



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

SKOÐUN VIÐSKIPTARÁÐS 14. JÚNÍ 2010

RÍKISFJÁRMÁL

- SAMSTAÐA UM BÆTT VINNUBRÖGÐ

... sitt sýnist hverjum um framkvæmd stefnunnar ...

Fram til þessa hefur stefna ríkisstjórnarinnar í aðlögun ríkisfjármála miðað að því að fara blandaða leið niðurskurðar og tekjuöflunar. Sitt sýnist hverjum um eiginlega framkvæmd stefnunnar og þá einkum hvoru megin áherslan skuli frekar liggja. Viðskiptaráð hefur fyrir sitt leyti gagnrýnt að aðlögunin hafi farið um of fram með tekjuöflun og bent á aðrar leiðir að sama marki. Í þeim tilgangi hefur Viðskiptaráð gefið út tvær skýrslur á undanförnum misserum um fjármál hins opinbera. Sú síðari kom út í desember í fyrra og ber heitið, „Fjármál hins opinbera - aðrar leiðir færar“, en þar eru lagðar fram ítarlegar tillögur að því hvernig megi taka á uppsöfnuðum fjárlagahalla ríkissjóðs með öðrum hætti.

Hugmyndir um hvort ráðast eigi í niðurskurð eða skattahækkanir munu ætíð vera grundvöllur skoðanaskipta í þjóðfélaginu. Skal engan undra að svo sé enda hafa báðar aðgerðir neikvæð áhrif á ólíka hagsmuni tiltekinna hópa. Málefnaleg skoðanaskipti um brýn þjóðfélagsmál sem þetta eru hins vegar mikilvæg, til að dýpka umræðuna og auka líkur á að ákvarðanir séu teknar á upplýstum og faglegum grunni.

... ágreiningur um áherslur ætti ekki að koma í veg fyrir samstöðu ...

... talsverðir annmarkar hafa verið á ferli og framkvæmd fjárlaga undanfarin ár ...

Fjárlagaferlið

Tillögur til úrbóta:

- I. Heildarmat á fjárþörf hins opinbera
- II. Bindandi útgjaldaþak
- III. Útgjaldarammi miðist við fastan nafnvöxt
- IV. Drög að útgjaldarömmum birt
- V. Bætt áætlanagerð

Ágreiningur um hvort áhersla eigi að vera á tekjuöflun eða útgjaldastjórnun ætti þó almennt ekki að koma í veg fyrir samstöðu á öðrum sviðum. Til að mynda ættu flestir að geta sammælst um mikilvægar úrbætur á ferli og framkvæmd fjárlaga, sem talsverðir annmarkar hafa verið á undanfarin ár. Slíkar úrbætur snúa að farsælli úrlausn stjórnvalda á stefnu sinni í ríkisfjármálum til lengri og skemmri tíma – þar fara hagsmunir allra saman.

... vandinn er fólgin í því að fjárlagafrumvörp taka einungis mið af fjárlögum síðasta árs en ekki fjárhagsþörf ...

... þessi aðferð hjálpar til við að draga úr sjálfvirku hækkunarferli ...

... núllgrunns fjárlagagerð er ágæt leið til að tækla þykkustu fitulögin ...

... tímabært er að nefnd á vegum hins opinbera taki út alla fjárlagaliði og meti frá grunni ...

I. HEILDARMAT Á FJÁRÞÖRF

Meginreglan fjárlagagerðarinnar er að horfa til fjárlaga síðasta árs og síðan er gerð tillaga um hækkun í samræmi við verðlagsbreytingar frá fyrra ára. Ítrekaðar framúrkeyrslur tiltekinna ráðuneyta og stofnana sem og ónýttar fjárheimildir annarra benda til þess að þetta verklag endurspegli ekki heildarfjárþörf stofnana og ríkis ár hvert.

Almennt, en sér í lagi við núverandi efnahagsþrengingar, er þörf á rýni á þetta fyrirkomulag. Vandinn er fólgin í því að fjárlagafrumvörp taka einungis mið af fjárlögum síðasta árs að teknu tilliti til verðlagsbreytinga. Fjárlögin ættu mun frekar að byggja á upplýsingum um raunverulega fjárhagsstöðu eða fjárhagsþörf stofnanna og verkefna. Að öðrum kosti verður óvinnandi vegur að taka heildstætt á ríkisrekstrinum og skekkjur fjárlaga munu því alltaf leita inn í fjárlög nýs árs, eins og reynslan hefur sýnt.

