FJÁRMÁL HINS OPINBERA

- AÐRAR LEIÐIR FÆRAR -

UMBROT OG HÖNNUN:
FROSTI ÓLAFSSON

FJÁRMÁL HINS OPINBERA

- AÐRAR LEIÐIR FÆRAR -

RITSTJÓRN:

Frosti Ólafsson

Finnur Oddsson

Haraldur I. Birgisson

VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS
KRINGLAN 7
103 REYKJAVÍK
ÍSLAND

FEBRÚAR 2010

ISBN: 978-9979-9916-3-2

RIT ÞETTA MÁ AFRITA MEÐ LEYFI VIÐSKIPTARÁÐS ÍSLANDS

EFNISYFIRLIT

FORMÁLI 6

INNGANGUR 8

GRUNDVALLARATRIÐI Í FJÁRMÁLUM HINS OPINBERA 10

- EINSTAKLINGAR STJÓRNAST AF HVÖTUM 11
- HLUTFALLSLEG UMSVIF HINS OPINBERA HAFA ÁHRIF Á SAMKEPPNISHÆFNI 11
- HAGKVÆMT FYRIRKOMULAG RÍKISFJÁRMÁLA 12
- REKSTUR TIL SKEMMRI OG LENGRI TÍMA 13

AÐGERÐIR Í RÍKISFJÁRMÁLUM FRAM TIL ÞESSA 16

- STEFNAN KYNNT Í STJÓRNARSÁTTMÁLA 17
- RÁÐSTAFANIR Í RÍKISFJÁRMÁLUM, STÖÐUGLEIKASÁTTMÁLI OG LANGTÍMAÁÆTLUN 18
- FJÁRLÖG 2010 20
- GJÖRBREYTT SKATTKERFI 20

TEKJUR HINS OPINBERA 24

- ERFIÐ STAÐA Í KJÖLFAR EFNAHAGSKREPPU 25
- MISRÁÐNAR LEIÐIR Í SKATTAMÁLUM 26
- FJÖLÞREPA SKATTKERFI ER AFLEIT HUGMYND 27
- SKILAR ÞREPASKIPT SKATTKERFI JÖFNUÐI? 28
- ÓEÐLILEG HÆKKUN FJÁRMAGNSTEKJUSKATTS 29
- STÓRAUKIN SKATTLAGNING Á ATVINNULÍF 30
- HORFUR TIL LENGRI TÍMA 32

ÚTGJÖLD HINS OPINBERA 34

- OPINBERUM STARFSMÖNNUM FJÖLGAR ÖRT 32
- ÓJAFNVÆGI Á ÝMSUM SVIÐUM 37
- ÚTGJÖLD SVEITARFÉLAGA 38
- SKORTUR Á ÞÁTTTÖKU Í HAGSTJÓRN 39
- ORSAKIR ÚTGJALDAÞENSLU 40
- ÚTGJÖLD ÁRSINS 2010 43
- HAGRÆÐINGIN GENGUR EKKI NÓGU LANGT 44
- RÍKISFJÁRMÁL TIL LENGRI TÍMA 45
- MISGÓÐ LEIÐARLJÓS LANGTÍMAÁÆTLUNAR 47
- RAUNSÆI OG SAMSTAÐA ERU LYKILATRIÐI 48

TILLÖGUR VIÐSKIPTARÁÐS 50

INNGANGUR 50

TILLAGA 1:
EINFALDARI SKATTABREYTINGAR 52

HÆKKUN TEKJUSKATTS EINSTAKLINGA 52
HÆKKUN Á VIRÐISAUKASKATTI 52
HÆKKUN TRYGGINGAGJALDS UM ÞRIÐJUNG 52
LÆKKUN PERSÓNUAFSLÁTTAR 53
HÆKKUN FJÁRMAGNSTEKJUSKATTS 53
HÆKKUN TEKJUSKATTS LÖGAÐILA 53
EINFÖLD SKATTHEIMTA ER HAGKVÆMARI 53

TILLAGA 2:
TEKJUÖFLUN Í GEGNUM LÍFEYRISSJÓÐINA 54

SKATTLAGNING INNGREIÐSLNA 55
SKATTLAGNING SÉREIGNARSPARNAÐAR 55
TÍMABUNDINN FJÁRMAGNSTEKJUSKATTUR 56
UMRÆÐA Á VILLIGÖTUM 56

TILLAGA 3:
AÐGERÐIR TIL AÐ AUKA UMSVIF 57

SKATTAAFSLÁTTUR VEGNA HLUTAFJÁRKAUPA 58
GREITT VERÐI FYRIR ERLENDRI FJÁRFESTINGU 58
STUTT VERÐI VIÐ INNLENDA FJÁRFESTINGU 59

TILLAGA 4:
TEKJUÖFLUN Í GEGNUM RÍKISEIGNIR 60

ENDURSKOÐUN Á EIGNARHALDI LANDSVIRKJUNAR 60
UPPSTOKKUN EÐA SALA RÍKISÚTVARPSINS 61
FASTEIGNIR RÍKISINS SELDAR 61
MÖGULEIKAR VERÐI KANNAÐIR MEÐ OPNUM HUG 61

TILLAGA 5:
ENDURSKOÐUN Á ÚTGJALDALIÐUM 62

ÚTGJALDALIÐIR VERÐI LÆKKAÐIR UM 33 MILLJARÐA KRÓNA 63

TILLAGA 6:
LAUNAKOSTNAÐUR DREGINN SAMAN 65

LAUNAKOSTNAÐUR RÍKISSJÓÐS LÆKKI UM 20% 66
SÉRRÉTTINDI VERÐI AFNUMIN 67

EFNISYFIRLIT (FRH.)

TILLAGA 7:
ENDURSKOÐUN Í LANDBÚNAÐARMÁLUM 68

STJÓRNVÖLD AFNEMI STYRKI OG VERNDARTOLLA 69

TILLAGA 8:
ENDURSKOÐUN Í MENNTAMÁLUM 71

HAGRÆÐING Á GRUNNSKÓLASTIGI 72
MENNTASKÓLANÁM VERÐI STYTT UM EITT ÁR 72
HÓFLEG HAGRÆÐING Á HÁSKÓLASTIGI 73

TILLAGA 9:
HAGRÆÐING HJÁ SVEITARFÉLÖGUM 74

JÖFNUNARSJÓÐUR VERÐI LAGÐUR NIÐUR 74
SVIGRÚM RÍKISSJÓÐS EKKI TIL STAÐAR 76

TILLAGA 10:
FJÁRLAGAFERLIÐ VERÐI EFLT TIL MUNA 77

MÓTUN FJÁRLAGA 78
ÞINGLEG AFGREIÐSLA 79
FRAMKVÆMD FJÁRLAGA 80
ÁÆTLANIR STJÓRNVALDA SKREF Í RÉTTA ÁTT 80

VIÐAUKI 1:
ENDURSKOÐUN Á ÚTGJALDALIÐUM 82

FORMÁLI

Að þessu sinni fjallar aðalskýrsla Viðskiptaþings um vanda ríkisfjármála í kjölfar efnahagskreppunnar og þá möguleika sem stjórnvöld standa frammi fyrir í þeim efnum. Segja má að skýrslan greini sig í tveimur atriðum frá þeim skýrslum sem hafa verið gefnar út á Viðskiptaþingi undanfarin ár. Annars vegar hafa titill og efni skýrslunnar ekki beina skýrskotun til yfirskriftar þingsins; Er framtíð fyrir íslenskt atvinnulíf – Samkeppnishæfni og rekstrarumhverfi. Hins vegar var skýrslan upphaflega gefin út í desember, eða tveimur mánuðum fyrir Viðskiptaþing 2010.

Fyrir þessu eru góðar og gildar ástæður. Yfirskrift þingsins vísar til þeirra gríðarlega erfiðu rekstraraðstæðna sem íslensk fyrirtæki búa við um þessar mundir þar sem mikil óvissa, gjaldeyrishöft, hár fjármagnskostnaður, takmarkað aðgengi að fjármagni, versnandi skattaumhverfi og óskilvirk fjármálaþjónusta eru meðal helstu vandamála. Með hliðsjón af þessum fjölþættu vandamálum má velta fyrir sér hvort framtíð sé fyrir atvinnulíf á Íslandi.

Með nafni þingsins er ekki eingöngu vísað til erfiðra rekstraraðstæðna, heldur einnig þeirrar afstöðu sem gætir gagnvart atvinnulífinu af hálfu stjórnvalda. Fram til þessa virðist stefna stjórnvalda alls ekki taka nægjanlegt tillit til mikilvægis verðmætasköpunar við endurreisn hagkerfisins. Umfang ríkisrekstrar hefur farið hratt vaxandi undanfarin ár og vegur nú verulega að því jafnvægi sem þarf að ríkja á milli stærðar hins opinbera og einkageirans. Því vísar yfirskrift þingsins einnig til þess hvort stjórnvöld hyggist skapa nauðsynlegt rými fyrir íslenskt atvinnulíf til að það geti þrifist í framtíðinni.

Það er ljóst að lausn á skuldavanda og rekstrarhalla ríkissjóðs er þungamiðjan í framtíðarsamkeppnishæfni íslensks hagkerfis. Því má segja að titillinn vísi ekki síst til fjármála hins opinbera. Blómlegt atvinnulíf mun aldrei þrífast í hagkerfi þar sem stjórnvöld hafa misst tökin á ríkisfjármálum og greiðsluþrot blasir við. Ef stjórnvöld ná aftur á móti að snúa við taflinu og leysa aðsteðjandi vanda munu aðrir grunnþættir endurreisnarinnar fylgja í kjölfarið. Þannig má efla lánshæfismat ríkissjóðs og annarra stofnana samfélagsins, stuðla að auknum trúverðugleika krónunnar og styrkingu hennar, ýta undir fjármagnsflæði til landsins og efla þannig grundvöll atvinnustarfsemi. Allt dregur þetta úr áhættustigi og vaxtakostnaði landsins og stuðlar þannig að enn frekari bata hagkerfisins.

Í ljósi þess að flestar þær skattabreytingar sem gagnrýndar eru í skýrslunni komu til framkvæmda um áramótin þótti skynsamlegra að flýta útgáfu hennar. Þannig lagði Viðskiptaráð fram ítarlegt og nauðsynlegt innlegg í þá faglegu umræðu sem eðlilegt er að eigi sér stað við jafn viðamiklar breytingar og blöstu við. Miðað við önnur pólitísk deilumál hafa ríkisfjármál hlotið litla athygli og er það miður. Víðtækt samráð við atvinnulíf og heimilin í landinu þar sem skipts er á hreinskiptum og málefnalegum

rökum væri heppileg nálgun við úrlausn þessa vanda enda snertir hann flesta fleti samfélagsins. Með skýrslunni vonast Viðskiptaráð til stuðla að slíku samráði og samhliða hvetja til þess að skynsamlegri stefnu verði beitt við aðlögun ríkisfjármála þar sem hagsýni og heildarhagsmunir verði höfð að leiðarljósi.

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

Í skýrslu Viðskiptaþings 2010 um fjármál hins opinbera er farið yfir þær áskoranir sem stjórnvöld standa frammi fyrir vegna mikils halla í ríkisfjármálum. Gerð er grein fyrir áliti Viðskiptaráðs á nýlegum skattabreytingum, fjárlögum ársins 2010 og langtímastefnu stjórnvalda í ríkisfjármálum. Einnig er fjallað um þau hagrænu áhrif sem fyrirliggjandi breytingar á skattkerfinu munu hafa. Að lokum eru lagðar fram tillögur í ríkisfjármálum sem miða að því að hagræða í útgjöldum hins opinbera og skjóta styrkari stoðum undir tekjugrunn þess.

