinga, eftirlits, umsýslu og rannsóknna til að tryggja verðmæti orkuauðlinda til lengri tíma litið
- Skattheimtu vegna auðlinda ætti að samræma eins og unnt er, bæði á milli ólíkra auðlindagreina innanlands og ekki síður við skattkerfi sem gefið hafa góða raun erlendis.
- Tryggja ætti eftir fremsta megni stöðugleika í skattaumhverfi auðlindagreina til að auka fyrirsjáanleika, auðvelda áætlanagerð og ýta undir innlenda og erlenda fjárfestingu. Þannig er verðmæti auðlinda hámarkað, sem bæði tryggir hinu opinbera skatttekjur og nýtingaraðilum hagnaðarvon til lengri tíma, sem er sterkur hvati nýsköpunar.

Mestur þjóðhagslegur ávinningur fæst af nýtingu náttúruauðlinda ef verðmæti þeirra er hámarkað til lengri tíma

Vaxtagjöld Íslands eru ríflega 70% hærri en hjá einu skuldugasta ríki Evrópu.

5.3 Efnahagsleg umsvif hins opinbera

Skuldir og skuldbindingar

Skuldbindingar hins opinbera hafa aukist ört á síðustu árum. Fjárhagslegt tjón vegna hruns fjármálakerfisins og hallarekstrar árin þar á eftir leiddu til þess að skuldir ríkissjóðs hækkuðu úr 30% af VLF í yfir 90% á milli árunum 2007 og 2011. Þá lentu mörg sveitarfélög í vanda vegna skulda í erlendri mynt, sér í lagi í gegnum eignarhluti sína í orkufyrirtækjum. Í ofanálag bætast við skuldbindingar ríkissjóðs upp á 35% af landsframleiðslu vegna lífeyrisskuldbindinga ríkisins og ríkisábyrgðar á Íbúðalánasjóði. Heildarskuldbindingar ríkissjóðs nema í dag um 125% af VLF, eða yfir 2.300 milljörðum króna. Það er umtalsvert hærra en á öðrum Norðurlöndum (mynd 5.10).

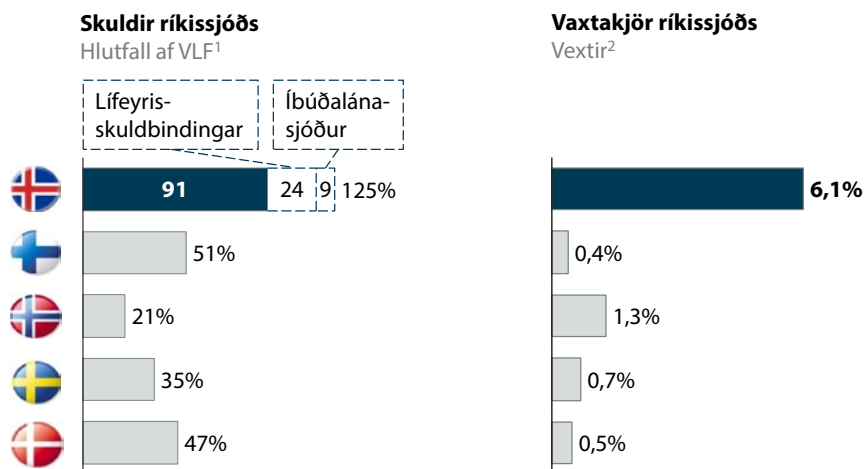
Vaxtagjöld hins opinbera hafa aukist samhliða auknum skuldum og er áætlað í fjárlögum ársins 2015 að vaxtagjöld ríkissjóðs muni nema um 84 milljörðum króna, sem

jafngildir 4,5% af landsframleiðslu. Til samanburðar eru vaxtagjöld gríska ríkisins 2,6% af landsframleiðslu.³¹ Vaxtagjöld Íslands eru því ríflega 70% hærri en hjá einu skuldugasta ríki Evrópu. Í dag eru vaxtagreiðslur þriðji stærsti útgjaldaflokkur hins opinbera og eru útgjöldin meiri en samanlögð útgjöld ríkissjóðs til löggæslu og menntamála.

Það sem veldur háum vaxtagjöldum er ekki eingöngu heildarupphæð skulda heldur einnig þau löku vaxtakjör sem íslenska ríkinu bjóðast. Almennt er vaxtastig hærra hérlendis en erlendis sem gerir það að verkum að skuldsetning er óhagkvæmari. Á mynd 5.10 má einnig sjá samanburð á vaxtakjörum íslenska ríkisins og annarra ríkja á Norðurlöndum. Annars staðar greiða stjórnvöld undir einu prósentu í ársvexti en á Íslandi eru vextirnir yfir sex prósent. Í þessu ljósi ættu skuldir ríkissjóðs að vera mun lægri hérlendis en annars staðar til að standa jafnfætis hvað heildarvaxtakostnað varðar.

