

Nefndasvið Alþingis
Fjárlaganefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. desember 2016

Efni: Fjárlög 2017

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að veita umsögn um fjárlög fyrir árið 2017. Frumvarpið í ár markar stórt framfaraskref varðandi gagnsæi í opinberum fjármálum og vill ráðið hrósa starfsfólki í stjórnáslunni fyrir þeirra vinnu við gerð endurbætts frumvarps.

Ráðið gerir hins vegar athugasemdir við þá stefnu sem mörkuð er í fjárlögum. Að mati þess er áætlaður afgangur af rekstri ríkissjóðs of lítill og niðurgreiðsla skulda of hæg. Þá eru útgjöld til þeirra málaflokka sem ekki teljast til grunnþjónustu eða innviðaupbyggingar of mikil að mati ráðsins. Með því að draga úr útgjöldum í frumvarpinu og nýta aukinn rekstrarafgang til niðurgreiðslu skulda geta stjórnvöld unnið gegn ofþenslu og búið í haginn fyrir næstu niðursveiflu.

Fjárlögin í ár mikilvæg framför í opinberum fjármálum

Fjárlagafrumvarp ársins 2017 er fyrsta fjárlagafrumvarp sem lagt er fram á grundvelli nýrra laga um opinber fjármál. Að mati Viðskiptaráðs markar frumvarpið stórt framfaraskref sem mun auka gagnsæi og leiða til betri nýtingar opinberra fjármuna í framtíðinni. Meðal jákvæðra breytinga má nefna sundurgreiningu eftir málaflokkum en ekki einstökum stofnunum eða verkefnum, aukið samræmi við bæði alþjóðlega staðla og hagskýrslustaðla, nýtt yfirlit yfir skattstyrki, aukið gagnsæi um sértekjur og rekstrarkostnað ríkisstofnana og aukið gagnsæi um innheimta skatta og vaxtakostnað ríkissjóðs.

Að því sögðu gerir Viðskiptaráð tvær athugasemdir við framlagningu fjárlaganna í ár.

Í fyrsta lagi er hagsmunaaðilum gefinn afar skammur tími til að rýna frumvarpið. Svo knappur tímarammi gerir fullnægjandi greiningu á öllum þeim upplýsingum sem fram koma í frumvarpinu ómögulega. Þá hefur hröð meðferð nefndarinnar leitt til þess að færri aðilar hafa kost á að koma á fund hennar til að kynna sín sjónarmið varðandi efnisatriði fjárlaganna. Þetta er til þess fallið að draga úr því aðhaldi sem nauðsynlegt er að sé til staðar þegar kemur að fjárlögum hvers árs.

Í öðru lagi saknar ráðið samanburðar við fyrri ár í nýrri framsetningu fjárlaganna. Að mati ráðsins er nauðsynlegt að birta fjárheimildir aftur í tímamann með sama hætti og gert er í nýjum fjárlögum til að

unnt sé að skoða þróun fjárframlaga stjórnvalda til ólíkra málaflokka. Í núverandi mynd er erfitt að átta sig á því hvort og þá hve miklar breytingar hafa átt sér stað á milli ára. Það gerir það að verkum að grundvallarupplýsingar skortir til að taka málefnalega afstöðu til þeirra fjárveitinga sem frumvarpið kveður á um.

Hverfandi afgangur gæti snúist yfir í hallarekstur

Í vestrænum samfélögum er hið opinbera svo umfangsmikið að útgjöld þess hafa veruleg áhrif á efnahagsleg umsvif. Áhrifamestu kenningarnar um þessi áhrif voru lagðar fram af hagfræðingnum John Maynard Keynes á fyrri hluta 20. aldar. Hugmyndafræði Keynes byggir í grófum dráttum á því að stjórnvöld eigi að vinna með virkum hætti gegn hagsveiflum. Þannig sé æskilegt að reka hið opinbera með halla í djúpri kreppu. Með því geta stjórnvöld aukið virkni í efnahagslífinu þegar þörfin er mest og dregið þar með úr dýpt og lengd niðursveifna.

Kenningar Keynes einskorðast hins vegar ekki við krepputíma. Rétt eins og hallarekstur getur verið heppilegur í efnahagsþrengingum er jafnframt æskilegt að hið opinbera sýni aðhald á uppgangstímum. Það gera stjórnvöld með því að skila rekstrarafgangi sem nýttur er til niðurgreiðslu opinberra skulda. Þannig má draga úr hættu á ofþenslu og stjórnvöld eru jafnframt betur í stakk búin til að mæta næstu niðursveiflu.

Núverandi staða fellur í síðarnefnda flokkinn. Hagkerfið er á hápunkti þensluskeiðs og hætta er á ofhitnun þess. Á sama tíma er ríkissjóður ennþá verulega skuldsettur, en í frumvarpinu kemur fram að vaxtabyrði hans sé hærra hlutfall af tekjum en í nokkru ríkja Evrópusambandsins. Lykilverkefni stjórnvalda á þessum tímapunkti er því að skila rekstrarafgangi og greiða niður opinberar skuldir. Þannig geta þau unnið gegn þenslunni og búið samhliða í haginn fyrir erfiðari tíma. Til lengri tíma litið mun það skila íbúum landsins mestum ávinningi.