INNGANGUR

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

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

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

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

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

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

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

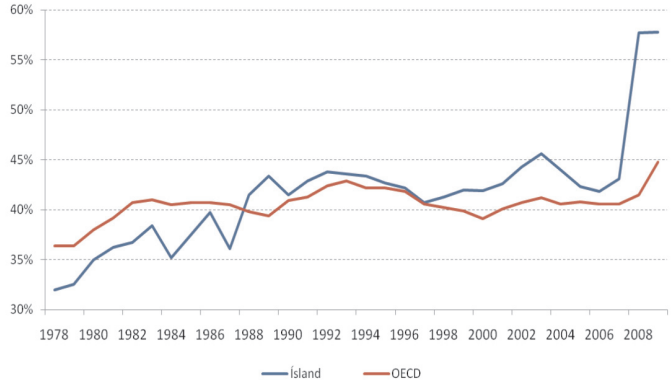
GRUNDVALLARATRIÐI Í FJÁRMÁLUM HINS OPINBERA

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

Skattar eiga að þjóna þeim megintilgangi að fjármagna starfsemi hins opinbera og það velferðarkerfi sem þjóðin kýs að búa við. Í þessu felst að einstaklingar láti hluta af launum sínum renna í sameiginlega sjóði sem nýttir eru til verkefna sem eiga að skila betra samfélagi. Umfang ríkisreksturs og eðli skattheimtunnar veltur að mestu á afstöðu þeirra stjórnvalda sem þegnar landsins kjósa sér til forystu hverju sinni.

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

MYND 1
PRÓUN Á ÚTGJÖLDUN HINS OPINBERA INNAN OECD OG Á ÍSLANDI (% VLF)



Heimild: OECD og fjármálaráðuneytið

EINSTAKLINGAR STJÓRNAST AF HVÖTUM

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

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

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

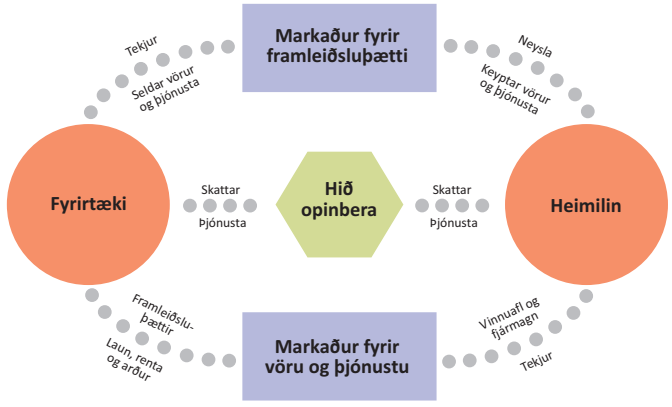
HLUTFALLSLEG UMSVIF HINS OPINBERA HAFA ÁHRIF Á SAMKEPPNISHÆFNI

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

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

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

MYND 2
HRINGRÁS HAGKERFISINS



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

HAGKVÆMT FYRIRKOMULAG RÍKISFJÁRMÁLA

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

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

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

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

REKSTUR TIL SKEMMRI OG LENGRI TÍMA

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

Hvort tveggja, jöfnun hagsveiflna og langtímasjálfbærni, er mikilvægt að hafa í huga við núverandi aðstæður. Skuldastaða ríkisins hefur hraðversnað og stórauknar vaxtagreiðslur vega verulega að sjálfbærni í ríkisfjármálum. Auk þess hefur rekstrargrunnur ríkisins gjörbreyst með minnkandi tekjum og auknu álagi á almannatryggingakerfið. Komið hefur á daginn að útgjaldastefna hins opinbera síðustu árin reyndist fjarri því að vera sjálfbær enda hafa ríkisútgjöld þanist hratt út. Af þessum sökum standa stjórnvöld frammi fyrir því verkefni að snúa rekstrinum við með skörpum hætti á sama

tíma og hagkerfið gengur í gegnum mikinn samdrátt. Tímabundið þarf því að fórna sveiflujöfnunarhlutverki ríkisfjármála til að standa vörð um sjálfbærni ríkissjóðs.

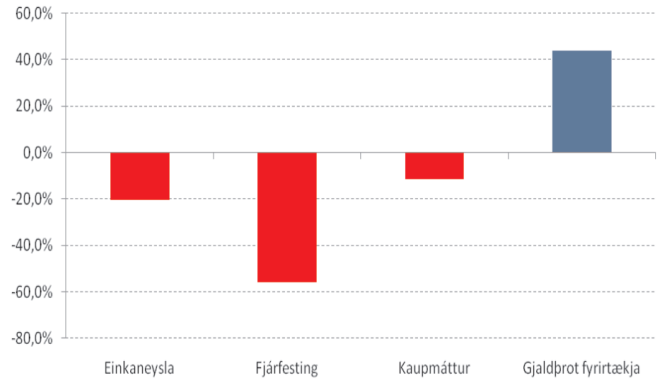
Með hliðsjón af áhrifum reksturs hins opinbera á framleiðslustig í hagkerfinu er enn mikilvægara en ella að hagræðing í ríkisútgjöldum og skattbreytingar eigi sér stað með skilvirkum hætti. Því þarf að hafa ofangreind sjónarmið til hliðsjónar. Án þess að lítið sé gert úr hversu sársaukafullar nauðsynlegar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

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

AÐGERÐIR Í RÍKISFJÁRMÁLUM FRAM TIL ÞESSA

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

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



Heimild: Seðlabanki Íslands og Hagstofa Íslands

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

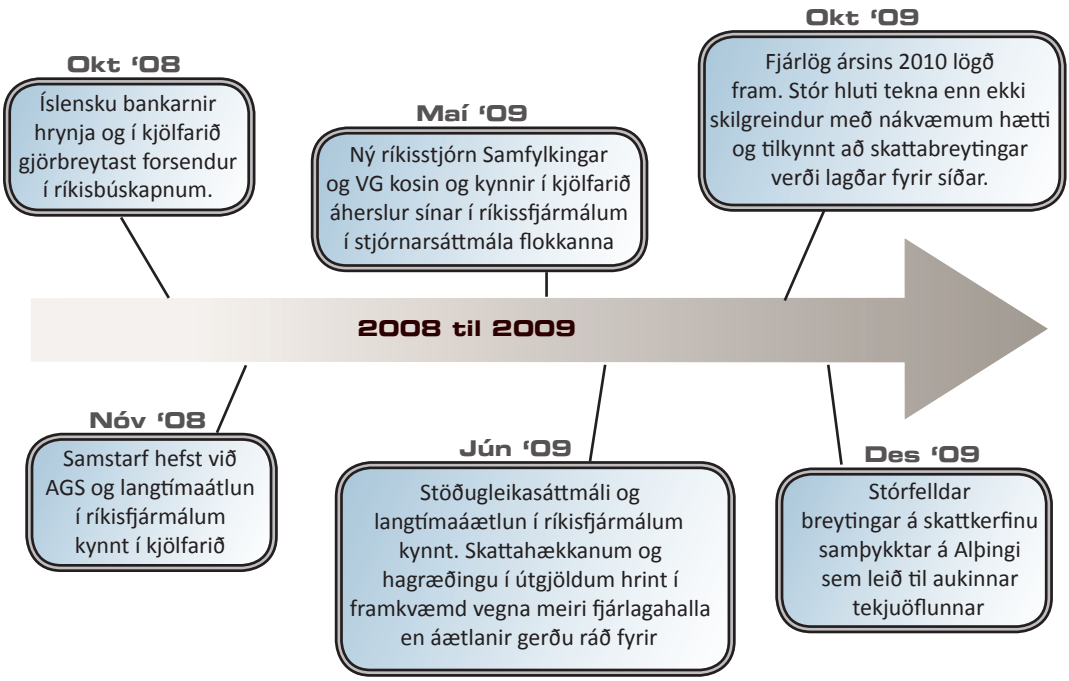
Fjármálastefna allra þriggja ríkisstjórnanna sem setið hafa frá hruni bankanna hefur í grunninn verið byggð á áætlun AGS. Miðar áætlunin í grófum dráttum að því að tryggja sjálfbærni ríkissjóðs með því að snúa miklum fjárlagahalla í afgang á þremur árum. Ekki er gerð nánari grein fyrir því með hvaða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

STEFNAN KYNNT Í STJÓRNARSÁTTMÁLA

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

Í sáttmálanum kom fram að ríkisfjármálum yrði beitt til að auka kjarajöfnuð og að aukin skattheimta skyldi frekar leggjast á þá sem betur væru í stakk búnir til að bera auknar byrðar. Sérstaklega var þó tekið fram að skattheimta mætti ekki verða til þess að draga úr möguleikum fólks til að vinna sig úr erfiðleikum sem framundan væru.

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



RÁÐSTAFANIR Í RÍKISFJÁRMÁLUM, STÖÐUGLEIKASÁTTMÁLI OG LANGTÍMAÁÆTLUN

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

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

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

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

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

* Heildarjöfnuður án vaxtagjalda

hagkerfinu voru spár fjármálaráðuneytisins um áhrif mismunandi aðhaldssamra leiða einnig kynntar. Spár sem þessar eru mikilli óvissu háðar þar sem ýmsar forsendur geta haft áhrif sem ekki er tekið tillit til við slíka líkanagerð. Niðurstaða rannsóknanna var í grófum dráttum fyrirsjáanleg. Gert var ráð fyrir að hagvöxtur til skemmri tíma yrði meiri ef aðhaldið væri minna en erfiðari skuldastaða myndi leiða til minni langtímahagvaxtar.

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

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

TAFLA 2: ÁÆTLUN STJÓRNVALDA UM AÐLÖGUNARÞÖRF Í RÍKISFJÁRMÁLUM

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

Þá var einnig gerð grein fyrir þeim möguleikum sem stjórnvöld standa frammi fyrir um skiptingu aðhaldsaðgerða á milli aukinnar tekjuöflunar eða aðhalds í útgjöldum. Í kaflanum er gefið til kynna að skattahækkir séu heppilegri aðlögunarleið en niðurskurður ríkisútgjalda með afar óljósum hagfræðilegum rökum. Þar segir m.a.: „Fræðilegar kenningar og athuganir með þjóðhagslíkani benda til að sambærileg hækkun skatta og lækkun útgjalda hafi mismunandi áhrif á tekjuafkomu og hagvöxt. Lækkun útgjalda hefur meiri áhrif til að lækka framleiðslustig og draga úr hagvexti en hækkun skatta a.m.k. þegar litið er til skamms tíma.“ Í kjölfarið var vísað í kenningar J. M. Keynes og greinar Paul Krugman án þess að bent væri á ákveðnar rannsóknarniðurstöður.

