



Ný nálgun forsenda sjálfbærrar hagræðingar

Það er mikilvægt fyrir efnahagslega framvindu komandi ára að jafnvægi náist fljótt í fjármálum hins opinbera. Tryggja þarf sjálfbært hlutfall á milli umfangs hins opinbera og verðmætasköpunar einkageirans til þess að hægt sé að standa undir öflugri velferðarkerfi til lengri tíma. Jafnframt er ljóst að viðvarandi hallarekstur leiðir í besta falli til þess að reikningurinn sé sendur til komandi kynslóða og í versta falli til greiðslufalls ríkissjóðs.

Síðustu ár hafa verið markverð að því leyti að í fyrsta sinn síðan 1995 hefur tekist að halda aftur af aukningu í útgjöldum hins opinbera. Þrátt fyrir að nokkur árangur hafi náðst þá er enn mikill halli á ríkissjóði og útgjöld hins opinbera eru enn há í sögulegu samhengi.

Á næstu árum þarf að taka nauðsynlegar en jafnframt óvinsælar ákvarðanir í opinberum fjármálum. Allir þurfa að færa fórnir til þess að viðunandi árangur náist. Skatthlutföll hafa hækkað umtalsvert á síðustu árum og hagtölur benda til að farið sé að hægja verulega á vexti hagkerfisins. Með hliðsjón af þessu þurfa stjórnvöld og sveitarfélög að vinna saman að því markmiði að forgangsraða verkefnum og nýta fjármagn með sem bestum hætti. Aðeins þannig er hægt að verja grunnstoðir samfélagsins samhliða því að tryggja forsendur fyrir sjálfbærum vexti hagkerfisins.

Krefjandi verkefni framundan

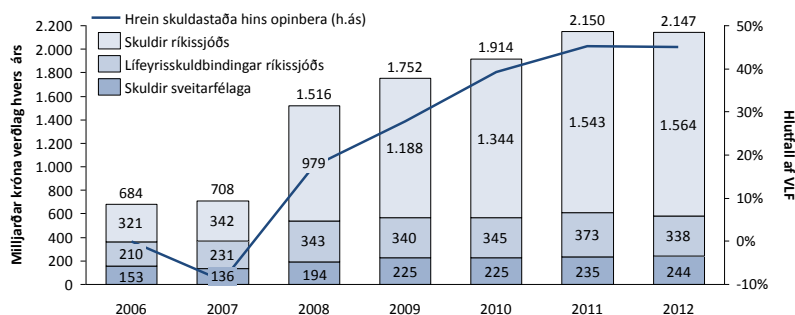
Í dag verður fjárlagafrumvarp næsta árs lagt fyrir Alþingi. Ljóst er að erfitt verkefni bíður nýs fjármálaráðherra sem ólíklegt er að verði leyst í einni hendingu. Samdráttur í íslensku efnahagslífi vegna falls fjármálakerfisins árið 2008 leiddi til mikils halla í ríkisbúskapnum sem ekki enn sér fyrir endann á.

Þannig nam uppsafnaður halli ríkissjóðs á árunum 2008-2012 alls 604 mö. kr. Í árslok 2012 voru heildarskuldir ríkissjóðs að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum orðnar 1.890 ma. kr. samanborið við 542 ma. kr. í árslok 2007. Skuldir sveitarfélaganna jukust á sama tíma en þó með hóflegri hætti, fóru úr 136 mö. í árslok 2007 upp í 244 ma. árið 2012. Þá bendir flest til að í ár verði verulegur halli á rekstri hins opinbera, og niðurstaðan verri en lagt var upp með í síðasta fjárlagafrumvarpi.

„Samdráttur í íslensku efnahagslífi vegna falls fjármálakerfisins árið 2008 leiddi til mikils halla í ríkisbúskapnum sem ekki enn sér fyrir endann á“

„Vaxtagjöld hins opinbera námu á árinu 2012 tæpum 96 mö. kr. og er nú svo komið að þessi útgjaldaliður er orðinn einn sá stærsti - fjórfalt stærri en útgjöld til menntamála á háskólastigi og tæplega 80% af heildarútgjöldum til heilbrigðismála“

