

Halldór Árnason, hagfræðingur SA

## Opinber fjármál og áhrif þeirra á atvinnulífið

### Erindi á ráðstefnu um bættu umgjörð fjárlagagerðar 25. janúar 2012

Góðir ráðstefnugestir.

Ég mun hér á eftir fara stuttlega yfir mikilvægi samspils atvinnurekstrar og opinbers rekstrar. Ennfremur mun ég lýsa þeim áherslum sem Samtök atvinnulífsins telja að beri að hafa í huga til að hámarka afrakstur hins opinbera í þágu þjóðarheildar. Loks geri ég grein fyrir áherslum SA varðandi breytt verklag við fjárlagagerð og framkvæmd fjárlaga.

Samkvæmt upplýsingum Hagstofunnar svöruðu skatttekjur hins opinbera á árinu 2010 til um 41,5% af VLF. Útgjöld hins opinbera voru öllu hærri eða um 51,5% af VLF og eru hin hæstu í samanburði við ríki ESB og Noreg að frádregnum ellilífeyrisgreiðslum almannatrygginga.

Sé horft til launa einstaklings með meðaltekjur fara um 52% launa hans til hins opinbera sé gert ráð fyrir því að öll laun hans eftir skatt fari til einkaneyslu.

Atvinnulífið greiðir einnig sinn skerf til ríkisins. Það fer eftir hvaða atvinnugrein á í hlut hve stór hluti framleiðsluverðmætis fyrirtækis rennur beint í ríkissjóð. Nefna má að á þessu ári leggst 7,79% skattur á heildarlaunagreiðslur í formi tryggingagjalds að viðbættum iðgjöldum launagreiðenda í lífeyrissjóði. Af hagnaði fyrirtækja renna 20% sem tekjuskattur til ríkisins og þar til viðbótar fara 20% af arðgreiðslum sem fyrirtæki borgar til eigenda sinna í ríkissjóð.

Sagt er með réttu að náttúruauðlindir séu uppspretta verðmæta. Hins vegar verða engin verðmæti til nema auðlindirnar séu nýttar. Það skiptir þjóðina máli að hér sé rekið öflugt og hagkvæmt atvinnulíf þar sem náttúruauðlindir eru nýttar án þess að gengið sé of nærri stofni þeirra. Sömu lögmál gilda um samspil atvinnulífs og hins opinbera. Það er mikilvægt fyrir þjóðina að rekstur hins opinbera sé hagkvæmur og umsvif þess gangi ekki á möguleika atvinnulífsins til að sjá þegnum sínum farborða og jafnframt að standa straum af kostnaði þeirrar velferðar sem við viljum að þjóðin búi við.

Skattlagningu á að haga þannig að hún stuðli að fjárfestingu og verðmætasköpun en forðast að hún dragi úr vinnu og þar með verðmætasköpun.

Í júní 2009 lögðust Samtök atvinnulífsins ásamt samtökum launþega á sveif með ríki og sveitarfélögum í átaksverkefni, svokallaðan stöðugleikasáttmála, til að byggja upp að nýju efnahagslíf þjóðarinnar og stuðla að nýjum störfum í stað þeirra sem töpuðust í bankahruninu á haustdögum 2008.

Í sáttmálanum voru meðal annars markmið um að koma á jöfnuði í ríkisrekstri sem ekki hafa náð fram að ganga. Strax árið 2009 tók ríkisstjórnin upp nýja skattstofna og hækkaði aðra sem þrengdi að fyrirtækjum og almenningi. Þær voru gerðar með miklum ofsa, og án samráðs við þá sem þær snertu, fjölmargar breytingar á skattalögum sem í stað tekjuöflunar hafa einungis aukið skattaflækjur og gert atvinnulífinu erfitt fyrir. Þrátt fyrir hávæð mótæmi atvinnulífsins og fleiri aðila voru breytingarnar afgreiddar með leiftursókn á methraða um miðjan desember 2009 með gildistöku um þau áramót.

Óhóflega tíðar skattabreytingar og sá hraði sem þeim hefur fylgt hafa kostað mikla sérfræðivinnu við að endurskoða áætlanir, stilla og breyta tölvukerfum og greiða úr óvissu um ýmis túlkunatriði bæði

hjá ríkisskattstjóra og fyrirtækjum. Þá hafa skatttekjur ríkissjóðs á mörgum sviðum orðið minni en stjórnvöld gerðu ráð fyrir.

