



Starfsemi á skjön við almannavilja

Rekstur hins opinbera er á mörkum þess að vera sjálfbær. Opinberar skuldir sem hlutfall af landsframleiðslu eru tvisvar til þrisvar sinnum hærri en hjá hinum Norðurlöndunum og aldursbreytingar á komandi áratugum munu reynast Íslendingum þungur baggi. Þá hafa aðhaldsaðgerðir stjórnvalda í kjölfar fjármálahrunsins fyrst og fremst falist í takmörkun nýrra fjárfestinga í stað hagræðingar í rekstri. Skattbyrði heimila og fyrirtækja mun því þyngjast verulega á næstu áratugum ef umfang hins opinbera verður ekki tekið til endurskoðunar.

Til að takast á við þessa áskorun er nauðsynlegt að forgangsraða verkefnum stjórnvalda. Sumt er æskilegt að hið opinbera sjái alfarið um. Í ákveðnum tilfellum dugar að ríki eða sveitarfélög fjármagni þjónustu en eftirláti einkaaðilum framkvæmdina. Í öðrum tilfellum er opinber aðkoma óþörf yfir höfuð. Að mati Viðskiptaráðs eru fjölmörg verkefni á höndum hins opinbera í dag sem einkaaðilar eru betur til þess fallnir að leysa af hendi. Það getur hvort heldur verið í formi aukins einkarekstrar eða minni aðkomu hins opinbera á ákveðnum sviðum.

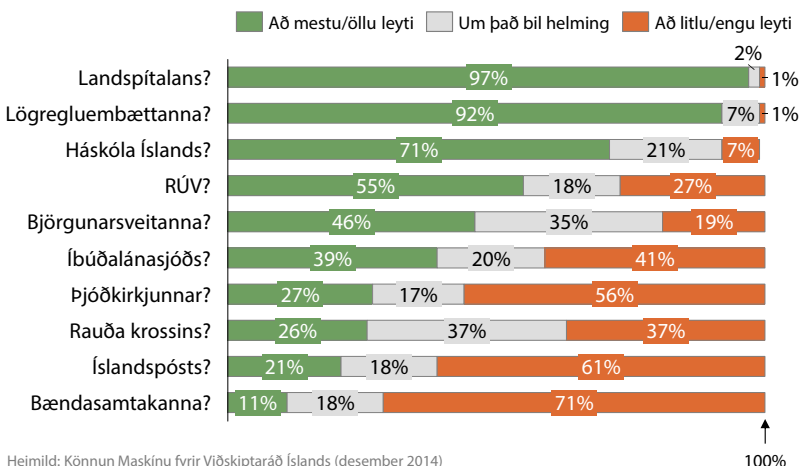
Hlutverk hins opinbera er í dag víðtækara en almennur vilji er fyrir. Í skoðanakönnun sem Viðskiptaráð lét framkvæma í aðdraganda Viðskiptaþings kom fram afstaða almennings til fjármögnunar hins opinbera á ólíkri starfsemi (mynd 1). Aðkoma hins opinbera er ekki í samræmi við þessa afstöðu. Stjórnvöld fjármagna þannig að hluta starfsemi Íbúðalánasjóðs, Þjóðkirkjunnar og Íslandspósts þrátt fyrir að stuðningur við slíka fjármögnun sé takmarkaður.

„Hlutverk hins opinbera er í dag víðtækara en almennur vilji er fyrir.“

Mynd 1

Stefna stjórnvalda er á skjön við vilja almennings þegar kemur að fjármögnun margvíslegrar starfsemi

Að hve miklu eða litlu leyti finnst þér að ríkissjóður ætti að fjármagna starfsemi...



Stjórnvöld ættu að marka sér stefnu varðandi afmörkun á hlutverki hins opinbera. Fjölbreytt þjónustuframboð á ekki að vera markmið stjórnvalda, heldur aukin gæði þeirrar þjónustu sem telst nauðsynleg. Til að hægt sé að bjóða upp á góða þjónustu þarf hins vegar að forgangsraða verkefnum. Í því felst að hið opinbera nýti skattfé í þá málaflokka sem mestri velferð skila og dragi sig út úr þeim sem eru umdeildari og skila litlum eða engum ávinningi fyrir almenning.

