



# ÚTPENSLA HINS OPINBERA - ORSAKIR, AFLEIÐINGAR OG ÚRBÆTUR -

RITSTJÓRN:

Finnur Oddsson  
Frosti Ólafsson  
Haraldur I. Birgisson

VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS  
KRINGLAN 7  
103 REYKJAVÍK  
ÍSLAND

JÚNI 2008

©VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS 2008  
ISBN:978-9979-9795-7-9

RIT ÞETTA MÁ AFRITA MEÐ LEYFI  
VIÐSKIPTARÁÐS ÍSLANDS

\*FORSÍÐU OG BAKSÍÐUMYNDIR ERU SÓTTAR Í MYNDEFNI PRASTAR MAGNÚSSONAR AF  
ÍSLENSKU KRÖNNUNI OG ERU BIRTAR MEÐ GÓÐFÚSLEGU LEYFI HÖFUNDAR



# EFNISYFIRLIT

<b>FORMÁLI</b>	<b>2</b>
<b>SAMANTEKT</b>	<b>3</b>
<b>1. HLUTI - FJÁRMÁL HINS OPINBERA</b>	<b>6</b>
JÁKVÆÐAR BREYTINGAR Á SKATTKERFINU	6
LÆGRI SKATTAR, MEIRI TEKJUR	7
FLATIR SKATTAR AUKA SAMKEPPNISHÆFNI	8
STERK STAÐA HINS OPINBERA EN ÓHAGSTÆÐ	
ÚTGJALDAPRÓUN	8
Á SKJÖN VIÐ ALPJÓÐLEGA PRÓUN	10
VANNÝTT TÆKIFÆRI	11
UMSVIF HINS OPINBERA OG EFNAHAGSLEGUR STÖÐUGLEIKI	11
RÖÐ PENSLUHVETJANDI AÐGERÐA	12
HVERJIR ERU HELSTU DRIFKRAFTAR EINKANEYSLU Á ÍSLANDI?	14
SVEIFLUJÖFNUN Í ÚTGJÖLDUM EKKI TIL STAÐAR	15
<b>2. HLUTI - ORSAKIR OG AFLEIÐINGAR</b>	<b>18</b>
MARGT HEFUR LAGST Á EITT	18
FJÁRLAGAFERLIÐ SKILAR EKKI NÆGUM ÁRANGRI	19
VEIKLEIKAR VIÐ MÓTUN FJÁRLAGAFERLISINS	21
ÞINGLEG AFGREIÐSLA LEIÐIR UNÐANTEKNINGARLAUST TIL HÆKKUNAR	23
ÓLJÓS ÁBYRGÐ Á FRAMKVÆMD FJÁRLAGA	25
FJÁRLAGAFERLIÐ SKORTIR TRÚVERÐUGLEIKA	26



MIKILL ÚTGJALDAPRÝSTINGUR AF VÖLDUM SVEITARFÉLAGA	26
ÁHRIFALÍTIL LÖGGJÖF	27
HVERNIG MÁ LEYSA ÚR FRAMÚRKEYRSLU OPINBERRA VERKEFNA	28
NEIKVÆÐAR HORFUR Í RÍKISFJÁRMÁLUM	31
SAMDRÁTTUR OG VERSNANDI SKILYRÐI FRAMUNDAN AUKINN OPINBER ÚTGJÖLD Á NÆSTU ÁRUM	32
<b>3. HLUTI - TILLÖGUR AÐ ÚRBÓTUM</b>	<b>36</b>
BREYTINGA ER ÞÖRF	36
ENDURSKOÐA ÞARF FJÁRLAGAFERLIÐ OG FRAMKVÆMD FJÁRLAGA	37
Mótun fjárlaga	37
Þingleg afgreiðsla fjárlaga	38
Framkvæmd fjárlaga	39
SVEIFLUR VERÐI JAFNAÐAR MEÐ SJÁLFVIRKUM HÆTTI Útgjaldarammi miðist við nafnvöxt	40
Á AÐ BEITA RÍKISFJÁRMÁLUM TIL SVEIFLUJÖFNUNAR MEÐ VALKVÆÐUM HÆTTI?	42
SAMHÆFING Í EFNAHAGSSTJÓRN VERÐI BÆTT	43
OPINBER ÚTGJÖLD VERÐI DREGIN SAMAN UM FIMMTUNG Bætt samkeppnishæfni hagkerfisins	45
Samkeppni við einkaaðila óheppileg	45
<b>LOKAORÐ</b>	<b>47</b>



ÚTPENSLA HINS OPINBERA: ORSAKIR, AFLEIÐINGAR OG ÚRBÆTUR



1





# FORMÁLI

---

Óhætt er að segja að íslenskt hagkerfi standi á krossgötum. Langvarandi hagvaxtarskeið er á enda og framundan er mikilvæg efnahagsaðlögun. Hagvöxtur síðustu ára hefur skilað miklum tekjum til ríkissjóðs og sveitarfélaga sem hafa fyrir vikið átt auðveldara með að skila góðri afkomu. Skuldir hins opinbera hafa því farið lækkandi þrátt fyrir að umsvif þess og útgjöld hafi stóruaukist.

Það er einkum þrennt sem vert er að huga að í fjármálum hins opinbera.

- Í fyrsta lagi stýra stjórnvöld stórum hluta eftirspurnar í hagkerfinu og geta því með ákvörðunum sínum og aðgerðum haft mikil áhrif á stöðugleika hagkerfisins. Það er því mikilvægt að stefna hins opinbera stuðli að jöfnun hagsveiflna til að framleiðslugeta hagkerfisins nýtist sem best.
- Í öðru lagi skiptir máli hversu mikil hlutfallsleg umsvif hins opinbera eru í hagkerfinu. Því meiri sem umsvifin eru, þeim mun minna svigrúm er til staðar fyrir starfsemi einkaaðila. Framleiðnivöxtur, sem er grundvöllur langtímahagvaxtar, er meiri innan einkageirans heldur en hjá hinu opinbera. Það er því grunnforsenda langtímahagsældar að kraftar einkaframtaksins séu nýttir til hins ítrasta.
- Í þriðja lagi er nauðsynlegt að rekstur hins opinbera sé sjálfbær. Með því er átt við að til lengri tíma verða tekjur hins opinbera að duga fyrir öllum útgjöldum þess. Með viðvarandi hallarekstri aukast skuldir hins opinbera hratt og verulega dregur úr trúverðugleika og samkeppnishæfni hagkerfisins.

Allir þessir þættir eiga erindi til íslenskra stjórnvalda. Undanfarin ár hefur framlag fjármálastjórnar til jöfnunar hagsveiflna ekki verið fullnægjandi, umsvif hins opinbera hafa vaxið hratt og ljóst er að aukið aðhald þarf ef afkoma hins opinbera á að vera sjálfbær til lengri tíma.

Í skýrslunni er farið yfir helstu orsakir og afleiðingar þeirrar útbenslu sem hefur átt sér stað í umsvifum hins opinbera á undanförunum árum. Að því loknu er gerð grein fyrir tillögum Viðskiptaráðs Íslands til úrbóta á þessu sviði. Forsíða skýrslunnar er táknræn fyrir mikið umfang hins opinbera í hagkerfinu. Á henni er íslensku krónunni skipt í hlutföllum við umsvif, en útgjöld hins opinbera námu um 43% af landsframleiðslu árið 2007. Við gerð skýrslunnar var stuðst við rit og skýrslur frá ýmsum aðilum. Þær sem helst ber að nefna eru skýrslur Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga, Peningamál Seðlabanka Íslands, og skýrslur Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (IMF) og Efnahags- og framfarastofnunar (OECD) um opinber fjármál á Íslandi. Að auki voru nýtt gögn og upplýsingar frá fjármálaráðuneytinu.

Með skýrslunni vonast Viðskiptaráð Íslands til að vekja athygli á vandamálum sem eru til staðar í fjármálum hins opinbera á Íslandi og mögulegum úrbótum. Ætli stjórnvöld að stuðla að því að íslenskt hagkerfi standi áfram í fremstu röð er mikilvægt að ráðast í umbætur sem allra fyrst.



## SAMANTEKT

Á undanförunum tveimur áratugum hefur verið ráðist í umfangsmiklar og jákvæðar breytingar á innviðum íslensks hagkerfis, m.a. með aðild að EES, nútímavæðingu fjármálageirans, einkavæðingu og umtalsverðum breytingum á skattkerfi til einföldunar og lækkunar á skatthlutfalli. Þessar breytingar, auk ýmissa eftirspurnarhvetjandi aðgerða og ákvarðana hins opinbera, hafa leitt til mikils hagvaxtar. Í kjölfarið hafa tekjur ríkis og sveitarfélaga vaxið hratt, sem hefur gert þeim kleift að skila rekstrarafgangi og greiða niður skuldir hins opinera þrátt fyrir aukin umsvif.

Útgjöld hins opinbera og samneysla hafa aukist hratt á sama tíma. Góð staða skuldastaða ríkis og sveitarfélaga er því eingöngu til komin vegna stóraukinna tekna en ekki aðhalds í rekstri. Útgjöld hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu hafa farið hækkandi á undanförunum árum þrátt fyrir mikinn hagvöxt. Þessi þróun er á skjön við það sem gerist hjá öðrum löndum innan OECD.

Aukin umsvif hins opinbera, samfara aukinn einkaneyslu, hafa ýtt undir þenslu og efnahagslegt ójafnvægi á tímabili þar sem stjórnvöld hefðu fremur átt að nýta tækifærið og draga úr umsvifum í hagkerfinu. Með þessu hefur Seðlabanka Íslands verið gert erfitt um vik að ná verðbólgu markmið sínu. Horfur í efnahags- og viðskiptalífi eru slæmar og ljóst að tekjur bæði ríkis og sveitarfélaga eiga eftir að dragast verulega saman. Gera má ráð fyrir að afkoma hins opinbera muni versna hratt ef ekkert verður að gert.

3 Veikt fjárlagaferli er meginorsök þess að ekki hefur tekist að halda útgjöldum hins opinbera í skefjum. Ráðuneyti og stofnanir hafa undanfarin ár ítrekað farið fram úr lögfestum útgjaldaramma hvers árs. Helstu veikleikar fjárlagaferlisins lúta að því hvernig mat á fjárþörf byggir á aðallega á fjárlögum fyrra árs, ríkisreikningar liggja of seint fyrir til að koma að raunverulega gagni við fjárlagagerð, kerfisbundnu vanmati á fjárlögum og umtalsverðum tilflutningi fjárheimilda á milli ára. Fjárlög hafa tilhneigingu til að þenjast út í meðförum Alþingis og of auðvelt virðist að afla frekari fjárheimilda með fjárauðlögum. Hnökkrar eru einnig á framkvæmd fjárlaga, en sjaldgæft er að stjórnendur stofnana séu látnir sæta lögbundinni ábyrgð fyrir að fara fram úr fjárheimildum. Gagnsæi fjárlaga er ábótavant og skortur á aga veldur því að fjárlagaferlið er að vissu marki rúið trúverðugleika.

Umsvif sveitarfélaga hafa farið vaxandi og framlag þeirra til skilvirkar hagstjórnar verið afar takmarkað. Rétt eins og hjá ríkissjóði hefur sveitarfélögum reynst erfitt að sporna við vaxandi útgjöldum í kjölfar aukinna tekna. Fyrir því eru sambærilegar ástæður og hafa hrjáð ríkissjóð, þ.e. of mikið valkvæði til útgjalda og veikur útgjaldarammi.

Í ljósi neikvæðra horfa í ríkisfjármálum er brýnt að grípa til aðgerða. Tillögurnar sem reifaðar eru í þessari skýrslu er í fjórum liðum.

Í fyrsta lagi ætti að endurskoða fjárlagaferlið og framkvæmd fjárlaga. Í því felst að forsætis- og fjármálaráðuneyti ættu að taka út alla liði fjárlaga og meti raunverulega fjárþörf frá grunni. Einnig þarf að bæta upplýsingakerfi svo hálfársuppgjör ríkisreikninga liggja fyrir áður en fjárlög næsta árs eru samþykkt. Innleiða ætti bindandi útgjaldaþak fyrir hvert ráðuneyti yfir heilt kjörtímabil og



aukning útgjalda eftir framlagningu fjárlaga ætti að lúta sömu skilyrðum og ef um fjáraulög væri að ræða. Að lokum ætti að efla agaviðurlög og beitingu þeirra.

Í öðru lagi ætti að nýta betur möguleika hins opinbera til jöfnunar sveiflna í hagkerfinu. Í þeim tilgangi ætti að setja útgjaldaramma sem miðast við fastan nafnvöxt þannig að útgjöld hins opinbera aukast í samdrætti en dragist saman í þensluástandi. Með því myndi gegnsæi fjármálastefnunnar aukast og framlag hennar til sveiflujöfnunar batna til muna.

Í þriðja lagi ætti að samhæfa betur efnahagsstjórn ríkis, sveitarfélaga og Seðlabanka Íslands með skipan efnahagsráðs sem í sætu fulltrúar þessara aðila. Ríki og sveitarfélög ættu að koma sér afdráttaralust saman um útgjaldaramma og markmiðum um fjármál ríkissjóðs ætti að bæta í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar.

Að lokum ætti að draga útgjöld hins opinbera saman um fimmtung á næstu 10 árum. Þetta myndi leiða til framleiðniaukningar og bættrar samkeppnishæfni Íslands á alþjóðavísu. Í þessum tilgangi ætti ríkið að draga sig út úr starfsemi þar sem það er í samkeppni við einkaaðila og afmarka þjónustuframboð sitt við þrengra svið en nú er.



# 1. HLUTI



# 1. HLUTI - FJÁRMÁL HINS OPINBERA

## JÁKVÆÐAR BREYTINGAR Á SKATTKERFINU

Undanfarna tvo áratugi hefur skattkerfi Íslands tekið stakkaskiptum. Ráðist hefur verið í miklar breytingar á fyrirkomulagi skattheimtu þar sem kerfið hefur verið einfaldað til muna með afar góðum árangri. Þrátt fyrir umtalsverðar lækkunir á mikilvægum skattstofnum hafa tekjur hins opinbera aukist verulega, hvort sem horft er til raunvaxtar eða hlutfallslegra tekna í samanburði við landsframleiðslu. Þessar breytingar hafa verið studdar af miklum vexti hagkerfisins þar sem landsframleiðsla á mann hefur aukist tvisvar sinnum hraðar en meðaltal OECD ríkja síðastliðinn áratug.

Meðal þeirra breytinga sem orðið hafa á þessum tíma er umtalsverð lækkun á hlutfalli tekjuskatts einstaklinga, afnám hátekjuskatts og ýmissa eignaskatta, einföldun á innheimtu fjármagnstekna og mikil lækkun á tekjuskattshlutfalli fyrirtækja. Þrátt fyrir miklar lækkunir og einfaldanir á tekjuskattshlutfalli einstaklinga og fyrirtækja sem og fjármagnstekjuskatti vega þessir skattstofnar nú þyngra í tekjugrunni hins opinbera heldur en fyrir breytingarnar. Samhliða hefur hlutfall tekna af óbeinum sköttum eins og virðisaukaskatti, vörugjöldum og tollheimtu farið lækkandi undanfarin ár. Þessi árangur er í samræmi við málflutning Viðskiptaráðs undanfarin ár um að einföld og flöt skattlagning skili betri afkomu ríkissjóðs og stuðli að vexti og framþróun hagkerfisins.

**TAFLA 1: YFIRLIT YFIR HELSTU BREYTINGAR Á SKATTKERFINU**

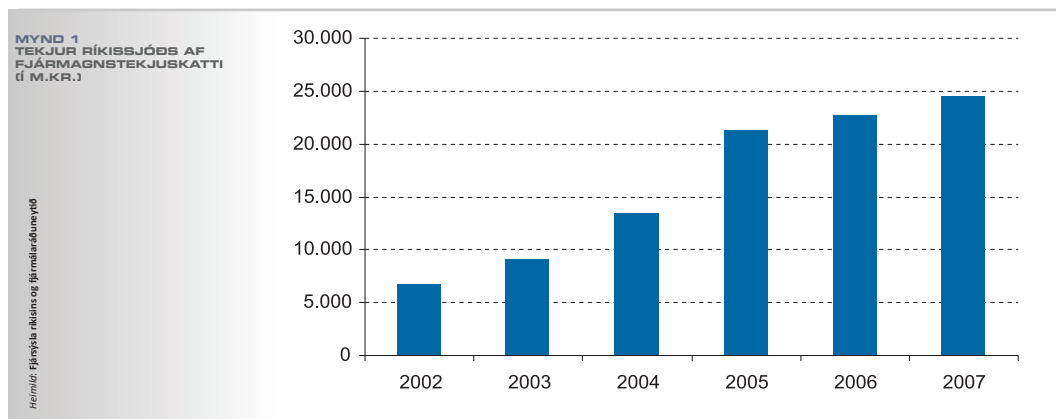
	1991	2007
<b>Tekjuskattlagning einstaklinga</b>		
Tekjuskattshlutfall, %	32,8	22,75
Útsvar, %	6,99	12,97
Hátekjuskattur, % (tekinn upp 1993, 4-7%)	0	0
Fjármagnstekjuskattur, %	0/39,79	10
<b>Tekjuskattlagning fyrirtækja</b>		
Tekjuskattshlutfall, %	45	18
Aðstöðugjald, % af rekstrarkostnaði	1,3	0
<b>Eignarskattar</b>		
Almennur eignarskattur einstaklinga og fyrirtækja, %	1,2	0
Sérstakur eignarskattur einstaklinga og fyrirtækja, %	0,25	0
Skattur á skrifstofu- og verslunarhúsnæði	1,5	0
Tryggingagjald atvinnurekenda %	2,85/6,35	5,34
Söluskattur/virðisaukaskattur, %	24,5	7 og 24,5

Í nýlegu svari fjármálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi um meginbreytingar á skattlagningu og áhrifum þeirra á tekjur ríkissjóðs kemur fram að tekjuskattshlutfall hefur lækkað um rúm 10% á tímabilinu 1991-1997. Þetta má að hluta til útskýra með tilfærslu verkefna frá ríkissjóði til sveitarfélaga enda hefur útsvarshlutfall hækkað sem nemur 6% yfir sama tímabil. Að þeirri hækkun frádræginni er engu að síður um 4% lækking á tekjuskatti einstaklinga að ræða. Á sama tímabili hefur hátekjuskattur bæði verið lagður á<sup>1</sup> og síðan afnumin en um var að ræða viðbótar tekjuskatt sem lagður var á tekjur einstaklinga umfram ákveðið tekjumark.

Skattlagning fjármagnstekna hefur verið samræmd og einfölduð til muna. Fyrir upptöku fjármagnstekjuskatts voru fjármagnstekjur skattlagðar á ólíkan máta. Þannig voru vaxtatekjur skattfrjálssar á meðan arðgreiðslur og söluhagnaður voru skattlögð eins og launatekjur umfram tiltekin skattleysismörk. Þetta fyrirkomulag leiddi til tvísköttunar á ávöxtun hlutabréfa sem hefur vafalítið dregið verulega úr slíkum fjárfestingum. Með upptöku fjármagnstekjuskatts var skattlagning vaxtatekna, arðs, söluhagnaðar og leigutekna samræmd eins og eðlilegt hlýtur að teljast.

## LÆGRI SKATTAR, MEIRI TEKJUR

Þrátt fyrir að skattar á launa- og fjármagnstekjur einstaklinga hafi verið lækkaðir umtalsvert hafa tekjur ríkissjóðs af viðkomandi skattstofnum aukist umtalsvert. Þannig tekjur af þessum skattstofnum samtals um 27,7% af skatttekjum ríkissjóðs árið 2007 samanborið við 20,3% árið 1991. Breikkun skattstofna hefur því meira en vegið upp á móti lækkingu skattshlutfalla á launa- og fjármagnstekjur. Að sama skapi hafa jaðarskattar<sup>2</sup> á launatekjur lækkað til muna. Þetta hefur skapað hvata fyrir launamenn til að auka vinnuframlag sitt og sækja sér meiri menntun, enda viðbúið að uppskera af hærri tekjum verði þeim mun meiri.



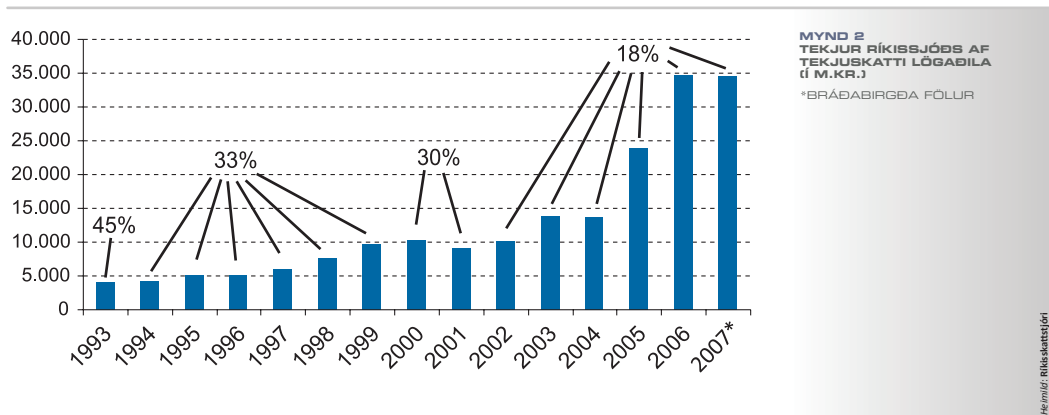
Eignaskattar hafa nú verið að mestu afnumdir og til stendur að afnema stimpilgjöld einnig. Afnáms eignarskatts var mikilvæg breyting enda óeðlilegt að skattleggja sömu tekjurnar margsinnis líkt og eignarskattur felur í sér. Sparnaðarstig á Íslandi er og hefur verið lágt á alþjóðlegan mælikvarða og því ljóst að aukinn sparnaður og eignamyndun er þjóðhagslega hagkvæm breyting. Afnáms eignarskatts er skref í þá átt.