Mynd 1 Skuldir hins opinbera hafa vaxið hratt

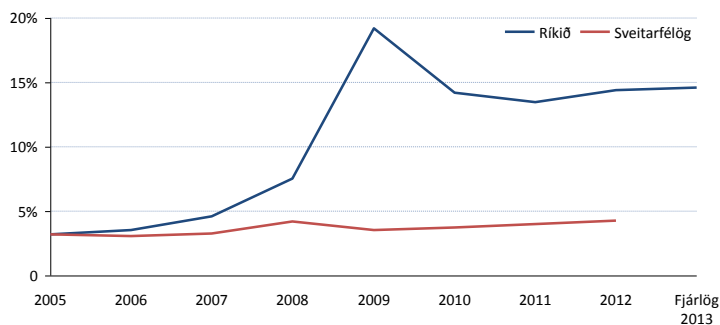


Heimildir: Fjársýsla ríkisins; Hagstofa Íslands

Eins og flestum er kunnugt hefur skuldasoðnun síðustu ára leitt til þess að fjármagnskostnaður ríkis og sveitarfélaga hefur stórukist. Vaxtagjöld hins opinbera námu á árinu 2012 tæpum 96 mö. kr. og er nú svo komið að þessi útgjaldaliður er orðinn einn sá stærsti - fjórfalt stærri en útgjöld til menntamála á háskólastigi og tæplega 80% af heildarútgjöldum til heilbrigðismála.

Það sem veldur hvað mestum áhyggjum er sú staðreynd að fjármagnskostnaður hins opinbera, sér í lagi ríkisins, hefur verið að aukast mun hraðar en brúttó tekjur. Þessi þróun hefur átt sér stað þrátt fyrir að hið opinbera njóti, í skjóli fjármagnshafta, óvenjugóðra vaxtakjara. Fastlega má því gera ráð fyrir að við afnám hafta muni raunvöxtunarkrafa ríkisskuldabréfa hækka og fjármagnskostnaður hækka verulega í samræmi við það.

Mynd 2 Fjármagnskostnaður ríkis og sveitarfélaga sem hlutfall af tekjum



Heimildir: Fjársýsla ríkisins; Hagstofa Íslands

Þó svo að almennur skilningur hafi verið á því að óæskilegt hafi verið að reka ríkissjóð hallalausan fyrstu árin eftir fjármálakreppuna hefur það valdið vonbrigðum hversu hægt gengur að loka fjárlagagatinu. Eitt af þremur meginmarkmiðum efnahagsáætlunar þáverandi ríkisstjórnar og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem lögð var fram í nóvember 2008 var að ná tókum á ríkisfjármálunum. Í upphafi var gert ráð fyrir að brúa hallann og ná fram afgangi á fjárlögum strax árið 2011. Raunin varð hins vegar sú að

ríkissjóður var rekinn með verulegum halla bæði það ár og árið á eftir (26 ma. kr. árið 2011 og 36 ma. kr. árið 2012) og enn er búist við halla á rekstri ríkisins fyrir árið 2013 (áætlað kringum 30 ma. kr.).

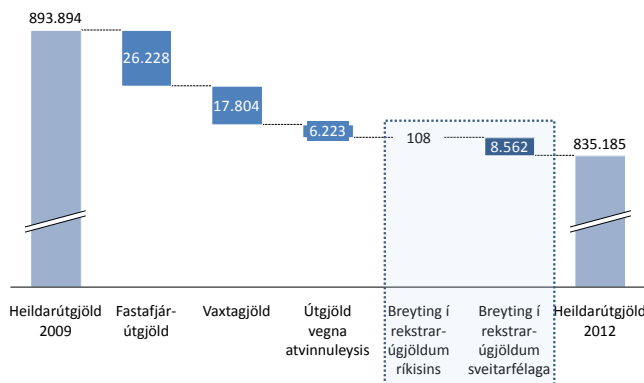
Ljóst er að í óefni stefnir ef ekki er tekið skjótt á þessum vanda. Sjálfbærni ríkissjóðs er stefnt í hættu vegna síhækkandi fjármagnskostnaðar sem þó, eins og sakir standa, nýtur þess að ytri lánsfjárskilyrði eru góð. Það er afar mikilvægt að halda rétt á spilunum á komandi árum.

Hvernig hefur tekist til?

