

Útþensla og vöxtur hins opinbera  
- ræða flutt á ráðstefnu viðskiptaráðs -

**Inngangur**

Undanfarin ár hefur efnahagur landsmanna batnað mikið. Mikil uppbygging hefur átt sér stað á grundvelli víðtækra skipulagsbreytinga í hagkerfinu. Þátttaka í EES samstarfinu hefur leitt til þess að þjóðfélagið hefur opnast til muna, bankar og fjarskiptafyrirtæki hafa verið einkavædd á meðan önnur fyrirtæki hafa verið hlutafélagavædd. Umfangsmiklar breytingar á skattkerfinu hafa einnig átt sér stað og skilvirkni og þróttur efnahagsstarfseminnar hefur aukist til muna. Þá hafa breytingarnar stuðlað að því að gera aðilum hins íslenska hagkerfis kleift að fóta sig í nýju umhverfi.

**Mótvindar**

Nú þegar erfiðleikar hafa komið upp í alþjóðlegu fjármálalífi er gott að vita til þess að íslenska hagkerfið er komið í raðir þeirra samkeppnishæfustu í heiminum vegna mannauðs, tæknistigs og skipulagsmála, og ekki síst vegna skattkerfisins. Íslendingar geta gert meira en að spila handbolta á heimsmælikvarða. Fyrirtækin okkar, sem búa við sveigjanleg starfsskilyrði, eru vel í stakk búin að takast á við breytilegar aðstæður. Þá má minna á að alþjóðastofnanir hafa ályktað að sterk staða ríkissjóðs og sjálfbært kerfi lífeyrissparnaðar Íslendinga séu öfundsverð í alþjóðlegum samanburði. Þá má einnig minna á að þótt skuldir heimilanna séu háar eru eignir þeirra margfalt hærri. Þótt flest bendi enn til þess að mótlætið verði ekki langvarandi er mikilvægt að við bregðumst við ástandinu af skynsemi, ekki síst til að viðhalda tiltrú erlendra aðila á efnahagsþróuninni hér á landi. Þær aðgerðir sem hafa verið kynntar á árinu eru að styrkja stöðu okkar. Það mikla þjóðhagslega ójafnvægi sem myndaðist í uppsveiflunni er á undanhaldi. Viðskiptahallinn er tekinn að minnka hröðum skrefum og mun halda áfram að gera það á komandi árum. Verðbólgan er í háumæli um þessar mundir en búist við að hún gangi hratt niður á næsta ári. Í því sambandi er mikilvægt að kjaraviðræður, bæði á almenna og opinbera markaðnum, leiði til niðurstöðu sem stuðli að áframhaldandi háu atvinnustigi í landinu og verji kaupmátt ráðstöfunartekna til lengri tíma.

**Skattabreytingar**

Rétt er að fara nokkrum orðum yfir helstu breytingar á skattkerfinu á undanförunum árum og horfunum framundan. Upphaflegt markmið skattlagningar er að ríkissjóður geti aflað ákveðinna tekna til að standa undir útgjöldum við almannaþjónustu og til að jafna gæði meðal þegnanna. Ljóst er að álagning skatta hefur heilmikil áhrif á ákvarðanir aðila í hagkerfinu, alþjóðlega samkeppnishæfni hagkerfisins og tekjujöfnuð milli aðila innan þess.

Viðamiklar breytingar hafa orðið á skattkerfinu á síðustu árum og eru flestir sammála um það að skattaumhverfi fyrirtækja hér á landi sé með því besta sem gerist í heiminum. Á síðasta áratug var kerfi fjármagnstekjuskatta einfaldað og skattprósentan lækkuð. Þá hófst vinna við að einfalda kerfi tekjuskatts lögaðila og einstaklinga og lækka skattprósentur þeirra umtalsvert og hið sama á við um erfðafjárskatta þar sem skattprósentan var lækkuð en skattstofnarnir breikkaðir. Samhliða þessum breytingum var persónuafsláttur hækkaður umtalsvert til að auka ráðstöfunartekjur hinna tekjulægri hlutfallslega meira. Í mars 2007 var lægra þrep virðisaukaskatts lækkað og ýmir vöruflokkar sem áður voru í herra þrepinu voru færðir niður í það lægra. Þá hafa framlög einstaklinga og vinnuveitenda til lífeyrissjóða verið gerð frádráttarbær frá skatti, sem hefur stuðlað að auknum sparnaði. Eignarskattar voru aflagðir og nú hafa stimpilgjöld vegna kaupa á fyrsta húsnæði verið felld niður.