1 Skatturinn var tekinn upp árið 1993 og lagður af árið 2006.

2 Jaðarskattar tákna hve mikið af tekjuaukningu skattgreiðanda rennur til hins opinbera, þ.e. hver er heildarskattþröskota á síðustu krónuna sem viðkomandi þénar að teknu tilliti til tekjutengingar bótagreiðslna.



Mikilvægasta breytingin á skattkerfinu er þó lækkun á tekjuskattshlutfalli fyrirtækja. Með því að lækka fyrirtækjaskatt samhlíða skattlagningu arðs og söluhagnaðar hlutabréfa voru sköpuð hagfelld skilyrði til fjárfestingar og vaxtar fyrir íslensk fyrirtæki. Þetta hefur verið stutt með opnun markaða og mikilvægum kerfisbreytingum. Árangurinn hefur ekki látið á sér standa enda hefur vöxtur íslensks atvinnulífs verið ævintýri líkastur undanfarinn áratug. Þrátt fyrir að tekjuskattshlutfall fyrirtækja hafi lækkað í nokkrum skrefum úr 45% niður í 15% hafa tekjur ríkissjóðs af skattstofninum stóraukist. Árið 1991 nam tekjuskattur fyrirtækja 2,8% af heildarskatttekjum ríkissjóðs en árið 2007 var hlutfallið orðið 8,9%. Á sama tíma hefur aðstöðugjald fyrirtækja, skattur á skrifstofu- og verslunarhúsnæði sem og verðbólguleiðréttingar í skattskilum verið afnumin. Að lokum er vert að minnast á jákvæðar breytingar á skattlagningu söluhagnaðar fyrirtækja af hlutabréfum. Skattaumhverfi fyrirtækja hefur því batnað til muna um leið og tekjur ríkissjóðs af umsvifum atvinnulífsins hafa margfaldast. Það er því óhætt að segja að breytingarnar séu mjög vel heppnaðar.



## FLATIR SKATTAR AUKA SAMKEPPNISHÆFNI

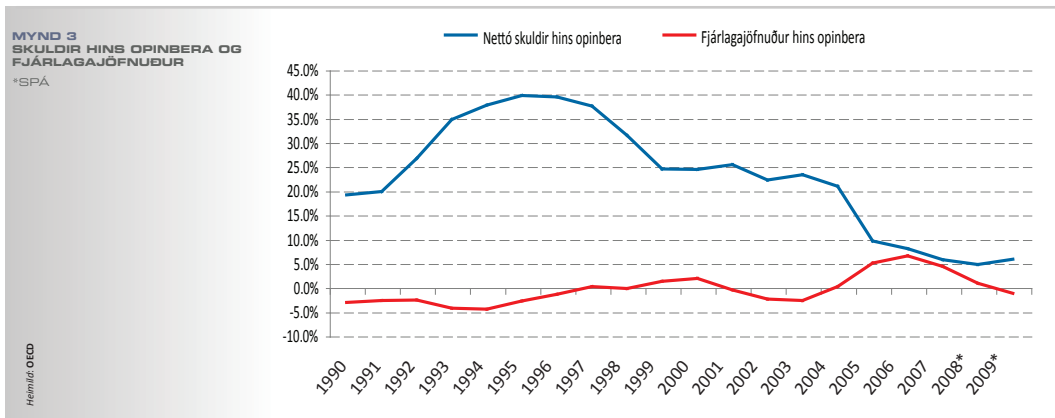
Í skýrslunni 15% landið Ísland, sem Viðskiptaráð gaf út á Viðskiptaþingi árið 2005, er gerð grein fyrir kostum þess að einfalda og samræma íslenskt skattkerfi eins og kostur er. Þar er lagt til að tekjuskattur einstaklinga og fyrirtækja og virðisaukaskattur verði samræmdir og byggt verði á flötu 15% skattkerfi. Eins og framangreind upptalning sýnir hafa þegar verið stigin mikilvæg skref í þessa átt og vert að halda áfram á sömu braut. Flatt skattkerfi hvetur til aukinnar skilvirkni í atvinnulífinu og eykur samkeppnishæfni íslensks skattkerfis til muna. Með því væri hægt að laða til Íslands erlend fyrirtæki og sérfræðinga í auknum mæli sem gæti breikkað skattstofna enn frekar. Lágir jaðarskattar draga úr hvata til undanskota og skattsvika auk þess sem þeir skapa hvata til aukins vinnuframlags og verðmætasköpunar. Gagnsæi í rekstri og umfangi hins opinbera eykst til muna og með einföldun skattkerfisins má spara umtalsvert í umsýslu tengdri skattamálum. Það er því til mikils að vinna fyrir stjórnvöld að halda áfram á þeirri braut sem hefur verið fetuð í skattamálum og stefna að því að gera skattkerfið enn betra og skilvirkara í náinni framtíð.

## STERK STAÐA HINS OPINBERA EN ÓHAGSTÆÐ ÚTGJALDAPRÓUN

Stöðugur hagvöxtur hefur leitt til mikils bata á fjármálum hins opinbera. Undanfarin ár hefur verið talsverður afgangur af rekstri hins opinbera, fyrst og fremst vegna stóraukinna tekna. Þetta hefur leitt til þess að fjárhagsstaðan hefur eflst til muna, en hreinar skuldir hins opinbera eru nú um 5% samanborið við tæplega 40% fyrir rúmum áratug. Staða Íslands er sérstaklega sterk í þessu samhengi



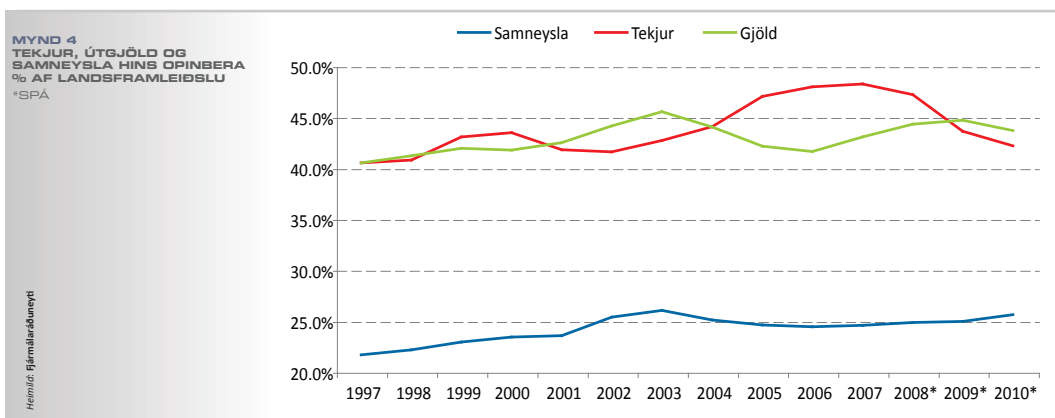
Þegar horft er til þess að lífeyriskerfi landsins er að fullu fjármagnað og framtíðarskuldbindingar hins opinbera því mun minni en ella. En þrátt fyrir góða afkomu undanfarin misseri er engu að síður ýmislegt í rekstri hins opinbera sem krefst gagn Gerrar endurskoðunar.



Ef aðeins er horft til tekjuafgangs ríkissjóðs og minnkandi skulda hins opinbera virðist við fyrstu sýn sem stjórnvöld hafi sýnt aðhald og ráðdeild í rekstri á síðustu árum. Þetta segir þó ekki alla söguna því mikilvægt er að líta til þróunar útgjalda hins opinbera í þessu samhengi. Þegar betur er að gáð sést að mikið hefur vantað upp á til að hægt sé að tala um aðhald í ríkisfjármálum. Þannig hafa heildarútgjöld sem hlutfall af landsframleiðslu fremur aukist en minnkað síðastliðin ár, þrátt fyrir mikinn hagvöxt. Það er töluvert áhyggjuefni að umsvif hins opinbera skuli vaxa á sama hraða og hagkerfið sjálft í efnahagsuppsveiflu líkt og verið hefur. Samkvæmt bráðabirgðatölum fjármálaráðuneytisins námu heildarútgjöld hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu 43,1% árið 2007.

9

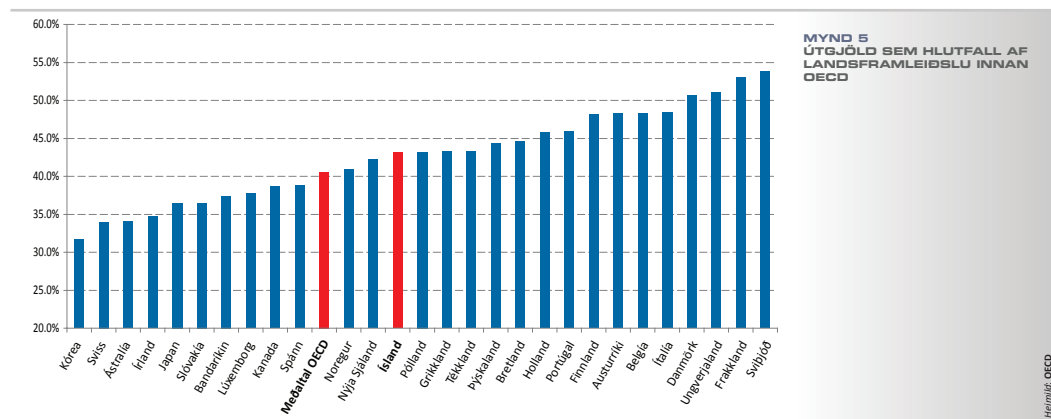
Tekjuafgang hins opinbera má því mun fremur rekja til stóraukinna tekna en aðhalds í rekstri. Samkvæmt bráðabirgðatölum fjármálaráðuneytisins námu heildartekjur hins opinbera 48,3% af landsframleiðslu árið 2007 sem er hærra hlutfall en nokkurn tíma áður. Þetta samsvarar því að annarri hverri krónu í hagkerfinu sé á beinan eða óbeinan hátt ráðstafað af ríki eða sveitarfélögum. Því er ljóst að stórauknar tekjur hins opinbera hafa gert stjórnvöldum kleift að skýla vaxandi útgjöldum á bak við tekjuafgang undanfarin ár.



Það sama er uppi á teningnum ef eingöngu er horft til samneyslu hins opinbera. Samneysla er megnið af þjónustu hins opinbera og undir hana fellur m.a. rekstur menntastofnanna, sjúkrahúsa, ráðuneyta, dómstóla, fangelsa, tollgæslu, löggæslu, sendiráða og annarra opinberra stofnanna. Þannig hafa fjármunamyndun, tilfærslur og fjármagnsliðir verið dregnir frá útgjöldum hins opinbera. Samneysla hefur aukist umtalsvert síðasta áratuginn og var 24,6% af landsframleiðslu árið 2007 samanborið við 21,7% árið 1997.

## Á SKJÖN VIÐ ALPJÓÐLEGA ÞRÓUN

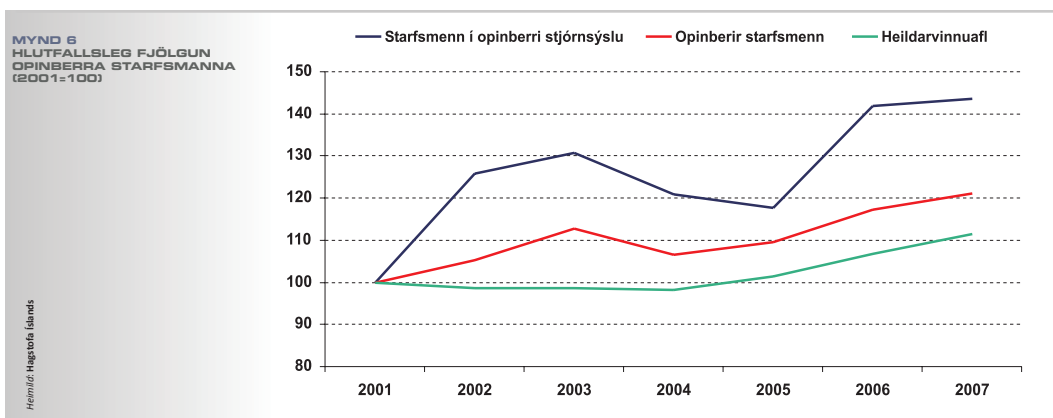
Útgjaldaþróun hins opinbera hefur verið á skjön við þróun annarra ríkja innan OECD. Þannig hafa útgjöld sem hlutfall af landsframleiðslu heldur dregist saman meðal OECD ríkja á sama tíma og þau hafa frekar vaxið hér, sérstaklega þegar horft er yfir lengra tímabil. Árið 2007 voru meðalútgjöld hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu 40,6% á meðal ríkja innan OECD sem er um 2,5% lægra en hérlandis. 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%.



Sá liður sem vegur þyngst í auknum útgjöldum hefur verið launakostnaður. Þannig var launakostnaður hins opinbera árið 2005, sem hlutfall af landsframleiðslu, hærri en hjá nokkru öðru Evrópusambandsríki að Danmörku og Svíþjóð undanskildum. Fyrir tveimur og hálfum áratug var Ísland á meðal þeirra sem höfðu lægsta hlutfallið hjá sömu þjóðum.

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 síðustu 10 árum hefur starfsfólki í þessum flokkum fjölgað um 35% á sama tíma og heildarvinnuafli hefur aukist um 25%. Sérstaka athygli vekur að starfsmönnum í opinberri stjórnsýslu hefur fjölgað um tæplega 50% á umræddu tímabili.

Hið opinbera hefur því stækkað hlutfallslega í samanburði við einkageirann. Þetta er verulegt áhyggjuefni, enda hefur reynslan sýnt að einkageirinn er sá hluti atvinnulífsins þar sem framleiðniaukning er mest. Í ljósi þess að framleiðniaukning er grundvöllur langtíma hagvaxtar er nauðsynlegt að þessari þróun verði snúið við sem fyrst. Ennfremur er ljóst að hátt hlutfall opinberra starfsmanna dregur tvímælalaust úr sveigjanleika vinnumarkaðar, sem hefur þótt einn helsti styrkur íslensks hagkerfis.



## VANNÝTT TÆKIFÆRI

Það er óheppilegt að stjórnvöldum hafi ekki tekist að nýta þá miklu uppsveiflu sem átt hefur sér stað á undanförunum árum til að draga úr umsvifum hins opinbera. Mun erfiðara verður að hemja ríkisútgjöld þegar sverfur að, enda ýmsir útgjaldaliðir sem hækka sjálfkrafa á samdráttarskeiðum. Að sama skapi er það sérstaklega á mælisvert að starfsmönnum hjá hinu opinbera skuli fjölga á tímum þar sem atvinnuleysi er í sögulegu lágmarki og mikil umframeftirspurn eftir starfsfólki á almennum vinnumarkaði.

Eins og gefur að skilja þá má ekki eingöngu rekja auknar tekjur ríkissjóðs á undanförunum árum til breytinga á skattkerfi landsins. Ýmislegt annað hefur vegið þungt og má þar helst nefna aðild Íslands að EES-samningnum, nútímavæðing fjármálakerfisins með einkavæðingu bankanna og mikilvægum kerfisbreytingum, vöxtur lífeyrissjóðakerfisins og mjög hagfelld alþjóðleg skilyrði. Að auki hafa stjórnvöld ráðist í framkvæmdir með beinum og óbeinum hætti á undanförunum árum sem hafa þrýst mikið á skammtímaeftirspurn og þar með tekjur ríkissjóðs. Þar má nefna stóriðjuframkvæmdir og breytingar á fyrirkomulagi Íbúðalánasjóðs. Því er ólíklegt að tekjuvöxtur allra síðustu ára endurspegli framtíðarþróun í skatttekjum ríkissjóðs. Reynslan hefur sýnt að sveiflur í íslenska hagkerfinu eru miklar og því getur þróunin allt eins snúist við til skamms tíma. Af þessum sökum er mikilvægt að huga að aukinni hagræðingu í ríkisrekstri og samdrætti í útgjöldum sem allra fyrst ef afkoma ríkissjóðs á ekki að snúast til verri vegar á komandi árum.

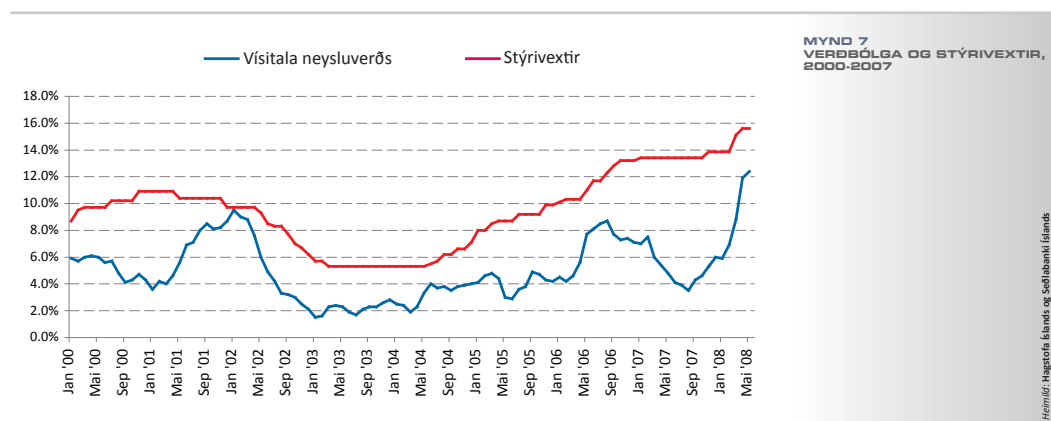
## UMSVIF HINS OPINBERA OG EFNAHAGSLEGUR STÖÐUGLEIKI

Útgjaldaþróun og umsvif hins opinbera snúa ekki eingöngu að sjálfbærni og skuldastöðu hins opinbera. Eins og áður nefndar tölur gefa skýrt til kynna stýrir hið opinbera stórum hluta eftirspurnar hagkerfisins. Það er því mikilvægt að starfsemi þess ýti ekki undir þenslu og efnahagslegt ójafnvægi.

Góð efnahagsstjórn felur í sér að framleiðslugeta hagkerfis er nýtt til hins ítrasta, með sem minnstum sveiflum. Þetta er flókið verkefni enda ræðst þróun hagkerfisins af daglegum ákvörðunum allra þátttakenda þess. Ómögulegt er að samhæfa ákvarðanir allra þegna samfélagsins (og í raun óæskileg ef því væri að skipta) og því fellur ábyrgð á efnahagslegu jafnvægi að mestu leyti á tvo aðila. Annars vegar hið opinbera, sem stýrir eftirspurn að stórum hluta og hins vegar Seðlabankann, sem er ætlað að draga úr sveiflum í umsvifum hagkerfisins í gegnum peningamálastefnu sína.

Árið 2001 ákváðu stjórnvöld að gera verðstöðugleika að höfuðmarkmiði peningamálastefnu Seðlabanka Íslands. Þar sem mikil fylgni er á milli verðbólgu og framleiðslu ætti framfylgd verðbólguþáttarinnar að stuðla að jöfnun raunhagkerfisins. Nái Seðlabankinn trúverðugleika í markmiðum sínum skapa þau akkeri fyrir stjórnun peningamála og binda verðbólguvæntingar sem leiðir til meiri stöðugleika.<sup>3</sup> Ein mikilvægasta forsenda þess að markmið um verðbólgu náist er að hið opinbera styðji við markmið Seðlabankans enda hefur fjármálastjórn mikil áhrif á framvindu þjóðarþróunarinnar. Þetta gera stjórnvöld með því að haga útgjalda- og tekjustefni sinni þannig að hún jafni hagsveiflur og stuðli að lágrí og stöðugri verðbólgu.

Hlutverk Seðlabankans í þessu samstarfi hefur verið afar krefjandi frá því verðbólguþáttarinnar var tekið upp. Þrátt fyrir að staða ríkissjóðs sé sterk og mikill hluti skulda hafi verið greiddur upp á síðustu árum hefur stefnumörkun og fjármálastjórn hins opinbera að öðru leyti ekki verið til þess fallin styðja við verðbólguþáttarinnar Seðlabankans.



## RÖÐ ÞENSLUHVEITJANDI AÐGERÐA

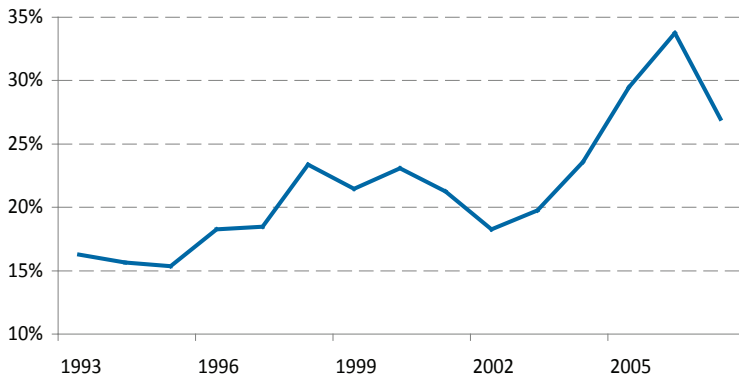
Árið 2003 lauk einkavæðingu íslensku ríkisbankanna, Landsbankans og Búnaðarbankans. Fyrir þann tíma hafði Fjárfestingabanki atvinnulífsins verið einkavæddur og síðar runnið inn í Glitni (þá Íslandsbanka). Í kjölfar einkavæðingarinnar fylgdi útlánabylgja líkt og algengt hefur verið í öðrum löndum þegar fjármálakerfið hefur verið einkavætt. Bankarnir færðu sér í nyt ónýtt sóknarfæri og hafa vaxið hratt, bæði innanlands og utan. Þetta hefur ekki aðeins leitt til aukinna umsvifa í hagkerfinu heldur hefur hækkun á hlutabréfum bankanna leitt til mikillar eignaaukningar á efnahagsreikningi landsmanna.