Nálgast hefði átt skattahækkanir eftir hrun með einföldum og almennum skattabreytingum. Til að tryggja jöfnuð í ríkisfjármálum 2013 eins og stjórnvöld stefndu að hefði niðurskurður ríkisútgjalda þurft að vera markvissari og meiri, sérstaklega í ljósi þeirra hækkana sem urðu á ríkisútgjöldum árin á undan. Nefna má að í fjárlagafrumvarpi 2012 voru kynntar aðhaldsráðstafanir í formi sparnaðar upp á 8,6 ma.kr. Í meðförum Alþingis voru samþykkt ný útgjaldatílefni samtals að fjárhæð 6,6 ma.kr. Þannig að aðhaldsráðstafanir mega sín lítils.

En þetta er liðin tíð og glötuð tækifæri og til lítils að sýta þau. Meiru skiptir að læra af reynslunni og horfa fram á veginn.

Fjármálaráðherra hefur skipað nefnd til að semja nýja rammalöggjöf um fjármál hins opinbera sem tekur til allra þátta, áætlanagerðar í ríkisfjármálum, fjárlagaferlisins, framkvæmdar fjárlaga og eftirlits með henni sem og reikningshaldi. Nefndin á meðal annars að taka mið af tillögum í nýrri skýrslu sem starfsmenn AGS unnu fyrir fjármálaráðuneytið.

Samtök atvinnulífsins fagna þessum áformum. Eigi lagarammi um fjármál hins opinbera að beinast að því að draga sem mest úr fjárhagslegum óstöðugleika þarf ekki síður að lögbinda hið pólitíska ferli og ábyrgð. Samtökin hafa sett fram tillögur sínar varðandi báða þessa þætti í ritinu *Nauðsynlegar umbætur í fjármálum hins opinbera* sem kom út í júní 2010 og ritinu *Rjúfum kyrrstöðuna* sem kom út í nóvember 2011.

Fjármál hins opinbera eru mikilvægur liður í hagstjórninni. Hið opinbera kostar að stærstum hluta innviði samfélagsins, ekki aðeins samgöngukerfi, fjarskiptakerfi og margvísleg önnur mannvirki heldur einnig þá innviði sem snúa að uppbyggingu mannauðsins, s.s. mennta-, heilbrigðis- og velferðarkerfið. Þetta eru allt mikilvægir þættir í hagstjórn eigi hún að leiða til hagvaxtar, framfara og meiri velferðar.

Það er álit Samtaka atvinnulífsins að skattalegt umhverfi í landinu eigi að miða að því að ná fram sem mestri hagkvæmni, hvort sem er í rekstri heimila eða fyrirtækja. Skattkerfið á fyrst og fremst að vera skilvirkt tekjuöflunartæki ríkissjóðs. Það á að vera gegnsætt og forðast flækjur, skattstofnar eiga að vera breiðir og skattprósentur fáar og lágar. Með því móti er dregið úr hvata til undanskota. Markmiðum ríkisvaldsins um jafnari tekjuskiptingu verður best náð með aðgerðum á útgjaldahlið. Þannig fæst m.a. skýrari mynd af kostnaðinum sem fer til tekjujöfnunar. Þetta er niðurstaða alþjóðastofnana á borð við OECD og AGS og var mjög vel lýst í skýrslu skattasérfræðinga AGS um skattkerfið á Íslandi í júní 2010.

Svo að stýring opinberra fjármála styðji sem best við efnahagslegan stöðugleika þarf fyrirsjáanleikinn á þeim bæ að vera sem mestur. Fyrirtæki og heimili taka ákvarðanir um ráðstöfun fjármuna og skuldsetningu á forsendum um skattlagningu. Stöðugleiki og fyrirsjáanleiki í skattlagningu hefur því mikla þýðingu sem grunnur að vönduðum ákvörðunum bæði fyrirtækja og heimila. Miklar, örar og handahófskenndar skattabreytingar draga hins vegar úr árangri allra skattgreiðenda. Ein meginforsenda árangurs í rekstri opinberra stofnana er að stjórnendur og starfsfólk þeirra hafi nægilegt svigrúm til að laga þjónustuna eða starfsemina að langtímamarkmiðum.