Til þess að fá sem besta mynd af því hvernig tekist hefur til við hagræðingu í opinberum rekstri verður að gera greinarmun á heildarútgjöldum og útgjöldum vegna almenns reksturs. Heildarútgjöld geta sveiflast töluvert milli ára vegna óreglulegra liða, fjármagnstílfærslna og fastafjárútgjalda.¹ Á síðustu árum hefur fjármagnskostnaður og kostnaður vegna atvinnuleysisbóta einnig spilað töluverða rollu í útgjaldaþróun hins opinbera.

Tölur Hagstofunnar sýna að raunútgjöld hins opinbera hafa dregist saman úr 894 mð. kr. (verðlag 2012) í 835 ma. kr. frá árinu 2009 til ársins 2012 eða sem nemur tæpum 7%. Þegar útgjöldin eru brotin niður sést hins vegar að tæplega helmingur niðurskurðarins er komin til vegna lægri fastafjárútgjalda.

Mynd 3 Tiltölulega lítinn hluta lækkunar í útgjöldum má rekja til hagræðingar í rekstri (tölur í milljónum króna)



Heimildir: Fjársýsla ríkisins; Hagstofa Íslands

Sá niðurskurður í útgjöldum sem eftir stendur er að mestu tilkominn vegna lægri kostnaðar sökum minna atvinnuleysis sem og lægri fjármagnskostnaðar vegna hagfelldra ytri aðstæðna á fjármagnsmörkuðum. Eiginlegur niðurskurður í rekstri hins opinbera (ríki og sveitarfélög), þegar ofantaldir útgjaldaliðir eru frátaldir, er um 8,5 ma. kr. eða um rúmt 1% yfir tímabilið. Þegar skipt er niður á stjórnsýslustig kemur í ljós að lækkunin nemur 4% hjá sveitarfélögunum en er nær engin hjá ríkinu.² Þrátt fyrir að nokkuð hafi sparast í tveimur stærstu

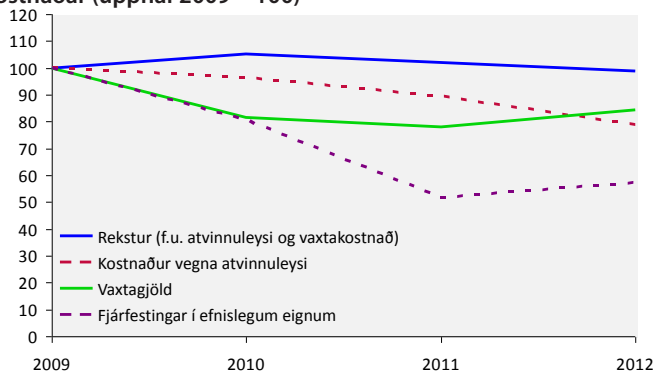
„Eiginlegur niðurskurður í rekstri hins opinbera (ríki og sveitarfélög), þegar ofantaldir útgjaldaliðir eru frátaldir, er um 8,5 ma. kr. eða rúmt 1% yfir tímabilið“

1) Fastafjárútgjöld eru nettó fjárfesting (fjárfesting í efnislegum eignum að frádrögnum afskriftum)

2) Leiðrétt hefur verið fyrir útgjöldum vegna málefna fatlaðra sem fært var frá ríki til sveitarfélaganna 1. janúar 2011 sem og aukningu fjárfrelaga frá ríki til sveitarfélaga um tæpa þrjú ma. kr. á tímabilinu sem um ræðir

rekstrarliðum ríkisins; launum (um 6% lækkun) og kaupum á vöru og þjónustu (um 12% lækkun), þá hafa fjárframlög til almannatrygginga og önnur tilfærsluútgjöld vegið á móti þeim sparnaði.

Mynd 4 Stóran hluta niðurskurðar má rekja til minni fjárfestingar og lægri vaxtakostnaðar (upphaf 2009 = 100)



Heimild: Fjársýsla ríkisins; Hagstofa Íslands

Með hliðsjón af þessu er ljóst að breyttra áherslna er þörf ef ná á fram sjálfbærri hagræðingu í rekstri hins opinbera. Sú lækkun í útgjöldum sem átt hefur sér stað má sín lítils í samanburði við alvarleika fjárhagsstöðunnar. Samdráttur í heildarútgjöldum er að miklu leyti tilkominn vegna minnkandi vaxtagjalda, slaka í nýfjárfestingum og viðhaldi á eignum hins opinbera. Vaxtagjöldin hafa lækkað vegna óvenju hagstæðra lánskjara þrátt fyrir að skuldir hafi farið vaxandi. Alls óvíst er með framtíðina í þeim efnislegum, sér í lagi ef að gjaldeyrishöftum verður aflétt. Aukinheldur er slaki í fjárfestingu hins opinbera ekki líklegur til að vera sjálfbær lausn til lengri tíma.