Strax í kjölfar einkavæðingarinnar var ráðist í stærstu ríkisframkvæmd Íslandsögunnar, uppbyggingu stóriðju á Austurlandi. Á sama tíma átti sér stað frekari uppbygging álversins á Grundartanga þar sem framleiðslugeta var þrefölduð á nokkrum árum. Framkvæmdum við álverin tvö, sem og tilheyrandi virkjunum, er nú svo gott sem lokið. Heildarfjárfesting nemur nálægt þriðjungi landsframleiðslu ársins 2003, og átti sér að megninu til stað árin 2005 og 2006. Þannig óx heildarfjárfesting í fastafjármunum um 25% árlega frá 2004-2006, mestmegnis vegna stóriðju en einnig vegna breytinga á húsnæðislánmarkaði. Þetta má líta á sem óbeina fjárfestingu hins opinbera enda Landsvirkjun að fullu í eigu þess þrátt fyrir að vera hlutafélag. Með það í huga má segja að útgjöld hins opinbera hafi verið enn hærrí en opinberar tölur gefa til kynna á þessum árum.

3 Ekki verður nánar fjallað um peningamálastefnu Seðlabanka Íslands í þessari skýrslu en ítarleg úttekt á stöðu peningamála hefur verið gerð í öðrum skýrslum Viðskiptaráðs sem má nálgast á vef ráðsins, [www.vi.is](http://www.vi.is)

MYND 8  
FJÁRMUNAMYNDUN  
(% AF LANDSFRAMLEIÐSLU)

Heimil: Seðlabanki Íslands

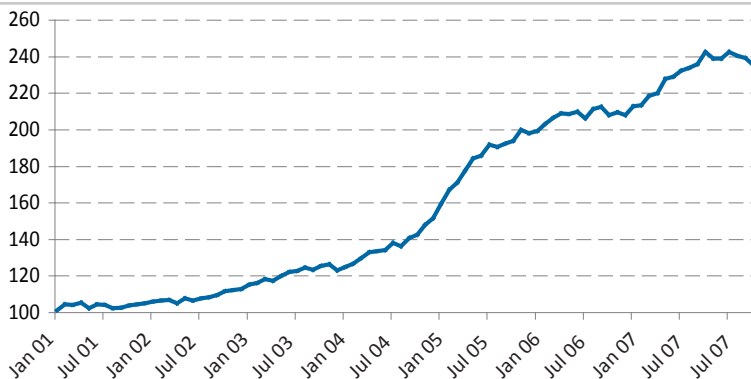


Í kjölfar kosninga árið 2003 kyntu stjórnvöld enn frekar undir uppsveifluna þegar verulegar breytingar voru gerðar á útlánastefnu Íbúðalánasjóðs. Hámarkslán voru hækkuð og veðmörk rýmkuð í skrefum úr 60% af kaupverði í 90% af kaupverði árið 2004. Fyrir þennan tíma höfðu viðskiptabankarnir veitt húsnæðiseignum viðbótar íbúðalán en við breytinguna var ljóst að þeir myndu missa stóran spón úr aski sínum. Þessu svöruðu bankarnir með því að mæta samkeppninni og buðu íbúðalán á sambærilegum eða betri kjörum og íbúðalánasjóður, þrátt fyrir að sjóðurinn nyti fyrirgreiðslu í formi ríkisábyrgðar. Þessi þróun var studd af hagstæðum skilyrðum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum þar sem lækkandi vextir leiddu til enn frekari lækkunar raunvaxta hérlendis.

Hluti af breytingunum var að einstaklingum bauðst nú íbúðalán án kvaða um undirliggjandi fasteignaviðskipti. Þetta skapaði möguleika á endurfjármögnun óhagstæðra útistandandi húsnæðisskuldna. Í flestum tilfellum fól endurfjármögnun í sér verulega lengingu lánstíma og fyrir vikið lækkaði hlutfallsleg greiðslubyrði lána, þrátt fyrir mikla aukningu á skuldum heimilanna. Verð húseigna hækkaði hratt á tímabilinu og veðrymi eigna samfara því. Mikil eignamyndun gerði einstaklingum kleift að ganga á viðbótarveð sem voru fyrir hendi sem skapaði mikið lausafjársvigrúm. Auðsáhrif<sup>4</sup> verðhækkana á húsnæði voru því mikil og ekki að undra að einkaneysla hafi færst hratt í vöxt á tímabilinu.

MYND 9  
ÞRÖUN FASTEIGNAVERÐS  
(JANÚAR 2001=100)

Heimil: Fasteignamat Íslands



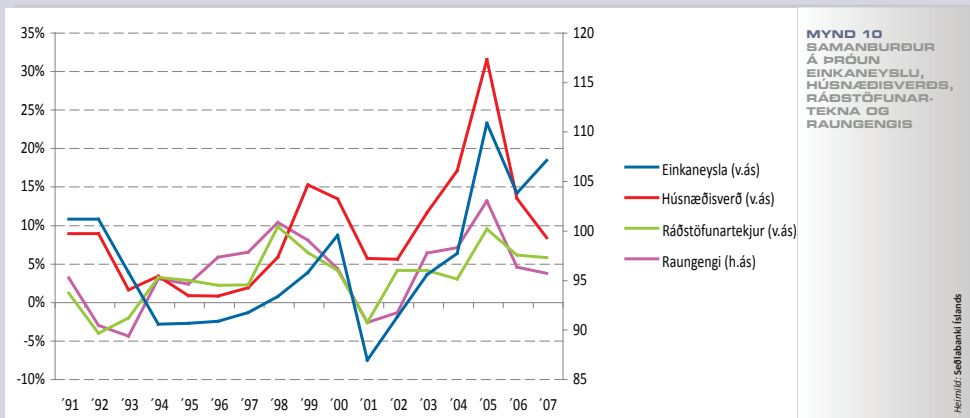
4 Auðsáhrif vísa til þess að þegar eigið fé einstaklinga eykst, þ.e. eignir að frádrögnum skuldum, þá aukist neysla þeirra. Rökin fyrir þessu er að einstaklingar vilji jafna neyslu sína yfir lífstímann og ef þeim finnst þeir skyndilega vera orðnir auðugri en áður, þá munu þeir auka neysluna.



## HVERJIR ERU HELSTU DRIFKRAFTAR EINKANEYSLU Á ÍSLANDI?

Eitt af séreinkennum íslenska hagkerfisins er miklar sveiflur í einkaneyslu. Þrátt fyrir að einkaneysla sé almennt sveiflukennd í litlum opnum hagkerfum sker Ísland sig úr hvað þetta varðar. Sveiflur hérlendis eru þær mestu á meðal iðn- og nýmarkaðsríkja, að Tyrklandi undanskildu. Þessu til viðbótar er einkaneysla sem hlutfall af landsframleiðslu mjög há í alþjóðlegum samanburði og því hafa þessar sveiflur enn meiri áhrif á jafnvægi hagkerfisins en ella. Hátt hlutfall einkaneyslu má að miklu leyti skýra með lágum meðalaldri, sterkri stöðu lífeyrissjóðakerfisins og lágri skuldastöðu hins opinbera. Engu að síður má þó gera ráð fyrir að hún hafi verið nokkuð yfir langtímajafnvægi undanfarin ár.

Eins og víðast annars staðar eru ráðstöfunartekjur mikilvægasti ákvörðunarþátturinn í þróun einkaneyslu en mikil tímabundinn frávik geta átt sér stað. Sem dæmi um þetta jókst einkaneysla tvöfalt hraðar en ráðstöfunartekjur á árunum 2003 til 2005, þrátt fyrir mikinn vöxt þess síðarnefnda. Þar er einkum þrennt sem ræður ferðinni. Í fyrsta lagi leiddu breytingar á húsnæðislánamarkaði til gríðarlegrar eignaukningar á efnahagsreikningi landsmanna. Þetta má fyrst og fremst rekja til stóraukins aðgengis almennings að lánsfé í kjölfar breytinga á fyrirkomulagi Íbúðalánasjóðs og innkomu bankanna á húsnæðislánamarkað. Eins og áður hefur verið minnst á gerði þetta einstaklingum kleyft að veðsetja framtíðartekjur sínar í auknum mæli og nýta þær í neyslu fyrr en ella. Í öðru lagi hækkaði raungengi krónunnar verulega í kjölfar mikils aðhalds í peningamálastefnu Seðlabanka Íslands en mikil fylgni er á milli væntinga neytenda og gengisvísitölu íslensku krónunnar. Neytendur nýttu sér sterkt raungengi til fjárfestingar á innfluttum varanlegum neysluvarningi, t.d. bifreiðum. Að lokum hefur einkaneysla haft tilhneigingu til að aukast samhliða stóriðjuframkvæmdum og má það væntanlega rekja til væntinga um hækkanði ráðstöfunartekjur í náinni framtíð.



Alla þrjá þættina má rekja með beinum eða óbeinum hætti til aðgerða stjórnvalda. Breytingar á húsnæðislánamarkaði höfðu vitanlega mun skarpari áhrif en ella vegna innkomu bankanna en upphaf þess má rekja til breytinga á Íbúðalánasjóði. Sterkt raungengi krónunnar er fyrst og fremst afleiðing stóriðjuframkvæmda og því má segja að seinni tvo þættina megi rekja til sömu orsakar. Það er því ljóst að ákvarðanir stjórnvalda hafa ýtt verulega undir vöxt einkaneyslu sem hefur verið helsti drifkraftur hagvaxtar ásamt „fjárfestingu hins opinbera“ í stóriðju.



## SVEIFLUJÖFNUN Í ÚTGJÖLDUM EKKI TIL STABAR

Í ljósi mikilla umsvifa og einkaneyslu í hagkerfinu hefði þurft að mæta skattalækkunum á þessum árum með verulegum samdrætti í ríkisútgjöldum. Með lækkun á tekjuskatti einstaklinga á árunum 2005-2007 var ekki einungis verið að auka kaupmátt á viðkomandi ári heldur má gera ráð fyrir því að flestir hafi horft til þess að breytingarnar væru til frambúðar. Þar sem mikill hagvöxtur og þensla ríkti í hagkerfinu var nægt svigrúm til niðurskurðar í rekstri hins opinbera.

Það má ekki skilja upptalninguna sem svo að framangreindar aðgerðir lýsi óæskilegri þróun eða hafi ekki stuðlað að aukinni hagsæld fyrir Ísland. Einkavæðing bankanna er eitt stærsta framfaraskref sem stigið hefur verið og hefur gjörbreytt eðli hagkerfisins til hins betra. Viðskiptaráð hefur ávallt stutt einföldun skattkerfisins og lækkun skatta. Engu að síður er óæskilegt að slík kaupmáttartilfærsla raski jafnvægi hagkerfisins og vinni gegn verðbólguþröngun Seðlabanka Íslands. Að sama skapi er uppbygging atvinnuvega eins og stóriðju mikilvæg til að efla útflutningstekjur og auka hagvöxt. Það væri þó heppilegra að orkuöflun til stóriðju lægi í höndum einkaaðila fremur en hins opinbera, t.d. væri mun líklegra að tímasetning framkvæmda væri ákvörðuð að teknu tilliti til almenns vaxtastigs og aðstæðna á vinnumarkaði.

Einkavæðing bankanna, skattalækkanir og uppbygging stóriðju skila því aukinni hagsæld til lengri tíma. Engu að síður hefði verið betra að dreifa aðgerðunum yfir lengri tíma og mæta aukinni þenslu með verulegum samdrætti í ríkisútgjöldum. Það var hinsvegar ekki gert.

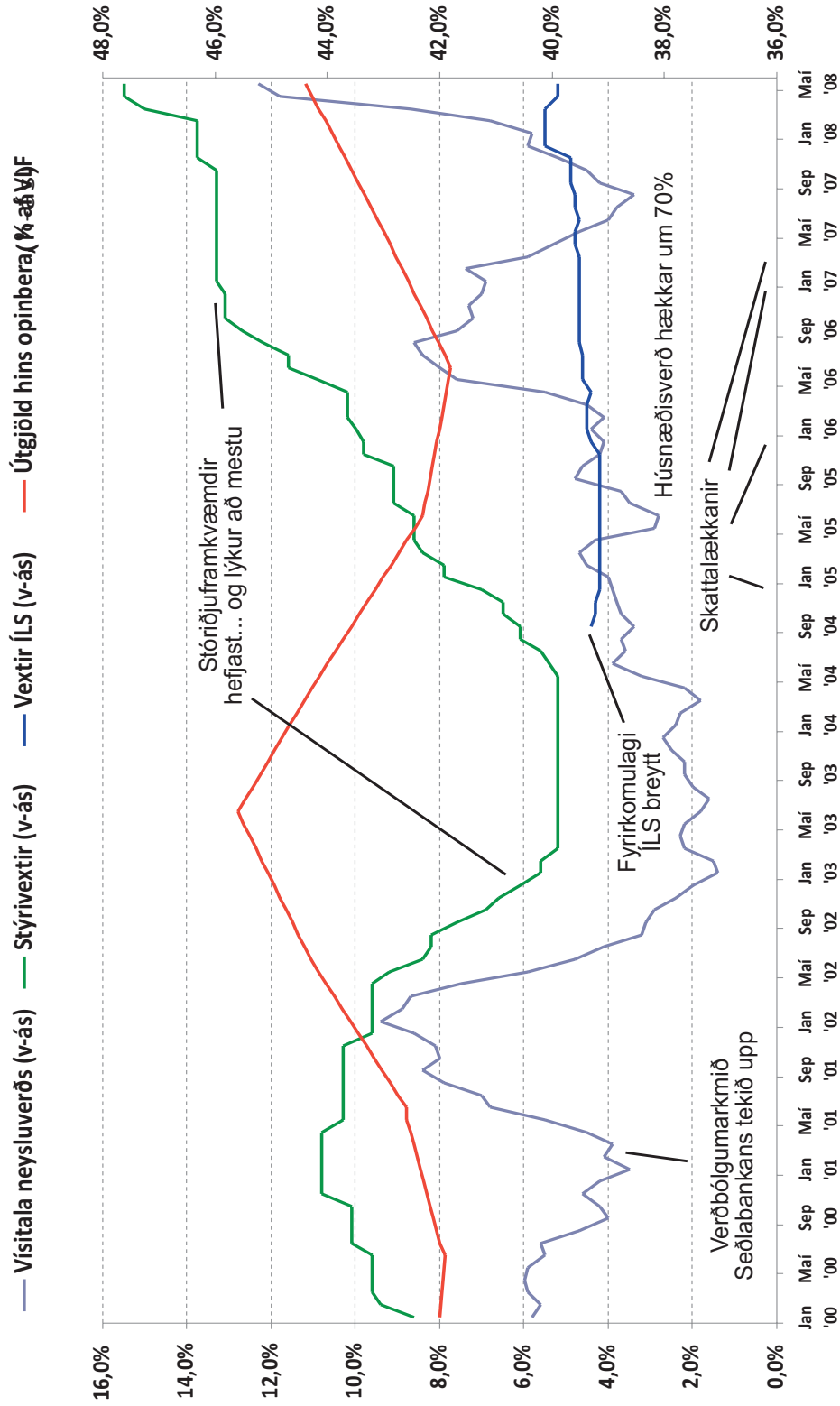
Hvort sem horft er til heildarútgjalda eða samneyslu hins opinbera hafa hlutföll þeirra samanborið við landsframleiðslu fremur aukist en minnkað frá því verðbólguþröngun var tekið upp. Útgjöld hins opinbera hafa að meðaltali verið um 43,4% frá því verðbólguþröngun var tekið upp og stefnir flest í að þetta hlutfall fari vaxandi á næstu árum. Hámarki náðu þau árið 2003, sama ár og einkavæðingu bankanna lauk, framkvæmdir hófust við Kárahnjúkavirkjun, tilkynnt var um skattalækkanir á tekjuskatti einstaklinga og breytingar á fyrirkomulagi Íbúðalánasjóðs komu til framkvæmda. Það ár námu útgjöldin 45,5% af landsframleiðslu. Sama þróun er uppi á teningnum þegar horft er til samneyslu. Samneysla nam 22,4% af landsframleiðslu síðustu sex árin áður en verðbólguþröngun var tekið upp en meðaltalið hefur hækkað í 24,8% frá því verðbólguþröngun var tekið upp.

Eins og áður hefur verið nefnt má fyrst og fremst rekja tekjuafgang hins opinbera til aukinna tekna ríkissjóðs, sem hafa numið 45,3% af landsframleiðslu að meðaltali þau sex ár sem liðin eru frá því að verðbólguþröngun var tekið upp samanborið við 41,3% síðustu sex ár þar á undan. Það er í raun sama til hvaða mælikvarða er horft, hlutfallslegs fjölda opinberra starfsmanna, útgjalda, samneyslu eða tekna hins opinbera, alls staðar hefur umfangið farið vaxandi. Því má segja með réttu að stjórnvöld hafi misst af kjörnu tækifæri til að draga úr umsvifum hins opinbera í hagkerfinu.

Af þessu virðist einnig ljóst að fjármálastjórn hefur frekar ýtt undir hagsveiflur en dregið úr þeim frá því verðbólguþröngun var tekið upp. Í þessu samhengi er vert að leggja áherslu á að mörg sveitarfélögin hafa lagt til efnivið í það ójafnvægi sem hefur magnast á undanförunum misserum. Með auknum verkefnum og hlutfallslegri stærð hefur efnahagsleg þýðing þeirra vaxið án þess að þeim hafi verið gefinn nægur gaumur við hagstjórn í landinu.

Reynslan hefur sýnt að fjárveitingarvaldið getur með ákvörðum sínum og aðgerðum yfirgnæft aðgerðir peningamálayfirvalda og skapað skilyrði til að verðbólga fari á flug. Undir slíkum kringumstæðum tapar Seðlabankinn trúverðugleika sínum og verðbólguþröngun verður marklaust. Því er full ástæða til að grípa fast í taumana og vinna að leiðum til að styrkja þann ramma og ákvörðunarferli sem umsvif ríkisins byggja á.







## 2. HLUTI



## 2. HLUTI - ORSAKIR OG AFLEIÐINGAR

### MARGT HEFUR LAGST Á EITT

Samsetning tekjugrunns hins opinbera leiðir almennt til þess að tekjur vaxa hlutfallslega hraðar en hagkerfið sjálft í góðæri. Þetta hefur sannarlega verið raunin hérlendis enda tekjurnar í sögulegu hámarki. Með þessum hætti eru innbyggðir sveiflufjafnarar<sup>5</sup> í tekjuhlið skattkerfisins sem er mikilvægt að nýta sem slíka. Því miður hafa stjórnvöld hinsvegar nýtt þetta sem tækifæri til frekari útgjalda sem skapar enn frekari þenslu í hagkerfinu. Því hefur þessi eiginleiki ekki nýst til að jafna sveiflur.

Rannsóknir Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (IMF) benda til þess að tekjur hins opinbera hérlendis sveiflist mjög mikið með hagsveiflum í alþjóðlegum samanburði. Þetta má helst rekja til þess að hagsveiflur á Íslandi eru mjög skarpar, sér í lagi þegar horft er til breytinga í einkaneyslu eins og áður hefur komið fram. Þar sem næmni tekna hins opinbera fyrir breytingum í einkaneyslu er afar mikil hérlendis leiðir það til mikilla sveiflna í tekjum hins opinbera. Þessi næmni hefur komið sér vel á undanföllum árum enda hefur neysla verið einn helsti drifkraftur hagvaxtar. Afkoma hins opinbera virðist því endurspeglar mun aðhaldssamari stefnu en undirliggjandi rekstur sýnir fram á.

Eins og gefur að skilja er hvati til kostnaðaraðhalds lítill þegar úr nægu er að móða. Stjórnámamenn helga sig í mörgum tilfellum ákveðnum málefnum eða hagsmunum tiltekinna kjördæma eða þrýstihópa og vinna að því að almannafé sé veitt í verkefni þeim tengdum. Það er aftur á móti sjaldgæft að stjórnámamenn helgi sig hagsmunavörslu fjöldans og reyni markvisst að draga úr þeim kostnaði sem sértækari verkefni skapa. Þetta er þekkt vandamál úr almannavalsfræðum og á sérstaklega við þegar tekjur eru nægar og stjórnvöld hafa mikið aukið 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 að öllu jöfnu til þess að umframtekjur eru síður lagðar til hliðar. Með þessu kynda stjórnvöld undir þenslu í stað þess að draga úr henni. Ennfremur sýna niðurstöður rannsókna að breiður þingmeirihluti stjórnvalda með jöfnum hlutföllum þingmanna á milli stjórnaflókka leiði frekar til aukinna ríkisútgjalda í uppsveiflu. Með það í huga ætti núverandi ríkisstjórn að vera enn líklegri til að ýta undir hagsveiflur en forveri hennar.