### Mikill afgangur ríkissjóðs

Þrátt fyrir þessar breytingar hefur ríkissjóður skilað ríkulegum afgangi undanfarin ár. Það útskýrist bæði af auknum tekjum í uppsveiflu og því að hlutfall útgjalda af landsframleiðslu lækkaði mikið milli áronna 2003 og 2006. Þær tölur hafa síðan aftur farið nokkuð upp á við á síðasta ári og á því ári sem nú er að líða. Einkum verður breyting á tilfærslum. Til þeirra teljast m.a. vaxta-, barna- og atvinnuleysisbætur, bætur almannatrygginga og persónuafsláttur í tekjuskatti einstaklinga. Tilfærslur hafa hækkað á ný sem hlutfall af landsframleiðslu vegna aðgerða sem farið var í til að bæta kjör eldri borgara og öryrkja.

*Rekstrargjöld og tekjutilfærslur 2003-2008 sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rekstrargjöld	14,1%	13,4%	13,1%	12,6%	12,9%	13,3%
Tekjutilfærslur	12,9%	12,3%	11,8%	11,1%	11,5%	12,3%

Reikningstölur 2003 til 2007 og fjárlög 2008.

Þessa þróun má meðal annars rekja til þess að langtímamarkmið voru sett fyrir ríkissjóðs árið 2003 þar sem kveðið var á um að vöxtur samneyslu og tilfærslna myndi fylgja ákveðnum reglum. Þannig hefur verið miðað við að vöxtur samneyslu verði ekki umfram 2% að raunvirði á ári og tilfærslur vaxi ekki umfram 2,5% á milli ára. Markmiðin um samneyslu hafa staðist nokkurnveginn en erfiðara hefur verið að halda aftur af vexti tilfærslna. Á þessu tímabili var einnig dregið verulega úr framkvæmdum á vegum ríkissjóðs og lækkaði hlutfall fjárfestinga ríkissjóðs í landsframleiðslu meira en dæmi eru um þau ár. Árin 2003-2006 er því ljóst að hlutfall útgjalda ríkissjóðs af landsframleiðslu lækkaði til jafns við hækkanði hlutfall tekna. Bætt afkoma ríkissjóðs var háð báðum þáttum að jöfnu. Árið 2007, var ákveðið að draga úr því aðhaldi sem ríkt hafði í fjárfestingum ríkissjóðs og við það tók hlutfall útgjalda að aukast á ný og heldur áfram að hækka á yfirstandandi ári. Það er bein ákvörðun ríkisstjórnarinnar að bregðast við þeim samdrætti sem fyrirsjáanlegur var í fjárfestingum vegna stóriðju. Sú ákvörðun var því gerð með sveiflujöfnunarhlutverk ríkissjóðs í huga, þótt erfitt sé að meta hvenær hin raunverulegu skil verði í hagsveiflunni. Nú er samt ljóst að uppsveiflan varð þrautseigari en ætlað var þegar ákvarðanirnar voru teknar. Um leið eru fyrstu merki komin fram um það að væntur samdráttur sé að hefjast og þá á tímum alþjóðlegrar fjármálakreppu.

Mikil áhersla hefur verið lögð á framlag fjármálastjórnar (e, fiscal policy) til jöfnunar hagsveiflunnar. Mjög aukin tekjuafkoma ríkissjóðs milli árunna 2003-2006 er skýr staðfesting á því að ríkissjóður hafði bein áhrif til að draga úr uppsveiflunni. Um leið er það rétt ábending að enn meira útgjaldaðhald hefði skilað meiri afgangi og sveiflujöfnun.