“[...] mennta- og heilbrigðiskerfinu hefur ekki verið hlíft sérstaklega, nema síður sé, umfram aðra útgjaldaliði hins opinbera í niðurskurðaraðgerðum síðustu ára”

Var velferðinni hlíft?

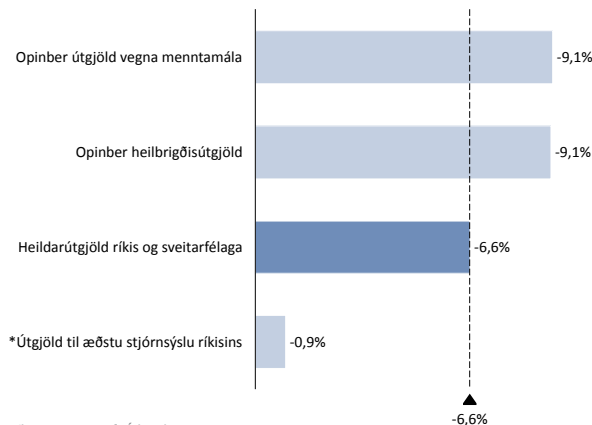
Þær raddir hafa heyrst víða að niðurskurður í útgjöldum hins opinbera þurfi að koma fram í þeim útgjaldaliðum sem jukust hvað mest á þensluárunum 2004-2007 en að hlífa skuli grunnstöðum velferðarkerfisins. Í því samhengi hefur oft verið litið til heilbrigðis- og menntamála.

Ef litið til þessara útgjaldaliða (sbr. mynd 5) má hins vegar sjá athyglisverða þróun. Heilbrigðisútgjöld hafa verið skorin niður um 9% og menntamál um svipað hlutfall. Niðurskurðurinn þar er töluvert meiri heldur en niðurskurður í heildarútgjöldum hins opinbera, sem var einungis tæp 7% að fastafjárútgjöldum meðtöldum þegar öll útgjöld eru meðtalin.³

Í ljósi þessa og þeirrar staðreyndar að fjöldi nemenda á mennta- og háskólastigi hefur aukist hröðum skrefum frá 2009 má komast að þeirri niðurstöðu að mennta- og heilbrigðiskerfinu hefur ekki verið hlíft sérstaklega, nema síður sé, umfram aðra útgjaldaliði hins opinbera í niðurskurðaraðgerðum síðustu ára. Þetta er áhyggjuefni þar sem frekari niðurskurður í heilbrigðis- og menntakerfinu getur dregið út skilvirkni og til lengri tíma samkeppnishæfni atvinnulífsins.

3) Hér er notast við heildarútgjöld. Fastafjárútgjöld voru ekki undanskilin eins og áður, þar sem hluti niðurskurðar í fastafjárútgjöldum kemur fram í flokkum heilbrigðis- og menntamála.

Mynd 5 Heilbrigðis- og menntakerfinu hefur ekki verið hlíft umfram aðra útgjaldaliði (samdráttur í útgjöldum frá 2009-2012, fjárfesting inni í tölum)



Heimild: Fjársýsla ríkisins; Hagstofa Íslands

* Notast var við tölur um samneyslu æðstu stjórnarsýslu ríkisins til að leiðrétta fyrir áhrifum vaxtagjalda

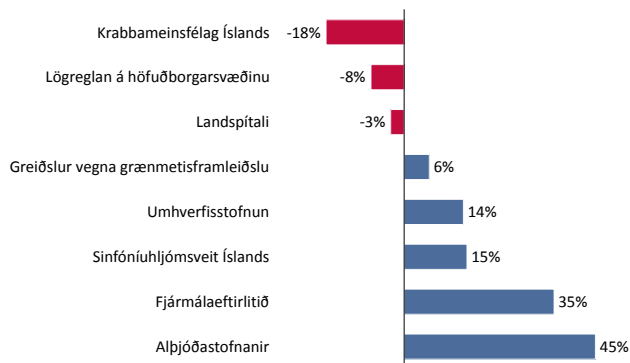
Svo virðist sem undangengnar hagræðingaraðgerðir í rekstri hins opinbera hafi að mestu leyti verið í formi flats niðurskurðar og að ekki hafi verið gætt nógu vel að því að skera sérstaklega niður, eða afnema, fjárveitingar til útgjaldaliða sem spruttu upp og eða bólgnuðu sérstaklega mikið út á þensluárunum 2004-2007. Til að mynda vekur athygli að á meðan verulega hefur verið skorið niður í útgjöldum til heilbrigðis- og menntamála hefur kostnaður við æðstu stjórnarsýslu ríkisins verið nær óbreyttur.