„Stjórnvöld ættu að marka sér stefnu varðandi afmörkun á hlutverki hins opinbera.“

Opinber útgjöld leggjast þungt á launþega

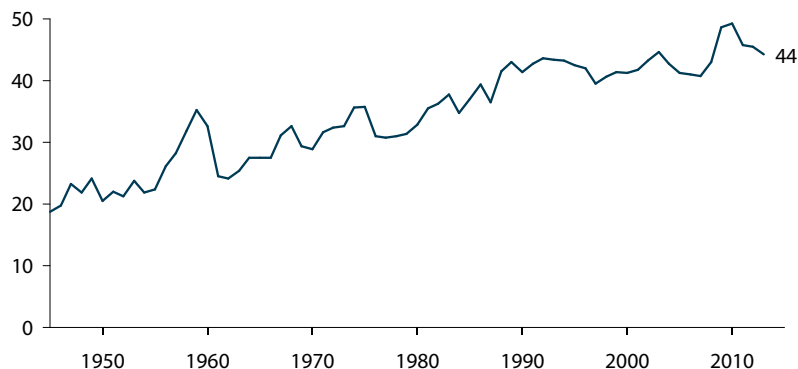
Hið opinbera hefur þanist út á síðustu áratugum og gegnir sífellt stærra hlutverki í lífi fólks. Á Íslandi nema opinber útgjöld nú um 44% af öllum útgjöldum en námu einungis 20% af heildarútgjöldum við lok seinni heimsstyrjaldar (mynd 2). Orsökina má fyrst og fremst rekja til þess að hlutverk hins opinbera hefur jafnt og þétt verið útvíkkað. Þetta aukna umfang er fjármagnað með skatttekjum og hefur skattbyrði einstaklinga og fyrirtækja því vaxið með samsvarandi hætti.

Mynd 2

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

Umfang hins opinbera

Opinber útgjöld (% af VLF)¹



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

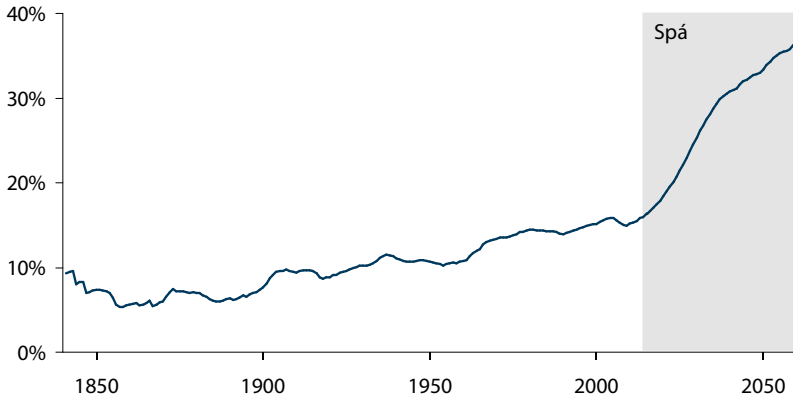
Heimildir: Hagstofa Íslands, Viðskiptaráð Íslands

Mynd 3

Breytt aldurssamsetning gerir það að verkum að sífellt hærra hlutfall einstaklinga verður utan vinnumarkaðar á komandi árum

Ellilífeyrisþegar sem hlutfall af vinnandi einstaklingum

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



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

Breytt aldurssamsetning gerir það að verkum að sífellt hærra hlutfall einstaklinga verður utan vinnumarkaðar á komandi árum (mynd 3). Hærrí meðalaldur mun einnig leiða til vaxandi opinberra útgjalda, sérstaklega vegna heilbrigðisþjónustu. Án grundvallarbreytinga munu opinber útgjöld því aukast verulega á sama tíma og sífellt lægra hlutfall einstaklinga stendur undir skattbyrðinni sem af þeim hlýst. Einstaklingar á vinnumarkaði þurfa því að óbreyttu að bera mun þyngri byrðar en áður, verði ekki brugðist fljótt við. Fáar vísbendingar eru um að slíkar breytingar séu í farvatninu.