### **Aukin vöxtur útgjalda hins opinbera**

Útþensla og vöxtur hins opinbera er og hefur verið stöðugt umfjöllunarefni stjórnvalda. Þar hafa margvísleg sjónarmið komið fram og sjaldan hefur ríkissjóður og sá árangur sem náðst hefur við rekstur hans notið sannmælis. Rétt er að rifja upp að stjórnvöld hafa um langt árabil fylgt rammafjárlögum og síðan 2003 hafa þau unnið að því að halda aftur af útgjaldaþenslu með innleiðingu fjármálareglna og með samdrætti í opinberum framkvæmdum. Verið er að vinna að því að styrkja fjárlagaferlið enn frekar, meðal annars með því að taka upp rammafjárlög til fjögurra ára. Þar er mikilvægt að allir þingmenn, sérstaklega þeir sem eru í stjórnarflokkum, séu meðvitaðir um þörfina á ábyrgum ríkisfjármálum. Auðvitað er ágreiningur um áherslur og umfang eins og gengur, en í grunninn þurfum við að vinna betur saman að því að tryggja að útgjöld hins opinbera fari ekki úr böndunum.

Þegar litið er til raunvaxtar í rekstrarútgjöldum og tilfærslum undanfarin ár er ljóst að 2/3 hlutar þess vaxtar má rekja til hækkunar á launum og launaígildum innan almannatryggingarkerfisins. Hækkun á almennri launaþróun í landinu leiðir því til hækkunar á útgjöldum hins opinbera. Vegna þess hve laun eru stór hluti af ríkisútgjöldunum má segja að bættur hagur almennings í landinu leiði sjálfkrafa til aukningar á útgjöldum hins opinbera.

Aukin umsvif atvinnulífisins á mörgum sviðum og nýjar og stækkandi atvinnugreinar kalla líka á aukin umsvif ríkisins m.a. á sviði fjármála- og samkeppniseftirlits. Jafnframt hefur íbúáþróun undanfarin ár verið örari en vænst var sem hefur kallað á aukin útgjöld á mörgum sviðum.

Aðgerðir okkar við að draga úr vexti útgjalda hafa verið í takt við alþjóðlega þróun. Þannig hafa fjármálareglur fengið aukið vægi í OECD ríkjunum undanfarin ár. Ísland er því engin undantekning hvað þær varðar. Þótt vel hafi gengið að fylgja eftir þessum reglum nokkur undanfarin ár hafa komið upp varasamir tímamunktur sérstaklega í kringum kosningar. Það er vel þekkt í flestum lýðræðisríkjum og ekki er gott við það að eiga. Sú reynsla segir, ef eitthvað er, að það þurfi að herða þessar reglur enn frekar. Jafnframt er vinna í gangi við að fá sveitarfélög til að undirgangast sambærilegar fjármálareglur og taka þannig virkari þátt í efnahagsstjórn landsins. Það væri jákvætt ef þau féllust sjálfviljug á það.

En hvernig á að bregðast við og halda frekar aftur af vexti útgjalda?

Til þess geta menn beitt ýmsum aðferðum, svo sem að taka ekki upp ný verkefni, færa í auknum mæli verkefni hins opinbera til einkaaðila í þeirri trú að þeir geti veitt betri þjónustu fyrir sama eða lægri kostnað en ríkisvaldið hefur gert eða að endurskilgreina almannatryggingarþjónustuna með það fyrir augum lækka þjónustustig, fækka þjónustuþáttum og draga úr verkefnum ríkisins sem leiðir jafnframt til minnkandi þjónustu við almennig.

Allt kallar þetta á umræðu um hlutverk ríkisins og er ekki sjálfgefið að allir séu sammála í þeim efnunum eins og menn þekkja. Það er heldur ekki sjálfgefið að minni þjónusta ríkisins leiði til þjóðhagslegs sparnaðar þó það spari ríkissjóði, sé þjónustan þess eðlis að skattgreiðandinn verði að kaupa hana annarsstaðar.

Ætla má að ákveðin umskipti séu framundan í efnahag ríkisins. Við því er alltaf að búast öðru hverju þótt sveiflurnar geti verið misstórar og komið mönnum mismikið á óvart. Líkt og ég kom inn á hér áðan eru flestir á því máli að nýta megi góða stöðu ríkissjóðs í þá veru að draga úr áhrifum efnahagslæggðar með því að beita honum sem hagstjórnartæki.

En ef vandinn reynist ekki tímabundinn, sem enn er talið, eða verður langvinnari og við sitjum uppi með aukin útgjöld sem kerfisbundinn vanda – þá er ljóst að grípa verður til annarra ráða til að tryggja styrka stöðu ríkissjóðs til framtíðar. Í því felst að beita einhverjum eða öllum þeim ráðum sem ég benti hér á áðan og jafnvel fleirum, svo allt það sem áunnist hefur á undanförunum árum glatist ekki á skömmum tíma.