Hvað er til ráða?

1. Aukin áhersla á forgangsröðun

Margir útgjaldaliðir sem ekki myndu teljast sem grunnstoðir velferðarkerfisins hafa ekki fengið jafn mikla athygli í sparnaðaraðgerðum ríkisins. Sem dæmi má nefna að lítið sem ekkert hefur verið skorið niður í skógrækt og útgjöld vegna reksturs 15 sendiráða Íslands hefur aukist að raungildi frá árinu 2008. Á sama tíma og stofnanir, eins og Landspítalinn, hafa þurft að laga starfsemi sína að lægri fjárheimildum hafa útgjöld vegna grænmetisframleiðslu og þátttöku í ýmsum alþjóðastofnunum aukist.

Mynd 6 Mikilvægir málaflokkar hafa orðið fyrir töluverðum niðurskurði (breyting milli fjárlagafrumvarpa 2009 og 2013)



Heimildir: Fjármálaráðuneytið, fjárlagafrumvörp ársins 2009 og 2013

„Svo virðist sem undangengnar hagræðingaraðgerðir í rekstri hins opinbera hafi að mestu leyti verið í formi flats niðurskurðar“

„Fjölmargar tillögur um leiðir til aukinnar framleiðni í opinbera geiranum voru lagðar fram af verkefnisstjórn Samráðsvettvangs um aukna hagsæld“

Sé horft lengra fram á veginn þá hlýtur aukin forgangsöröðun í rekstri hins opinbera að vera skynsamari leið heldur en áframhaldandi flatur niðurskurður. Rétt eins og heimili í fjárhagskröggum myndi endurskoða innkaupalista sinn þegar í skóinn kreppir, hlýtur hið opinbera að þurfa að spyrja sig erfiðra spurninga um hvort þörf sé að sinna öllum þeim verkefnum sem nú eru á fjárlögum.

2. Aukin framleiðni hins opinbera

Aukin framleiðni hjá hinu opinbera er markmið sem þverpólitísk samstæða ætti að geta náðst um. Með aukinni framleiðni næst fram betri nýting þeirra framleiðsluþátta sem ráðstafað er.

Bent hefur verið á þau tækifæri sem fólgin eru í aukinni samkeppni og fjölbreyttari rekstrarformum innan heilbrigðis- og menntakerfisins. Þessi rekstrarmódel eru vel þekkt á öðrum Norðurlöndum og hafa Svíar staðið þar fremstir í flokki. Kosturinn við þessa leið er að mögulegt væri að nýta þá fjármuni sem til ráðstöfunar eru í heilbrigðismálum með betri hætti og þannig efla þjónustu án frekari útgjalda.

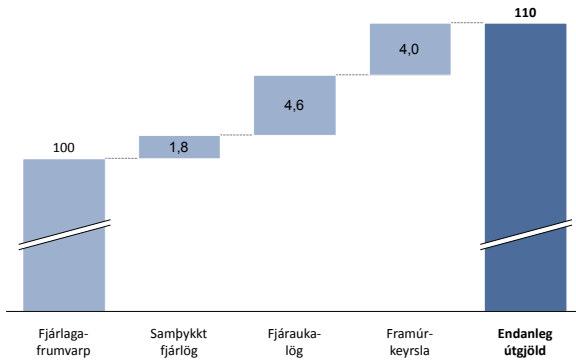
Fjölmargar tillögur um leiðir til aukinnar framleiðni í opinbera geiranum voru lagðar fram af verkefnisstjórn *Samráðsvettvangs* um aukna hagsæld. Þar kom m.a. fram að sameining stofnanna gæti sparað kostnað og aukið framlegð. Áframhaldandi tilfærsla verkefna frá ríki yfir til sveitarfélaga gæti stuðlað að skilvirkari stjórnsýslu með styttri boðleiðum og auknu aðhaldi. Jafnframt mætti með mótun heildstæðrar innkaupastefnu og bættu innkaupaferli bæta samningsstöðu hins opinbera og ná fram lægri kostnaði. Lagt var til að taka upp rafræn innkaupa- og útboðsferli með bættum verkferlum þar sem áhersla væri á fækkun birgja og aukna tíðni útboða. Til viðbótar við það væri hægt að gera eftirlit með innkaupum ríkisstofnana markvissara með því að gera forstöðumenn ábyrga fyrir innkaupunum. Sjá má tillögurnar í heild [hér](#).