NÚLLGRUNNS FJÁRLAGAGERÐ

Til að sporna við því að útgjöld þenjist út með þessum hætti ættu stjórnvöld að leggja í heildstæða úttekt á öllum liðum fjárlaga, þar sem raunveruleg fjárþörf ráðuneyta og stofnana yrði metin frá grunni - núllgrunns fjárlagagerð. Í raun býr slík endurskoðun til ákveðinn núll punkt sem miðað er við í framhaldinu. Af því leiðir að stofnanir þurfa að réttlæta aukin útgjöld út frá þessum núllpunkti og grunni. Þessi aðferð hjálpar við að koma í veg fyrir að einstakir liðir hækki óeðlilega mikið og draga úr sjálfvirku hækkunarferli sem innbyggt er í núverandi fyrirkomulag, þar sem hækkanir fyrri ára eru ekki teknar sem gefnar við gerð næstu fjárlaga.

Með þessu móti væri einnig hægt að komast hjá flötum niðurskurði á einstaka ráðuneyti, stofnanir eða verkefni. Frekar væri horft á raunverulega fjárþörf viðkomandi byggt á þeim verkefnum sem hver aðili hefur á sínum snærum. Núllgrunns fjárlagagerð er ágæt leið til að tækla þykkustu fitulögin í stað þess að niðurskurður bitni á verkefnum og stofnunum þar sem fitulögin eru þynnri.

FRAMKVÆMT REGLULEGA

Núll grunns fjárlagagerð mun nýtast við að útdeila fjármunum hins opinbera með sem skynsömum og hagkvæmustum hætti. Viðskiptaráð telur rétt að hið opinbera tileinki sér þessa aðferðafræði enda allra hagur að ríkisútgjöldum sé varið í þá málaflokka þar sem þeirra er mest þörf. Til að bregðast við þeirri stöðu sem nú er uppi er tímabært að nefnd á vegum hins opinbera í samstarfi við óháða sérfræðinga taki út alla fjárlagaliði og meti frá grunni raunverulega fjárþörf ráðuneyta og stofnanna.

Að lokinni úttekt ætti að setja hverri stofnun ströng aðhaldsmarkmið og forstöðumönnum stofnanna 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 nokkurra ára fresti. Ofangreind aðferð setur stjórnendum stofnanna og ráðherrum mun meiri skorður á fjárútlát og krefur þá um að rökstuðning á útgjöldum sínum frá grunni.

... þakið er bindandi og dregur því úr pólitískum þrýstingi á aukin útgjöld, óháð árferði ...

... mikilvægt er að gera árangurssamninga einstakra ráðuneyta við stofnanir sínar opinbera ...

... það er rík tilhneiging í fjárlagagerð að útgjöld aukist úr hófi í góðæri ...

... slík stefna kæmi í veg fyrir að útgjöld hins opinbera myndu sveiflast úr takti við efnahagsástandið ...

II. BLINDANDI ÚTGJALDAPAK

Til að efla trúverðugleika fjárlagarammans ætti að innleiða bindandi útgjaldapak fyrir hvert ráðuneyti yfir heilt kjörtímabil. Stjórnvöld hafa sett stefnuna á þetta fyrirkomulag, sem er vel, enda er það 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 verðbólguþrýstingum Seðlabanka Íslands.

Markvisst opinbert eftirlit með eftirfylgni ráðuneyta og forstöðumanna er ein forsenda þessa kerfis. Þannig þarf 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 jafnframt 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 ítrekaða framúrkeyrslu 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 útgjaldapak næstu þriggja ára á eftir.

III. ÚTGJALDARAMMI MIÐIST VIÐ NAFNVÖXT

Nýta þarf betur möguleika hins opinbera til jöfnunar sveiflna í hagkerfinu. Það er rík tilhneiging í fjárlagagerð að útgjöld aukist úr hófi í góðæri, sem kallar á niðurskurði þeirra þegar í harðbakkann slær, enda leyfir fjárhagsstaða ríkissjóðs ekki annað. Sú stefna ýkir í raun hagsveiflur. Í þeim tilgangi ættu áðurnefnd útgjaldabök að miðast við fastan nafnvöxt þannig að útgjöld hins opinbera aukist í samdrætti en dragist saman í þensluástandi.

Fastur nafnvöxtur útgjalda með þessum hætti vinnur að sveiflujöfnun í hagkerfinu. Þegar framleiðsluspenna fer lækkandi og það dregur úr verðbólguþrýstingi þá yrði því mætt sjálfkrafa með auknum hlutfallslegum ríkisútgjöldum en útgjöldin dragast hinsvegar sjálfkrafa saman þegar framleiðsluspenna og verðbólguþrýstingur eykst. Með því myndi gegnsæi fjármálastefnunnar jafnframt aukast og slík stefna kæmi einnig í veg fyrir að útgjöld hins opinbera myndu sveiflast úr takti við efnahagsástandið.