Niðurstöður nýlegra rannsókna á sama viðfangsefni ganga þvert á þá röksemdafærslu að betra sé að hækka skatta en draga úr útgjöldum. Þannig birtist grein frá tveimur prófessorum við Harvard háskóla, Alberto Alesina og Silvia Ardagna, í október á síðasta ári sem bar nafnið *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending.* Þar kemur fram að rannsókn þeirra leiddi í ljós að heppilegra væri að ráðast í niðurskurð á útgjöldum hins opinbera til að efla hagvöxt og bæta skuldastöðu fremur en skattahækkanir. Úttekt þeirra byggir á gögnum frá 21 OECD ríki á tímabilinu 1970 til 2007. Meðal ríkja sem

rannsóknin nær til eru Danmörk, Svíþjóð, Noregur og Finnland. Skoðaðar voru aðstæður þar sem miklar breytingar hafa orðið á tilhögun ríkisfjármála á skömmum tíma og því á rannsókn þeirra á vel við um þær aðstæður sem nú ríkja hérlendis. Niðurstöður Alesina og Ardagna ganga þvert á þær óljósu fræðilegu kenningar sem vísað var til í langtímaætlun um ríkisfjármál og hafa mun beinni tengsl við það viðfangsefni sem íslensk stjórnvöld glíma við um þessar mundir en almennar kenningar Keynes.

Það verður því ekki betur séð en að umfjöllun fjármálaráðuneytisins um hagvaxtaráhrif aðlögunaraðgerða þjóni litlum tilgangi, öðrum en þeim að réttlæta mikinn þunga í tekjuöflun fremur en aðhaldi í útgjöldum. Það er miður að ekki skuli viðhöfð faglegri vinnubrögð í slíkri umfjöllun.

FJÁRLÖG 2010

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

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

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

GJÖRBREYTT SKATTKERFI

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

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

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

*Ráðuneyti tekin saman þar sem umtalsverð tlfærsla hefur átt sér stað milli ráðuneyta

Í desember voru samþykktar breytingar á skattkerfinu sem óhætt er að segja að hafi verið þær viðamestu í áratugi. Segja má að fyrirkomulagi og hlutfalli nærri allra núverandi skattstofna hafi verið tekið til endurskoðunar auk þess sem teknir voru upp fjölmargir nýir skattar og skattareglur.

Í stað þess einfalda skattkerfis sem áður var við lýði með háum skattleysismörkum og einni skattprósentu var tekinn upp þrepaskiptur tekjuskattur. Hlutfall fjármagnstekjuskatts mun hækka um 80% frá því sem það var í ársbyrjun 2009, en á móti vegur frítekjumark að upphæð 100 þúsund krónur. Þá hækkar tekjuskattur lögaðila úr 15% í 18%. Breytingartillögurnar fela í sér hækkun á efsta þrepi virðisaukaskatts í 25,5% en auk þess er stefnt á hækkun ýmissa vörugjalda, einkum á áfengi, tóbak og rekstrarvörur bifreiða. Tryggingagjald á launatekjur hækkar um 1,6% til viðbótar við 1,64% hækkun sem átti sér stað í júní. Hlutfallsleg hækkun tryggingagjalds frá ársbyrjun 2009 nemur því 61%. Eignaskattur er tekinn upp að nýju í formi svokallaðs auðlegðarskatts en gert er ráð fyrir að hann beinist að stóreignafólk næstu þrjú ár. Að lokum eru kynntir til sögunnar ýmsir nýir skattar sem leggjast einkum á atvinnustarfsemi í landinu, s.s. auðlinda-, orku- og umhverfisskattar.

Auk þeirra breytinga sem hér eru taldar upp réðust stjórnvöld í fjölmargar tæknilegar skattabreytingar sem virðast hafa verið afar vanhugsaðar. Er þar einkum vísað til mögulegra hliðarverkana af framkvæmd þeirra og óskilvirkni gagnvart þeim markmiðum sem þeim er ætlað að uppfylla. Má þar nefna breytingar á hlutfalli heimilaðs arðs í

TAFLA 4: HELSTU SKATTABREYTINGAR MILLI ÁRANNA 2009 OG 2010

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

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

reiknuðu endurgjaldi, þá breytingu að launamaður upplýsi um rétt innheimtuhlutfall staðgreiðslu, skattlagningu á séreignalífeyri umfram 2 milljónir króna, breytingar á skilyrðum frádráttar vegna móttekins arðs og söluhagnaðar, breytt ákvæði varðandi vaxtagjöld af skuldum vegna samruna fyrirtækja, brúttóskattlagningu vaxtatekna erlendra aðila og svo mætti lengi telja. Ennfremur eru tæknilegir annmarkar við mat á ýmsum skattstofnum, t.a.m. auðlegðarskattnum, sem skapar mikinn kostnað og óhagræði. Ekki verður vikið nánar að tæknilegum þáttum líkt og þeim sem hér hafa verið taldir upp í þessari skýrslu enda markmið hennar fyrst og fremst að varpa ljósi á heildarmynd ríkisfjármála. Upplýsingar um tæknilega hnökra skattbreytinganna má finna í umsögnum Viðskiptaráðs til Alþingis.

Af þeirri upptalningu sem hér að framan fór er ljóst að gjörbreytt skattaumhverfi blasir við einstaklingum og fyrirtækjum á komandi árum. Breytingarnar hafa átt sér stað í öllum þáttum skattheimtunnar, þ.e. skattar á launatekjur einstaklinga, arð og vexti fjármagnseigenda, hagnað fyrirtækja, almenna neyslu og eignir heimila. Enn fremur vekur það áhyggjur að ráðamenn hafa boðað enn frekari breytingar á skattkerfinu með tilheyrandi óvissu fyrir heimili og atvinnulíf.

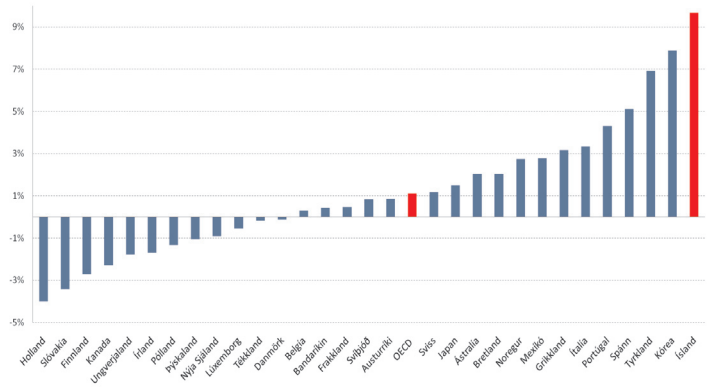
Hversu miklum árangri breytingarnar skila er verulegri afar óljóst. Ástæður þess má fyrst og fremst rekja til þess að stjórnvöld feta ótroðnar slóðir með nýlegum skattabreytingum og höfðu afar lítið samráð við heimili og atvinnulíf við undirbúning þeirra. Það fer þó ekki á milli mála að áhrifanna mun gæta á öllum sviðum samfélagsins eins og nánar verður vikið að í næsta hluta skýrslunnar.

TEKJUR HINS OPINBERA

Segja má að það skattkerfi sem ríkti fyrir nýlegar skattabreytingar hafi verið ríflega tvo áratugi mótun, á þeim tíma tók það umtalsverðum breytingum. Miðuðu þær í flestum tilfellum að því að gera kerfið einfaldara með fækkun og breikkun skattstofna. Meðal breytinga sem urðu á þessu tímabili voru umtalsverð lækkun á hlutfalli tekjuskatts einstaklinga, afnám hátekjuskatts og ýmissa eignaskatta, einföldun á innheimtu fjármagnstekna og mikil lækkun á tekjuskattshlutfalli fyrirtækja.

Þrátt fyrir lækkanir jukust skatttekjur hins opinbera verulega, hvort sem horft var til raunvaxtar eða hlutfallslegra tekna í samanburði við landsframleiðslu. Þannig hækkaði hlutfallsleg heildarskattbyrði hratt á þessum tíma, þvert á það sem margir hafa viljað halda fram. Þegar þróun skatttekna sem hlutfall af vergri landsframleiðslu er skoðuð yfir umrætt tímabil kemur í ljós að hvergi innan OECD jókst skattbyrði sem hlutfall af landsframleiðslu meira en á Íslandi.

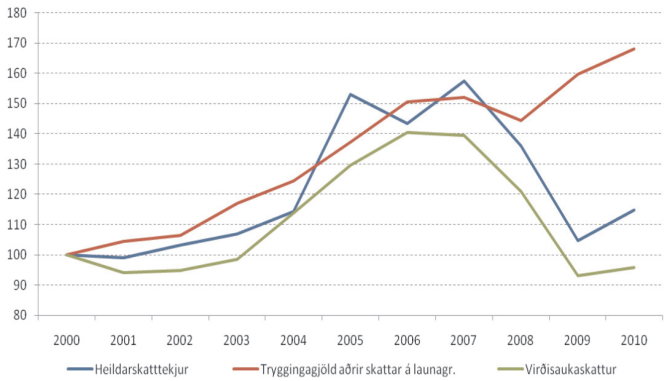
MYND 4
BREYTING Á SKATTTEKJUM SEM HLUTFALL AF LANDSFRAMLEIÐSLU Á MEÐAL OECD RÍKJA FRÁ ÁRINU 1995 TIL 2007



Heimild: OECD

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

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



MYND 5
ÞRÓUN RAUNTEKNA HINS OPINBERA (ÁRIÐ 2000=100)

Heimild: Fjárlagavefurinn og útreikningar höfundar

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

ERFIÐ STAÐA Í KJÖLFAR EFNAHAGSKREPPU

Í kjölfar hruns bankanna gjörbreyttist staðan í tekjuöflun hins opinbera. Skattbyrði sem hlutfall af vergri landsframleiðslu lækkaði mest á Íslandi af ríkjum OECD á milli áranna 2007 og 2008 eða úr tæplega 41% í 36%. Áætlanir fjármálaráðuneytisins gera ráð fyrir að þetta hlutfall lækki enn frekar árið 2009 og verði nálægt 32% af vergri landsframleiðslu. Mikill samdráttur í umsvifum hefur þrengt verulega þá skattstofna sem mynda tekjugrunn hins opinbera og því hafa heildarskatttekjur dregist hratt saman.

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

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

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

Heilt á litið bjó það skattkerfi sem var við lýði fram að síðustu áramótum yfir flestum þeim eiginleikum sem taldir eru æskilegir út frá hagkvæmnissjónarmiðum. Kerfið var tiltölulega einfalt, gagnsætt og skilvirkt. Jaðarskattar voru ekki háir og helstu skattstofnar breiðir. Skattar dreifðust nokkuð jafnt á atvinnuvegi og röskuðu ekki samkeppnishæfni gagnvart erlendum samkeppnisaðilum. Það var ennfremur mikill styrkleiki fólginn í þeim sveiflujöfnunaráhrifum sem innbyggð voru í kerfið, að því gefnu að stjórnvöld sýni aga í útgjaldastefnu sinni. Að lokum voru skatthlutföll, að undanskildum neyslusköttum, fremur lág í alþjóðlegum samanburði sem hefði eflt styrk hagkerfisins til lengri tíma.