Sá þáttur í rekstri hins opinbera sem hefur ýtt mest undir hagsveiflur eru launagreiðslur. Þetta er vandamál í mörgum ríkjum enda eru laun stór hluti af samneyslu hins opinbera. Rannsóknir hafa sýnt að eftir því sem framleiðsluspenna eykst þeim mun hærri er launakostnaður hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu. Vandamálið er þó alvarlegra hér en víðast annars staðar. Í þensluástandi undanfarinna ára hefur stjórnvöldum gengið mjög illa að hemja launaskrið og draga hlutfallslega úr starfsemi sinni til að stuðla að auknu efnahagslegu jafnvægi.

Ýmislegt þarf að bæta eigi hið opinbera ekki að vinna gegn stöðugleika í hagkerfinu með ákvörðum sínum og umsvifum. Í ljósi mikilla sveiflna í íslensku hagkerfi er enn brýnna að fjármálastjórn auki

5 Með sveiflufjöfnun er átt við að viðkomandi eiginleiki dragi úr hagsveiflum. Þegar hagvöxtur er mikill vaxa tekjur ríkis enn meira. Ef slíkum umframtekjum er ekki eytt af hinu opinbera léttur það á þrýstingi í hagkerfinu.

ekki á hagsveiflur. Að sama skapi mun áframhaldandi vöxtur hins opinbera á kostnað einkageirans draga verulega úr samkeppnishæfni íslensks hagkerfis og því afar áriðandi að snúa þeirri þróun við hið fyrsta.

## FJÁRLAGA FERLIÐ SKILAR EKKI NÆGUM ÁRANGRI

Orsakir þess að ekki hafi tekist að halda ríkisútgjöldum í skefjum tengjast fjárlagaferlinu<sup>6</sup> óhjálkæmilega. Núverandi fyrirkomulag grundvallast á svokölluðum rammafjárlögum þar sem ríkisstjórnin ákveður heildarútgjöld ríkissjóðs og setur hverju ráðuneyti ákveðinn útgjaldaramma í kjölfarið. Fjárveitingum er síðan úthlutað til einstakra stofnana og verkefna af hlutaðeigandi ráðuneyti. Forstöðumönnum og stjórnnum viðkomandi stofnanna ber lögum samkvæmt að ráðstafa fé í samræmi við útgjaldaheimildir. Fjárstjórnarvaldið<sup>7</sup> er eftir sem áður hjá Alþingi sem samþykkir fjárlög hvers árs. Með þeim eru heildarútgjöld ríkissjóðs, útgjaldarammar ráðuneyta og fjárheimildir stofnanna og opinberra verkefna lögfest.

Samhliða skiptingu heildarútgjalda niður á útgjaldaramma setur ríkisstjórnin ráðuneytum og stofnunum ákveðin rekstrarmarkmið og annast eftirlit með þeim. Meginþungann af samræmingarvinnu, ákvarðanatöku og eftirliti ber fjármálaráðuneytið enda er því ætluð yfirumsjón með framkvæmd fjárlaga. Fagráðuneytum er hins vegar látið eftir að standa undir meginvinnu fjárlagagerðarinnar og bera ábyrgð á framkvæmd fjárlaganna.

**TAFLA 2: FJÁRLAGA FERLIÐ**

Janúar	Horfur í efnahagsmálum og ríkisfjármálum endurmetnar af fjármálaráðuneytinu.
Febrúar	Fagráðuneytin meta horfur um útgjöld, kalla eftir upplýsingum frá stofnunum og móta tillögur.
Mars	Fjármálaráðuneytið yfirfer tillögurnar og endurskoðar stefnu í ríkisfjármálum í ljósi nýjustu upplýsinga. Áherslur ákveðnar og fjárlagarammar ráðuneyta undirbúnir.
Apríl	Ríkisstjórnin staðfestir stefnu og ákveður fjárlagaramma. Ráðuneyti yfirfara tillögur sínar með tilliti til rammans, skipta fjárveitingum og undirbúa aðgerðir til að fylgja stefnu eftir.
Maí	Ráðuneytin afla nánari upplýsinga frá stofnunum. Fjármálaráðuneytið fylgist með vinnu ráðuneyta og veitir leiðbeiningar.
Júní	Ráðuneytin skila tillögum um skiptingu á fjárlagaramma sínum.
Júlí	Ráðuneytin halda áfram að undirbúa aðgerðir til að fylgja stefnu eftir.
Ágúst	Fjármálaráðuneytið yfirfer og endurmetur forsendur og leggur lokahönd á tæknilegan frágang.
September	Ríkisstjórnin og þingflokkanir samþykkja að leggja frumvarpið fram. Greinargerð samin í fjármálaráðuneytinu með aðstoða fagráðuneyta
Október	Fjárlagafrumvarpið lagt fram á Alþingi til 1. umræðu og frumvarpi síðan vísað til fjárlaganefndar. Frumvarpið jafnframt kynnt opinberlega.
Nóvember	Fjárlaganefnd fer yfir frumvarpið, leitar eftir nánari upplýsingum frá ráðuneytum, hagsmunaaðilum og fagnefndum þingsins.
Desember	Fjárlagafrumvarpið tekið til 2. og 3. umræðu á Alþingi, fjárlagafrumvarp verður að lögum við lokaafgreiðslu þingsins.

*Heimild:* Fjármálaráðuneytið

6 Undir fjárlagaferlið fellur mótun fjárlaga, þingleg afgreiðsla þeirra og framkvæmd.

7 Fjárstjórnarvald felur í sér vald til að leggja á skatt og innheimta og stofna til ríkisútgjalda

Til viðbótar við fjárlög eru þriggja ára áætlanir lagðar fram með fjárlagafrumvarpi hvers árs. Í áætlununum er annars vegar farið yfir horfur í ríkisbúskapnum og hins vegar stefnu stjórnvalda í ríkisfjármálum. Frá og með árinu 2004 hefur ríkisstjórnin auk þessa sett sér langtímamarkmið hvað vöxt ríkisútgjalda varðar. Annars vegar skal árlegur vöxtur samneyslu að jafnaði ekki vera umfram 2,0% að raungildi og hins vegar á árlegur vöxtur tilfærsluútgjalda vera innan við 2,5% að raungildi. Í ljósi þess að fjárlög ná aðeins yfir eitt fjárhagsár er langtímastefnumörkun í ríkisfjármálum mikilvægur þáttur í að styrkja trúverðugleika fjármálastjórnar og stuðla þannig að auknum stöðugleika í efnahagslífinu.

Sú þróun sem orðið hefur á fjárlagaferlinu ber með sér vilja stjórnvalda um að skipan ríkisrekstrar hérlendis verði eins og best verður á kosið. Það virðist þó sem að reynslan endurspegli ekki þann árangur sem stefnt er að með fjárlagaferlinu. Þrátt fyrir að ríkissjóður hafi verði rekinn með afgangi undanfarin ár má fyrst og fremst útskýra það með aukningu á tekjum ríkissjóðs, en ekki skilvirkar útgjaldastýringar hins opinbera. Það er því ekki að sjá að núverandi skipan ríkisrekstrar leiði til mikils aga í ríkisfjármálum.

Undanfarin ár hafa ráðuneyti og stofnanir ítrekað farið fram úr þeim útgjaldaramma sem lögfestir hafa verið er með fjárlögum hvers árs. Í töflunni hér að neðan má sjá að tæplega fjórðungur fjárlagaliða ársins 2007 var með neikvæða stöðu í árslok og nam halli þeirra um 10 ma.kr.

**TAFLA 3: FJÁRLAGALIÐIR YFIR FJÁRHEIMILDUM 2007**

	Yfir fjárheimildir	Yfir 4% mörk
<b>Æsta stjórn ríkisins</b>	14,3%	14,3%
<b>Forsætisráðuneyti</b>	14,3%	7,1%
<b>Menntamálaráðuneyti</b>	31,9%	23,7%
<b>Utanríkismálaráðuneyti</b>	9,1%	0,0%
<b>Landbúnaðarráðuneyti</b>	36,7%	23,3%
<b>Sjávarútvegsráðuneyti</b>	11,8%	5,9%
<b>Dóms- og kirkjumálaráðuneyti</b>	22,6%	16,1%
<b>Félagsmálaráðuneyti</b>	20,6%	8,8%
<b>Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti</b>	25,2%	7,5%
<b>Fjármálaráðuneyti</b>	17,9%	7,7%
<b>Samgönguráðuneyti</b>	26,3%	26,3%
<b>Iðnaðarráðuneyti</b>	16,8%	11,1%
<b>Viðskiptaráðuneyti</b>	0,00%	0,0%
<b>Hagstofa Íslands</b>	100,00%	0,0%
<b>Umhverfissráðuneyti</b>	42,1%	26,3%
<b>Meðaltal</b>	24,7%	14,2%
<b>Halli í árslok</b>	9,8 ma. kr.	

*Heimild: Ríkisendurskoðun, Framkvæmd fjárlaga árið 2007*

Ef einungis er litið til þeirra ráðuneyta sem hafa mest vægi innan fjárlaga þá er niðurstaðan einnig slæm. Ráðuneyti mennta- og heilbrigðismála hafa þannig yfir að ráða rúmum 40% fjárlagaliða ár hvert. Undanfarin ár hefur umtalsverður fjöldi fjárlagaliða þessara ráðuneyta farið umfram



fjárheimildir. Það er athyglisvert að umrædd ráðuneyti eru þau einu sem styðjast reiknilíkon við úthlutun fjármuna.

Því má segja að breytt skipan í ríkisrekstri hafi ekki skilað nægum aga né gagnsæi í ríkisfjármálum. Ríkisendurskoðun hefur í þessu sambandi bent á alvarlega misbrestir við framkvæmd fjárlaga og að í stjórnkerfinu sé ríkjandi umburðarlyndi gagnvart brotum á þeim. Það verður því ekki séð að rammafjárlögin séu nýtt sem það aðhaldstæki sem þeim er ætlað að vera. Þau virðast frekar fela í sér almenna áætlun en raunverulega lagasetningu sem gert er ráð fyrir að standist.

## VEIKLEIKAR VIÐ MÓTUN FJÁRLAGAFERLISINS

Fyrsta skref fjárlagaferlisins er mótun fjárlagafrumvarpsins. Fjárlagafrumvarpið á að endurspegla heildarfjárheimildir hvers árs og er sem slíkt mikilvægasta stefnumótunarskjal ríkisfjármála. Til að frumvarpið þjóni hlutverki sínu er brýnt að þau markmið sem þar eru sett fram séu bæði raunhæf og framkvæmanleg. Við mótun frumvarpsins er því nauðsynlegt að þær upplýsingar sem stuðst er við séu nákvæmar og endurspegli rekstur ríkisins með skýrum hætti.

Fjárlagagerð byggir að mestu á sögulegum gögnum í stað þess að fjárförf sé metin frá grunni ár hvert og felur þannig að mestu leyti í sér jaðarbreytingar á fjárlögum ársins á undan. Þetta er mjög eðlilegt ef ekki kemur til mikilla breytinga á verkefnum hins opinbera, enda engar nákvæmari upplýsingar aðgengilegar á þeim tíma. Eins og fram hefur komið fer stórt hlutfall fjárlagaliða fram úr heimildum og því er annað hvort um vanmat á kostnaðarþörf eða óaþbyrgan rekstur að ræða. Ef um vanmat á kostnaðarþörf er að ræða er hætt við að ekki komi til nauðsynlegrar leiðréttingar ef alltaf er byggt á fjárlögum síðasta árs í stað endanlegra ríkisreikninga. Þannig flytjast ónákvæmar fjárhagsupplýsingar kerfisbundið yfir á næstu fjárlög. Ef um óaþbyrgan rekstur er að ræða er líklegt að aga vanti til að koma í veg fyrir að slíkur vandi endurtaki sig.

21 Rót vandans má rekja til þess að raunveruleg fjárhagsstaða ríkisins liggur ekki fyrir fyrir en við framlagningu ríkisreikninga, en í þeim felst fullnaðaruppgjör hvers fjárhagsárs. Í skýrslum Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga gagnrýnir stofnunin ítrekað seinagang við frágang ríkisreikninga. Þessi gagnrýni er réttmæt enda eru ríkisreikningar iðulega ekki gefnir út fyrir en hálfu ári eftir lok fjárhagsársins, eða um það leyti sem fjármálaráðuneytið lýkur við gerð fjárlagafrumvarp næsta árs á eftir. Ríkisreikningar koma því að litlu gagni við mótun fjárlagafrumvarpsins, sem verður ónákvæmari fyrir vikið.

Fyrir utan áhrif á fjárlagagerðina sjálfa þá verður framkvæmd og eftirlit mun brothættara, enda liggja ekki fyrir upplýsingar um raunverulega fjárhagsstöðu og fjárheimildir stofnana innan hvers fjárlagaárs. Þessu til viðbótar hefur talsverður misbrestur verið á að ríkisreikningur sé lagður fyrir Alþingi til afgreiðslu samhliða frumvarpi til lokafjárlaga. Þetta ástand er bagalegt þar sem lokafjárlögin eiga að endurspegla niðurstöðu ríkisreikningana.

Hnökra á mótun fjárlaga má einnig rekja til pólitískra ástæðna. Þannig hefur Ríkisendurskoðun bent á það sem virðist vera kerfisbundið vanmat í fjárlögum. Endanlegar tekjur síðustu ára hafa verið langt umfram áætlaðar tekjur. Það sama á við þegar horft er til útgjalda, þ.e. að endanlegar útgjaldaheimildir að teknu tilliti til fjáráukalaga og millifærðra fjárheimilda eru umtalsvert hærri en heimildir fjárlaga. Þetta vanmat má sjá í neðangreindri töflum.



**TAFLA 4: HEIMILDIR TIL GJALDA OG ÚTKOMA 1999-2006**

Ár	Fjárlög	Vöxtur	Útkoma	Mismunur	Mism. %
2006	315,1	6,3%	340,2	25,1	8,0%
2005	296,4	7,7%	308,4	12,0	4,0%
2004	275,3	5,8%	300,4	25,1	9,1%
2003	260,1	8,6%	280,7	20,6	7,9%
2002	239,4	9,2%	267,3	27,9	11,7%
2001	219,2	13,5%	228,7	9,5	4,3%
2000	193,2	5,9%	229,0	35,8	18,5%
1999	182,4	10,1%	199,0	16,6	9,1%
<b>Meðaltal</b>		<b>8,4%</b>			<b>9,1%</b>

\*Fjárhæðir í milljörðum króna

Heimild: Ríkisendurskoðun, Framkvæmd fjárlaga árið 2007

**TAFLA 5: ÁÆTLUN TEKNA OG ÚTKOMA 1999-2006**

Ár	Fjárlög	Vöxtur	Útkoma	Mismunur	Mism. %
2006	334,6	9,2%	422,0	87,4	26,1%
2005	306,4	8,7%	421,2	114,8	37,5%
2004	282,0	3,8%	302,4	20,4	7,2%
2003	271,6	4,6%	274,6	3,0	1,1%
2002	259,7	2,6%	259,2	-0,5	-0,2%
2001	253,1	21,0%	237,4	-15,7	-6,2%
2000	209,2	13,2%	224,7	15,5	7,4%
1999	184,8	11,5%	222,3	37,8	20,5%
<b>Meðaltal</b>		<b>9,3%</b>			<b>11,7%</b>

\*Fjárhæðir í milljörðum króna

Heimild: Ríkisendurskoðun, Framkvæmd fjárlaga árið 2007

Skekkjur af þessu tagi geta verið umtalsverðar og koma í veg fyrir að hægt sé að leggja mat á árangur. Af þessu skapast mikið ógagnsæi og verulega dregur úr trúverðugleika fjárlaga. Það er augljós hvati til að vanmeta tekjur, enda leiðir slíkt vanmat til þess að árangur verður betri en áætlanir gera ráð fyrir. Að sama skapi getur samanburður við útgjöld fyrri ára skapað hvata hjá stjórnvöldum til vanáætla útgjöld. Með því verður útgjaldavöxtur hins opinbera mun ógagnsærri en ella. Því má segja að fjárlögin geti varla talist lítið meira en gróf áætlun. Viðhorf af því tagi er óneitanlega til þess fallið að grafa undan trúverðugleika fjárlagagerðarinnar og þeirra sem að henni standa.

Að lokum er vert að minnst á flutning fjárheimilda. Undir ákveðnum kringumstæðum mega stofnanir og ráðuneyti flytja bæði ofnýttar og ónýttar fjárheimildir á milli ára. Þessum heimildum er ætlað að auka sveigjanleika stofnanna til að ráðstafa fjármunum. Að mörgu leyti eru slíkar heimildir æskilegar enda geta tiltekin verkefni frestast fram yfir fjárlagaárið og því eðlilegt að flytja fjárheimildir þeirra á milli ára.

Þessum heimildum eru hins vegar settar nokkrar skorður. Einungis er heimilt að flytja ónýttar heimildir vegna rekstrarverkefna en ekki stofnkostnaðarverkefna eða nýrra verkefna. Þau verkefni þurfa enn fremur að vera skilgreind í fjárlögum næsta árs og fluttar fjárheimildir mega ekki hafa áhrif á heildarútgjöld viðkomandi stofnunar það árið. Því má aðeins flytja ónýttar fjárheimildir á milli ára ef ætulinin er að nýta þær á því ári. Það sama á við um flutning skulda. Til að heimilt sé að flytja þær milli ára þá verður að vinna á skuldunum að fullu á nýju ári. Að öðrum kosti ber að draga þær frá veittum fjárheimildum ársins.

Umtalsverður flutningur fjárheimilda undanfarin ár bendir til að þessar skorður hafi ekki verið virtar. Ríkisendurskoðun hefur ítrekað vakið athygli á umfangsmiklum tilfærslum milli ára, sem eru ekki einungis til þess fallnar að veikja fjárlögin sem stjórnartæki heldur einnig til þess fallnar að að gefa ranga mynd af ríkisfjármálunum. Hvort sem horft er til flutnings ónýttra eða ofnýttra heimilda rennir umfang flutningsins enn frekari stoðum undir þá kenning að fjárlagagerðin byggji einfaldlega á röngum forsendum. Mikill uppsafnaður rekstrarafgangur, líkt og uppsafnaður halli, dregur úr áreiðanleika fjárlaganna og þar með trúverðugleika kerfisins.

## ÞINGLEG AFGREIÐSLA LEIÐIR UNÐANTEKNINGARLAUST TIL HÆKKUNAR

Eftir að fjármálaráðuneytið hefur lagt lokahönd á mótun fjárlaga samkvæmt tillögum ráðuneyta er frumvarpið lagt fyrir Alþingi. Fjárlög taka ýmsum breytingum í afgreiðslu á þingi, þ.e. frá því það er lagt fyrir þingið og þar til það er leitt í lög. Þar skila þingnefndir álitum og breytingartillögum á þeim hluta fjárlaganna sem varða málefna svið þeirra og ríkisstjórn og þingflokkar leggja einnig iðulega fram breytingartillögur á frumvarpinu.

Þessar breytingar eru í sjálfu sér ekki óeðlilegar í ljósi þess að Alþingi fer með fjárstjórnarvaldið. Engu að síður er óheppilegt að þessar breytingar hafi fyrst og fremst falið í sér þrýsting til aukinna útgjalda. Þetta má hvað gleggst sjá af því að útgjöld hækka nær undantekningalaust í meðförum Alþingis.

**TAFLA 6: AUKNING FJÁRHEIMILDA Í MEÐFÖRUM ALÞINGIS**

	Fjárlagafrumvarp	Fjárlög	Mismunur	Hlutfall
2008	430,4	434,2	3,8	0,9%
2007	357,9	367,3	9,4	2,6%
2006	313,2	315,1	1,9	0,6%
2005	294,6	296,4	1,8	0,6%
2004	273,0	275,3	2,3	0,8%
2003	253,3	260,1	6,8	2,7%
<b>Meðaltal</b>				<b>1,4%</b>

\*Fjárhæðir í milljörðum króna  
Heimild: Alþingi

Það er ekki eingöngu við þinglega meðferð fjárlagafrumvarpsins sem fjárheimildir aukast. Ráðuneytum og stofnunum gefst færi á að afla aukinna fjárheimilda eftir gildistök fjárlaga með fjáraukalögum. Samkvæmt fjárreiðulögum (nr. 88/1997) er tilgangur fjáraukalaga einungis að leita eftir útgjaldaheimildum valdi ófyrirséð atvik því að grípa þurfi til sérstakra ráðstafana sem ekki

var gerð ráð fyrir í fjárlögum ársins. Fjáraukalög eiga þannig að heyra til undantekningar, enda eru útgjaldatílefin þröngt afmörkuð í fjárreiðulögum. Eins og sjá má í töflu hér neðar virðist það aftur á móti frekar regla en undantekning að gripið sé til fjáraukalaga. Því má segja að regluverkið hafi ekki gefið góða raun.

**TAFLA 7: ÚTGJALDAHEIMILDIR Í FJÁRLÖGUM OG FJÁRAUKALÖGUM 2003-2007**

Ár	Fjárlög	Fjáraukalög	Breyting
2007	367,3	22,1	6,0%
2006	315,1	19,6	6,2%
2005	296,4	21,1	7,1%
2004	275,3	9,3	3,4%
2003	260,1	17,3	6,7%
<b>Meðaltal</b>		<b>17,9</b>	<b>5,9%</b>

\*Fjárhæðir í milljörðum króna

Heimild: Alþingi

Í mörgum tilfellum eru fjárheimildir einstakra stofnana auknar með fjáraukalögum að því er virðist eingöngu til að rétta af hallarekstur þeirra. Þannig túlkar Alþingi forsendur fjáraukalaga samkvæmt fjárreiðulögum rúmt frekar en þröngt. Í slíkri framkvæmd endurspeglast það mikla og óæskilega umburðarlyndi sem ríkir innan stjórnkerfisins gagnvart ráðstöfun fjármuna umfram fjárheimildir. Fjárreiðulögin gera ráð fyrir að frumvarp til fjáraukalaga sé lagt fram um leið og ljóst er að útgjöld verði umfram heimildir fjárlaga. Þrátt fyrir það virðist vera komin upp ákveðin vinnuregla um að fjármálaráðherra samþykki umframútgjöld áður en leitað er heimildar fyrir þeim með fjáraukalögum. Þessi vinnuregla gengur skýrt gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar, fjárreiðulögum og reglugerð um framkvæmd fjárlaga.