„Án grundvallarbreytinga munu opinber útgjöld aukast verulega á sama tíma og sífellt lægra hlutfall einstaklinga stendur undir skattbyrðinni sem af þeim hlýst.“

Hvenær er aðkoma hins opinbera nauðsynleg?

Í meginráttum má skipta hlutverki hins opinbera í fimm þætti: Stjórnkerfi, markaðsbresti, grunnþjónustu, framfærslu og samfélagsmótun (mynd 4). Veigamikil rök hníga að aðkomu hins opinbera að fyrstu fjórum þáttunum, en þegar kemur að samfélagsmótun eru inngrip stjórnvalda umdeilanlegri.

Mynd 4

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

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

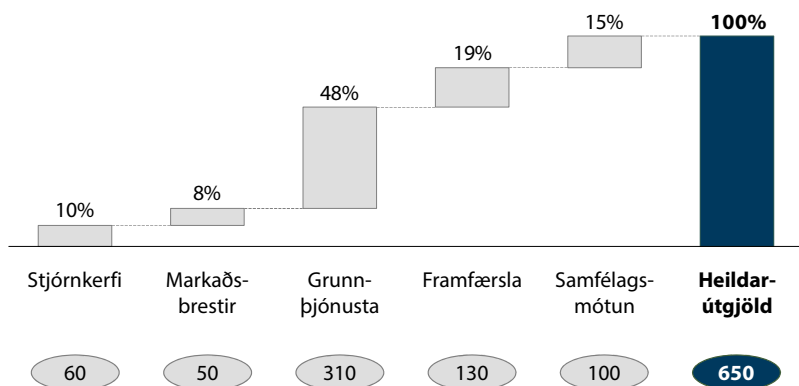
Heimild: Viðskiptaráð Íslands

Mynd 5

Grunnþjónusta vegur þýngst í opinberum útgjöldum, en framfærsla og samfélagsmótun eru einnig umfangsmiklir þættir

Útgjöld hins opinbera¹

Hlutfallsleg skipting / ma. kr.



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

Heimildir: Fjársýsla ríkisins; Samband íslenskra sveitarfélaga; Viðskiptaráð Íslands

Ef útgjöld hins opinbera eru skoðuð út frá þessum þáttum má sjá að langmestum fjármunum er varið í grunnþjónustu, eða sem nemur 310 ma. kr. árið 2013 (mynd 5). Þar á eftir koma útgjöld vegna framfærslu einstaklinga, sem ásamt grunnþjónustu hefur aukist hratt á undanförunum árum. Athygli vekur að samfélagsmótun kemur næst á eftir, en útgjöld í þeim flokki námu 100 ma. kr. árið 2013. Minni fjármunum er varið í grunnstofnanir ríkisins, eða um 60 ma. kr., og leiðrétting markaðsbresta rekur lestina með um 50 ma. kr. árlega. Útgjöld hins opinbera fara því að tveimur þriðju hlutum í að tryggja einstaklingum grunnþjónustu og lífsviðurværi, en eru einnig veruleg þegar kemur að atvinnusköpun og samfélagsmótun.

Það er ljóst að almenningur leggur mjög misjafna áherslu á aðkomu hins opinbera eftir málaflokkum. Þannig gefa niðurstöður skoðanakönnunar sem sýndar voru hér að framan (sjá mynd 1) til kynna að fjármögnun málaflokka sem falla undir grunnþjónustu og stjórnkerfi nýtur umtalsverðs stuðnings. Eftir því sem málaflokkarnir færast í meiri mæli inn á svið samfélagsmótunar dvínar hins vegar stuðningurinn. Þessar niðurstöður ættu að gefa stjórnámálönnum góða vísbendingu um æskilega forgangsroðun verkefna hins opinbera á komandi árum.