Skattheimtu er ekki hægt að þenja út fyrir tiltekin mörk vegna þess að skattlagning hefur oftast áhrif á sjálfa skattstofnana. Forsendur varanlegrar tekjuaukningar ríkissjóðs eru auknar fjárfestingar og fjölgun starfa þannig að fleiri fyrirtæki og einstaklingar greiði í ríkissjóð en færri þiggi bætur og styrki úr ríkissjóði. Mikilvægt er að stjórnvöld hvetji til fjárfestinga með því að stuðla að stöðugleika í

rekstrarumhverfi atvinnulífsins, afnema misfellur í skattkerfinu sem hindra fjárfestingu og nýsköpun og greiða götu erlendra fjárfestinga á Íslandi.

Með innleiðingu rammafjárlagagerðar upp úr 1990 komst meiri agi á ríkisfjármálin, en fljótt fór að gæta útgjaldaleka af margvíslegum ástæðum. Flestum ráðherrum reynist það þrautin þyngrri að lækka svokölluð „bundin útgjöld“ ráðuneytisins með forgangsroðun og þrýsta því á um auknar heimildir til útgjalda. Útgjaldamarkmið ríkisstjórnar við upphaf fjárlagaferlis láta undan síga við hvert stig ákvarðana í ríkisstjórn, í meðförum Alþingis og loks í meðförum ráðuneyta og stofnana á fjárlagaári. Lokakafli þessarar sögu birtist gjarnan í viðbótarfjárheimildum í fjárukalögum.

Eitt brúnasta verkefni stjórnkerfisins er breytt vinnulag við gerð fjárlaga sem grundvallast á pólitískum vilja til þess að ná settum markmiðum. Trúverðugleiki fjárlaga er m.a. kominn undir vilja og getu ríkisstjórnarinnar, ráðuneyta og stofnana til þess að halda útgjöldum ríkissjóðs innan heimilda fjárlaga.

Þegar kemur að meiri formfestingu fjárlagagerðar, framkvæmdar fjárlaga og eftirlits með framkvæmdinni leggja Samtök atvinnulífsins áherslu á gerð ígrundaðar fjögurra ára útgjaldaáætlunar sundurliðaða á meginmálaflokka. Á það jafnt við fjármál ríkis og sveitarfélaga. Slík áætlun er grundvöllur þess að unnt sé að vanda vel til verka við hagræðingu og endurskipulagningu í opinberum rekstri.

Til þess að treysta fjárlagaferlið og markmið stjórnvalda í ríkisfjármálum ber ríkisstjórn að leggja fram á vorþingi eða innan mánaðar frá valdatöku pólitíska stefnumörkun í ríkisfjármálum og tillögur um heildarútgjöld til fjögurra ára fyrir hvert ráðuneyti þar sem útfærð er stefna um tekjur og gjöld í samræmi við efnahagsleg markmið ríkisstjórnar. Alþingi afgreiði á vorþingi markmið ríkisfjármála og heildarútgjöld til fjögurra ára. Þá yrði auðveldara að verjast ásókn í ný útgjöld ef ákvörðun er tekin af ríkisstjórn um að tekjur umfram áætlun verði lagðar til hliðar og nýttar síðar til sveiflujöfnunar.

Í fjárlagafrumvarpi sem lagt er fram á Alþingi í byrjun haustþings verði langtímaáætlun brotin niður á hvert verkefni og stofnun. Skýrari stefna stjórnvalda gefur stofnunum og ráðuneytum stöðugra umhverfi, bætir áætlanagerð þeirra og eykur líkur á að áætlanir standist. Hver ráðherra verður að axla ábyrgð á sínum hluta og standa vörð um útgjaldaramann og langtímaáætlun í ríkisfjármálum. Rjúfi einhver ráðherrann samstöðuna eða skjóti sér undan ábyrgð hafi það fyrirfram gefnar pólitískar afleiðingar í för með sér fyrir hann. Keðja sameiginlegra ákvarðana og ábyrgðar verður að vera ljós á öllum stigum stjórnkerfisins.

Alþingi afgreiði í byrjun haustþings útgjaldaramma ráðuneyta til fjögurra ára þegar fjárlagafrumvarp hefur verið lagt fram. Heildarútgjöld og útgjaldarammar ráðuneyta verði bindandi fyrir næsta fjárlagaár og ekki hækkuð eftir á nema með jafn mikilli lækkun útgjalda annarra málaflokka. Að þessu loknu afgreiði Alþingi fjárveitingar til einstakra verkefna.