Að mati Ríkisendurskoðunar lýsir þessi framkvæmd eins konar „snjóboltaáhrifum“ sem virðast vera innbyggð í fjárlagaferlið. Með öðrum orðum, þá eru endanlegar útgjaldaheimildir, að teknu tilliti til fjáraukalaga og færðra fjárheimilda, ávallt töluvert hærrí en heimildir fjárlaga. Slík frávik frá fjárlögum, sem hafa verið umtalsverð undanfarin ár, þekkjast ekki í samanburðarlöndum okkar.

**TAFLA 8: SNJÓBOLTAÁHRIFIN**

Ár	Fjárlagafrumvarp	Lokafjárheimildir**	Breyting
2007	357,9	406,1	13,47%
2006	313,2	340,2	8,62%
2005	294,6	308,4	4,68%
2004	273,0	300,4	10,04%
2003	253,3	280,7	10,82%
<b>Meðaltal</b>			<b>9,53%</b>

\*Fjárhæðir í milljörðum króna

\*\* Lokafjárheimildir ársins er áætlun þar sem ekki liggur fyrir endurskoðaður ríkisreikningur

Heimild: Ríkisendurskoðun, Framkvæmd fjárlaga árið 2003-2007



## ÓLJÓS ÁBYRGÐ Á FRAMKVÆMD FJÁRLAGA

Þegar núverandi skipan ríkisrekstrar var tekin upp var eitt af meginmarkmiðum breytinganna að gefa fulltrúum ráðuneyta, forstöðumönnum og stjórnnum stofnanna aukið frelsi til að ráðstafa fjárheimildum hvers árs. Um leið var þeim ætlað að bera ábyrgð samkvæmt því. Ábyrgð á framkvæmd fjárlaga er almennt talin vera grundvöllur hagkvæmra og lýðræðislegra stjórnháttanna innan stjórnsýslunnar. Þó virðist sem opinberir starfsmenn séu ekki látnir sæta þeirri ábyrgð sem gerð er grein fyrir í lögum.

Rammafjárlög byggja á þeirri forsendu að með reglum sem setja hegðan allra aðila fjárlagaferlisins skorður sé unnt að halda aftur af útgjaldaþenslu ríkisins. Þessar reglur byggja á útgjaldaþaki og agaviðurlögum sé ekki farið að fjárlögum. Í fjárreiðulögum, starfsmannalögum ríkisstarfsmanna og reglugerð um framkvæmd fjárlaga er kveðið á um að forstöðumenn stofnanna beri ábyrgð á því að rekstur sé innan fjárheimilda. Ef forstöðumenn sinna ekki þessari skyldu sinni þá ber viðkomandi fagráðuneyti, undir ákveðnum kringumstæðum, að áminna þá eða jafnvel veita þeim lausn frá starfi.

Ábyrgð forstöðumanna er tvenns konar. Annars vegar að útgjöld stofnunar séu í samræmi við fjárheimildir og hins vegar að leita allra mögulegra úrræða til að bregðast við vanda komi hann upp. Til að teljast hafa uppfyllt síðara atriðið þá eru þrjár leiðir færar:

- Að draga úr gæðum eða magni þjónustu og halda þannig útgjöldum innan fjárheimilda
- Að draga úr kostnaði með hagræðingu
- Að fá aukafjárveitingar með fjárukaalögum

Ríkisendurskoðun hefur ítrekað bent á að forstöðumenn stofnanna, sem rekna hafa verið með halla, eru ekki áminntir og hefur farið fram á úrbætur á þessu sviði. Því virðist sem hið opinbera sé almennt umburðarlyndara gagnvart útgjaldaaukningu en niðurskurð í umfangi, magni eða gæðum þjónustu. Þetta hefur í för með sér hvata til útpenslu viðkomandi stofnana.

25

Sé mikil óreiða á bókhaldi og fjárreiðum stofnana, eða útgjöld fara ítrekað og verulega fram úr heimildum, er heimilt að veita stjórnanda lausn frá starfi. Ráðuneytum er hins vegar látið eftir að meta hvort grípa þurfi til þessa úrræðis, sem dregur úr líkum á beitingu þess. Það sem enn eykur á galla þessa úrræðis er að viðkomandi starfsmaður nýtur helmings fastra launa og allra friðinda á meðan lausnin stendur. Þegar hann tekur svo aftur við starfi sínu þá fær hann þann helming launa sem haldið var eftir endurgreiddan. Lausn um stundarsakir hefur því nær engin áhrif á viðkomandi nema hugsanlega í formi álitshnekkis, sem þó er afar ólíklegur enda eru upplýsingar um beitingu agaviðurlaga sjaldnast gerðar opinberar.

Vegna slakrar beitingar agaviðurlaga af hálfu ráðuneyta sem og vegna takmarkaðs fælingarmáttar þeirra er ljóst að í þeim felst lítil hvari til að haga rekstri innan fjárheimilda. Af framkvæmdinni að dæma virðast reglur þessar vera lítið meira en orðin tóm. Auknu frelsi og valdi forstöðumanna hefur því í raun ekki verið mætt með aukinni ábyrgð. Núverandi fyrirkomulag er til skaða fyrir framkvæmd fjárlaga og dregur úr trausti almennings á stjórnsýslunni.

Þó forstöðumenn stofnanna beri meginábyrgð á því að rekstur þeirra sé innan fjárheimilda þá deila þeir ábyrgð með viðkomandi ráðuneyti. Þannig bera ráðuneytin ábyrgð á því að forstöðumenn grípi til aðgerða til að ráða bót á rekstrarvanda stofnanna. Framkvæmd fjárlaga undanfarin ár ber þess ekki merki að ráðuneytin sinni þessari skyldu. Jafnvel hefur borið á því að ráðuneyti standi



Í vegi fyrir því að forstöðumenn grípi til hagræðingaraðgerða til að koma í veg fyrir skerðingu á tiltekinni þjónustu. Þetta felur í sér skýrt brot á skyldum ráðuneyta og bendir til máttlítils aðhalds fjármálaráðuneytis.

## FJÁRLAGA FERLIÐ SKORTIR TRÚVERÐUGLEIKA

Svo virðist því semaga skorti á öllum stigum fjárlagaferlisins, þ.e. við móttun þess, þinglega afgreiðslu og framkvæmd. Í stað þess að endurspeglar raunverulegar fjárheimildir hvers árs virðast fjárlög frekar vera ónákvæm áætlun. Útgjaldaheimildir eru nær undantekningalaust auknar í meðförum Alþingis og fjárákölög eru regla fremur en undantekning. Umframútgjöldum er hvorki mætt með hagræðingu í rekstri né niðurskurði í þjónustu. Agaviðurlögum er sjaldan beitt og þau hafa lítil áhrif. Gegnsæi fjárlaga er ábótavant þar sem nauðsynleg gögn liggja seint fyrir og fjárheimildir flytjast nær óhindrað á milli ára. Allt gerir þetta ráðuneytum, fjármálaráðuneyti, ríkisstjórn og Alþingi erfitt um vik að taka á vandamálu og að leggja til úrbætur á skjótan og skilvirkan máta.

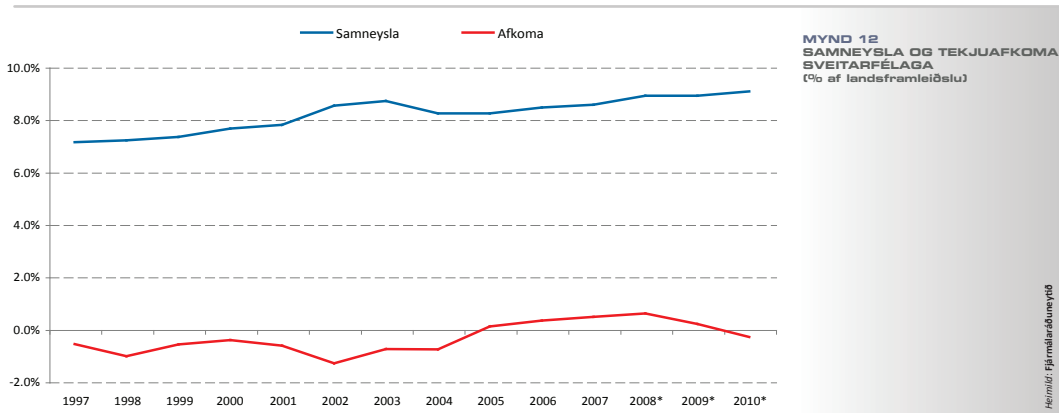
Orsakir vandans virðast meðal annars liggja í togstreitu milli fagráðuneyta og stofnanna annars vegar og fjármálaráðuneytis og fagráðuneyta hins vegar. Í stað þess að allir aðilar fjárlagaferlisins leggist á eitt í að sinna lögbundnum skyldum sínum þá virðast algengt að pólitískir skammtímahagsmunir ráði frekar en lögbundin ábyrgð um að fylgja fjárlögum.

Umframútgjöld síðustu ára hafa m.a. leitt til þess að markmið stjórnvalda um aðhald í ríkisrekstri, sem á að endurspeglast í hóflegri aukningu útgjalda og hallalausum rekstri, hafa ekki staðist. Spár fjármálaráðuneytisins um þróun samneyslu hafa ekki heldur gengið eftir af sömu ástæðu. Núverandi annmarkar fjárlagaferlisins eru það viðamiklir að það skortir verulega trúverðugleika.

## MIKILL ÚTGJALDAÞRÝSTINGUR AF VÖLDUM SVEITARFÉLAGA

Mikilvægi sveitarfélaga í rekstri hins opinbera hefur vaxið að undanfögnu og standa þau nú fyrir um þriðjungi af heildarútgjöldum. Þetta gerir það að verkum að enn erfiðara hefur reynt 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. Nærri þrjú af hverjum fjórum landsmönnum búa í 10 stærstu sveitarfélögunum, en meira en helmingur sveitarfélaga er með innan við 1.000 íbúa. Reykjavík er langstærsta sveitarfélagið en þar býr um þriðjungur þjóðarinnar.





Undanfarin ár hafa ýmis verkefni verið verið færð til sveitarfélagana, s.s. rekstur grunnskóla og ýmis heilbrigðis- og félagsþjónusta. Hlutfall sveitarfélaganna í samneyslu hins opinbera hefur því vaxið hratt og er nú um 8,9% af landsframleiðslu samanborið við 5,7% árið 1995. Helstu tekjustofnar sveitarfélaganna eru útsvar og fasteignaskattar. Því til viðbótar fá sveitarfélög greitt úr ríkissjóði í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga auk þess sem starfsemi þeirra skilar ýmsum þjónustutekjum.

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 jukust tekjur sveitarfélaganna um 30,8% að raungildi árin 2004 til 2007 meðan verg landsframleiðsla jókst um 16,5%.

Sveitarfélögum virðist enn síður hafa tekist að hemja útgjöld sín en ríkissjóði. 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 samneysla og launakostnaður eru helstu drifkraftar útgjaldaaukningar. Sveitarfélög hafa því ýtt undir hagsveifluna eins og ríkissjóður. Ríflega þriðjung samneyslunnar má rekja til sveitarfélaga og því er ljóst að hámarksárangur mun ekki nást í fjármálastjórn hins opinbera án náinnar samvinnu ríkis og sveitarfélaga og mikilla rekstrarumbóta af beggja hálfu.

## ÁHRIFALÍTIL LÖGGJÖF

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

27

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

Eftirlit með framkvæmd fjárlaga sveitarfélaga hefur verið aukið, en eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga er falið víðtækt eftirlitshlutverk, t.a.m. með árlegum athugunum á reikningsskilum, fjárhagsáætlunum og þriggja ára áætlunum sveitarfélaga. Nefndinni eru veittar heimildir til að taka fram fyrir hendur sveitarstjórna ef rekstur sveitarfélags er ekki í samræmi við viðmið nefndarinnar. Þannig eru lögð tilkynningarskylda á sveitarstjórnir og þeim gert að koma með tillögur að úrbótum. Þetta fyrirkomulag er fagnaðarefni enda til þess fallið að hvetja sveitarstjórnir til hagkvæms rekstrar.

Eftirlitið beinist þó ekki að rót vandans, sem liggur í því að ekki er til staðar bindandi útgjaldarammi til að draga úr aukningu útgjalda. Á meðan tekjur sveitarfélags duga fyrir gjöldum hefur eftirlit nefndarinnar því takmörkuð áhrif til að draga úr útgjaldþenslu. Sveitarfélög eru því ekki bundin nægum aga til að styðja við efnahagslegan stöðugleika, hvorki út frá lagaramma né samningum við ríkið. Framlag þeirra til hagstjórnar veltur því að mestu leyti á vilja og stefnu hvers sveitarstjórnar. Rekstur síðustu ára gefur til kynna að þetta fyrirkomulag hafi ekki gefist nógu vel því sveitarfélög



hafa á köflum jafnvel hagað rekstri sínum á skjön við fjármálastefnu ríkissjóðs. Það er því mikilvægt að gera breytingar eigi framlag sveitarfélaga til hagstjórnar að verða markvissara.

## HVERNIG MÁ LEYSA ÚR FRAMÚRKEYRSLU OPINBERRA VERKEFNA

### Þórður Víkingur Friðgeirsson verkfræðingur

Opinber umsvif fara vaxandi á Íslandi. Sem hlutfall af landsframleiðslu hafi þau aukist um tæp 10% á síðustu tíu árum og ekkert lát virðist á þessum vexti. Framundan eru gríðarlega stór verkefni sem munu kosta skattgreiðendur hundruð milljarða. Tónlistarhús, háskólasjúkrahús, samöngumannvirki, orkuvirki og svona mætti lengi telja.

Skiptar skoðanir kunna að vera um hvort þessi þróun sé æskileg eða ekki. En væntanlega eru allir sammála um að vanda beri til verka á þessari öld risaverkefna. Flestir ættu að taka undir að ráðdeild er nauðsynleg og áætlanir ættu að vera eins nálægt raunveruleikanum og kostur er.

### Ónákvæmnin er ekki vandamálið heldur bjögunin

Ónákvæmni við áætlunargerð er í sjálfu sér eðlileg. Áætlunargerð er tilgátusmíði og inniheldur iðulega skekkjur. Það sem er á hinn bóginn sérkennilegt er dreifing skekkjanna. Ætla mætti að skekkjurnar væri normaldreifðar. Með öðrum orðum stundum væri ofáætlað og stundum vanáætlað en meirihluti verkefna væri nálægt áætlun í verklok. Þá ætti summa meðaltala skekkjanna að vera nálægt núlli. Svo er þó ekki heldur eru skekkjurnar yfirleitt aldrei normaldreifðar og meðaltal þeirra marktækt frábrugðið núlli. Það sem meira er mest af skekkjunni leitar í áttina að framúrkeyrslu. Ónákvæmni er því ekki vandamálið heldur svokölluð bjögun.

Hér er raunar risavaxið vandamál á ferðinni. Fjórðungur allra fjárlagaliða fóru framúr kostnaðaráætlun árið 2007. Kostnaðaraukinn fyrir skattgreiðendur er nálægt 10 milljörðum. Rannsóknir undirritað benda til að 70% opinberra verkefna á Íslandi fari framúr kostnaðaráætlun. Því má ætla að hin raunverulega tala sem skattgreiðendur þurfa að greiða vegna væntanlegra stórverkefna verði í raun mun hærri en áætlað er.

### Afhverju?

En af hverju er þetta með þessum hætti? Afhverju líkist framúrkeyrslan náttúrulegumáli?

Bjögunina við áætlunargerð má rekja til sálrænna og pólitískra ástæðna. Sálræni þátturinn byggir á bjartsýni, ofmati á eigin getu og að fólk sér framtíðina í bjartara ljósi en raunveruleikinn gefur ástæðu til. Pólitíski þátturinn byggir á hinn bóginn á mistúlkun aðstæðna. Lægstu tölur (eða eftir atvikum hæstu) og bjartsýnustu spár eru oftast en ekki valdar til að tryggja að tiltekin verkefni séu valin til framkvæmda.



Það er áhugavert að velta fyrir sér hvernig þetta gerist.

Samgöngubætur fyrir Vestmannaeyjar hafa verið nokkuð í umræðunni. Sumir vilja að gerð séu jarðgöng til Vestmannaeyja og hafa reynt að vinna þeirri framkvæmd brautargengi. Fljótlega var nefnd tiltekin tala í umræðunni sem erlend verkfræðistofa reiknaði út fyrir hagsmunasamtök. Þessi tala reyndist vera 14-16 milljarðar króna. Síðar var annarri verkfræðistofu falið að gera nýja útreikninga af öðrum aðila. Þeir benda til kostnaðar á bilinu 50-80 milljarða króna.

Það sem gerðist síðan er býsna lýsandi. Í Fréttablaðinu 28. júlí 2007 bregst einn þingmaður Suðurlkjördæmis við þessum nýju útreikningum á eftirfarandi hátt. „Það eru engin rök fyrir þessu, þetta eru bara getgátur“

Afhverju er gert lítið úr hærri tölunni og hún kölluð rökleysa og getgáta? Gefur hið nýja mat í það minnsta ekki tilefni til að skoða kostnaðinn nánar? Getur verið að hagsmunir umbjóðenda þingmanna skipti meira máli en hagsmunir skattgreiðenda? Getur verið að aðalatriðið sé að koma verkefninu af stað í þeirri vissu að ekki verður til baka snúið?

Eftirfarandi ummæli eru höfð eftir samgönguráðherra í Morgunblaðinu 17. apríl 2008. „Auðvitað skoðar maður alltaf svona lista, en málið er alltof seint fram komið.“ Tilefnið var undirskriftalisti sem ráðherra var afhentur þar sem fyrirhugaðri byggingu ferjulægis í Bakkafjöru, Landeyjahöfn, var mótmælt.

Þessi framkvæmd kostar samkvæmt áætlun tæpa 6 milljarða króna. Aðeins örlítið brot kostnaðarins er áfallinn en samt er málið of seint fram komið að mati ráðherrans. Engin dómur skal lagður á gæði verkefnisins sem hér um ræðir enda skiptir það engu máli í þessu samhengi. Það sem skiptir máli er að ekki virðist vera hægt að stöðva það eða endurskoða ákvörðun um framkvæmd, þótt við blasi að það er vel hægt.

Þessi dæmi sýna hættuna á að verkefni fari af stað án nægilegrar fyrirhyggju og undirbúnings sem síðar leiðir til framúrkeyrslu á kostnað almennings. Í fyrra dæminu er mögulegt að helsta markmiðið sé að koma verkefninu af stað. Í seinna dæminu sést afhverju svo mikilvægt það er að koma verkefninu af stað. Það verður ekki stöðvað svo glatt.

## Hvað skal til bragðs taka?

Flestir hljóta að vera sammála um að sífelld framúrkeyrsla í opinberum verkefnum er óæskileg. Ein hugmyndin er að veruleikaprófa tölurnar. Undirritaður vinnur að gerð ákvörðunarlikans sem byggir á hugmyndum sem Dr. Daniel Kahnemann, Nóbelsverðlaunahafi í hagfræði árið 2002, setti fram og aðrir hafa útfært nánar.

Hugmyndin er einföld í sjálfu sér. Með því að flokka mismuni á áætlun og raunverulegri útkomu eldri verkefna í klasa (e. reference classes) er hægt að finna hvaða tölfræðilega dreifing gildir um þennan mismun. Þegar áætluð tala kemur fram um nýtt verkefni







er hægt að sjá hvort hún passar við það sem reynslan segir. Líkanið segir okkur einnig hvað áhættan á framúrkeyrslu er mikil. Með öðrum orðum hvað þarf að bæta miklum kostnaði við hina áætluðu tölu þannig að hún rími við það sem reynslan gefur til kynna að verkefnið ætti að kosta.

Hér ofar var minnst á að helstu ástæður ónákvæmra áætlana sem má rekja til of mikillar bjartsýni annarsvegar og vísitandi mistúlkunar hinsvegar. Forspár með klösum voru upphaflega settar fram til að verjast því eðli mannsins að ofmeta getu sína en getur þjónað sem vörn gegn hverskyns bjögum. Kostir aðferðarinnar eru þeir að hún styðst við raunverulegar niðurstöður og fyrri reynslu.

Aðferðin hefur mismunandi áhrif eftir því hvort um ofurbjartsýni eða vísitandi mistúlkun er að ræða. Í fyrra tilfellinu má ætla að aðferðinni sé tekið fagnandi. Yfirleitt er ofurbjartsýnin ómeðvituð. Ákvörðunartakinn hefur enga sérstaka hagsmuni af því að áætla rangt og telur sér í hag að nota betri aðferð til að áætla kostnað, tíma og annað það sem áætla þarf.

Öðru máli kann að gegna um þá sem velja að mistúlka aðstæður. Dæmi gætu verið yfirvöld sem þurfa að hafa skoðun á stóru umferðarmannvirki innan borgarmarka. Það getur þjónað hagsmunum yfirvaldanna að áætla sem lægstan kostnað til að fá verkefnið í gang. Ýmsir hagsmunaaðilar berjast um takmarkað fjármagn og það er mikill þrýstingur að ná sem mestu til sín. Því er allra leiða leitað til að færa niður áhættuna, kostnaðinn, tímann o.s.frv. Hönnuður, verkfræðingar og fleiri sem koma að verkefnum í upptakti þeirra gætu einnig haft hagsmuni af því að ráðast í verkefnið. Af þessum sökum er óvíst að eftirspurn eftir forspá með þessari aðferð verði mikil þótt ótvírætt sé að hún skilar árangri.