„Almenningur leggur mjög misjafna áherslu á aðkomu hins opinbera eftir málaflokkum.“

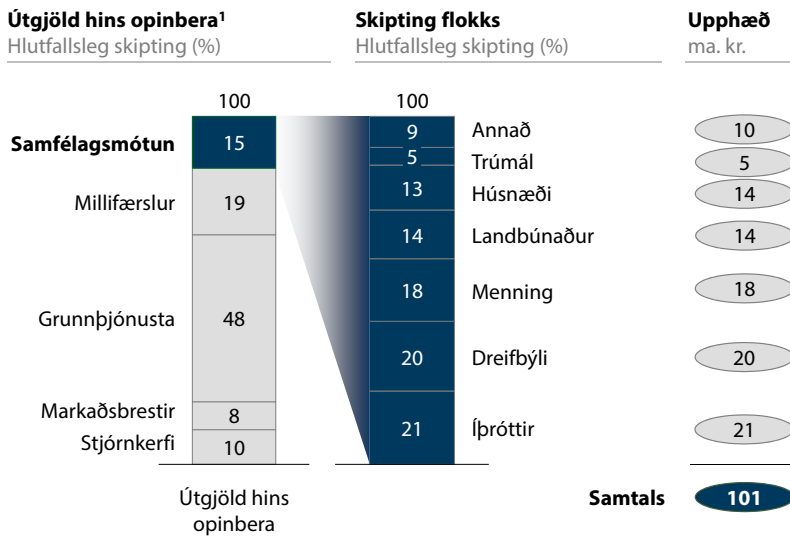
Hvað er samfélagsmótun?

Með samfélagsmótun er átt við þá starfsemi stjórnvalda sem miðar að því að skapa störf eða móta þjóðfélagið með margvíslegum hætti. Skiptingu á útgjöldum til málaflokksins má sjá á mynd 6. Þar eru veigamestu flokkarnir byggðamál, menningarmál, íþróttir, landbúnaðarmál og húsnæðismál. Einnig leggja stjórnvöld fjármuni til trúmála, þróunarmála og reksturs fjölmiðils. Samtals nema fjárframlög til þessara málefna 100 ma. kr. á ári.

Auk þessara útgjalda standa stjórnvöld einnig fyrir samfélagsmótun með rekstri á fyrirtækjum á samkeppnismörkuðum. Sem dæmi um slíka starfsemi má nefna Íslandspóst, Sorpu, Isavia, Fríhöfnina, Landsvirkjun, Landsbankann, Útfararþjónustu kirkjugarðanna, Strætó, RÚV og Íslandsstofu. Loks móta stjórnvöld einnig samfélagið með því að hindra alþjóðlega samkeppni í landbúnaði með tollum á fjölmargar vörutegundir innan greinarinnar.

Mynd 6

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



¹ Samkvæmt ríkisreikningi og ársreikningum sveitarfélaga fyrir árið 2013

Heimild: Fjársýsla ríkisins, greining Viðskiptaráðs Íslands

Að baki þessari margvíslegu samfélagsmótun stjórnvalda liggja ekki röksemdir um að framlögin falli undir þau grundvallarhlutverk sem áður hafa verið nefnd, þ.e. rekstur stjórnkerfis, leiðréttingu markaðsbresta, veitingu grunnþjónustu eða framfærslu. Því er um starfsemi að ræða sem ekki ætti að taka sem sjálfsagðri. Þvert á móti þarf að fara fram reglulegt mat á því hvort þessi starfsemi sé réttlætanleg.

Hvenær er samfélagsmótun réttlætanleg?

Að mati Viðskiptaráðs er samfélagsmótun stjórnvalda í mörgum tilfellum skaðleg almannahagsmunum. Í sumum tilfellum raskar slík starfsemi eðlilegri samkeppni, sem er grunnforsenda bættra lífskjara. Í öðrum tilfellum er samfélagsmótun neikvæð afleiðing sérhagsmunabaráttu sem leiðir til þess að skattfé margra er notað til að niðurgreiða starfsemi fárra.

Raskanir á samkeppni koma yfirleitt fram í formi samkeppni stjórnvalda við einkaaðila. Aðkoma hins opinbera að samkeppnismörkuðum skekkir samkeppnisstöðu fyrirtækja og dregur með því úr ábata neytenda af henni. Fyrir vikið stuðlar hún að óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Þess fyrir utan er atvinnustarfsemi í eðli sínu áhættusöm. Að mati ráðsins ber því að varast að gera skattgreiðendur ábyrga fyrir slíkri starfsemi.