Verklag Alþingis við fjárlagagerðina hefur til þessa einkennst af nákvæmri skoðun á einstökum framlögum og möguleikum til að mæta óskum kjósenda um viðbótarframlög. Þetta verklag þarf að leggja af en þess í stað þarf Alþingi að einbeita sér að forsendum áætlaðra tekna og gjalda og tryggja að lagasetning sem tengist ríkisfjármálum sé í samræmi við sett efnahagsleg markmið og aðstæður í þjóðfélaginu.

Sé litið til áranna 1998 til og með 2011 kemur í ljós að útgjaldaheimildir hafa aukist í fjárukalögum að meðaltali um 5,4% frá fjárlögum viðkomandi árs, þegar vaxtagjöld ríkissjóðs eru undanskilin. Því þarf að þrengja hlutverk fjárukalaga þannig að þar verði ekki framlög til nýrra verkefna, aukins

umfangs eða að mæta rekstrarhalla. Útgjaldavandi stofnana eða verkefna ríkissjóðs verði leystur með aðgerðum innan fjárlagaársins eða í fjárlögum næsta árs. Í fjárlögum hvers árs verði að finna safnlið, eins konar varasjóð, sem fjármálaráðherra er heimilt að nota til þess að bregðast við ófyrirséðum eða óvæntum útgjöldum á fjárlagaári án þess að það raski útgjaldahlið fjárlaga. Þörf fyrir fjárauðulög ætti því ekki að vera fyrir hendi nema í afar fáum en líklega stórum tilfellum.

Í lögum nr. 88/1997, um fjárreiður ríkissjóðs er heimilt, að fengnu samþykki hlutaðeigandi ráðherra og fjármálaráðherra, að geyma ónýttar fjárveitingar í lok reikningsárs. Eins er heimilt að draga skuldir fyrra árs frá fjárveitingum ársins. Stofnunum ríkisins hefur verið leyft að nýta sér þessar heimildir til sveiflujöfnunar og hefur það leitt til bætts rekstrar. Þessar heimildir fjárreiðulaga eru mikilvægt tæki til aðhalds og stöðugleika í rekstri stofnana ríkisins en takmarka mætti þær við 10% af heildarfjárveitingu.

Loks þarf að skerpa ábyrgð forstöðumanns stofnunar og fagráðuneytis við að halda útgjöldum innan fjárlaga ársins. Fylgja þarf fast eftir að telji forstöðumaður hættu á að útgjöldin fari umfram heimildir vegna ófyrirséðra eða óvæntra útgjalda sem ekki er unnt að ráða við að óbreyttum fjárheimildum, beri honum að tilkynna það sínu ráðuneyti ásamt tillögum til úrbóta. Viðkomandi ráðuneyti metur erindi stofnunar og nær samkomulagi við forstöðumanninn um aðgerðir til að mæta vandanum. Sé þessu ekki fylgt ber ráðherra að áminna forstöðumann. Á þetta hefur skort.

Bætt og hraðari upplýsingavinnsla auðvelda umbætur og hraða ákvörðunum. Skylda þarf stofnanir til þess að senda fagráðuneyti sundurliðaða fjárhagsáætlun eigi síðar en 4 - 6 vikum fyrir upphaf árs og að ráðuneyti staðfesti hana áður en fjárlagaár hefst.

Góðir ráðstefnugestir.

Hagsmunir hins opinbera og atvinnulífs þegar kemur að umfangi hins opinbera og fjármögnun þess haldast í hendur. Ávallt ber að leitast við að hámarka afrakstur beggja aðila. Samstarf aðila vinnumarkaðarins og opinberra stjórnvalda þarf að formfesta betur.

Svo að vel takist til um umbætur í ríkisfjármálum þarf að horfa til allra aðila máls. Ein ákvörðun hefur áhrif á aðra. Það er t.d. erfitt fyrir forstöðumann stofnunar að mæta verulegri lækkun fjárheimildar innan fjárlagaársins hafi hann ekki fengið þau skilaboð með nægum fyrirvara svo að hann geti undirbúið aðgerðir með markvissum hætti.

Meiri vilji til ábyrgðar og til að standa við sameiginleg markmið er lykillinn að betri árangri í framkvæmd og gerð fjárlaga. Það verður að vera skýrt hver tekur ákvörðun og ber ábyrgð á henni og að ekki sé mögulegt að skjóta sér undan ábyrgð með því að ýta ákvörðuninni annað.

Ég þakka áheyrnina.