Mynd 5.10

Opinberar skuldir eru miklar samanborið við önnur Norðurlönd, sér í lagi þegar tekið er tillit til mun lakari vaxtakjara



¹ Tölur fyrir Norðurlöndin árið 2012 en Ísland 2013
² Ávöxtunarkrafa 10 ára ríkisskuldabréfa

Heimildir: World Bank, Hagstofa Íslands, Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðarlánasjóð, Trading Economics

³¹ Financial Times (janúar 2015). Slóð: <http://www.ft.com/cms/s/0/6e5532c0-a310-11e4-ac1c-00144feab7de.html>

Fleiri þættir benda til þess að opinberar skuldbindingar séu of miklar. Eins og fram kom í 1. kafla mun breytt aldurssamsetning þjóðarinnar valda meiri þrýstingi á aukningu útgjalda hérlendis en á öðrum Norðurlöndum, sem eykur hættu á frekari hallarekstri og skuldasoðfnun á komandi árum. Þá getur aflétting fjármagnshafta leitt til þess að innlent fjármagn leiti í minni mæli inn á skuldabréfamarkað, sem myndi leiða til enn hærri fjármagnskostaðar fyrir ríkissjóð. Há skuldastaða samhliða versnandi fjármagnskjörum getur þannig leitt til vítahringis hækkandi skulda og vaxtagjalda.

Mikilvægt er að bregðast sem fyrst við til að snúa af þessari óheillabraut. Afgangur á fjárlögum dugir hins vegar skammt til að vinna á þessum vanda. Áætlaður afgangur á fjárlögum ársins 2015 er

4 milljarðar eða rétt tæplega 0,2% af skuldbindingum ríkissjóðs. Því ætti einnig að líta til sölu á eignum til þess að greiða niður skuldir og lækka vaxtakostnað.

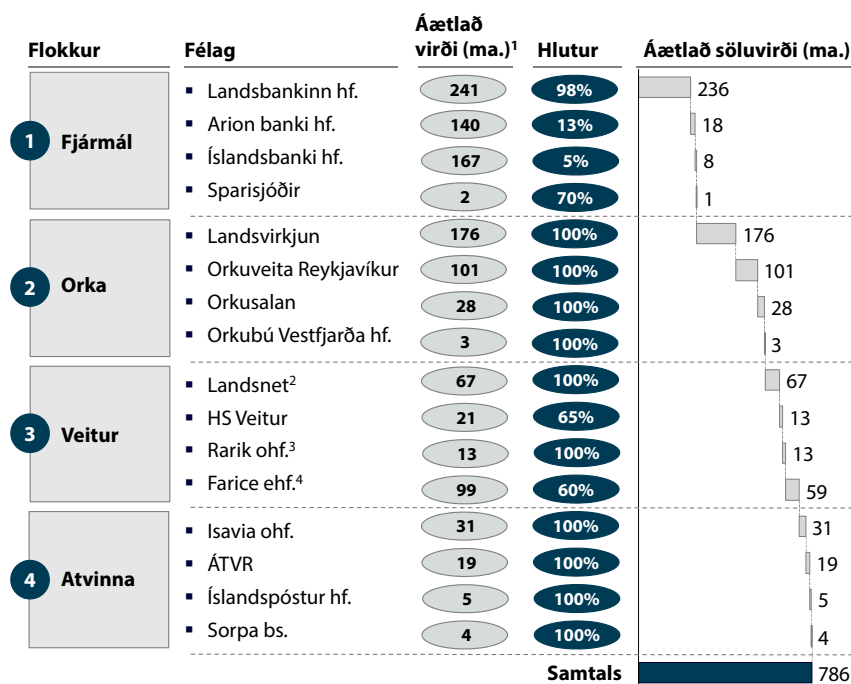
Eignir

Ríki og sveitarfélög fara með eignarhluti í fyrirtækjum á sviðum þar sem opinbert eignarhald er hvorki nauðsynlegt né æskilegt. Sum þessara fyrirtækja starfa í beinni samkeppni við fyrirtæki á einkamarkaði. Með því að selja þessar eignir mætti losa um töluvert fjármagn til þess að grynna á skuldastöðu hins opinbera og lækka vaxtakostnað. Samhliða því myndi slík eignasala styðja við aukna verðmætasköpun með því draga úr opinberum afskiptum af hefðbundnum samkeppnismörkuðum og stuðla þannig að heilbrigðara samkeppnisumhverfi.

Ríki og sveitarfélög fara með eignarhluti í fyrirtækjum á sviðum þar sem opinbert eignarhald er hvorki nauðsynlegt né æskilegt.