MISRÁÐNAR LEIÐIR Í SKATTAMÁLUM

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

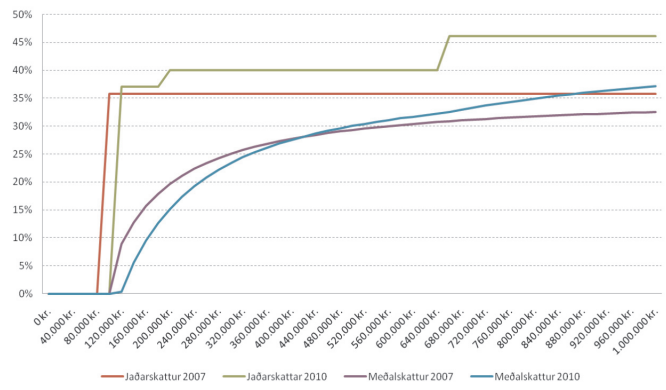
Þrátt fyrir að fræðilega væri mögulegt að notast eingöngu við aðra aðferðina verður slíkt að teljast fremur óraunhæft og því mátti sjálfkrafa gera ráð fyrir einhvers konar blöndu beggja leiða. Með fjárlagafrumvarpi ársins 2010 og nýlegum skattabreytingum liggur þó ljóst fyrir að stjórnvöld ætla að mæta megninu af aðlögun ríkisfjármála með aukinni skattheimtu. Þessar umfangsmiklu breytingar á skattkerfinu munu draga verulega úr samkeppnishæfni þess og hagkvæmni og því ekki ljóst hvort sjálfbærni í ríkisfjármálum sé tryggð til lengri tíma með umræddum aðgerðum.

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

FJÖLÞREPA SKATTKERFI ER AFLEIT HUGMYND

Stærsta grundvallarbreytingin í skattamálum er fólgin í upptöku þrepaskiptrar skattlagningar á launatekjur einstaklinga. Í stað eldra kerfis þar sem föst prósenta var innheimt af tekjum umfram ákveðin skattleysismörk hefur verið tekið upp fjórskipt þrepakerfi.

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



MYND 6
JAÐARSKATTAR OG MEÐALSKATTAR LAUNATEKNA ÁRIÐ 2007 SAMANBORIÐ VIÐ FYRIRLIGGJANDI SKATTBREYTINGAR

Heimild: Fjármálaráðuneytið og útreikningar höfundar

Þegar jaðarskattar eldra skattkerfis eru bornir saman við jaðarskatta fyrirliggjandi þrepaskattkerfis sést að talsvert miklu munar. Hafa ber í huga að á þessa mynd vantar jaðaráhrif tekna á vaxta- og barnabætur, en vegna tekjutengingar geta jaðarskattar á millitekjuhópa verið allt að 14% hærri en meðfylgjandi mynd sýnir. Þess ber einnig að geta að ekki hefur verið tekið tillit til annarra jaðarbreytinga sem fylgja skattabreytingum stjórnvalda. Tryggingargjald hækkar úr 5,34% í 8,6% og ætti hækkunin því raunverulega að bætast við þau hlutföll sem birtast á meðfylgjandi töflu.

Þegar tekið hefur verið tillit til allra jaðarþátta við greiðslu launa, þ.e. tekjuskatts, tryggingagjalds, framlags í samtryggingasjóði lífeyriskerfis og tekjutengingar bótagreiðslna, geta jaðarskattar á launagreiðslur numið allt að 60% eftir breytingarnar. Þessar prósentur ná hæsta gildi sínu hjá millitekjuhópum, enda hætta tekjutengingar bótagreiðslna að hafa áhrif þegar laun verða mjög há. Annað dæmi um þetta er útseld sérfræðiþjónusta. Þegar búið er að taka tillit til tekju- og virðisaukaskatts auk launatengdra gjalda í nýju skattkerfi fær umræddur sérfræðingur 35% af innheimtum tekjum í eigin vasa.

Háir jaðarskattar draga því ekki eingöngu úr verðmætasköpun heldur auka þeir einnig hvata til undanskota. Því hærri sem jaðarskattar verða því meiri líkur eru á svartri atvinnustarfsemi með tilheyrandi búsifjum fyrir hagkerfið.

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

SKILAR ÞREPASKIPT SKATTKERFI JÖFNUÐI?

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

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

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

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

Líti stjórnvöld svo á að nauðsynlegt sé að hækka skatta á launatekjur einstaklinga hefði mátt gera það með einfaldari hætti. Aukið flækjustig, meiri kostnaður og utanumhald,

hærri jaðarskattar, minni fyrirsjáanleiki, minni hvati til verðmætasköpunar og aukin skattaundanskot eru allt fylgifiskar flókinna þrepaskiptra skattkerfa. Eldra skattkerfi var einfalt, gagnsætt og skilvirkt og því ómögulegt að sjá hvernig nýlegar breytingar geti verið til þess fallnar að skila aukinni hagkvæmni í skattheimtu.

ÓEÐLILEG HÆKKUN FJÁRMAGNSTEKJUSKATTS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

STÓRAUKIN SKATTLAGNING Á ATVINNULÍF

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

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

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

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

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

Auk þess hefur áður verið minnst á fjölda tæknilegra skattabreytinga sem hrint var í framkvæmd um áramótin og koma með beinum og óbeinum hætti niður á starfsemi fyrirtækja hérlendis. Má þar einkum nefna breytingar á skilyrðum frádráttar vegna móttekins arðs og söluhagnaðar og brúttóskattlagningu á vaxtatekjum erlendra aðila.

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

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

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

HORFUR TIL LENGRI TÍMA

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

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

Í stað þeirra gagngeru breytinga sem nýlega komu til framkvæmda hefðu stjórnvöld átt að setja sér einfalt markmið um að hér yrðu engir nýir skattar lagðir á. Með því væri hinsvegar ekki útilokað að stjórnvöld auki skatttekjur. Með skattahækkunum á fyrirliggjandi stofnum má vel ná fram sambærilegum tekjum og stjórnvöld stefna að með viðamiklum skattabreytingum. Samhliða ættu stjórnvöld að hafa í huga misjafnt eðli skattstofna og miða að því að raska starfsemi hagkerfisins sem allra minnst. Þannig eflast skattstofnar hratt á nýjan leik og tekjur ríkissjóðs aukast án frekari breytinga á skattkerfinu.

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

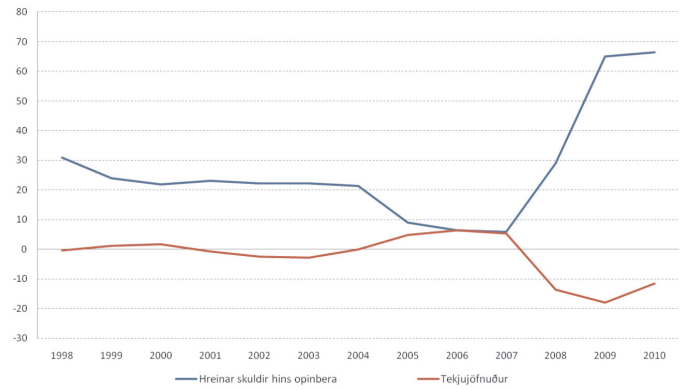
Góð vísa er aldrei of oft kveðin og því er ástæða til að endurtaka þau tilmæli sem fram komu í inngangi skýrslunnar. Í stað þess að reyna að ná til sín sem stærstri sneið af kökunni ættu stjórnvöld að einbeita sér að því að næra og byggja upp hagkerfið til að kakan geti stækkað sem fyrst á nýjan leik.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

ÚTGJÖLD HINS OPINBERA

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

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

MYND 7
ÞRÓUN HREINNAR SKULDASTÖÐU HINS OPINBERA OG TEKJUJAFNAÐAR

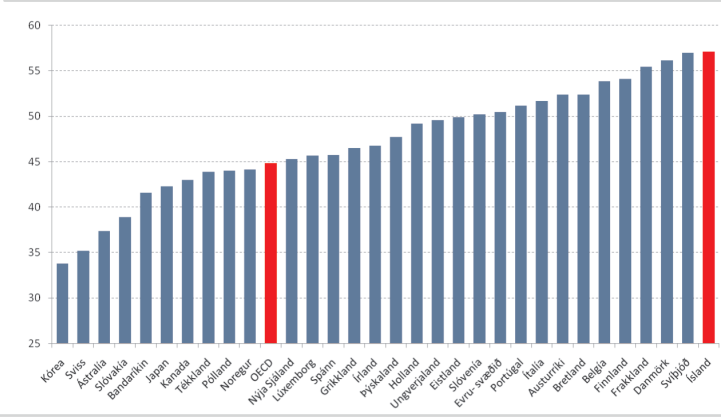


Heimild: fjármálaráðuneytið

Útgjaldaþróun hins opinbera hefur verið á skjön við þróun annarra ríkja innan OECD. Þannig hafa útgjöld sem hlutfall af landsframleiðslu heldur dregist saman meðal OECD ríkja á sama tíma og þau hafa vaxið hérlendis, sérstaklega þegar horft er yfir lengra tímabil. Árið 1997 voru aðeins 7 af þeim 28 OECD ríkjum sem gögn liggja fyrir um með lægri hlutfallsleg útgjöld samanborið við landsframleiðslu en Ísland. Á þeim tíma var hlutfallið á Íslandi það sama og meðaltal ríkja innan OECD. Árið 2007 var Ísland komið um miðjan hóp og hlutfall útgjalda var um 3% hærra en meðaltal innan OECD. Lægst var hlutfallið í Ástralíu og Írlandi en þar námu útgjöldin 34% og 34,7% af landsframleiðslu. Hæst voru útgjöldin í Svíþjóð og Frakklandi þar sem hlutföllin voru 53,8% og 53%.

Í kjölfar fjármálakreppunnar hafa staða og horfur ríkisútgjalda í alþjóðlegum samanburði versnað enn frekar. Samkvæmt hagspá fjármálaráðuneytisins frá því í október á síðasta ári er gert ráð fyrir að heildarútgjöld hins opinbera árið 2009 nemi 57% af landsframleiðslu sem væru þá hæstu hlutfallslegu útgjöld allra OECD-ríkja. Jafnvel þótt hagvöxtur yrði ríflegur á næstu árum þyrfti að koma til mikils niðurskurðar í opinberum útgjöldum ætli Íslendingar að standa nærri meðaltali OECD.