3. Regluverk um framkvæmd og eftirfylgni fjárlaga

Skerpa þarf á regluverki sem snýr að framkvæmd fjárlaga og auka hvata stjórnenda opinberra stofnanna til þess að sýna ráðdeild. Nokkrar stofnanir hafa ítrekað verið reknað með halla og stofnað til útgjalda umfram heimildir án þess að hlutaðeigandi ráðherra hafi gripið til fullnægjandi ráðstafana til að ráða bót á fjármálastjórn þeirra. Samkvæmt skýrslu Ríkisendurskoðun um framkvæmd fjárlaga fóru 142 liðir af 435 fram úr fjárheimildum á árinu 2012 og numu frávikin samtals 13,1 mö. kr. eða 2,3% af heildarfjárheimild.

Það er fagnaðarefni að fjármálaráðurneytið hafi í sumar lagt fram til Alþingis nýtt frumvarp til laga um opinber fjármál. Frumvarpinu er m.a. ætlað að tryggja: „að eftirlit með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda sé virkt“. Óskandi er að þetta frumvarp marki fyrstu skref í átt að styrkari og ábyrgari stjórn opinberra fjármála.

Mynd 7 Endanleg útgjöld ríkisins hafa að jafnaði verið 10% hærri en fjárlög ársins gefa til kynna



Heimildir: Fjármálaráðuneytið; Fjársýsla ríkisins

„Nú þegar tekið hefur að rofa til á almennum vinnumarkaði hlýtur endurskoðun á mannauðsmálum ríkis og sveitarfélaga að vera fýsilegri kostur en oft áður“

4. Auka samstarf ríkis og sveitarfélaga í hagræðingaraðgerðum

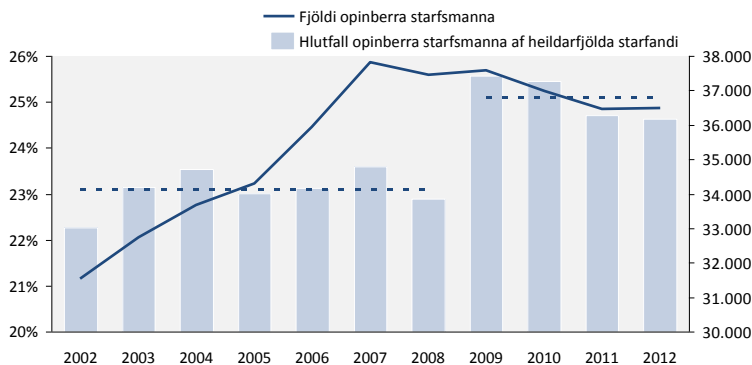
Aukið samstarf ríkis og sveitarfélaga gæti skilað auknu aðhald og ábyrgð í opinberum rekstri. Hið opinbera ætti að reyna að fylgja markmiði sínu sem sett var í samstarfssáttmála fyrst árið 1984 um að „ríki og sveitarfélög samræmi, eftir því sem fært þykir, stefnu sína í opinberum rekstri með það fyrir augum að unnt verði að ná þeim efnahagsmarkmiðum sem ríkisstjórn og Alþingi ákvarða á hverjum tíma.“

Meginmarkmið hlýtur að vera að reka hið opinbera með sem hagkvæmustum hætti. Ef í því felst að verkefni eru færð á milli stjórnstiga eða samvinna milli stjórnstiga verði aukin ætti að grípa það tækifæri. Dæmi um slíkt verkefni eru menntamál, en í [nýlegri skoðun](#) benti Viðskiptaráð á hversu ólík útgjaldapróun hefur verið eftir skólástigum síðustu árin.