Mynd 5.11

Hið opinbera fer með verðmæta eignarhluti í mörgum fyrirtækjum hérlendis



1 Áætlun Viðskiptaráðs miðast við við hlutfall markaðsvirðis og bókfærðs virði (e. price-to-book ratio). Fyrir fjármálfyrirtæki er hlutfallið 1,0. Fyrir orkufyrirtæki er hlutfallið 1,3. Fyrir veitur er hlutfallið 2,1. Í flokkinum atvinna eru hlutföllin eftirfarandi: Isavia 2,1. ÁTVR 4,2. Íslandspóstur 2,1. Sorpa 3,0.

2 Landsnet er í eigu Landsvirkjunar (65% hluttur), Rarik (23% hluttur), Orkuveitu Reykjavíkur (7% hluttur) og Orkubús Vestfjarða (6%).

Áætlað verðmætti félagsins er dregið frá áætluðu virði þessara félaga í samræmi við eignarhlut þeirra til að koma í veg fyrir tvítalningu.

3 Áætluðu virði Rarik er deilt til jafns á milli Rariks og dótturfélags þess, Orkusölnunnar.

4 Opinbert eignarhald á Farice skiptist á milli ríkisins (30% hluttur) og Landsvirkjunar (29% hluttur). Áætlað verðmætti eignarhutarins er dregið frá verðmætti Landsvirkjunar til að koma í veg fyrir tvítalningu.

Heimildir: Fjársýsla ríkisins, ársreikningar viðkomandi fyrirtækja, Damodaran (2015), efnahagssvið Samtaka atvinnulífsins, áætlun Viðskiptaráðs Íslands

Með ríkisábyrgð á orkuframleiðendur taka skattgreiðendur því umtalsverða áhættu fyrir óljósan ávinning.

Á mynd 5.11 má sjá yfirlit yfir þau fyrirtæki sem hið opinbera fer með eignahlut í ásamt virði þeirra. Þessum eignum má skipta í fjóra flokka: fjármálastofnanir, orkufyrirtæki, veitufyrirtæki og fyrirtæki í hefðbundnum rekstri. Samanlagt nemur varlega áætlað verðmæti þessara eigna tæplega 800 ma. kr., eða rúmlega 40% af landsframleiðslu. Því mætti grynna á opinberum skuldum um nær helming með því að selja þau opinberu fyrirtæki sem hér eru nefnd.

Fjármál

Hið opinbera er stórtækur eigandi í innlendum fjármálafyrirtækjum sem að mestu leyti er afleiðing samninga þess við kröfuhafa föllnu bankanna. Langstærsti eignarhlutur þess er í Landsbankanum, þar sem ríkið á nær allt hlutafé en töluvert fé er einnig bundið í hlutafé í Arion banka og Íslandsbanka. Ekkert er því til fyrirstöðu að hið opinbera selji eignarhlut sinn í Landsbankanum og losi þannig um mikið fjármagn. Það sama á við um aðrar fjármálastofnanir í eigu ríkisins. Endanlegt markmið stjórnvalda á að vera að draga sig alfarið út úr rekstri fjármálastofnana, enda á það ekki að vera í verkahring hins opinbera að veita fjármálaþjónustu.

Orka

Orkufyrirtæki eru fyrirferðamikil á efnahagsreikningi hins opinbera en langverðmætustu eignirnar í þeim flokki eru Landsvirkjun og Orkuveita Reykjavíkur. Ekki hefur verið mótuð nein opinber stefna um eignarhald á orkufyrirtækjum og eru sum þeirra í eigu einkaaðila á meðan önnur eru í eigu ríkis eða sveitarfélaga.

Núverandi fyrirkomulag felur í sér umtalsverða áhættu fyrir ríkissjóð. Brugðið getur til beggja vona hjá skuldsettum orkuframleiðendum þótt möguleiki sé á miklum ávinningi. Þessu til staðfestingar nægir að líta til þeirra orkufyrirtækja

sem hafa verið í eigu opinberra aðila en þau hafa skilað mjög misjöfnum arði fyrir eigendur sína. Þannig hefur verkefnisstjórn Samráðsvettvangs um aukna hagsæld reiknað út að arðsemi ríkisins af eign sinni í Landsvirkjun sé neikvæð þegar ábyrgð þess á skuldum félagsins er tekin með í reikninginn. Með ríkisábyrgð á orkuframleiðendur taka skattgreiðendur því umtalsverða áhættu fyrir óljósan ávinning.