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



MYND 8
SAMANBURÐUR Á ÁÆTLUÐUM ÚTGJÖLDUM HINS OPINBERA ÁRIÐ 2009 MEÐAL OECD RÍKJA
(% AF VLF)

Heimild: OECD og fjármálaráðuneytið

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

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

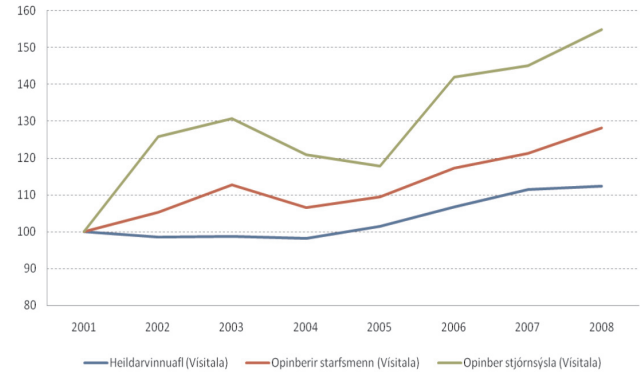
OPINBERUM STARFSMÖNNUM FJÖLGAR ÖRT

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

* Útgjöld að teknu tilliti til verðlagsbreytinga

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

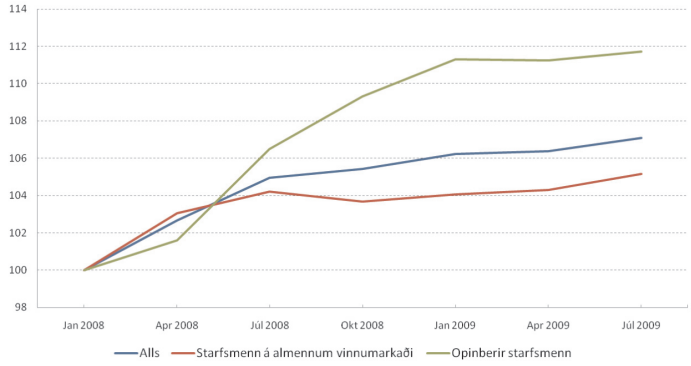
MYND 9
SAMANBURÐIR Á VEXTI STARFSMANNA Á OPINBERUM OG ALMENNUM VINNUMARKAÐI (2001=100)



Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar höfundar

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

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



Heimild: Hagstofa Íslands

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

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

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

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

ÓJAFNVÆGI Á ÝMSUM SVIÐUM

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

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

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

Þrátt fyrir að kaupmáttur hafi vaxið hratt á almennum vinnumarkaði hefur verið mikið um árangurstengdar greiðslur, yfirvinnu og aðrar ívilnanir sem eru ekki hluti af föstum launum. Þetta á ekki síst við um þá hæst launuðu. Sveigjanleiki atvinnurekanda til að draga úr þessum greiðslum er mikill og því hefur kaupmáttur á almennum vinnumarkaði dregist mjög hratt saman í kjölfar fjármálakreppunnar. Laun innan opinbera geirans aðlagast mun hægar eins og sést vel á launaþróun síðasta árs. Það má því segja að kjör opinberra starfsmanna hafi fylgt almennum vinnumarkaði í uppsveiflunni en ekki í niðursveiflunni. Að sama skapi hefur mun skarpari aðlögun átt sér stað í fjölda starfsfólks. Á milli áranna 2008 og 2009 fækkaði störfum um meir en 10.000 en á

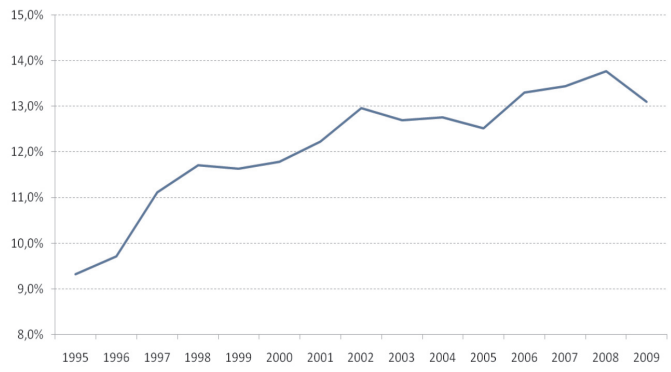
sama tíma fjölgaði opinberum starfsmönnum um 300. Það er því ljóst að mun færri starfsmenn þurfa nú að bera kostnaðinn af rekstri hins opinbera en áður.

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

ÚTGJÖLD SVEITARFÉLAGA

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

MYND 11
PRÓUN ÚTGJALDA SVEITARFÉLAGA (% AF VLF)



Heimild: Fjármálaráðuneytið

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

Núverandi löggjöf um fjármál sveitarstjórna er tiltölulega áhrifalítil. Í sveitarstjórnarlögum segir að við gerð fjárhagsáætlunar skuli hafa hliðsjón af fjárhagslegri stöðu sveitarsjóðs

og stofnana sveitarfélagsins. Sveitarstjórn á ennfremur gæta þess sem kostur er að heildarútgjöld, þar með talin rekstrarútgjöld, fari ekki fram úr heildartekjum þess. Afgreiði sveitarstjórn fjárhagsáætlun, ársreikning eða þriggja ára áætlun með halla, skal hún senda eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga greinargerð um ástæðu hallans, aðgerðir til að bæta þar úr og áætlun um framtíðarhorfur í rekstri sveitarfélagsins.

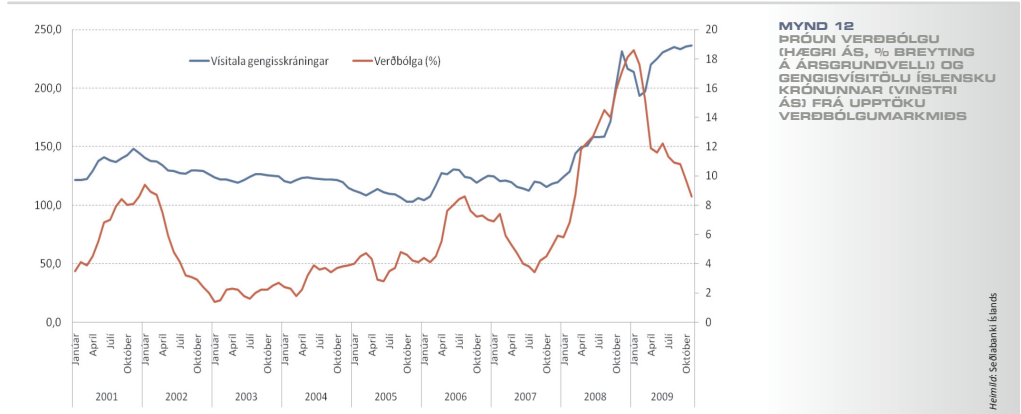
Það sem skapar vanda við þetta fyrirkomulag er heimild sveitarstjórna til að endurskoða og breyta fjárhagsáætlunum sínum á öllum stigum. Þrátt fyrir að sveitarstjórnum sé skylt að semja þriggja ára áætlun, sem ætlað er að vera rammi um árlegar fjárhagsáætlanir, þá er það svigrúm sem þeim er gefið til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

SKORTUR Á ÞÁTTTÖKU Í HAGSTJÓRN

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

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

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



MYND 12 ÞRÓUN VERÐBÓLGU (HÆGRI ÁS, % BREYTING Á ÁRSGRUNDVELLI) OG GENGISVÍSITÖLU ÍSLENSKU KRÓNUNNAR (VINSTRI ÁS) FRÁ UPPTÖKU VERÐBÓLGUMARKMIÐS

Heimild: Seðlabanki Íslands

Óhætt er að segja að hlutverk Seðlabankans í þessu samstarfi hafi verið afar krefjandi. Ofan á gríðarlega útgjaldaaukningu stóðu stjórnvöld fyrir röð þensluhvetjandi aðgerða sem gerðu Seðlabankanum nær ókleyft að hemja verðbólgu. Lykilforsenda þess að verðbólgumarkmið sé framkvæmanlegt og trúverðugt er að ákveðinn agi sé í ríkisfjármálum. Einkavæðing bankanna, skattalækkanir og uppbygging stóriðju voru allt afgerandi aðgerðir sem ráðist var í á nokkurra ára tímabili. Ekki má skilja upptalninguna þannig að framangreindar aðgerðir lýsi óæskilegri þróun enda hefðu allar þessar aðgerðir getað eflt hagkerfið til lengri tíma ef rétt hefði verið haldið á spilunum. Augljóslega hefði verið betra að dreifa aðgerðunum yfir lengri tíma og ekki síst mæta aukinni þenslu með verulegum samdrætti í ríkisútgjöldum. Það var hinsvegar ekki gert. Fjármálastjórn hefur því frekar ýtt undir hagsveiflur en dregið úr þeim frá því verðbólgumarkmið var tekið upp.

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

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

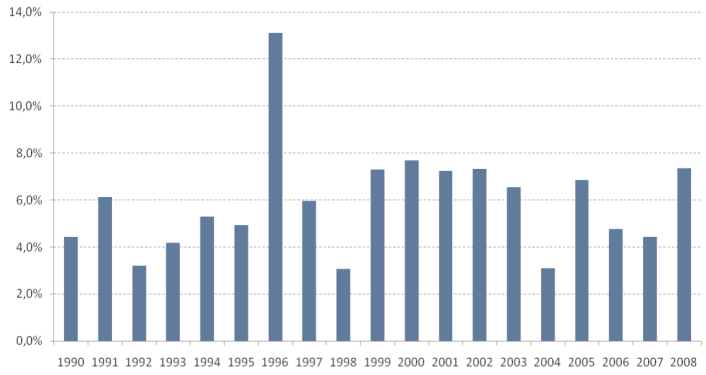
ORSAKIR ÚTGJALDAÞENSLU

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

Eins og gefur að skilja er hvati til kostnaðaraðhalds lítill þegar úr nægu er að moða. Stjórnmálamenn helga sig í mörgum tilfellum ákveðnum málefnum eða hagsmunum tiltekinna kjördæma eða þrýstihópa og vinna að því að almannafé sé veitt í verkefni þeim tengdum. Það er aftur á móti sjaldgæft að stjórnmálamenn helgi sig hagsmunavörslu fjöldans og reyni markvisst að draga úr þeim kostnaði sem sértækari verkefni skapa. Þetta er þekkt vandamál úr almannavalsfræðum og á sérstaklega við þegar tekjur eru nægar og stjórnvöld hafa mikið svigrúm til útgjalda. Ýmsir þættir geta ýtt enn frekar undir þessa tilhneigingu, t.a.m. stjórnarsamstarf flokka með ólíkar áherslur, mikill fjöldi

ráðuneyta, stutt kjörtímabil og fjölflokkakerfi. Þessir áhrifaþættir eru allir til staðar á Íslandi og leiða almennt til þess að umframtekjur eru síður lagðar til hliðar.

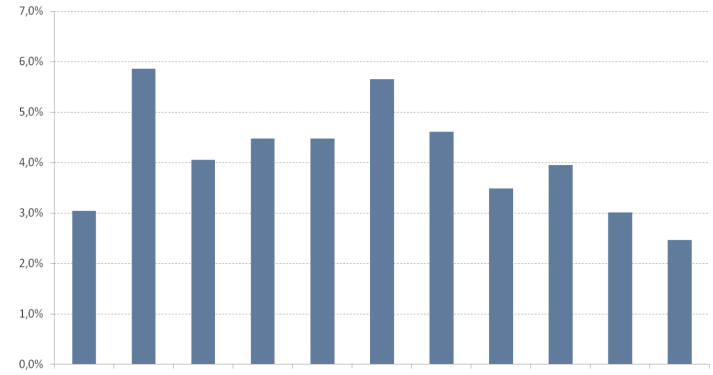
Fyrirkomulag ríkisrekstrar hvetur því beinlínis til enn frekari vaxtar. Alþingismenn leggja áherslu á að verja útgjöld sem beinast að eigin kjördæmum og þeim málaflokkum sem þeir leggja áherslu á. Ráðherrar leggja áherslu á að verja útgjöld til sinna málaflokka og standa þannig gjarnan í vegi fyrir hagræðingu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



MYND 13
HLUTFALL FJÁRAUKALAGA AF FJÁRLÖGUM

Heimild: Hagstofa Íslands

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



MYND 14
MISMUNUR FJÁRLAGA OG RÍKISREIKNINGA (ÁN VAXTAGJALDA, LÍFEYRISSKULDBINDINGA OG TAPAÐRA KRAFNA)

Heimild: Hagstofa Íslands

Þannig hafa ráðuneyti og stofnanir ítrekað farið fram úr lögfestum útgjaldaramma undanfarin ár án nokkurra afleiðinga eða aðgerða til aðhalds. Þvert á móti eru útgjaldaheimildir nær undantekningalaust auknar í meðförum Alþingis og fjáraukalög eru regla fremur en undantekning. Umframútgjöldum er því hvorki mætt með hagræðingu í rekstri né niðurskurði í þjónustu. Afar sjaldgæft er að stjórnendur stofnana séu látnir sæta lögbundinni ábyrgð fyrir að fara fram úr fjárheimildum og þar sem agaviðurlögum er sjaldan beitt hafa þau lítil áhrif. Gagnsæi ferlisins í heild er þannig verulega ábótavant og umræddur skortur á aga veldur því að fjárlagaferlið er rúið trúverðugleika. Allt gerir þetta fagráðuneytum, fjármálaráðuneyti, ríkisstjórn og Alþingi erfitt um vik að taka á vandamálum og vinna að úrbótum.