## Lærum og gerum betur

Ekki er að efa að hið glæsilega tónlistarhús við Reykjavíkurbíó verður stolt borgarbúa og eitt helsta kennileiti miðborgarinnar. Húsið er allt hið athyglisverðasta hvað hönnun varðar. Einnig er athyglisvert hvernig undirbúningi verkefnisins var háttað. Samkomulag ríkis og borgar var undirritað 11. apríl 2002. Upphafleg fjárhagsáætlun gerði ráð fyrir byggingarkostnaði að upphæð tæpi 6 milljarðar. Á verðlagi dagsins í dag eru þetta 9 milljarðar. Hver skyldi endanleg tala verða? Heyrst hefur að nú sé rætt um að kostnaður verði jafnvel 17 milljarðar. Aðrir telja að þessi tala verði enn hærri.

Fyrir skemmstu voru birtar tölur um áætlaðan kostnað við háskólasjúkrahús. Áætlaður kostnaður hljóðaði upp á tæpa 70 milljarðar. Upphaflega tala var hinsvegar rúm 50 milljarðar á verðlagi dagsins í dag. Í Viðskiptablaðinu 27. maí 2008 lætur einn fyrrverandi nefndarmanna um byggingu háskólasjúkrahússins hafa eftir sér „það kæmi mér ekki á óvart að hann [kostnaðurinn-innskot PVF] færi upp í á annað hundrað milljarða“.



Þetta eru aðeins tvö dæmi af mörgum. Leiðin til að ryðja brautargengi betri aðferðum við opinbera ákvörðunartöku er sú að verðlauna góða áætlunargerð og refsa fyrir ónákvæma. Þeir sem taka ákvarðanir um að eyða fé almennings þurfa að standa reikningsskil gerða sinna. Áætlanir ætti að meta og rýna af hlutlausum endurskoðendum. Við slíka vinnu gæti sú aðferð sem hér var lýst hjálpað til við að stöðva í tíma verkefni með ofmetnum ávinningi á móti kostnaði.

## NEIKVÆÐAR HORFUR Í RÍKISFJÁRMÁLUM

Við óbreytt ástand er ljóst að vöxtur hins opinbera er ekki sjálfbær. Framleiðslugeta hagkerfisins hefur aukist hratt á síðustu árum og hagvöxtur hefur verið vel yfir langtíma meðaltali. Þrátt fyrir að framleiðni hafi aukist mikið hefur kaupmáttur og eftirspurn aukist enn meira. Það er því óhjákvæmilegt að samdráttur eigi sér stað í eftirspurn enda er kaupmáttur meiri en útflutningstekjur standa undir. Með öðrum orðum þá hafa Íslendingar eytt um efni fram undanfarin ár og eðlilegt að gera ráð fyrir að sú þróun snúist við.

Eins og áður hefur komið fram hafa megindrífkraftar mikils vaxtar á tekjum hins opinbera verið stóraukin einkaneysla og afar hagfelld skilyrði í atvinnulífinu. Nú horfir til verri vegar á báðum sviðum. Einkaneysla hefur verið keyrð áfram af mikilli aukningu kaupmáttar, hækkun á eignamörkuðum, óheftu aðgengi að lánsfé á góðum kjörum og háu raungengi krónunnar. Þróunin hefur nú snúist við hvað alla þættina varðar. Ef ekki kemur til mikillar framleiðniaukningar á næstu árum mun kaupmáttur óhjákvæmilega dragast saman. Miklar lækkanir hafa orðið á hlutabréfamarkaði og flest bendir til að fasteignaverð muni lækka umtalsvert á næstu mánuðum. Aðgengi að lánsfé hefur dregist saman enda lausafjárþurrð á alþjóðamörkuðum sem enn sér ekki fyrir endann á. Að lokum hefur gengi krónunnar veikst mikið og væntingavísitala íslenskra neytenda farið lækkanandi samhliða því. Áhrif gengisveikingar á einkaneyslu verða líklega enn meiri en oft áður þar sem mikil aukning hefur orðið á lántöku almennings í erlendum gjaldmiðlum síðustu ár. Að sama skapi hefur mikil verðbólga leitt til aukinnar greiðslubyrði á verðtrygðum lánum sem dregur enn frekar úr kaupgetu almennings. Það eru því nánast allir hagvísar sem benda til skarps samdráttar í einkaneyslu næstu misserin.

Skilyrði í atvinnulífinu hafa einnig versnað. Áðurnefnd lausafjárþurrð og hátt vaxtastig á innlendum markaði kemur hart niður á rekstri og arðsemi fyrirtækja. Ríkissjóður hefur notið góðs af vexti atvinnulífsins enda hafa tekjuskattur lögaðila og fjármagnstekjuskattur einstaklinga verið mikilvægir þættir í tekjugrunni ríkissjóðs. Lækkanir á hlutabréfamarkaði og versnandi afkoma fyrirtækja mun vafalítið valda verulegum samdrætti í þessum tekjustofnum. Horfurnar eru því ekki góðar og búast má við skörpum viðsnúningi í afkomu hins opinbera.

Útgjöld hins opinbera hafa undanfarin 10 ár vaxið að meðaltali um 5,7% umfram almennt verðlag. Á sama tíma hefur samneysla aukist að meðaltali um 6,4% á ári umfram almennt verðlag. Þetta hefur ekki haft neikvæð áhrif á afkomu hins opinbera þar sem tekjur hafa að meðaltali vaxið um 7% að raungildi árlega. Nær útilokað er að þessi tekjuvöxtur vari áfram og því þarf að draga verulega





úr útgjaldavexti hins opinbera. Þegar haft er í huga að samdráttur er framundan sést skýrt hversu illa útgjaldahlið hins opinbera hefur stutt við sveiflujöfnun í hagkerfinu. Það er t.a.m. vel þekkt að kostnaður hins opinbera af félagslegri þjónustu og ýmsum tilfærslum, t.d. atvinnuleysisbótum, eykst mikið í samdrætti. Því má gera ráð fyrir að erfitt verði að halda fjárlagahalla í skefjum á næstu árum.

## SAMDRÁTTUR OG VERSNANDI SKILYRÐI FRAMUNDAN

Spáaðilar eru misjafnlega svartsýnir á horfur í hagkerfinu eins og tafla 9 gefur til kynna. Allir eru þó sammála um að einkaneysla, fjármunamyndun, þjóðarútgjöld og innflutningur dragist talsvert saman og útflutningur og atvinnuleysi komi til með að aukast. Sýn spáaðila er nokkuð misjöfn á þróun landsframleiðslu en almennt er gert ráð fyrir stöðnun eða samdrætti í hagkerfinu á næstu árum. Þegar kemur að spá um fjárlagajöfnuð gætir svartsýni hjá Seðlabankanum. Bankinn gerir ráð fyrir að mikið sverfi að á næstu árum og hallinn muni nema 4,9% af landsframleiðslu árið 2009 og 8% af landsframleiðslu árið 2010. Spár Fjármálaráðuneytisins og OECD eru mun bjartsýnni, en gera þó ráð fyrir versnandi afkomu.

Því má gera ráð fyrir að tekjur hins opinbera dragast saman á næstunni, þá sérstaklega tekjur ríkissjóðs. Líklegt verður að teljast að tekjur af tekjuskatti fyrirtækja og sér í lagi tekjur af fjármagnstekjuskatti muni verða minni á næstu árum en verið hefur. Þegar samsetning fjármagnstekna síðustu ára er skoðuð kemur í ljós að stærstan hluta má rekja til söluhagnaðar og arðgreiðslna af hlutabréfum. Að sama skapi eru skilyrði í atvinnulífinu slæm um þessar mundir og því eðlilegt að gera ráð fyrir að afkoma þeirra fari heldur versnandi með tilheyrandi tekjutapi fyrir ríkissjóð. Áður hefur verið minnst á hversu næmar tekjur hins opinbera eru fyrir sveiflum í einkaneyslu og því ljóst að róður hins opinbera mun þyngjast verulega að öðru óbreyttu. Tekjur sveitarfélaga eru ekki eins næmar fyrir hagsveiflum en þó nægjanlega til að stöðnun í hagkerfinu muni þrengja talsvert að afkomu þeirra.

## AUKINN OPINBER ÚTGJÖLD Á NÆSTU ÁRUM

Ekki lítur út fyrir að útgjöld hins opinbera dragist saman á næstu árum heldur munu þau þvert á móti aukast umtalsvert. Þar vegur þyngst mikil aukning í fjárfestingum ríkissjóðs sem ætlað er að sporna gegn samdrætti annarrar fjárfestingar í hagkerfinu. Með þessu mun fjárfesting hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu fara yfir 4% sem er langt yfir meðaltali annarra iðnríkja. Meðalfjárfesting hins opinbera innan evrusvæðisins er t.a.m. 2,5% en jafn hátt hlutfall opinberrar fjárfestingar og á Íslandi er helst að finna meðal þróunarríkja. Þetta er mikið áhyggjuefni enda kostnaðaraðhald og skilvirkni slíkra fjárfestinga mun síðri en hjá einkaaðilum eins og þegar hefur verið fjallað um. Að sama skapi er hætt við því að framhald verði á miklum ruðningsáhrifum hins opinbera vegna hærra vaxtastigs og meiri verðbólgu en ella.<sup>8</sup>

Gera má ráð fyrir því að efnahagssamdráttur geti aukið þrýsting á samneyslu hins opinbera, sérstaklega í mennta- og félagsmálum. Útgjöld vegna tilfærslna munu einnig aukast samanborið við undanfarin ár. Samdráttur leiðir til þess að fleiri þiggi atvinnuleysisbætur. Auk þess hafa lög um almannatryggingar verið rýmkuð með þeim afleiðingum að útgjöld ríkissjóðs koma til með að aukast. Þetta mun því skapa enn frekari útgjaldaþrýsting hjá hinu opinbera en verið hefur undanfarin ár.

8 Með ruðningsáhrifum er átt við að umsvif hins opinbera ryðji burt fjárfestingum einkaaðila. Þetta gerist óbeint, þar sem aukin ríkisumsvif hækka vaxtastig og leiða þannig til að arðbærum fjárfestingum einkaaðila fækkar. Nánar verður fjallað um þetta í næsta kafla.



#### ÚTPENSLA HINS OPINBERA: ORSAKIR, AFLEIÐINGAR OG ÚRBÆTUR

Að lokum er vert að minnast á loforð ríkisstjórnarinnar í tengslum við nýgerða kjarasamninga. Tveir þættir veða þyngst þar. Samningarnir byggja á forsendum um þróun kaupmáttar og verðbólgu og verða endurskoðaðir ef þróunin verður óhagstæðari en gert var ráð fyrir. Þar sem verðbólguþrýstingur hefur verið mikill að undanförunu er hætt við að verðlagsákvæði þeirra verði til þess að þeir losni snemma á næsta ári. Komi til launahækkunar umfram það sem þegar hefur verið samið um, og þannig komið í veg fyrir að raunlaun lækki, má gera ráð fyrir því að aðhald Seðlabankans verði meira en ella sem ýtir enn frekar undir samdrátt og atvinnuleysi en spár gera ráð fyrir. Þetta myndi bæði leiða til minnkandi tekna ríkissjóðs og aukinna útgjalda. Hinn þáttur kjarasamninganna sem rýrir afkomu ríkissjóðs er sá beini kostnaður sem samningurinn skapar. Hækkun skattleysismarka, ýmsar hækkanir á félagsbótum og framlög til velferðarmála munu hafa áhrif á bæði tekjur og gjöld ríkissjóðs. Seðlabanki Íslands gerir ráð fyrir að kostnaður ríkissjóðs vegna þessara loforða nemi samtals um 47 ma.kr. á næstu þremur árum, eftir að tekið hefur verið tillit til eftirspurnaráhrifa aðgerðanna. Það er því ljóst að horfur í fjármálum hins opinbera eru fremur dökkar næstu árin.

TAFLA 9: SPÁR FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIS, OECD OG SEÐLABANKA ÍSLANDS

	Fjármálaráðuneytið				OECD		Seðlabanki Íslands		
	Magnbreytingar frá fyrra ári (%)				Magnbreytingar frá fyrra ári (%)		Magnbreytingar frá fyrra ári (%)		
	2007	2008	2009	2010	2008	2009	2008	2009	2010
Einkaneysla	4,2%	-1,1%	-6,0%	3,2%	-0,9%	-4,0%	0,3%	-7,0%	-6,6%
Samneysla	3,3%	2,9%	2,5%	2,7%	2,9%	2,5%	3,5%	4,0%	3,5%
Fjármunamyndun	-14,9%	-10,5%	-2,2%	-4,6%	-5,7%	-5,6%	-5,2%	-0,4%	-2,4%
Þjóðarútgjöld, alls	-2,3%	-2,3%	-3,3%	1,3%	-3,0%	-3,0%	-0,3%	-3,3%	-3,2%
Útflutningur vöru og þjónustu	18,1%	6,6%	5,2%	3,0%	6,5%	4,9%	4,5%	0,2%	4,2%
Innflutningur vöru og þjónustu	-1,4%	-3,4%	-1,8%	3,7%	-4,0%	-1,5%	-2,6%	-2,2%	-0,6%
<b>Verg landsframléiðsla</b>	<b>3,8%</b>	<b>0,5%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,4%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>2,2%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-1,5%</b>
Verðbólga	5,0%	8,3%	3,9%	2,5%	9,8%	6,0%	9,1%	4,3%	3,5%
Atvinnuleysi	0,9%	1,8%	3,8%	3,5%	3,4%	5,7%	2,1%	3,5%	4,1%
Viðskiptajöfnuður	-15,6%	-13,2%	-7,7%	-6,6%	-13,3%	-8,6%	-16,6%	-12,2%	-9,9%
<b>Fjárlagajöfnuður</b>	<b>5,2%</b>	<b>2,8%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>2,2%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-4,9%</b>	<b>-8,0%</b>



## 3. HLUTI

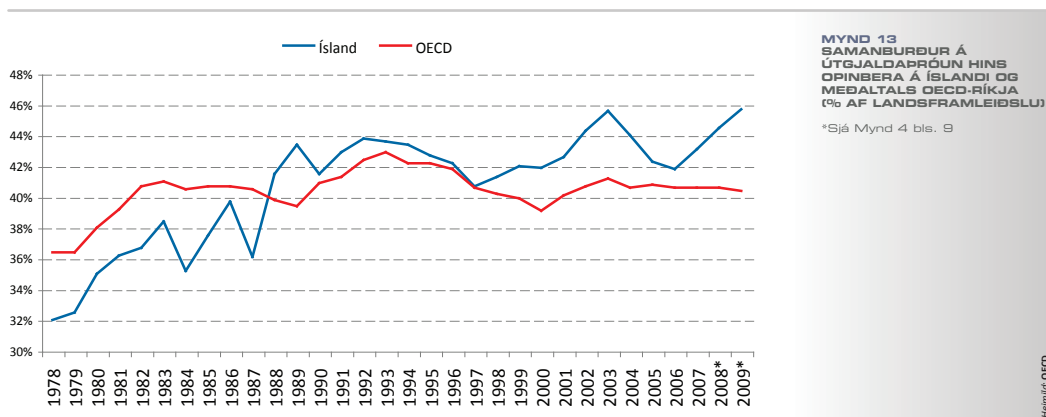
## 3. HLUTI - TILLÖGUR AÐ ÚRBÓTUM

### BREYTINGA ER PÖRF

Hagur ríkissjóðs hefur batnað mikið undanfarin ár enda hafa tekjur hins opinbera verið meiri en nokkru sinni áður. Það er aftur á móti litlar líkur á því að batinn verði varanlegur nema að markvisst verði dregið úr opinberum útgjöldum. Hreinar skuldir ríkissjóðs eru nú með því lægsta sem gerist hjá þjóðum OECD, sem hefur reynst Íslendingum mikilvægur styrkleiki í efnahagsumróti síðustu mánaða.

Hlutfallslegur vöxtur í umsvifum hins opinbera getur komið harkalega niður á samkeppnishæfni íslensks hagkerfis. Einkageirinn er sá hluti atvinnulífsins þar sem framleiðniaukning er mest. Í ljósi þess að framleiðniaukning er grundvöllur langtímahagvaxtar er afar mikilvægt að veruleg verði dregið saman hjá hinu opinbera ætli Ísland sér áfram að standa í fremstu röð í alþjóðlegu samhengi. Að auki dregur hærra hlutfall opinberra starfsmanna úr þeim sveigjanleika sem einkennt hefur íslenskan vinnumarkað og hefur þótt einn helsti styrkur hagkerfisins.

Síðasta áratuginn hafa hlutfallslega útgjöld hins opinbera aukist meira hérlendis en annars staðar. Árið 1997 voru aðeins 7 af þeim 28 OECD ríkjum sem tölur 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. Samkvæmt spám OECD er gert er ráð fyrir áframhaldi á þessari þróun og að tveimur árum liðnum verði 19 af 28 ríkjum með lægri hlutfall opinberra útgjalda en Íslendingar. Ef horft er enn lengra aftur í tímann kemur í ljós að þessi þróun hefur verið varanleg enda var hlutfall útgjalda á Íslandi talsvert fyrir neðan meðaltal OECD fyrir um 30 árum síðan.



Það er einnig ljóst að mikilar fjárfestingar hins opinbera hafa rutt úr vegi fjárfestingu einkaaðila innanlands á undanförunum árum. Í þessu samhengi er litið á fjárfestingar í stóriðjuframkvæmdum



sem opinberar enda stærstu orkufyrirtækin að fullu í eigu ríkis og sveitarfélaga. Það er afar óæskilegt að starfsemi opinberra fyrirtækja verði til þess að hindra uppgang og vöxt einkafyrirtækja vegna framleiðsluspennu, hás vaxtastigs, hás raungengis og sveiflna í gjaldmiðli. Fjárhagslegt bolmagn hins opinbera er slíkt að einkaaðilar mega sín lítills í samanburði og því er það stjórnvalda að stýra aðgerðum sínum með ábyrgari hætti.

Til að stefna í opinberum fjármálum veiti mótvægi við sveiflur í eftirspurn einkaaðila er nauðsynlegt að draga markvisst úr svigrúmi til endurskoðunar á útgjaldahlið hins opinbera. Íslendingar ættu öðrum fremur að geta mótað sér reglur um fjármálastjórn þar sem hagkerfið er mjög lítið og sveigjanlegt. Í grunninn ættu þær aðgerðir sem lagðar eru til í næsta kafla að leiða til þess að fjármál hins opinbera vinni kerfisbundið gegn sveiflum í hagkerfinu, afkoma hins opinbera verði tryggð og umsvif hins opinbera verði ekki til þess að draga úr samkeppnishæfni íslenska atvinnulífs og hagkerfisins í heild.

## ENDURSKOÐA ÞARF FJÁRLAGAFERLIÐ OG FRAMKVÆMD FJÁRLAGA

Núverandi fyrirkomulag fjárlagafertilisins bendir til þess að vilji og metnaður sé til að fjármálastjórn hins opinbera sé fyrirsjáanleg og í föstum skorðum. Það eru þó greinilegir hnökrar til staðar, sér í lagi á framkvæmd fjárlaganna. Því eru mörg tækifæri til úrbóta, hvort sem horft er til mótunar fjárlaga, þinglegrar afgreiðslu eða framkvæmdar.

### Mótun fjárlaga

Viðvarandi umframútgjöld tiltekinna stofnana og ónýttar fjárheimildir annarra benda til þess að fjárlög endurspegli ekki heildarfjárbörf stofnana og ríkis ár hvert. Vandinn er fólgin í því að fjárlagafrumvörp taka einungis mið af fjárlögum síðasta árs að teknu tilliti til jaðarbreytinga, frekar en upplýsingum um raunverulega fjárhagsstöðu stofnana og verkefna. Skekkjur fjárlaga munu því alltaf leita inn í fjárlög næsta ár, eins og reynslan hefur sýnt.

Til að bregðast við þessu er tímabært að forsætis- og fjármálaráðuneytið taki út alla liði fjárlaga og meti raunverulega fjárbörf ráðuneyta og stofnana frá grunni. Þetta mætti framkvæma með stuðningi nefndar sem í eru fulltrúar ofangreindra ráðuneyta auk óháðra sérfræðinga. Hér er um viðamikilið verkefni er að ræða sem ætla má að taki 1-2 ár. Þrátt fyrir það er þörfin augljós. Að lokinni úttekt ætti að setja hverri stofnun ströng aðhaldsmarkmið og forstöðumönnum stofnana og fulltrúum ráðuneyta skýrt afmarkaðan tímafrest til að hrinda þeim í framkvæmd. Þar sem stjórnsýslan og verkefni hennar breytast í takt við öra þróun samfélagsins væri rétt að framkvæma úttekt af þessu tagi á nokkura ára fresti.

### Þörf á aukinni skilvirkni

Bæta þarf upplýsingakerfi ríkisfjármála með það að markmiði að endurskoðaðir ríkisreikningar liggja fyrir mun fyrr en í dag. Markmið þessarar vinnu ætti m.a. að fela í sér gerð hálfársuppgjöra ríkisreikninga sem liggja ættu fyrir áður en fjárlög næsta árs eru samþykkt. Þannig væru fjárlög hvers árs byggð á raunverulegri fjárhagsstöðu stofnana og stöðu fjárheimilda. Fjárlög næðu með þessu að endurspeglu útgjaldaheimildir hvers árs og minni þörf væri á fjárukalögum. Eins ætti endanlega frágenginn ríkisreikningur að liggja fyrir þrem til fjórum mánuðum fyrr en nú er. Með þessum hætti má auka gegnsæi og trúverðugleika fjárlaga.