Önnur tegund samkeppnisröskunar eru hindranir á alþjóðaviðskiptum. Engin réttmæt rök eru fyrir því að óhagkvæmri innlendri framleiðslu sé hlíft við samkeppni með höftum, tollum, lögbundnum aðgangshindrunum, ívilnunum, styrkjum eða ábyrgðum hvers konar. Afleiðing þess er soun á samfélagslegum verðmætum sem ætti ekki að viðgangast, sé markmiðið hagnýt og skynsamleg nýting fjármuna sem aflað er með skattheimtu. Þrátt fyrir þetta eru verulegar viðskiptahindranir til staðar í margvíslegum atvinnugreinum í dag, sér í lagi í landbúnaði.

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

„Að mati Viðskiptaráðs er samfélagsmótun stjórnvalda í flestum tilfellum skaðleg almannahagsmunum.“

- Eiga stjórnvöld að reka fyrirtæki í beinni samkeppni við einkaaðila?
- Eiga stjórnvöld að niðurgreiða atvinnurekstur í landbúnaðartengdum greinum og vernda fyrirtæki fyrir alþjóðlegri samkeppni?
- Eiga stjórnvöld að niðurgreiða útgjöld vegna húsnæðiskostnaðar?
- Eiga stjórnvöld að draga úr þéttbýlismyndun með niðurgreiðslum til dreifðari byggða?
- Í hve miklum mæli eiga stjórnvöld að fjármagna starfsemi á sviði menningar, íþróttar, trúmála og þróunarmála?

Ef stefnumótun í þeim flokki sem tengist samfélagsmótun færi fram telur Viðskiptaráð líklegt að útkoman yrði önnur en sú að veita um einum sjötta hluta opinberra fjármuna (100 ma. kr.) árlega til þessara málefna. Breiðari sátt ríkir um önnur hlutverk hins opinbera og því líklegt að forgangsöröðunin yrði í auknum mæli í þágu þeirra. Þá telur ráðið einnig líklegt að þær samkeppnisraskanir sem viðgangast í dag myndu ekki gera það í sama mæli eftir að slík umræða færi fram.

Endurskoðum samfélagsmótun hins opinbera

Fjárlagagerð byggir að mestu á sögulegum framlögum, í stað þess að fjárpörf sé metin frá grunni ár hvert, og felur þannig að mestu leyti í sér minni háttar breytingar frá fjárlögum ársins á undan. Slík aðferðafræði kemur í veg fyrir að umræða eigi sér stað um grundvallarforgangsöröðun verkefna og réttmæti fjárútláta til ólíkra málaflokka í tengslum við fjárlagafrumvörp hvers árs. Sú umræða þarf því að fara sérstaklega fram.

Upp að vissu marki ríkir almenn sátt um hlutverk hins opinbera. Þannig eru flestir sammála um að aðgengi að grunnþjónustu og lágmarkslífsviðurværi eigi að vera tryggt og fjármagnað af hinu opinbera. Þá er mikilvægt að stjórnkerfi landsins sé sterkt og að markaðsbrestir séu leiðréttir þar sem það á við. Hvað þessi verkefni varðar er því lykilatriðið að hagkvæmni sé gætt við útfærslu fyrirkomulags og rekstur.

Til viðbótar við þessi verkefni hefur hið opinbera aftur á móti tekið að sér samfélagsmótandi hlutverk. Á meðan svo er mun umræða um rekstur hins opinbera alltaf markast af deilum um þá starfsemi, enda er eðlilegt að lítil sátt ríki um starfsemi sem skaðar almannahagsmunum með röskunum á eðlilegri samkeppni eða ráðstöfun opinberra fjármuna til þjóðfélagshópa sem ekki þurfa á slíkum stuðningi að halda.

Viðskiptaráð hvetur stjórnvöld til að taka samfélagsmótun hins opinbera til grundvallarendurskoðunar. Slík endurskoðun er til þess fallin að draga úr sóun á opinberu fé og bæta samkeppnisumhverfið í fjölmörgum atvinnugreinum. Þannig má búa íslenskt samfélag betur undir að mæta áskorunum komandi áratuga.

„Viðskiptaráð hvetur stjórnvöld til að taka samfélagsmótun hins opinbera til grundvallar-endurskoðunar.“

Nánari upplýsingar veita Frosti Ólafsson, framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs, og Björn Brynjúlfur Björnsson, hagfræðingur Viðskiptaráðs, í síma 510-7100.