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

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

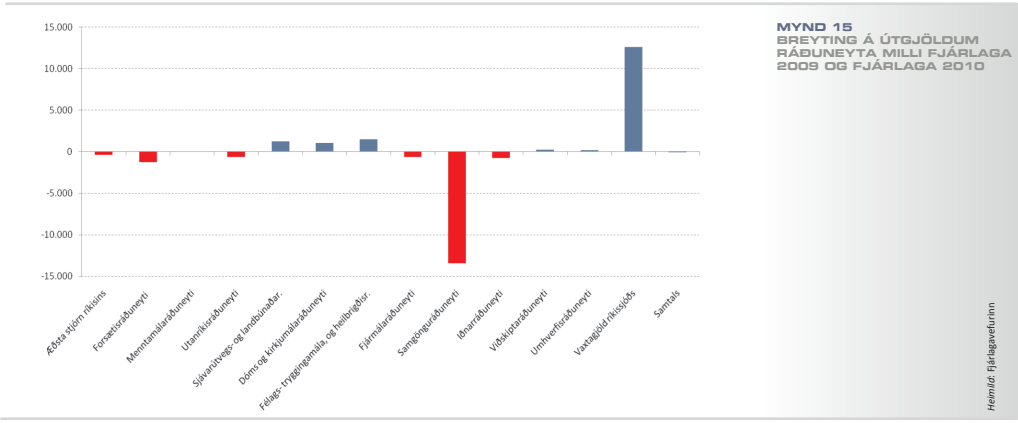
Vandinn við undirbúning og framkvæmd fjárlaga hefur legið fyrir um langa hríð. Viðskiptaráð Íslands fjallaði með ítarlegum hætti um málið í skýrslu sinni *Útþensla hins opinbera: Orsakir, afleiðingar og úrbætur* sem kom út vorið 2008. Þar voru lagðar fram ýmsar tillögur að úrbótum í fjárlagaferlinu og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

Vandinn er þó ekki síst fólginn í almennu viðhorfi gagnvart ríkisútgjöldum og rekstri opinberrar þjónustu. Í stað þess að lágmarka umfang rekstrar með það að sjónarmiði að lágmarka tekjuþörf hins opinbera hefur verið litið á stjórnvöld og hið opinbera sem lykilaðila við sköpun nýrra starfa. Þetta er afar óheppilegt viðhorf enda ætti verkefni stjórnvalda fyrst og fremst að felast í mótun hagfellds umhverfis til verðmæta- og atvinnusköpunar.

Jafnvel þó að auðvelt sé að finna upp ný verkefni sem hið opinbera getur sinnt verður að hafa í huga hvaðan tekjurnar koma. Því meiri sem ríkisútgjöldin verða, því hærri verður skattlagning og því minna verður svigrúm til verðmætasköpunar. Til lengri tíma mun því vaxandi fjöldi opinberra starfa þvert á móti leiða til aukins atvinnuleysis.

ÚTGJÖLD ÁRSINS 2010

Samkvæmt nýjustu hagspá fjármálaráðuneytisins er áætlað að heildargjöld ríkissjóðs ársins 2009 verði 589,2 milljarðar kr. eða 33,5 milljörðum hærri en upphaflega var gert ráð fyrir í fjárlögum. Þar vega þyngst aukin vaxtagjöld og aukin útgjöld Atvinnuleysistryggingasjóðs. Líklegt má telja að niðurstaðan verði eitthvað hagfelldari í ljósi minni endurfjármögnunarþarfar bankakerfisins en upphaflega var gert ráð fyrir. Til að sporna við auknum útgjöldum frá áætlun fjárlaga greip ríkisstjórnin til sértækra aðhaldsaðgerða til að draga úr útgjöldum sem þegar hefur verið greint frá. Ef ekki hefði komið til þeirra næmi umframkeyrsla ársins 42,8 milljörðum króna, eða tæpum 8% af heildarútgjöldum.



MYND 15
BREYTING Á ÚTGJÖLDUM RÁÐUNEYTA MILLI FJÁRLAGA 2009 OG FJÁRLAGA 2010

Heimild: Fjárlagavefurinn

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

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

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

Útgjöld vegna félagslegrar aðstoðar og lífeyristrygginga eiga að lækka um 4,4 milljarða kr. í samræmi við lög um ráðstafanir í ríkisfjármálum og frekari breytingar sem eru áformaðar. Fyrirhugað er að lækka útgjöld vegna greiðslu fæðingaorlofs um 1,5 milljarða króna og að lækka greiðslur barnabóta til hina tekjuhærri um 1 milljarð króna. Fyrirhugað er að ná fram lækkun á útgreiðslum Atvinnuleysisbótasjóðs sem nemur um 0,8 milljörðum króna. Áætlanir gera ráð fyrir að útgjöld til sjúkratrygginga lækki um 3,6 milljarða króna. Framlög til þróunaraðstoðar eiga einnig að lækka um 0,7 milljarða króna. Auk þess er stefnt er að skerðingu eða niðurfellingu ýmis konar úthlutuna og styrkja um hátt í 2 milljarða króna.

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

HAGRÆÐINGIN GENGUR EKKI NÓGU LANGT

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

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

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

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

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

RÍKISFJÁRMÁL TIL LENGRI TÍMA

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

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

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

Af þessu er ljóst að ríkisfjármálin eru þungamiðjan í því endurreisnarstarfi sem framundan er. Ef stjórnvöld ná að snúa við taflinu í rekstri ríkissjóðs og leysa þannig aðsteðjandi skuldavanda munu aðrir grunnþættir endurreisnarinnar fylgja í kjölfarið. Þannig má efla lánshæfismat ríkissjóðs og annarra stofnana samfélagsins, stuðla að

auknum trúverðugleika gjaldmiðilsins og styrkingu hans, ýta undir fjármagnsflæði til landsins og efna þannig grundvöll atvinnustarfsemi. Allt dregur þetta úr áhættumati og vaxtakostnaði landsins og stuðlar þannig að enn frekari bata hagkerfisins.

Mikilvægur hluti þessa verkefnis stjórnvalda er að koma í veg fyrir sundrung og ósætti innan samfélagsins um aðlögunaraðgerðirnar. Samhliða þurfa stjórnvöld að vera raunsæ og hagsýn í tengslum við þær byrðar sem heimili og fyrirtæki á almennum markaði geta borið. Lykilforsenda fyrir bættri stöðu ríkissjóðs er að hér muni eiga sér stað hraður og kraftmikill efnahagsbati. Sú aðlögun mun fyrst og fremst eiga sér stað með uppbyggingu atvinnulífs og nýrra starfa innan einkageirans, ekki frekari þenslu hins opinbera.

Atvinnulíf og heimili í landinu hafa þegar tekið á sig miklar byrðar og aðlagað sinn rekstur með skörpum hætti sem sést best á verulegum samdrætti í einkaneyslu, hruni í fjárfestingu einkaaðila, auknum gjaldþrotum fyrirtækja, meira en 10 þúsund töpuðum störfum og lækkandi launum á almennum vinnumarkaði. Fyrirtæki og heimili hafa því fengið að bera megnið af niðursveiflunni fram til þessa sem sést best á hlutfalli opinberra útgjalda af vergri landsframleiðslu á síðasta ári. Önnur skýr vísbending er fjölgun opinberra starfsmanna á sama tíma og atvinnuleysi eykst hröðum skrefum. Til lengdar er þróun af þessu tagi alls ekki sjálfbær.

Það er nauðsynlegt að jafnvægi ríki á milli stærðar hins opinbera og einkageirans. Riðlist

þetta jafnvægi er erfitt að sjá hvaða tekjur eigi að standa undir rekstri hins opinbera til lengri tíma. Umfjöllun skýrslunnar hefur sýnt, svo ekki verður um villst, að umsvif hins opinbera hafa vaxið hröðum skrefum á undanförnum áratugum. Það er því lykilatriði að langtímastefna stjórnvalda stefni að því að draga úr útgjöldum sem hlutfalli af landsframleiðslu.

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

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

MISGÓÐ LEIÐARLJÓS LANGTÍMAÁÆTLUNAR

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

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

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

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

Fari svo að áætlanir stjórnvalda um vöxt hagkerfisins séu ofmetnar þýðir það að frekari aðlögunaraðgerða er þörf. Bregðist stjórnvöld við þessari aðlögunarþörf með frekari

skattaálögum geta umsvif dregist enn frekar saman. Þannig getur skapast hættulegur vítahringur þar sem stjórnvöld vega að sjálfbærni hins opinbera með íþyngjandi skattastefnu. Af þessu sést hversu mikilvægt er að stjórnvöld setji sér það sem lykilmarkmið að skattkerfið ýti undir hagvöxt og efnahagslega endurreisn.

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

RAUNSÆI OG SAMSTAÐA ERU LYKILATRIÐI

Ekki er um það deilt að verkefnið framundan er risavaxið. Að sama skapi eru í húfi framtíðarlífsskilyrði hérlendis. Enginn íslendingur verður undanþeginn því að finna fyrir áhrifum þess ef ekki tekst að snúa við hallarekstri ríkissjóðs. Til að skapa sem mesta samstöðu um verkefnið er mikilvægt að stjórnvöld nýti krafta allra, ekki síst einkaaðila. Athafnafrelsi á mörkuðum og almenn samkeppni einkaaðila laðar fram nýjar lausnir, aukna framleiðni og verðmætasköpun. Tækniframfarir og aukin framleiðni eru grunnforsendur langtímahagvaxtar og því eina leiðin til að bæta lífskjör varanlega. Til að hvati sé til staðar fyrir frumkvöðla og fjárfesta að verja tíma sínum og fjármunum til uppbyggingar atvinnulífs verður skattkerfi að vera þeim hagfellt. Að öðrum kosti uppskera þeir ekki laun erfiðis síns og til lítils að vinna.

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

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

TILLÖGUR VIÐSKIPTARÁÐS

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

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

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

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

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

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

TILLÖGUR VIÐSKIPTARÁÐS:

1. EINFALDARI SKATTABREYTINGAR
2. TEKJUÖFLUN Í GEGNUM LÍFEYRISSJÓÐINA
3. AÐGERÐIR TIL AÐ AUKA UMSVIF
4. TEKJUÖFLUN Í GEGNUM RÍKISEIGNIR
5. ENDURSKOÐUN Á ÝMSUM ÚTGJALDALIÐUM
6. LAUNAKOSTNAÐUR DREGINN SAMAN
7. ENDURSKOÐUN Á LANDBÚNAÐARKERFINU
8. ENDURSKOÐUN Í MENNTAMÁLUM
9. HAGRÆÐING SVEITARFÉLAGA
10. FJÁRLAGAFERLIÐ VERÐI EFLT TIL MUNA

62 ma.kr.