Þetta fyrirkomulag hefur auk þess tvo aðra veigamikla kosti í för með sér. Í fyrsta lagi myndi það gera fagráðuneytum og fjármálaráðuneytinu kleift að fylgjast mun nánar með fjármálum stofnanna og taka þannig fyrr á vandamálum og með skilvirkari hætti. Í öðru lagi yrðu lokafjárlög ekki lögð fyrir Alþingi til samþykkis áður en ríkisreikningur lægi fyrir. Þar með væri tryggt að Alþingi, fjárstjórnarvaldið, hefði heildaryfirsýn yfir stöðu fjárlagaliða sem og stöðu fluttra fjárheimilda áður en lokafjárlög eru samþykkt.

## Spár óháðra aðila auka trúverðugleika

Kerfisbundið vanmat bæði tekna og gjalda undanfarin ár hefur rýrt trúverðugleika fjárlagagerðarinnar og dregið úr trausti almennings á stjórnarsýslunni. Til að vinna gegn þessu ætti að byggja fjárlagagerðina á spám óháðra aðila. Reynsla annarra ríkja, s.s. Hollands og Belgíu, bendir til þess að samvinna við sjálfstæðar og virtar stofnanir eflí þann aga sem á að vera innbyggður í fjármálastjórn ríkisins. Í stað þess að opinberri stofnun væri falið verkefnið ætti að leita til rannsóknarsetra háskólanna eða annarra sambærilegra aðila.

Aðilum sem þessum ætti einnig að fela það hlutverk að gefa út álit sitt á efnahagsstefnum stjórn málaflokka þegar til kosninga kemur. Slíkt myndi ekki einungis skýra fyrir almennungi hugsanlegar afleiðingar mismunandi stefnu stjórn málaflokka, heldur líka veita flokkunum ákveðið aðhald við samningu þeirra og koma þannig í veg fyrir óskynsamleg kosningaloforð.

## Bindandi útgjaldapak og virkara eftirlit

Til að efla trúverðugleika fjárlagarammans ætti að innleiða bindandi útgjaldapak fyrir hvert ráðuneyti yfir heilt kjörtímabil. Fyrirkomulag sem þetta væri til þess fallið að auka gagnsæi og aga í ríkisfjármálum til lengri og skemmri tíma. Þar sem þakið er bindandi myndi það draga úr pólitískum þrýstingu á aukin útgjöld, óháð árferði í efnahagsmálum. Að auki myndi þetta fyrirkomulag auka framlag fjármálastjórnar ríkisins til jöfnunar á sveiflum í efnahagslífi og efla þannig tiltrú almennings og atvinnulífs á verðbólgu markmiði Seðlabanka Íslands.

Markvisst opinbert eftirlit með eftirfylgni ráðuneyta og forstöðumanna er ein forsenda þessa kerfis. Þannig þarf að reglulega að taka út hvernig þeirri eftirfylgni er háttað og gera niðurstöður úttektarinnar opinberar líkt og nú gert er hjá Ríkisendurskoðun. Að sama skapi er mikilvægt að gera árangurssamninga einstakra ráðuneyta við stofnanir sínar opinbera, en það myndi m.a. gera aukið aðhald fjölmiðla og almennings mögulegt. Þau ráðuneyti og stofnanir sem ekki ná settu marki þurfa að mæta afleiðingum þess með afgerandi hætti, en að sama skapi væri unnt að fella inn í kerfið hvata til að ná settum markmiðum.

Með því að áætla rekstrarkostnað stofnanna og ráðuneyta til lengri tíma er dregið úr þörf á flutningi fjárheimilda milli ára. Fella ætti niður allar ónýttar fjárheimildir sem ekki eru markaðar tilteknum verkefnum. Þegar útgjaldaramminn tæki gildi myndu heimildirnar smám saman fjara út. Hvað ofnýttar heimildir varðar, þ.e. uppsafnaðan halla tiltekinna stofnanna, þá þyrfti að draga þær að fullu frá fjárlögum næsta árs og viðkomandi stofnunum jafnframt sett afar ströng hagræðingarmarkmið til að heildarútgjöld þeirra myndu samræmast útgjaldapakni næstu þriggja ára.

## Þingleg afgreiðsla fjárlaga

Til að takmarka aukningu útgjalda í þinglegri afgreiðslu fjárlaga ættu sömu skilyrði að eiga við um fjárlög eins og fjárlagafundar. Fjárlagafundarþingi á þanning hvorki að breyta til hækkunar né lækkunar



nema sýnt sé að grundvöllur eða forsendur fjárlaganna hafi breyst á þann máta sem ekki var gert ráð fyrir í frumvarpinu. Allar breytingar gerðar undir þessu yfirsikni verða jafnframt að vera ítarlega rökstuddar og sá rökstuðningur aðgengilegur almenningi. Með þessu móti myndi útgjaldaagi fjárlagaferlisins ná til allra aðila þess, sem er grundvallarforsenda þess að takmarka þann pólitíska þrýsting sem skapast í þinglegri meðferð fjárlaga og halda aftur af útgjaldaþenslu hins opinbera.

Eins er nauðsynlegt að draga verulega úr notkun fjárukalaga. Það væri fyrst og fremst gert með því að löggjafinn túlkaði skilyrði fjárukalaga mun þrengri en gert er í dag. Ef löggjafinn metur það sem svo að brýn nauðsyn sé á fjárukalögum þá er mikilvægt að ítarlegur rökstuðningur fylgi hverri fjárveitingu þar sem gert væri grein fyrir breyttum forsendum fjárlaga og áhrifum á rekstur viðkomandi stofnunar eða ráðuneytis. Enn fremur ætti fjárveitingum á grundvelli fjárukalaga að fylgja hagræðingartillögur til að tryggjast verði að aukafjárveitingar hafi ekki áhrif á útgjaldaþakið.

## Framkvæmd fjárlaga

Forstöðumenn og stjórnir stofnanna eiga að bera raunverulega ábyrgð á að viðkomandi stofnun haldi sig innan fjárheimilda. Til að svo verði þurfa ráðuneyti að beita agaviðurlögum, án undantekninga, um leið og neikvæð staða viðkomandi stofnunar er ljós. Agaviðurlögin fælu í sér áminningu eða uppsögn nema viðkomandi forstöðumaður eða stjórn geti sýnt fram á að umframeyðsla sé vegna atvika sem ekki var unnt að sjá fyrir né bregðast við með sparnaði á öðrum sviðum. Fallist viðkomandi ráðuneyti á veittan rökstuðning ætti það í samstarfi við fjármálaráðuneytið að meta hvernig hagræða mætti í rekstri viðkomandi stofnunar til að útgjaldaþakinu yrði ekki haggað. Þegar niðurstaða ráðuneytisins lægi fyrir ættu aðilar máls að skýra sjónarmið sín fyrir fjárlaganefnd Alþingis sem hefði úrslitaákvörðunarvald. Upplýsa ætti Ríkisendurskoðun um niðurstöður þessara mála og myndi stofnunin fella þær inn í skýrslur sínar um framkvæmd fjárlaga ár hvert. Opinbert birting myndi fela í sér þau varnaráhrif sem agaviðurlög verða að hafa til að þau virki sem skyldi.

39

Fella ætti niður heimild ráðuneyta til að veita forstöðumanni lausn um stundarsakir. Þetta úrræði hefur lítil sem engin áhrif á viðkomandi forstöðumann en talsverð neikvæð áhrif á daglega starfsemi viðkomandi stofnunar sem er ekki markmið þess. Að auki ætti að afnema þá skyldu að áminning sé undanfari lausnar frá störfum að fullu. Ef alvarleiki brota er þess eðlis að forstöðumaður hefur af stórfelldu gáleysi eða ásetningi ekki sinnt starfsskyldum sínum ætti að vera heimilt að segja honum tafarlaust upp. Líkt og með áminningar ætti að upplýsa Ríkisendurskoðun um beitingu þessa úrræðis og ætti stofnunin að upplýsa um það í skýrslum sínum. Með þessu móti yrðu varnaðaráhrif agaviðurlaga aukin umtalsvert og forstöðumenn hvattir enn frekar til að gæta ráðdeildar og aðhalds í rekstri.

Óþarft er að beita agaviðurlögum þegar stofnanir ná ekki þeim markmiðum sem árangurssamningar þeirra og ráðuneyta kveða á um. Hinsvegar er mikilvægt að viðkomandi ráðuneyti upplýsi Ríkisendurskoðun og almenning árlega hvort markmiðum hafi verið náð. Ríkisendurskoðun myndi, líkt og með áminningar, fella þessar upplýsingar inn í skýrslur sínar um framkvæmd fjárlaga þar sem stofnunum væri raðað niður eftir árangri. Með þessu móti fælist innbyggður hvati til handa forstöðumönnum og stjórnnum stofnanna að standast allan samanburð.

Það eru margir kostir til úrbóta í núverandi fjárlagaferli. Framfylgni fjárlaga með bindandi reglum er sérstaklega mikilvæg fyrir land eins og Ísland þar sem tekjur hins opinbera fylgja hagsveiflum í miklum mæli. Ofangreindar tillögur eru allar til þess fallnar að auka slíka eftirfylgni sem og að gera hana skilvirkari og gegnsærri.

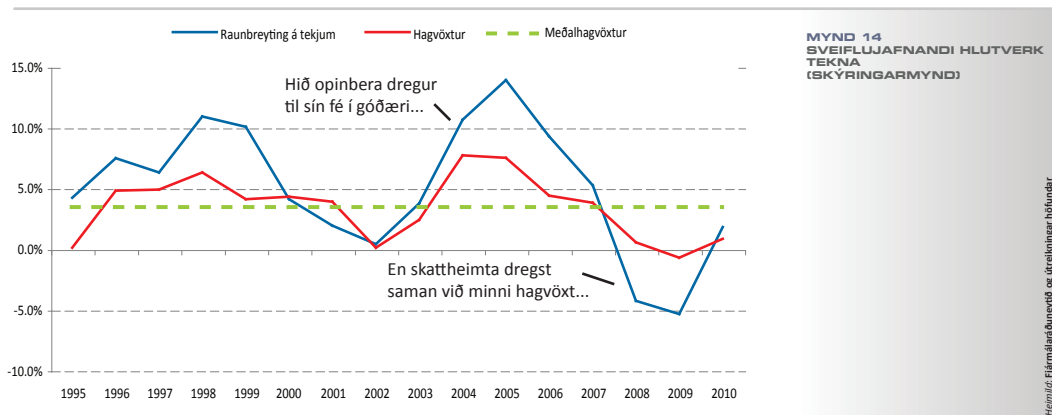
**Tillögur að úrbótum:**

- Mótun fjárlaga:
  - » Meta þarf raunverulega fjárbörf frá grunni.
  - » Styðjast þarf við hagspár óháðra aðila.
  - » Efla og flýta þarf upplýsingagerð
  - » Auka þarf trúverðugleika fjárlagagerðarinnar.
  - » Styrkja þarf fjárlagarammann með langtímaútgjaldabaki.
- Þingleg afgreiðsla fjárlaga:
  - » Takmarka þarf fjárstjórnarvald Alþingis.
  - » Draga þarf úr notkun fjáraukalaga.
- Framkvæmd fjárlaga:
  - » Efla þarf agaviðurlög og beitingu þeirra.

**SVEIFLUR VERÐI JAFNADAR MEÐ SJÁLFVIRKUM HÆTTI**

Sjálfvirk sveiflujöfnun tekjuhliðar hins opinbera hefur skilað góðum árangri undanfarin ár. Þannig hafa stjórnvöld dregið til sín tekjur á miklu þensluskeiði og með því létt á þeim verðbólguþrýstingi sem hefur skapast. Aftur á móti hafa ríkisútgjöld vaxið með sama hraða og hagkerfið og því hefur útgjaldahlið hins opinbera fremur stuðlað að aukinni spennu og verðbólguþrýstingi. Eins og fram hefur komið eru ástæður vaxandi ríkisútgjalda ýmsar. Það má þó greina vandamálið í tvennt. Annars vegar er langtímaleitni ríkisútgjalda upp á við og til að þeirri þróun verði snúið við þarf að endurskoða hver umsvif hins opinbera eigi að vera yfir höfuð. Hinn vandinn snýr að umframsveiflum sem skapast í ríkisútgjöldum og hann má laga, hvort sem vilji er fyrir hendi að draga úr umsvifum hins opinbera eða ekki.

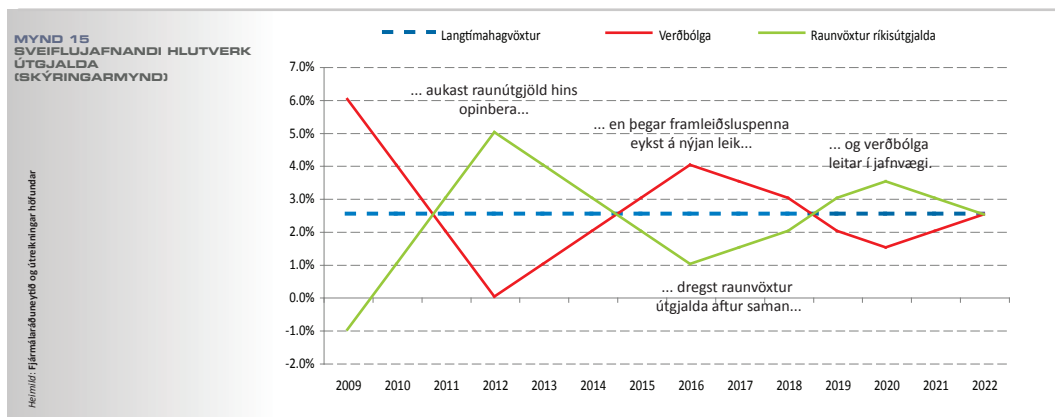
Bæta má sveiflujöfnun hins opinbera verulega með einföldum hætti. Núverandi fyrirkomulag fjárlaga gerir ráð fyrir því að ófyrirséðum verðlagsbreytingum og launahækkum verði mætt með samsvarandi leiðréttingu á fjárlagaheimildum. Með því er innbyggðum sveifluhvata komið fyrir í uppbyggingu fjárlaga. Komi til launaskriðs og verðbólguþrýstings er einmitt mest þörf fyrir aukið aðhald af hálfu hins opinbera. Taki hið opinbera þátt í þróuninni af fullum þunga er verið að hella olíu á eld og kynda undir framleiðsluspennu. Þannig er það algjörlega andstætt sveiflujafnandi hlutverki fjármálastjórnar að auka svigrúm til ríkisútgjalda vegna þenslu og aukins verðbólguþrýstings.



## Útgjaldarammi miðist við nafnvöxt

Með því að setja sér útgjaldaramma sem miðast við fastan nafnvöxt, sem helst óbreyttur þrátt fyrir umframverðbólgu, þyrftu stjórnvöld sjálfkrafa að draga seglin saman verði verðbólga umfram verðból gumarkmið. Útgjaldareglan væri sett til langs tíma og því væri auðvelt fyrir markaðsaðila að taka mið af reglunni. Raunvöxtur útgjalda yrði því minni þau ár þar sem verðbólga væri umfram sett markmið en meiri þegar verðbólga væri innan marka. Eðlilegt væri að miða raunvöxt ríkisútgjalda við langtíma framleiðniaukningu hagkerfisins og bæta ofan á þá tölu verðból gumarkmiði Seðlabanka Íslands.

Ef slíkt hefði verið uppi á teningnum undanfarin þrjú ár hefði raunvöxtur útgjalda numið 1% (m.v. að langtímaframleiðniaukning væri metin 2,5%) árið 2005, árið 2006 hefðu raunútgjöld dregist saman um 1,8% og árið 2007 hefðu raunútgjöld dregist lítillega saman. Þetta kemur vel fram á meðfylgjandi skýringarmynd. Þar sést að minnkandi framleiðsluspenna og lægri verðbólguþrýstingi yrði jafnan mætt með auknum hlutfallslegum ríkisútgjöldum en útgjöldin dragast hinsvegar sjálfkrafa saman þegar framleiðsluspenna og verðbólguþrýstingur eykst. Þessi útgjaldaregla þyrfti að sjálfsögðu bæði að eiga við fyrir hið opinbera og sveitarfélög.



Þetta myndi að sama skapi auka gegnsæi fjármálastefnunnar til muna sem hefði tvímælalaust jákvæð áhrif við jöfnun hagsveiflna. Með því að almenningi yrði gerð grein fyrir slíkri reglu má gera ráð fyrir að væntingar um framleiðsluspennu þróist til samræmis. Ennfremur myndu stjórnvöld auka trúverðugleika verðból gumarkmiðsins verulega með því að haga umsvifum sínum í takt við þróun verðbólgu. Við núverandi fyrirkomulag hafa stjórnvöld ýtt undir launaskrið og verðbólguþrýsting með verðlagsleiðréttingum á fjárlögum. Í föstum nafnvexti útgjalda hins opinbera felst mikilvægur stuðningur við peningastefnu Seðlabankans og þannig yrði dregið úr líkum á endurteknum verðból guskotum. Að sama skapi myndi skilvirkni þeirrar sveiflujöfnunar sem skattheimta hins opinbera leiðir til aukast til muna og langtímaafkoma hins opinbera yrði tryggð með afgerandi hætti.

Ef stjórnvöld hafa áhuga á að draga hlutfallslega úr útgjöldum hins opinbera væri reglan einfaldlega endurskoðuð þannig að nafnvöxtur útgjalda yrði minni en langtímaframleiðniaukning hagkerfisins. Þetta myndi leiða til þess að hagkerfið í heild myndi vaxa með meiri hraða en umsvif hins opinbera og hlutfall þeirra af landsframleiðslu myndi þannig lækka hægt og bítandi. Það er því ljóst að hvort sem stjórnvöldum hugnast mikil eða lítil umsvif hins opinbera má alltaf nota þessa reglu til að draga úr sveiflum í hagkerfinu.

Að lokum er vert að minnast á að langtímaskatttekjur verða að sjálfsögðu að duga til að standa undir útgjöldum. Viðvarandi hallarekstur hins opinbera grefur verulega undan samkeppnishæfni hagkerfisins jafnvel þó áhrifin geti verið jákvæð til skemmri tíma. Skattalækkanir ættu því fyrst og fremst að miða að því að auka skilvirkni og samkeppnishæfni hagkerfisins fremur en að nota þær til sveiflujöfnunar. Það er mjög æskilegt að hið opinbera sé tilbúið að færa kaupmátt úr eigin höndum til einstaklinga og eins og reynslan sýnir geta langtímaeftirspurnaráhrifin jafnvel komið að fullu í veg fyrir að tekjur hins opinbera rýrni. Eftirspurn ætti í raun að aukast um leið og tilkynnt er um fyrirhugaðar skattabreytingar, jafnvel þó þær komi ekki til framkvæmda fyrr en síðar. Með því að upplýsa um fyrirhugaða skattalækkun er þegar búið að innleiða væntingar um aukinn kaupmátt í neysluhegðun fólks. Það er þó ekkert sem kemur í veg fyrir að skattalækkanir komi til framkvæmda hvenær sem er. Þá er það hinsvegar nauðsynlegt af hinu opinbera að draga úr útgjöldum samhliða skattalækkunum til að vega upp á móti þeim eftirspurnarþrýstingi sem auknum kaupmætti fylgir.

#### Tillögur að úrbótum:

- Setja ætti útgjaldaramma sem miðast við fastan nafnvöxt. Þannig aukast útgjöld í samdrætti og dragast saman í þenslu.
- Útgjaldareglu ætti að setja til lengri tíma og miða við langtíma framleiðniaukningu og verðbólguþækkun.
  - » Útgjaldarammi eykur gegnsæi fjármálastefnu og styður við peningastefnu Seðlabankans.
  - » Útgjaldaramma má laga að pólitískum markmiðum.

## Á AÐ BEITA RÍKISFJÁRMÁLUM TIL SVEIFLUJÖFNUNAR MEÐ VALKVÆÐUM HÆTTI?

Þegar horft er til þess hvernig sjálfvirkir sveiflujafnarar hins opinbera geta nýst við jöfnun hagsveiflna er eðlilegt að velja upp þeirri spurningu hvort ekki náist þeim mun betri árangur ef útgjöldum er beitt með enn virkari hætti við sama verkefni. OECD hefur birt ágæta lýsingu á því hvers vegna best er að nýta peningastefnu með virkum hætti til að draga úr hagsveiflum en treysta frekar á sjálfvirka en “handvirka” sveiflujöfnun fjármála hins opinbera. Þetta er fyrst og fremst vegna þess að peningastefna seðlabanka er mun skilvirkara hagstjórnartæki en fjármálastjórn hins opinbera. Fyrir því eru ýmsar ástæður.

Í fyrsta lagi er ákvörðunarferli peningastefnunnar mun styttra. Þetta dregur úr líkum þess að aðgerðir sem ætlað er að sporna við hagsveiflum eigi sér stað með mikilli töf og séu þannig rangt tímasettar. Seðlabanki Íslands tekur vaxtaákvörðun á tveggja mánaða fresti og getur auk þess fjölgað slíkum ákvörðunum ef ástæða þykir. Til samanburðar er ákvörðunarferlið mun seinvirkara hjá hinu opinbera, fyrst og fremst vegna þess að mun fleiri aðilar koma að því. Það er því hætt við að efnahagsaðstæður breytist mikið frá því að aðgerðir eru ákveðnar þar til þeim er hrint í framkvæmd. Þetta á sér í lagi við um opinberar framkvæmdir þar sem ákvörðunarferlið er enn lengra og því illskárrí kostur að nýtast við skattabreytingar eða millifærslur.