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 verðbólgu­markmiði Seðlabanka Íslands. Þessi útgjaldaregla þyrfti að sjálfsögðu bæði að eiga við fyrir hið opinbera og sveitarfélög.

MYNDI DEMPA ANNAR HÖGG

Í skýrslu Viðskiptaráðs frá því í júní 2008, *Útbensla hins opinbera: Orsakir, afleiðingar og úrbætur*, er reiknað út að ef miðað hefði verið við regluna á árunum 2005 til 2007 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. Til samanburðar þá jukust útgjöld hins opinbera að raunvirði um 4% árið 2005, 3% árið 2006 og 7,2% árið 2007 eða sem samsvarar ríflega 15% raunaukningu á þessu þriggja ára tímabili. Ef stuðst hefði verið við nafnvaxtaregluna hér að ofan þá hefðu útgjöld hins opinbera dregist saman um tæplega 1,5% að raunvirði á tímabilinu.

Útgjöld hins opinbera hafa vaxið töluvert umfram hagvöxt undanfarin ár og hafa þau aukist hlutfallslega miðað við landsframleiðslu í hlutföll sem þekkjast vart erlendis. Með því að beita þessu viðmiði má koma í veg fyrir að sú saga endurtaki sig og þá um leið treysta sjálfbærni ríkissjóðs – skattgreiðendum til hagsbóta. Þar með væri sett taumhald á vöxt útgjalda sem myndi draga úr nauðsyn á skattahækkunum og sársaukafullum niðurskurði, líkt og nú blasir við kæmi til annarrar niðursveiflu í hagkerfinu.

IV. DRÖG AÐ ÚTGJALDARÖMMUM BIRT

Nýlega komu fjármálaráðherrar Evrópusambandsins sér saman um að leggja til að aðildarríki kynni megin drög að fjárlögum næsta árs á hverju vori. Með því gæfist aðildarríkjum kostur á að kynna sér stefnu einstakra ríkja og koma með athugasemdir við frumvarpið áður en endanlegt frumvarp liggur fyrir. Æskilegt væri að sambærilegu fyrirkomulagi verði komið á hérlandis. Grunn­drög að fjárlögum næsta árs yrðu þannig lögð fram, með mun ítarlegri hætti en nú er gert, í byrjun apríl og svo endurskoðuð drög í lok júní ár hvert.

Viðskiptaráð leggur til að horft sé sérstaklega til þess að auka upplýsingagjöf í ferlinu, þannig að það sé gagnsætt frá fyrstu stigum. Skref í þá átt væri að kynna markmið og tillögur fjármálaráðherra opinberlega og ítarlega í byrjun apríl og aftur í lok júní eftir að búið væri að taka tillit til ábendinga og athugasemda frá viðkomandi ráðuneytum. Óæskilegt er að þær takmörkuðu upplýsingar sem þó berast komi í gegnum fjölmiðla í stað þess að gerð sé ítarlegri og heildstæðari grein fyrir tillögum ráðherra á vef ráðuneytisins. Slíkt fyrirkomulag ýtir undir opna og uppbyggilega umræðu um fjárlög hvers árs, sem stuðlar að bættri ákvarðanatöku, eykur fyrirsjáanleika í aðgerðum og dregur úr hættunni á því að útgjöld hins opinbera sú varið með óskynsamlegum hætti.

ALPINGI TAKI SIG Á

Fjárlagafrumvarp ársins 2011 er nú að taka á sig mynd, ef marka má umfjöllun síðustu daga. Samkvæmt því ættu útgjaldarammar allra ráðuneyta og þá undirstofnana þeirra að vera orðnir nokkuð skýrir. Það er ekkert að vanbúnaði en að birta þá og gefa almenningi, atvinnulífi og öðrum ráðrúm

... raunútgjöld hins opinbera jukust um 7,2% árið 2007 ...

... ítarleg grunn­drög að fjárlögum yrðu þannig lögð fram í apríl og endurskoðuð drög í lok júní ...

... það er ekkert að vanbúnaði að birta útgjaldaramma allra ráðuneyta ...

... sjaldan hefur hins vegar átt sér stað jafn lítil umræða um fjárlögin áður en þau voru samþykkt ...

... nær ómögulegt er að leggja heildstætt mat á afkomu ríkissjóðs ...

... skattfé borgaranna væri frekar úthlutað þangað sem þörf væri á ...