TILLAGA 1: EINFALDARI SKATTABREYTINGAR

Í stað þeirra umfangsmiklu breytinga sem stjórnvöld hafa gert á skattkerfinu telur Viðskiptaráð heppilegra að notast við þá skattstofna sem þegar voru til staðar. Til að auka tekjur er nauðsynlegt að ná skjótum efnahagsbata með vexti í umsvifum og þar með skattgreiðslum. Þar sem brúa þarf mikið bil í ríkisfjármálum á mjög skömmum tíma er ólíklegt að slíkt myndi duga til og því þarf að hækka skatta. Til að áhrif á efnahagsleg umsvif verði sem minnst og hagkerfið komist sem fyrst á réttan kjöl telur Viðskiptaráð æskilegt að skattahækkanir verði hóflegar og dreift með skynsamlegum hætti.

Með þetta að leiðarljósi leggur ráðið til að í stað þeirra breytinga sem stjórnvöld hafa þegar ráðist í verði notast við blöndu af eftirfarandi tillögum. Hafa ber í huga að hugmyndirnar eru yfirlit valkosta í stöðunni miðað við það skattkerfi sem var við líði fyrir nýlegar skattabreytingar. Líta ber á þær fjárhæðir og prósentur sem lagðar eru til grundvallar sem hámarksbreytingu á viðkomandi skattstofnum út frá því.

HÆKKUN TEKJUSKATTS EINSTAKLINGA UM 2,9%

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

HÆKKUN Á VIRÐISAUKASKATTI

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

HÆKKUN TRYGGINGAGJALDS UM ÞRIÐJUNG

Á sumarmánuðum ársins 2009 var tryggingagjald hækkað úr 5,34% í 7%, eða rétt tæplega þriðjung. Þessari hækkun var ætlað að mæta auknum útgjöldum Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna vaxandi atvinnuleysis. Áætlað er að umrædd hækkun tryggingagjalds hafi í för með sér árlegan tekjuauka fyrir ríkissjóð sem nemur 12,5 milljörðum króna. Viðskiptaráð telur forsendur til að halda þessari hækkun, a.m.k. tímabundið, en ekki er rými fyrir frekari hækkanir. Er með því átt við nýlega hækkun á tryggingagjaldi sem hefur nú hækkað um ríflega 60% á einu ári og ljóst að mannfrek fyrirtæki verða illa úti.

LÆKKUN PERSÓNUAFSLÁTTAR UM 5.000 KR.

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

HÆKKUN FJÁRMAGNSTEKJUSKATTS Í 12%

Eitt af lykilatriðum efnahagslegrar endurreisnar er að endurheimta traust fjárfesta á íslensku hagkerfi. Í ljósi þess er nýleg 80% hækkun fjármagnstekjuskatts með öllu óskiljanleg og mun vafalaust rýra umræddan skattstofn til lengri tíma. Engu að síður verður að horfa til þess jafnvægis sem eðlilegt er að ríki á milli fjármagnstekna og launatekna. Erfitt er að spá fyrir með nákvæmum hætti hversu miklu hækkun fjármagnstekjuskatts úr 10% í 12% myndi skila í ríkissjóði enda ráðast heimtur af vaxtastigi og rekstrarskilyrðum. Eins er ljóst að ekki er línulegt samband á milli skattprósentu og tekna enda um mjög kvikan skattstofn að ræða. Gróflega áætlað mætti gera ráð fyrir um 5 milljarða tekjuauka af hækkun fjármagnstekjuskatts úr 10% í 12%.

HÆKKUN TEKJUSKATTS LÖGAÐILA ÚR 15% Í 18%

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

EINFÖLD SKATTHEIMTA ER HAGKVÆMARI

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

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

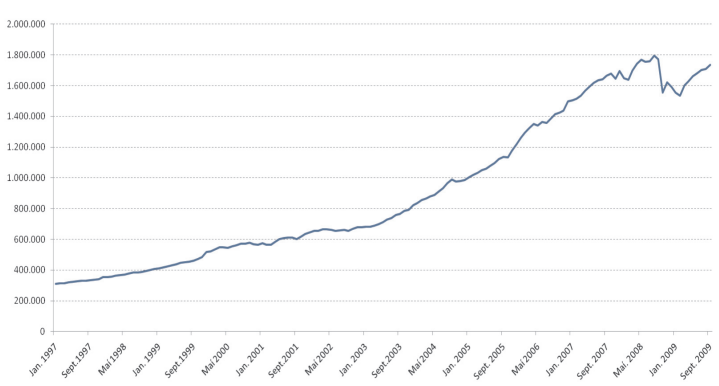
12 til 30 ma.kr.

TILLAGA 2:
TEKJUÖFLUN Í GEGNUM LÍFEYRISSJÓÐINA

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

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

MYND 16
HREIN EIGN LÍFEYRISSJÓÐANNA (Þ.KR.)



Heimild: Seðlabanki Íslands

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

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

SKATTLAGNING INNGREIÐSLNA

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

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

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

SKATTLAGNING SÉREIGNARSPARNAÐAR

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

Gallarnir eru sambærilegir við skattlagningu inngreiðslna, en upphæðirnar væru þó lægri og eðli séreignarsparnaðar ekki það sama og skyldusparnaðar. Þó má gera ráð fyrir að nokkuð erfitt gæti reynst í ákveðnum tilfellum að gera skýran greinarmun á séreigna- og skyldusparnaðar.

Með því að skattleggja allan núverandi séreignarsparnað fengi hið opinbera um 75 milljarða króna í einu lagi. Í kjölfarið væru inngreiðslur skattlagðar og myndi það skila nálægt 8 milljörðum á ári. Skatttekjurnar myndu skila sér bæði til ríkissjóðs og sveitarfélaga og væri því mikilvæg búbót á báðum stjórnstigum.

TÍMABUNDINN FJÁRMAGNSTEKJUSKATTUR

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

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

UMRÆÐA Á VILLIGÖTUM

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

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

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

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

15 til 50 ma.kr.

TILLAGA 3:
AÐGERÐIR TIL AÐ AUKA UMSVIF

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

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

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

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

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

SKATTAAFSLÁTTUR VEGNA HLUTAFJÁRKAUPA

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

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

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

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

GREITT VERÐI FYRIR ERLENDRI FJÁRFESTINGU

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

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

* Skattaafslátt gagnvart erlendum aðilum mætti yfirfæra á fjármagnstekjuskatt í stað tekjuskatts

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

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

STUTT VERÐI VIÐ INNLENDA FJÁRFESTINGU

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

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

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

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

10 til 15 ma.kr.

TILLAGA 4:
TEKJUÖFLUN Í GEGNUM RÍKISEIGNIR

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

Þannig vekur það t.a.m. furðu að lítil sem engin umræða hefur átt sér stað um möguleika á verulegri uppstokkun í rekstri eða jafnvel sölu þeirra fjölmörgu eigna sem ríkissjóður hefur yfir að ráða. Hér koma m.a. til álita eignir ríkissjóðs sem bundnar eru í fasteignum, Ríkisútvarpinu og Landsvirkjun. Ljóst er að ríkissjóður gæti með róttækum breytingum í rekstri eða sölu eigna losnað undan kostnaði og áhættu um leið og aflað væri góðra tekna. Með það í huga ættu stjórnvöld að skoða slíka möguleika með opnum huga.

ENDURSKOÐUN Á EIGNARHALDI LANDSVIRKJUNAR

Hugmyndir um aðkomu annara eigenda en ríkis að Landsvirkjun hafa með reglubundnum hætti komið upp í opinberri umræðu. Nýverið hafa hugmyndir sprottið um kaup lífeyrissjóðanna á fyrirtækinu að hluta, en þær hafa hlotið takmarkaðan hljómgrunn hjá stjórnvöldum. Rök hníga hins vegar að því að þessi kostur verði skoðaður af alvöru.

Fyrir það fyrsta myndi Landsvirkjun teljast með álitlegri fjárfestingarkostum fyrir lífeyrissjóðina. Fyrirtækið er arðbært og hefur sterka markaðsstöðu. Með fjársterkan bakhjarl og samvinnufús stjórnvöld er fátt sem kemur í veg fyrir frekari uppbyggingu fyrirtækisins. Í annan stað fylgdi sölu hluta Landsvirkjunar talsverður ábati fyrir ríkissjóð. Ríkissjóður gæti þannig að einhverju marki losnað undan ábyrgðum á skuldbindingum Landsvirkjunar, en þær námu ríflega 350 milljörðum króna í lok árs 2008. Þannig væri dregið úr áhættu skattgreiðenda af starfsemi fyrirtækisins. Ekki er ástæða til að ætla að afnám ríkisábyrgðar myndi þurfa að rýra lánshæfismat Landsvirkjunar ef nýir eignaraðilar, t.d. lífeyrissjóðir, búa yfir verulegum fjárhagslegum styrk. Að auki má gera ráð fyrir að ríkissjóður myndi hagnast umtalsvert á slíkri sölu, en félagið var metið á um 60 milljarða árið 2006.

Þá gæti aðkoma breiðari hóps eigenda jafnframt verið fyrirtækinu sjálfu til hagsbóta. Opna mætti fyrir aðkomu innlendra og mögulega erlenda fjárfesta í félaginu og því gert auðveldara með að ráðast í fjármagnsfrekar framkvæmdir. Auk þess myndi breiðari eigendahópur draga úr þeirri pólitísku togstreitu sem einkennt hefur eigendafyrirkomulagið fyrirtækisins til þessa. Rétt er að geta þess að önnur leið til að nálgast sama markmið væri skráning Landsvirkjunar á markað til að gefa víðari hópi tækifæri til fjárfestingar í öflugu fyrirtæki. Slík aðgerð myndi efla innlendan verðbréfamarkað og tryggja gagnsæi söluferlis. Skráning á skipulagðan hlutabréfamarkað kæmi á engan hátt í veg fyrir áframhaldandi eignarhald ríkisins á hluta af Landsvirkjun.

UPPSTOKKUN EÐA SALA RÍKISÚTVARPSINS

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

Með róttækri endurskipulagningu á starfsemi RÚV eða sölu að hluta væri ríkissjóður fyrst og fremst að losa sig undan árlegu fjárframlagi til félagsins sem næmi verulegum upphæðum. Samhliða væri hægt að lækka eða afnema nefskatt sem nú nemur 17.200 krónum árlega á hvern skattgreiðanda. Þessu til viðbótar myndi ríkissjóður losna undan umtalsverðum árlegum viðbótarfjárveitingum til stofnunarinnar. Með uppstokkun á starfsemi RÚV myndi ríkið geta komið til móts við sjónarmið um skaðleg áhrif tilvistar RÚV á íslenskan fjölmiðlamarkað, sem Samkeppniseftirlitið hefur nýlega bent á.

FASTEIGNIR RÍKISINS SELDAR

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

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

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

MÖGULEIKAR VERÐI KANNAÐIR MEÐ OPNUM HUG

Það er ljóst að ástæða er til að horfa með opnum hug til endurskipulagningar á starfsemi ríkisfyrirtækja og möguleika á sölu eigna. Áherslurnar ættu að vera á að færa starfsemi nær skilgreindu hlutverki og auka aðhald í útgjöldum. Ef eignir eru hinsvegar seldar mætti nýta tekjurnar til að efla fjárhagslegan styrk ríkissjóðs. Það eru hins vegar ekki eingöngu efnahagsþrengingar sem kalla á umræðu í þessa veru enda hníga mörg rök til rýni á starfsemi opinberra fyrirtækja. Eins og með allar aðgerðir stjórnvalda þá þurfa hugmyndir í þessa veru að hljóta málefnanlega og vel ígrundaða umræðu.