Að mati Viðskiptaráðs er fjárlagafrumvarpið í ár ekki lagt fram með hliðsjón af þessum kenningum. Heildarafkoma er áætluð jákvæð um einungis 1% af landsframleiðslu. Það þýðir að niðurgreiðsla skulda með rekstrarafgangi verður að óbreyttu lítil á næsta ári. Til viðbótar sýnir reynslan að útgjöld ríkissjóðs eiga það til að aukast miðað við það sem lagt er fram í upphaflegu fjárlagafrumvarpi. Verði það raunin í ár mun afgangurinn fljótt snúast yfir í hallarekstur á versta mögulega tíma í hagsveiflunni.

Svigrúm til að draga úr ýmsum útgjöldum

Að mati Viðskiptaráðs eru tækifæri til draga úr áætluðum útgjöldum ríkissjóðs án þess að draga úr framlögum til velferðar-, mennta- eða heilbrigðiskerfisins eða annarrar grunnþjónustu hins opinbera.

Helstu málaflokkarnir sem ætti að líta til í því samhengi eru húsnæðismál, byggðamál, landbúnaðarmál, menningarmál og íþróttir. Einnig má líta til trúmála, utanríkismála og fjölmiðlarekstrar í þessu samhengi. Samtals nema fjárframlög til þessara málefna yfir 100 ma. kr. á ári án þess fyrir liggja skýrar röksemdir um að framlögin falli undir grundvallarhlutverk hins opinbera. Hér er því um að ræða fjárframlög sem ekki ætti að taka sem sjálfgefnum hlut.

Alþingismenn ættu að spyrja sig að því hvort öll þessi fjárframlög séu réttlætanager. Þar mætti til dæmis svara eftirfarandi spurningum:

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

Ef þessum spurningum væri svarað telur Viðskiptaráð líklegt að útkoman yrði önnur en sú að veita um einum sjötta hluta opinberra fjármuna árlega til þessara málefna. Breiðari sátt ríkir um önnur verkefni hins opinbera og því líklegt að forgangsröðunin yrði í auknum mæli í þágu þeirra.¹

Aukin útgjöld skila ekki sjálfkrafa betri þjónustu

Þó fjárframlög veiti ákveðna vísbendingu um forgangsröðun dugir ekki að líta til þeirra sem árangursmælikvarða þegar kemur að málaflokkum þar sem breið sátt ríkir um fjármögnun hins opinbera, líkt og í heilbrigðis-, mennta- og velferðarmálum. Tvö nýleg dæmi sýna þetta með skýrum hætti. Annars vegar hefur rekstrarkostnaður Landspítalans aukist verulega á síðustu árum á sama tíma og magn og gæði þjónustu á spítalanum hafa staðið í stað.² Hins vegar reka Íslendingar eitt dýrasta grunnskólakerfi í heimi sem samt sem áður skilar nemendum með lakan námsárangur og háu brottfalli á efri skólastigum.³

Að mati Viðskiptaráðs er brýnt að stjórnvöld horfi í auknum mæli á árangursmælikvarða þegar kemur að grunnþjónustu hins opinbera í stað þess að auka einfaldlega fjárframlögin og vona það besta. Einungis þannig má stuðla að því að þeir fjármunir sem varið er í þessa málaflokka skili sér í formi bættrar eða aukinnar þjónustu.

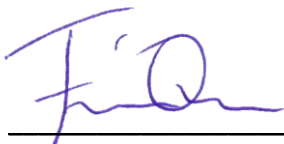
Draga þarf úr útgjöldum og greiða niður skuldir

Samantekið telur Viðskiptaráð þrjú atriði mikilvægust í umræðu um fjárlögin í ár: Aðhaldið í ríkisfjármálum er of lítið miðað við hagsveifluna, verulegum fjármunum er varið útgjöld sem takmörkuð sátt ríkir um og aukin fjárframlög til grunnþjónustu skila ekki sjálfkrafa bættri þjónustu. Í ljósi þessa hvetur Viðskiptaráð Alþingi til að setja þrjú skilyrði þegar kemur að auknum fjárframlögum:

- (1) Aukin fjárframlög renni einungis til grunnþjónustu
- (2) Aukningar séu eyrnamerkta ákveðnum verkefnum eða þjónustu þar sem skýrir árangursmælikvarðar fylgja
- (3) Dregið sé úr útgjöldum til annarra málaflokka á móti til að auka afgang af fjárlögunum og gera frekari niðurgreiðslu skulda mögulega.

Alþingi mun best tryggja góð lífsskjör héraendis á næstu misserum með því að líta til þessara sjónarmiða við meðferð fjárlaganna í ár.

Virðingarfyllt,



Frosti Ólafsson

Framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs Íslands

¹ Sjá ítarlegri umfjöllun um útgjöld hins opinbera í skýrslu Viðskiptaráðs (2015): „*Hið opinbera: tími til breytinga*“. Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skyrslur/hid-opinbera/>

² Sjá frétt á vefsíðu Viðskiptaráðs (október 2016): „Óskilgreind fjárútlát gagnast ekki sjúklingum“. Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/frettir/oskilgreind-fjarutlat-gagnast-ekki-sjuklingum/>

³ Sjá ítarlegri umfjöllun um mennamál í skýrslu Viðskiptaráðs og Samtaka atvinnulífsins (2014): „*Stærsta efnahagsmálið: sóknarfæri í menntun*“. Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skyrslur/staersta-efnahagsmalid/>