5. Verndun opinberra starfa ætti ekki að vera eiginlegt markmið

Launakostnaður er um þriðjungur af heildarútgjöldum hins opinbera. Þessi útgjaldaliður þandist hratt út árin 2000-2008, en alls nam hækkunin yfir 40% að raungildi á tímabilinu. Frá árinu 2009 hafa útgjöldin einungis dregist saman um 3,2% að raungildi. Nú þegar tekið hefur að rofa til á almennum vinnumarkaði hlýtur endurskoðun á mannauðsmálum ríkis og sveitarfélaga að vera fýsilegri kostur en oft áður.

Mynd 8 Hlutfall opinberra starfsmanna af heildarfjölda starfandi hefur aukist



Heimildir: Hagstofa Íslands; Seðlabanki Íslands

„Þó svo að opinberir starfsmenn sinni nauðsynlegu hlutverki í hringrás hagkerfisins þá getur það ekki talist markmið út af fyrir sig að hámarka fjölda starfsmanna hjá hinu opinbera“

Á sex ára tímabili frá 2002-2008 var hlutfall opinberra starfsmanna (starfsgildi) af heildarfjölda starfandi (starfsgildi) að jafnaði í kringum 23%. Þetta hlutfall stókk upp í rúm 25% af heildarfjölda starfandi í kjölfar efnahagsþrenginganna 2009 en hefur einungis að litlu leyti gengið til baka. Frá efnahagshruninu 2008 hefur opinberum starfsmönnum ríkis og sveitarfélaga fækkað um einungis 3,5% á meðan sambærileg fækkun starfsmanna í einkageiranum hefur verið 11,5%. Þetta misræmi hlýtur að einhverju leyti að snúa að því hvernig mannauðsmálum er háttað á misjafna vegu milli þessara tveggja aðila.

Þó svo að opinberir starfsmenn sinni nauðsynlegu hlutverki í hringrás hagkerfisins þá getur það ekki talist markmið út af fyrir sig að hámarka fjölda starfsmanna hjá hinu opinbera. Framleiðni aukning felur oftast í sér að færri hendur vinni sama verk og það ætti að vera markmið opinberra stofnanna, rétt eins og einkafyrirtækja.

6. Gagnsæi og upplýsingaflæði

Að lokum þá er mikilvægt að hið opinbera auki gagnsæi og upplýsingagjöf til almennings um hvernig skattþeningum þeirra sé ráðstafað. Ítarlegri sundurliðun á útgjöldum sem yrði aðgengileg gæti ýtt undir þrýsting frá almenningi um betri nýtingu fjármuna. Sömuléiðis þá gæti slíkt kallað fram aukinn áhuga einkaaðila á því að annast tiltekin rekstur innan hins opinbera með hagkvæmari hætti. Aðkoma einkaaðila að opinberri þjónustu hefur gefið góða raun og náð fram hagræðingu í heilbrigðisgeiranum. Aukin fjölbreytileiki í rekstrarformi opinberrar þjónustu er því kostur sem ætti að skoða vel.

Erfitt en nauðsynlegt verkefni

Sjálfbær rekstur hins opinbera er nauðsynlegur fyrir efnahagslegan stöðugleika og hagfelld skilyrði til verðmætasköpunar. Þrátt fyrir að fyrri stjórnvöld hafi staðið sig vel í sögulegu samhengi hvað viðkemur útgjaldapróun, er ljóst að betur má ef duga skal. Ennfremur er mikilvægt að sú hagræðing sem náð verður sé varanleg og í því samhengi verður að líta í auknum mæli til rekstrarútgjalda.

Ýmsar leiðir eru færar til að ná frekari árangri og tryggja að skuldastaða nái jafnvægi. Aukin áhersla á forgangsröðun í verkefnavali, kerfislægar breytingar og aukinn agi spilar þar lykilhlutverk. Markmiðið er að verja grunnstoðir samfélagsins með því að tryggja að einkageirinn geti staðið undir velferðarkerfinu og innviðum þess. Verkefnið verður ekki auðvelt, en það er vel gerlegt og skilar bættum lífskjörum til lengri tíma.

Nánari upplýsingar veita Frosti Ólafsson framkvæmdastjóri og Leifur Þorbergsson sérfræðingur í síma 510-7100. Fjölmiðlahorn Viðskiptaráðs má finna [hér](#).

Myndir eru aðgengilegar á [flickr vef ráðsins](#).