33 ma.kr.

TILLAGA 5:
ENDURSKOÐUN Á ÚTGJALDALIÐUM

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

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

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

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

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

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

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

» Í fyrsta lagi eru ákveðnir útgjaldaliðir sem mælt er með að felldir verði út með öllu, ýmist vegna þess að þeir þjóna ekki almannahagsmunum eða vegna þess að ríkið ætti ekki að þurfa að sjá um viðkomandi þjónustu.

» Í öðru lagi er lagt til að ákveðnir útgjaldaliðir verði fjármagnaðir að hluta eða öllu leyti með frekari notendagjöldum. Almennt er um að ræða þjónustuþætti sem nýttir eru af afmörkuðum hóp innan samfélagsins og eru ekki taldir hluti af velferðarkerfinu.

» Í þriðja lagi er lögð til ákveðin hagræðingarkrafa í ýmsum útgjaldaliðum. Í flestum tilfellum er um að ræða útgjaldaliði sem hafa vaxið hratt á undanförnum árum og því talið svigrúm til frekari hagræðingar. Einnig falla undir þennan flokk útgjaldaliðir þar sem talið er forsvaranlegt útfrá heildrænum hagsmunum að draga úr viðkomandi þjónustu.

ÚTGJALDALIÐIR Í VERÐI LÆKKAÐIR UM 33 MA.KR.

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

TAFLA 5: HAGRÆÐING Á FJÁRLÖGUM 2010

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

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

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

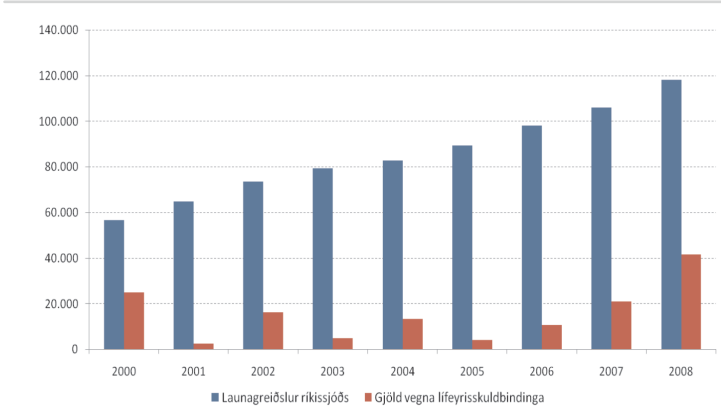
25 til 45 ma.kr.

TILLAGA 6: LAUNAKOSTNAÐUR DREGINN SAMAN

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

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

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



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

Heimild: Fjársýsla ríkisins

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

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

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

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

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

LAUNAKOSTNAÐUR RÍKISSJÓÐS LÆKKI UM 20%

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

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

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

* Á verðlagi ársins 2008

SÉRRÉTTINDI VERÐI AFNUMIN

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

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

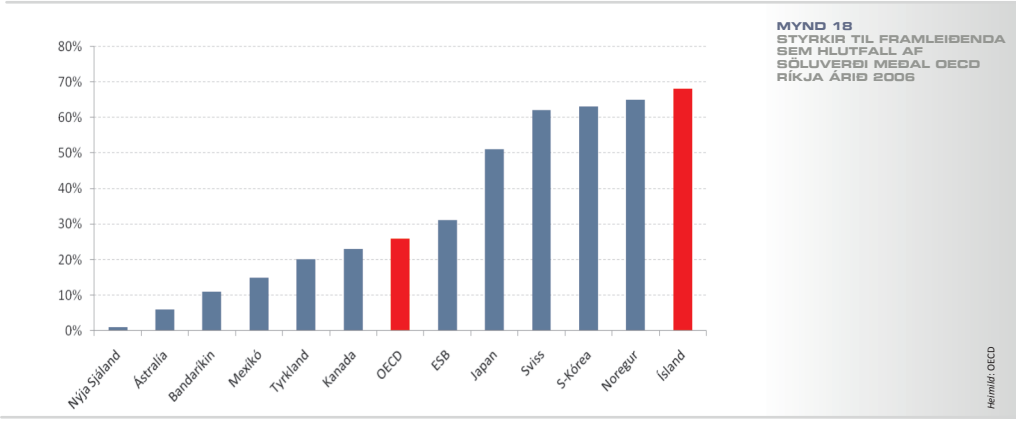
Ekki er hægt að reikna hver sparnaður ríkissjóðs af þessari aðgerð yrði þar sem lífeyrisskuldbindingar ráðast af markaðsaðstæðum samkvæmt núverandi fyrirkomulag. Ef meðalgjaldfærsla vegna lífeyrisskuldbindinga síðustu 7 ár er höfð til hliðsjónar er þó ljóst að um tugi milljarða er að ræða. Þessari tillögu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

7 til 10 ma.kr.

TILLAGA 7: ENDURSKOÐUN Í LANDBÚNAÐARMÁLUM

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

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



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

Heimild: OECD

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

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

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

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

STJÓRNVÖLD AFNEMI STYRKI OG VERNDARTOLLA

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

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

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

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

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

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

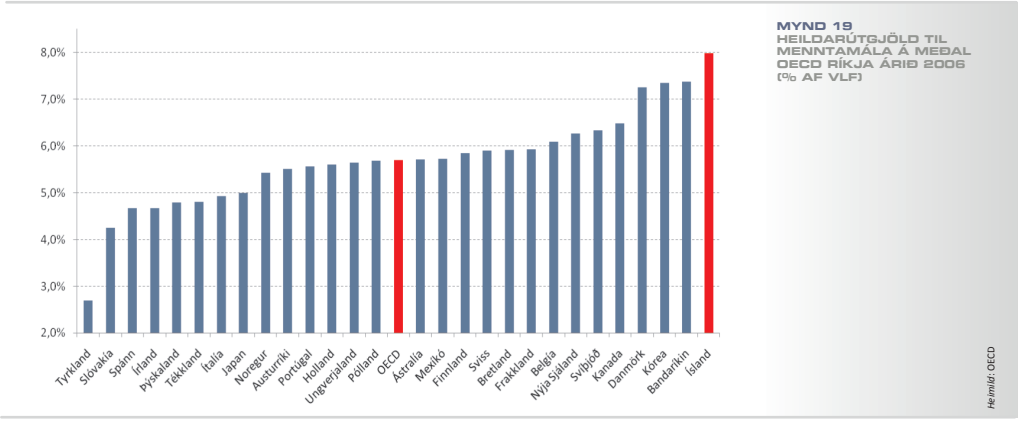
Staða landbúnaðar um víða veröld er skýrt dæmi um árangursríka rentusókn þröngs hagsmunahóps þar sem hljóður meirihluti ber kostnaðinn. Í núverandi stöðu í ríkisfjármálum er ríkari ástæða en nokkru sinni fyrr til að endurskoða fyrirkomulag í landbúnaði með það í huga að hagræða og draga úr kostnaði hins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

6 ma.kr.

TILLAGA 8:
ENDURSKOÐUN Í MENNTAMÁLUM

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

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



MYND 19
HEILDARÚTGJÖLD TIL MENNTAMÁLA Á MEÐAL OECD RÍKJA ÁRIÐ 2006 (% AF VLF)

Heimild: OECD

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

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

stöðu nemenda þar. Samkvæmt OECD er skilvirkni opinberra útgjalda til menntamála hérlendis sú lægsta meðal aðildarríkja stofnunarinnar og telur að með tilteknum breytingum mætti lækka útgjöld ríkisins um 21% án þess að veikja grundvöll kerfisins.

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

HAGRÆÐING Á GRUNNSKÓLASTIGI

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

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

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

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

MENNTASKÓLANÁM VERÐI STYTT UM EITT ÁR

Opinber útgjöld til menntaskóla hafa ekki aukist í líkingu við útgjöld til grunnskóla. Munar þar mestu um að kennurum hefur ekki fjölgað umfram nemendur, sem gerir það að verkum að hlutfall nemenda á hvern kennara er svipað OECD meðaltalinu. Eftir stendur hins vegar að hlutfall eiginlegra kennslustunda kennara er á sama bili og í grunnskólum. Þá er námið talsvert lengra en gengur og gerist almennt innan Evrópska efnahagssvæðsins, en Íslendingar verja um 12.000 klst. til stúdentsprófs á meðan Finnar verja einungis um 8.800 klst. Þetta má ekki síst rekja til þeirrar staðreyndar að í flestum tilfellum er framhaldsskólanám á Íslandi fjögur ár samanborið við þrjú erlendis.

Hér er því lagt til að framhaldsskólanám verði stytt um ár, auk endurskoðunar á stærð bekkja og fjölda vinnustunda kennara. Áætlaður sparnaður ríkissjóðs af styttingu námsins er um 4 milljarðar króna, eða um 200 þúsund krónur á hvern af þeim 20.000 nemendum sem sækja menntaskóla hérlendis. Stjórnvöld hafa þegar viðrað hugmyndir af þessu tagi og því líklegt að slík hagræðing komi til framkvæmda.

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

HÓFLEG HAGRÆÐING Á HÁSKÓLASTIGI

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

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

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

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

12 ma.kr.

TILLAGA 9:
HAGRÆÐING HJÁ SVEITARFÉLÖGUM

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

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

JÖFNUNARSJÓÐUR VERÐI LAGÐUR NIÐUR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SVIGRÚM RÍKISSJÓÐS EKKI TIL STAÐAR

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

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

41 ma.kr.

TILLAGA 10:
FJÁRLAGAFERLIÐ VERÐI EFLT TIL MUNA

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

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

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

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

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

MÓTUN FJÁRLAGA

Núllgrunnsfjárlagagerð – raunveruleg fjárþörf metin

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

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

Skilvirkari upplýsingagerð og hagspár óháðra aðila

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

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

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

Bundið útgjaldaþak og virkara eftirlit

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

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

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

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

ÞINGLEG AFGREIÐSLA

Aukinn útgjaldaagi við þinglega meðferð

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

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

FRAMKVÆMD FJÁRLAGA

Ábyrgð á framkvæmd fjárlaga aukin

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

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

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

ÁÆTLANIR STJÓRNVALDA SKREF Í RÉTTA ÁTT

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

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

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

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

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

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

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

VIÐAUKI 1: ENDURSKOÐUN Á ÚTGJALDALIÐUM

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

Skipta má hagræðingunni í þrjá flokka:

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

ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS:

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

FORSÆTISRÁÐUNEYTI:

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

MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI:

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

Framhald á síðum 86-90

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

UTANRÍKISRÁÐUNEYTI:

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

SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI:

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

DÓMSMÁLA- OG MANNRÉTTINDARÁÐUNEYTI:

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

FÉLAGS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTI:

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

HEILBRIGÐISRÁÐUNEYTI:

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

FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI:

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

SAMGÖNGU- OG SVEITASTJÓRNARRÁÐUNEYTI:

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

IÐNAÐARRÁÐUNEYTI:

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

EFNAHAGS- OG VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI:

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

UMHVERFISRÁÐUNEYTI:

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

VIÐSKIPTARÁÐ
ÍSLANDS