... bætt áætlanagerð og opnari umræða stuðla að upplýstari ákvarðanatöku ...

til að yfirfara þær tillögur sem komnar eru fram, mynda sér skoðun og koma með ábendingar til úrbóta. Þá má ætla að verulegt gagn yrði af því innan Alþingis, en skilvirkt ferli fjárlaga sem og flestra þingmála þar hefur orðið pólitískri hagsmunaorðræðu að bráð á undanförnum misserum. Fjárlög þessa árs eru gott dæmi þar um, en þau voru fyrir margra hluta sakir ein þau mikilvægustu frá stofnun lýðveldisins. Sjaldan hefur hins vegar átt sér stað jafn lítil umræða um lögin áður en þau voru samþykkt, sem er óásættanlegt.

V. BÆTT ÁÆTLANAGERÐ

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

Þar að auki getur oft og tíðum gengið illa að sjá hvort fjárhagsáætlanir stjórnvalda standast, því opinberar spár ná einvörðungu til heils árs. Einu vísbendingarnar um afkomu ríkissjóðs og hvort hún sé í samræmi við áætlanir má finna í greiðsluafkomu ríkissjóðs. Þar er í sumum tilfellum tilgreint hvort tölur séu undir eða yfir áætlun en áætlunin liggur hinsvegar ekki fyrir. Af þeim sökum er nær ómögulegt að leggja heildstætt mat á afkomu ríkissjóðs.

SAMSTARF UM FRAMPRÓUN

Ofangreindar breytingar ættu að geta verið öllum til heilla, enda ganga þær út á að ýta undir farsæla framkvæmd fjármálastefnu hins opinbera. Ábati af þeim væri margvíslegur og hefði jákvæð áhrif á hagsmuni allra hópa samfélagsins, má þar nefna t.a.m. að:

- » Framlag fjármálastefnunnar til sveiflujöfnunar í hagkerfinu væri augin til muna, sem styðja myndi við verðbólguþröskul Seðlabankans.
- » Komið væri betur í veg fyrir sóun í ríkiskerfinu, t.a.m. þannig að skekkjur færðust ekki sjálfkrafa á milli fjárlaga, og þar með væri skattfé borgaranna frekar úthlutað þangað sem þörf væri á.
- » Draga myndi verulega úr þörf á flutningi fjárheimilda milli ára, sem auka myndi gagnsæi ríkisfjármála til muna.
- » Frekar væri komist hjá flötum niðurskurði þar sem raunveruleg fjárförf ráðuneyta og stofnana lægi fyrir.
- » Ýtt væri undir bættu áætlanagerð og opnari umræðu, sem stuðla myndi að upplýstari ákvarðanatöku og auka myndi fyrirsjáanleika í aðgerðum stjórnvalda.
- » Afgreiðsla fjárlaga á Alþingi yrði bætt til muna þar sem frekara ráðrúm fengist til umræðna um efni þeirra og þróun ríkisfjármála.

Nánari upplýsingar veita Björn Þ. Arnarson hagfræðingur Viðskiptaráðs og Haraldur I. Birgisson yfirlögfræðingur Viðskiptaráðs í síma 510-7100.

Fjárlagaferlið

Á vef Fjármálaráðuneytisins er fjárlagaferlinu skipt upp í 6 áfanga: Hér að neðan má finna umfjöllun um áfangana 6 og hvar Viðskiptaráð leggur til að upplýsingaflæði til almennings og hagsmunaaðila verði aukið.

Fyrsti áfangi (Janúar - mars):

Ráðuneytin fara yfir útgjaldahorfur fyrir komandi ár og skila rammatillögum.

Tillaga Viðskiptaráðs: Markmið og tillögur fjármálaráðherra gerðar opinberar í byrjun apríl

Annar áfangi (Apríl):

Fjármálaráðherra leggur fyrir tillögur um markmið í ríkisfjármálum, þ.m.t. heildarútgjöldin með hliðsjón af tekju- og útgjaldahorfum. Fjallað um breytingar á útgjaldarömmum ráðuneyta.

Þriðji áfangi (Maí - miðjan júní):

Á tímabilinu forgangsraða ráðuneytin verkefnum innan útgjaldarammans og skila fjármálaráðuneytinu endanlegri útfærslu á öllum fjárveitingum og fjárreiðum.

Tillaga Viðskiptaráðs: Ítarleg kynning á uppfærðum útgjaldaramma í lok júní eftir ábendingar ráðuneyta

Fjórti áfangi (Ágúst - miðjan september):

Fjármálaráðuneytið vinnur að lokaútfærslu fjárlagafrumvarpsins.

Fimmti áfangi (Október):

Þegar frumvarpið hefur verið lagt fram til umfjöllunar á Alþingi og lokaafgreiðsla þess í fyrri hluta desember.

Sjötti áfangi:

Endurskoðun á forsendum og viðbrögðum við breyttum útgjaldahorfum með fjáraukalögum.