Því hefur verið haldið fram að orkufyrirtæki eigi að vera í opinberri eigu þar sem þau byggja starfsemi sína á nýtingu takmarkaðra náttúruauðlinda. Slíkt fyrirkomulag er hins vegar óhentugt til að hámarka arðsemi af auðlindum. Hlutverk hins opinbera ætti í þessu samhengi fyrst og fremst að felast í setningu skýrs ramma um nýtingu náttúruauðlinda. Þannig væri heppilegast að löggjafinn setti reglur um nýtingu auðlinda sem byggðu á rannsóknnum á því hvernig skuli staðið að nýtingunni með langtímasjónarmið og sjálfbærni að leiðarljósi. Stjórnvöld hefðu síðan umsjón með leyfisveitingum og eftirliti á grundvelli þessara reglna. Í kjölfar slíkrar breytingar gætu stjórnvöld alfarið eftirlátið þeim einkaaðilum orkuframleiðslu sem best eru fallnir til verksins. Þannig myndi nýting auðlinda skila auknum langtímaarði og hið opinbera innheimta aukna auðlindarentu af auðlindum í sinni eigu.

Af þessu má ráða að ná megi þrenns konar ávinningi með sölu eignarhluta hins opinbera í orkufyrirtækjum. Í fyrsta lagi myndi losna um umtalsverða fjármuni sem hægt væri að nota til að greiða niður skuldir og lækka vaxtabyrði. Í öðru myndi það draga úr áhættu hins opinbera að fela einkaaðilum rekstur orkufyrirtækja. Í þriðja lagi myndu tekjur hins opinbera af nýtingu auðlinda aukast með úthlutun nýtingarréttar til einkaaðila.³²

³² Sjá tillögur verkefnisstjórnar Samráðsvettvangs um aukna hagsæld, bls. 206.

Umbætur sem þessar myndu því skila miklum efnahagslegum ávinningi til lengri tíma lítið.

Veitur

Veitur eru fyrirtæki sem sjá um dreifingu á rafmagni, vatni og fjarskiptaþjónustu. Þessi atvinnustarfsemi er víðast hvar háð meira íþyngjandi reglum heldur en gengur og gerist í öðrum greinum. Ástæða þess er að starfsemin er fjármagnsfræk og stofnkostnaður hár. Af þeim sökum er erfitt að viðhalda frjálsri samkeppni þar sem miklar aðgangshindranir eru til staðar auk þess sem uppbygging margra dreifikerfa er dýr og óhagkvæm fyrir samfélagið í heild. Því eru mörg veitufyrirtæki í einokunarstöðu gagnvart viðskiptavinum sínum.

Einokunarstaða kallar hins vegar ekki á opinberan rekstur. Engin ástæða er til að gjalda varhug við einkarekstri í veitustarfsemi svo lengi sem eðlileg regluverksumgjörð er til staðar. Þannig má til dæmis setja reglur um hámarksávöxtun eigin fjár og eftirlit með gjaldskrá. Það er gert í tilfelli veitufyrirtækja með vatn og rafmagn á borð við HS Veitur hf. sem er að hluta til í einkaeigu. Stjórnvöld setja þannig skýran ramma um fyrirkomulagið sem tryggir að nauðsynlegri þjónustu og viðhaldi sé gætt án þess að neytendur greiði hærra verð en ella vegna þeirrar einokunarstöðu sem fyrirtækin eru í. Að mati Viðskiptaráðs er fullnægjandi regluverk þegar til staðar til að

koma í veg fyrir að fyrirtæki í einokunarstöðu nýti þá aðstöðu til að rukka viðskiptavinum sínum um hærra verð en ella. Því er ekkert því til fyrirstöðu að selja veitufyrirtæki í opinberri eigu til einkaaðila.

Atvinna

Opinber fyrirtæki líkt og ISAVIA, Fríhöfnin, Íslandspóstur, ÁTVR og Sorpa starfa öll á mörkuðum þar sem opinberrar aðkomu er ekki þörf. Í 2. kafla var farið yfir ástæður þess að hið opinbera ætti ekki að eiga fyrirtæki á þess konar sviðum. Með sölu á þeim fyrirtækjum sem um ræðir geta stjórnvöld bæði bætt samkeppnisumhverfið héraendis og dregið úr vaxtaberandi skuldum sínum.

Efnahagsreikningur hins opinbera er of stór. Skuldirnar eru miklar og bera háa vexti í alþjóðlegum samanburði. Eignirnar eru jafnframt umtalsverðar og ná út fyrir það svið sem telst til eðlilegs hlutverks hins opinbera. Í stað þess að almenningur þurfi að bera áhættuna á því að eignir hins opinbera skili nægilegum arði til þess að bera fjármagnskostnað þess væri nær að lágmarka þessa áhættu með því að draga saman efnahagsreikninginn. Með því má jafnframt ná fram aukinni skilvirkni með samkeppni á fleiri sviðum atvinnulífsins og draga úr óeðlilegum árekstrum vegna samkeppni opinberra aðila við aðila á einkamarkaði.

Engin ástæða er til að gjalda varhug við einkarekstri í veitustarfsemi svo lengi sem eðlileg regluverks-umgjörð er til staðar.