Í öðru lagi hefur fjármálastjórn almennt minni áhrif á framleiðsluspennu í hagkerfinu en peningastjórn Seðlabanka. Á þessu geta þó vissulega verið undantekningar enda getur ýmislegt dregið úr áhrifum peningustjórnar. Lausn á því vandamáli er þó fremur fólgin í því að efla og styrkja miðlun peningastefnunnar fremur en að notast í auknum mæli við fjármálastjórn.

Að lokum leiðir minna valkvæði í fjármálum hins opinbera til mun skýrari hagstjórnarlegrar ábyrgðar Seðlabanka Íslands. Ef bæði Seðlabankinn og hið opinbera reyna að jafna hagsveiflur er mun erfiðara að greina hvar vandamálið liggur og dregur það verulega úr gagnsæi hagstjórnar. Síðustu ár eru til marks um þetta þar sem ríkissjóður hefur skilað myndarlegum afgangi í rekstri sínum á sama tíma og Seðlabankinn hefur aukið aðhald í peningamálum jafnt og þétt. Engu að síður hefur gengið hægt og illa að draga úr framleiðsluspennu í hagkerfinu og því óljóst hvort peningastefnu Seðlabankans eða fjármálastjórn hins opinbera sé um að kenna.

Ýmis nýleg dæmi sýna hversu erfitt getur verið að stýra fjármálum hins opinbera með réttum hætti. Þrátt fyrir að skattalækkanir árið 2007 hafi verið skynsamlegar litið til lengri tíma var tímasetningin óheppileg. Lækkuninni var ætlað að mæta samdrætti í hagkerfinu en þar sem framleiðsluspenna var enn mikil þegar skattar voru lækkaðir leiddi aðgerðin til enn meira ójafnvægis en ella. Að sama skapi hafa sveiflur í útgjöldum hins opinbera verið miklar undanfarin ár. Þetta má fyrst og fremst rekja til mjög mikilla sveiflna í fjárfestingu hins opinbera<sup>9</sup> og ekkert sem bendir til að draga muni úr þeim sveiflum. Það er því í flestum tilfellum heillavænlegra að útgjaldaþróun hins opinbera taki mið af langtímastefnumótun og sjálfvirkir sveiflujafnarar nýttir í sem mestum mæli.

Sú tilhneiging að tekjur vaxi og félagslegar greiðslur hins opinbera dragist saman þegar umsvif í hagkerfinu aukast á sér stað sjálfkrafa og án nokkurrar tafar. Sjálfvirkir sveiflujafnarar ýta því undir hagvöxt með mun hraðar og skilvirkari hætti en valkvæðar aðgerðir á samdráttartímum og koma í veg fyrir meiri sveiflur í rekstri hins opinbera en þörf er á. Að sama skapi er mun ólíklegra að sérhagsmunir, útgjaldaþrýstingur vegna kosninga og prófkjara eða aðrir misbrestir í ákvörðunartöku stjórnmalamanna leiði til ójafnvægis í hagkerfinu. Í stað þess er treyst á skilvirkni óháðrar peningamálastjórnar og færni einkaaðila til að haga sínum útgjöldum á sem skynsamastan máta.

9 Þetta á ekki síst við fjárfestingar sveitarfélaga síðustu ár.

## SAMHÆFING Í EFNAHAGSSTJÓRN VERÐI BÆTT

Eitt helsta vandamál síðustu ára hefur verið skortur á samhæfingu fjármálastjórnar ríkisins, fjármálastjórnar sveitarfélaga og peningastjórnar Seðlabankans. Grundvallaratriði góðrar efnahagsstjórnar er að þessar stoðir hagkerfisins séu samstíga í aðgerðum sínum. Þannig væri skynsamlegt að skipa efnahagsráð sem í sætu fulltrúar frá fjármálaráðuneyti, sveitarfélögum og Seðlabanka Íslands, sem starfaði fyrir opnum tjöldum að þessu markmiði. Ráðið myndi vinna að aukinni samhæfingu á öllum þrepum efnahagsstjórnar og gefa út opinber álit og ráðleggingar á sviði fjármálastjórnar. Slíkt ráð ætti að vinna í nánú samstarfi við hagsmunaaðila atvinnulífsins. Þannig væri hægt að auka gegnsæi efnahagsstjórnar og auðveldara að bera kennsl á hvar orsakir slægrar efnahagsstjórnar liggja.



Í ljósi vaxandi stærðar sveitarfélaga og aukins hlutfalls þeirra af þjónustuframboði hins opinbera myndi afdráttarlaust samkomulag um útgjaldamarkmið á milli ríkis og sveitarfélaga einnig vera til bóta. Best væri að þetta markmið tæki mið af þeirri tillögu að heildarútgjöld hins opinbera miðist við fastan nafnvöxt eins og nánar er úskýrt í fyrri köflum. Árið 2007 var undirrituð viljayfirlýsing um að ríki og sveitarfélög myndu vinna að mótun tillagna um fjármálareglur fyrir sveitarfélögin. Markmiðið var að auka samvinnu í opinberum fjármálum og efla með því hagstjórn. Þannig átti sérstaklega að huga að markmiðssetningu varðandi þak á vöxt útgjalda sveitarfélaga, setja þak á hlutfall skulda þeirra og reglur um tekjuafkomu í gegnum hagsveiflur. Á móti lýsti ríkisstjórnin sig reiðubúna til að skoða með jákvæðum hætti möguleika á að ríkið vinni með sveitarfélögum sem byrjuð eru að framfylgja fjármálareglum að lækkun skuldastöðu þeirra, að svo miklu marki sem afkoma ríkissjóðs leyfi.

Hluti af hagræðingu sveitarfélaga mun án efa felast í sameiningu þeirra og því er það fagnaðarefni að samgönguráðherra hyggst hækka lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga 50 í 1.000. Aukin hagræðing, m.a. í formi sameininga, er forsenda þess að íbúum sveitarfélaga bjóðist til lengri tíma þjónusta af ásætlanlegum gæðum.

Í apríl á þessu ári gerðu ríkisstjórn Ísland og Samband íslenskra sveitarfélaga samstarfssáttmála sem líta má á sem vísi að því fulltrúaráði sem vísað var til hér að ofan. Markmið sáttmálans er að efla formlegt samstarf ríkis og sveitarfélaga á ýmsum sviðum. Meðal þess sem stefnt var að er stofnun samráðsnefndar um efnahagsmál og að komið verði á reglubundnum og formlegum samskiptum aðilanna. Önnur markmið sem ber að fagna í sáttmálanum er frekari samræming ríkis og sveitarfélaga í opinberum fjármálum og stuðningur við aðhald og ábyrgð í opinberum rekstri. Mjög mikilvægt er að samstarfssáttmálanum verði fylgt eftir með markvissum hætti og að veigamestu markmið hans verði uppfyllt.

Allt eru þetta þættir sem stuðla að auknu gegnsæi í fjármálastjórn hins opinbera. Fleiri leiðir eru færar til að auka gegnsæi og upplýsingamiðlun til almennings. Við stjórnarmyndun er jafnan gerður stjórnarsáttmáli sem tiltekur helstu markmið ríkisstjórnarinnar á komandi kjörtímabili. Meðal þess sem mætti bæta við í stjórnarsáttmála eru skýr markmið um fjármál ríkissjóðs. Þannig væri t.a.m. hægt að útlista markmið um meðalútgjöld sem hlutfall af landsframleiðslu og markmið um fjárlagajöfnuð ríkissjóðs í stjórnarsáttmála hverju sinni. Með þessum hætti gæfist almenningi betur færi á að meta árangur ríkisstjórna. Þessi markmið mætti móta frekar í samstarfi við efnahagsráð sem þegar hefur verið lagt til að verði stofnað.

#### Tillögur að úrbótum:

- Samhæfa á fjármálastjórn ríkis og sveitarfélaga og peningastjórn Seðlabankans með skipan efnahagsráðs fulltrúa þessara aðila.
- Hlutverk efnahagsráðs yrði að gefa út opinber álit og ráðleggingar á sviði hagstjórnar í samstafi við hagsmunaaðila atvinnulífs.
- Ríki og sveitarfélög ættu að koma sér afdráttarlaust saman um útgjaldamarkmið.
- Bæta á við markmiðum um fjármál ríkissjóðs í stjórnarsáttmála hverju sinni.





## OPINBER ÚTGJÖLD VERÐI DREGIN SAMAN UM FIMMTUNG

Vaxandi hlutfall útgjalda hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu er vandamál sem taka verður föstum tókum. Ætli Ísland að halda sér í fremstu röð hvað varðar alþjóðlega samkeppnishæfni er mikilvægt að umsvif hins opinbera kæfi ekki kraft og frumkvæði atvinnulífsins. Ísland hefur skapað skattaumhverfi sem er afar hagfellt og til þess fallið að auka skilvirkni í hagkerfinu. Til að þær framfarir fái notið sín til fulls ættu stjórnvöld að setja sér að markmiði að minnka útgjöld hins opinbera um fimmtung af landsframleiðslu á næstu 10 árum. Árið 2007 námu útgjöldin 43,1% af landsframleiðslu. Því gæti langtímamarkmiðið verið að koma hlutfallinu niður í 35% af landsframleiðslu. Með því myndi Ísland skipa sér í hóp með þjóðum eins og Ástralíu, Írlandi, Lúxemborg og Sviss.

Slík þróun myndi að sjálfsögðu eiga sér stað yfir lengri tíma. Á aðlögunarferlinu mætti miða að því að langtímavöxtur útgjalda hins opinbera væri hafður 1% lægri en langtíma framleiðni aukning hagkerfisins. Með því myndu umsvif hins opinbera smátt og smátt dragast saman án þess að aðlögunarferlið hefði samdráttaráhrif til skemmri tíma.

## Bætt samkeppnishæfni hagkerfisins

Það eru fjölmargar ástæður fyrir því að minnkandi umsvif hins opinbera myndu auka samkeppnishæfni hagkerfisins. Sú mikilvægasta er að framleiðnivöxtur, sem er grundvöllur langtímahagvaxtar, er meiri innan einkageirans heldur en hjá hinu opinbera. Önnur veigamikil ástæða er að umsvif í rekstri hins opinbera og fyrirtækja sem eru að fullu í eigu opinberra aðila hafa rutt úr vegi starfsemi og fjárfestingu einkaaðila. Það er óæskilegt að starfsemi ríkisfyrirtækis verði þess valdandi að hindra uppgang og vöxt einkafyrirtækja með ruðningsáhrifum. Starfsemi sem einkaaðilar geta sinnt jafn vel eða betur en ríkið, á heima í höndum einkaaðila. Með sama hætti hafa opinber fyrirtæki gengið á lagið með fjölgun starfsmanna og þannig gert rekstrarskilyrði óhagstæðari fyrir almenn fyrirtæki. Öfugt við það sem þekkt víða annars staðar hefur eitt helsta vandamál á íslenskum vinnumarkaði verið skortur á starfsfólki. Þetta á við á nánast öllum sviðum. Hér hefur vantað fleiri ófaglærða starfsmenn, iðnaðarmenn, sérfræðinga og öfluga stjórnendur. Það er því ekki til bóta að opinber rekstur dragi til sín of mikið af starfsfólki.

## Samkeppni við einkaaðila óheppileg

Í þessu samhengi er einnig vert að nefna samkeppni hins opinbera við einkaaðila. Nú er málum svo háttað að hið opinbera rekur margvíslega starfsemi sem er í beinni samkeppni við einkaaðila. Sem dæmi um þetta má nefna rekstur fjölmiðla og fasteigna, fjármálastarfsemi á íbúðalánamarkaði, póstdreifingu, ýmsa sérfræðiþjónustu og svo mætti lengi telja. Fjárhagslegt bolmagn opinberra aðila er slíkt að einkaaðilar mega sín lítils í samanburði og því er það stjórnvalda að stýra aðgerðum sínum með ábyrgum hætti. Hlutverk ríkisins er að stuðla að heilbrigðu atvinnulífi, þar sem samkeppni og markaðslögmál fá þrífist, án inngripa eða röskunar af hálfu hins opinbera. Hið opinbera ætti því að marka sér þá stefnu að um leið og einkaaðilar hasla sér völl á einhverju sviði verði sambærileg verkefni ríkisstofnana lögð niður.

Enn eru margir aktrar óplægðir til frekari einkavæðingar og einkareksturs. Sem dæmi um atvinnuvegi þar sem hið opinber gæti dregið úr umsvifum eru orkumál, heilbrigðismál, samgöngur og menntamál. Það er óþarfi að tortryggja rekstur einkaaðila á þessum sviðum enda mjög auðvelt fyrir hið opinbera að búa hverjum markaði skýrt regluverk og skilvirkt eftirlit. Að sama skapi er







Óæskilegt að gagnrýnin umræða um umfang þjónustuframboðs hins opinbera sé kveðin niður. Undantekningarlaust eru möguleikar til hagræðingar og aukinnar skilvirkni innan þjónustusviða hins opinbera. Stjórnvöld ættu að leggjast í gagngera endurskoðun á útgjöldum hins opinbera með þetta að leiðarljósi.

Í skýrslu sem Viðskiptaráð gaf út í tilefni af 90 ára afmæli ráðsins er gerð ítarleg grein fyrir þeim möguleikum sem eru til staðar til að auka samkeppnishæfni Íslands með minnkandi umsvifum hins opinbera. Skýrslan ber heitið *90 tillögur að bættri samkeppnishæfni Íslands* og eins og nafnið gefur til kynna þá er listinn langur þrátt fyrir að þar séu eingöngu lagðar fram tillögur til stjórnvalda, en ekki annarra þátttakenda hagkerfisins. Þannig hafa ríkisstjórn og sveitarfélög tækifæri til að hrinda öllum 90 tillögum Viðskiptaráðs í framkvæmd, sé viljinn fyrir hendi. Slíkt myndi án nokkurs vafa auka skilvirkni í rekstri hins opinbera og auka enn frekar langtímahagsæld á Íslandi.

**Tillögur að úrbótum:**

- Draga á útgjöld hins opinbera saman um fimmtung á næstu 10 árum.
- Markmið næstu ára um langtímavöxt útgjalda hins opinbera ætti að vera 1% lægri en langtíma framleiðniaukning hagkerfisins.
- Hið opinbera ætti ávallt að draga sig út úr starfsemi þar sem einkaaðilar hafa haslað sér völl.
  - » Samkeppnishæfni Íslands byggir á framleiðniaukningu, sem er meiri í einkageiranum heldur en hjá hinu opinbera.



## LOKAORÐ

Löngu hagvaxtarskeiði í íslensku hagkerfi er nú lokið og flest bendir til þess að tekjur ríkissjóðs muni dragast saman á komandi árum samhliða stöðnun í hagkerfinu. Þrátt fyrir mikinn vöxt á síðustu árum hafa stjórnvöld ekki nýtt tækifærið til að draga hlutfallslega úr umsvifum hins opinbera. Með því hefði verið létt verulega á viðvarandi framleiðsluspennu síðustu ára og svigrúm til útgjaldaaukningar samhliða efnahagssamdrætti væri mun meira. Í ljósi þess að góð afkoma á síðustu árum hefur einkum byggst á mikilli aukningu tekna fremur en aðhaldi í útgjöldum má gera ráð fyrir að verulega sverfi að í fjármálum hins opinbera næstu ár.

Ástæður útpenslu hins opinbera má fyrst og fremst rekja til skorts á aga og skýrri stefnu hvað varðar þjónustuframboð hins opinbera. Á sama tíma hefur illa gengið að halda aftur af launaskriði og því hafa útgjöld til launagreiðslna vaxið mjög hratt. Hvort tveggja má rekja til þess að fjárlagaferlið og umgjörð fjármála hins opinbera býður upp á mikið valkvæði sem dregur verulega úr líkum þess að útgjöld séu hamin þegar tekjur eru nægar.

Til að stjórnvöld stuðli að samkeppnishæfni hagkerfisins í sem ríkustum mæli ber einkum að líta til þriggja þátta. Þessir þættir eru framlag til efnahagsstjórnar, hlutfallsleg umsvif hins opinbera í hagkerfinu og langtíma sjálfbærni ríkisfjármála.

Þar sem stjórnvöld stýra stórum hluta eftirspurnar í hagkerfinu geta þau með ákvörðunum sínum og aðgerðum haft mikil áhrif á efnahagslegan stöðugleika. Til lengri tíma er því afar mikilvægt að framlag fjármálastjórnar stuðli að auknu jafnvægi. Þetta verður fyrst og fremst gert með því að styrkja fjárlagaferlið og draga verulega úr valkvæði stjórnvalda til umfangs útgjalda. Með því væri hægt að tryggja að langtímahagsmunir verði teknir fram fyrir skammtímahagsmunum í aðgerðum stjórnvalda og koma í veg fyrir að útgjöld hins opinbera vaxi umfram langtímavöxt hagkerfisins. Í ljósi þess að hagsveiflur hérlendis eru meiri en víðast annars staðar og áhrif hagsveiflna á ríkistekjur miklar er enn mikilvægara að styrkja fjármálastefnu hins opinbera en ella.

Verði þróun í útgjöldum hins opinbera ekki snúíð við mun það vafalaust draga verulega úr samkeppnishæfni Íslands á komandi árum. Þróun hérlendis er á skjön við aðrar þjóðir innan OECD. Af þessum sökum hefur Ísland færst mun ofar á lista yfir þau OECD ríki þar sem hlutfallsleg útgjöld eru hæst og stefnir enn hærra að öðru óbreyttu. Með þetta í huga ættu stjórnvöld að stefna að því að draga hlutfallsleg útgjöld saman um fimmtung og skipa sér þannig í hóp samkeppnishæfustu þjóða heims, s.s. Ástralíu, Írlands, Sviss og Lúxemborgar.

Að lokum þurfa stjórnvöld að huga verulega að áhrifum vaxandi útgjalda á sjálfbærni hins opinbera til lengri tíma. Haldi vöxtur umsvifa áfram með sama hætti og verið hefur kemur að þeim tímapunkti að skattgreiðslur standi ekki undir þjónustuframboði og rekstri hins opinbera. Í raun má gera ráð fyrir að þeim krossgötum sé nú þegar náð og því nauðsynlegt að endurskoða fjármál hins opinbera. Viðvarandi útpensla mun að öðrum kosti koma harðar niður á þjónustuhlutverki hins opinbera ef fram fer sem horfir. Þannig er viðbúið að samdráttur í skatttekjum með tilheyrandi fjárlagahalla muni kalla á afar afgerandi aðgerðir í rekstri hins opinbera – aðgerðir sem jafnvel hefði ekki þurft til ef haldið hefði verið þéttar um taumana.



Skattabreytingar síðustu ára hafa skilað ótvíræðum árangri og því væru breytingar í átt að aukinni skattheimtu eingöngu til þess fallnar að veikja samkeppnishæfni hagkerfisins og gætu jafnvel dregið úr skatttekjum. Lausnin er því án vafa fólgin í því að snúa við hlutfallslegum vexti hins opinbera og um leið endurmeta þjónustuframboð og starfsemi þess með það í huga.

Til að stuðla að þessu markmiði leggur Viðskiptaráð til að stjórnvöld ráðist í eftirfarandi úrbætur:

- Mótun fjárlaga:
  - » Meta þarf raunverulega fjárþörf frá grunni.
  - » Styðjast þarf við hagspár óháðra aðila.
  - » Efla og flýta þarf upplýsingagerð
  - » Auka þarf trúverðugleika fjárlagagerðarinnar.
  - » Styrkja þarf fjárlagarammann með bindandi langtímaútgjaldabaki.
- Þingleg afgreiðsla fjárlaga:
  - » Takmarka þarf fjárstjórnarvald Alþingis.
  - » Draga þarf úr notkun fjáraukalaga.
- Framkvæmd fjárlaga:
  - » Efla þarf agaviðurlög og beitingu þeirra.
- Setja ætti útgjaldaramma sem miðast við fastan nafnvöxt. Þannig jafnast sveiflur því opinber útgjöld aukast í samdrætti og dragast saman í þenslu.
  - » Útgjaldareglu ætti að setja til lengri tíma og miða við langtíma framleiðniaukningu og verðbólguþolmarkmið.
  - » Útgjaldarammi eykur gegnsæi fjármálastefnu og styður við peningastefnu Seðlabankans.
  - » Útgjaldaramma má laga að pólitískum markmiðum
- Samhæfa á fjármálastjórn ríkis og sveitarfélaga og peningastjórn Seðlabankans með skipan efnahagsráðs fulltrúa þessara aðila:
  - » Hlutverk efnahagsráðs yrði að gefa út opinber álit og ráðleggingar á sviði hagstjórnar í samstafi við hagsmunaaðila atvinnulífs.
  - » Ríki og sveitarfélög ættu að koma sér afdráttarlaust saman um útgjaldamarkmið.
  - » Bæta á við markmiðum um fjármál ríkissjóðs í stjórnarsáttmála hverju sinni.
- Draga á útgjöld hins opinbera saman um fimmtung á næstu 10 árum.
  - » Markmið næstu ára um langtíma vöxt útgjalda hins opinbera ætti að vera 1% lægri en langtíma framleiðniaukning hagkerfisins.
  - » Hið opinbera ætti ávallt að draga sig út úr starfsemi þar sem einkaaðilar hafa haslað sér völl því samkeppnishæfni Íslands byggir á framleiðniaukningu, sem er meiri í einkageiranum heldur en hjá hinu opinbera.