

NAUÐSYNLEGAR UMBÆTUR Í FJÁRMÁLUM HINS OPINBERA



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS



TILLÖGUR
SAMTAKA
ATVINNULÍFSINS
JÚNÍ 2010

NAUÐSYNLEGAR UMBÆTUR Í FJÁRMÁLUM HINS OPINBERA

Tillögur Samtaka atvinnulífsins

Júní 2010



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

RÍKISFJÁRMÁLUM VERÐUR AÐ KOMA Í LAG

Enginn þáttur hagstjórnar skiptir jafn miklu máli og jafnvægi í opinberum fjármálum og að hefja sem fyrst niðurgreiðslu skulda. Í riti þessu er að finna tillögur Samtaka atvinnulífsins um aðgerðir í ríkisfjármálum sem stuðlað geta að bættum árangri.

Því eru takmörk sett hversu mikið er hægt að auka skattheimtuna. Þannig munu ætlaðar tekjur ekki skila sér ef tekjustofnar stækka ekki með nýjum fjárfestingum og nýjum störfum. SA hafa lagt höfuðáherslu á að heillavænlegast sé að draga úr útgjöldum ríkisins og örva hagvöxt. Takist vel til mun atvinnulífið taka við sér og fjárfesta á ný. Það mun leiða til aukinna umsvifa og nýrra starfa sem skilar þjóðfélaginu auknum tekjum.

Því eru líka takmörk sett hvað hægt er að draga mikið saman þjónustu hins opinbera. Með hagræðingu og nýjum hugmyndum um skipulag þjónustunnar er hins vegar hægt að lækka útgjöld ríkisins án þess að skerða lífskjör borgaranna. Grundvallar skipulagsbreytingar á uppbyggingu opinberrar þjónustu krefjast stefnufestu af hálfu stjórnvalda. Jafnframt er mikilvægt að byggja upp skilning á nauðsyn breytinga meðal veitenda og neytenda þjónustunnar. Lakari kostur til að lækka útgjöld er að þrengja að núverandi starfsemi sem fyrr en síðar mun draga úr þjónustunni og gæðum hennar.

SA hafa á undanförunum mánuðum átt gott samstarf við sérfróða aðila um leiðir til að bæta stöðu ríkissjóðs. Þar má nefna Félag forstöðumanna ríkisstofnana, Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands, Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga og Læknafélag Reykjavíkur. SA hafa bæði efnt til opinna funda um málefnið og lagt mikla vinnu til greiningar á stöðu ríkisfjármála.

SA efna til morgunverðarfundar um umbætur í fjármálum ríkisins, miðvikudaginn 16. júní, þar sem skýrsla þessi er lögð fram. SA vilja stuðla að sem mestri samstöðu um áherslur til að ná fram nauðsynlegri lækkun útgjalda með breyttu skipulagi opinberrar þjónustu, þar sem kappkostað er að varðveita gæði hennar.

ÁHERSLUR ATVINNULÍFSINS

Grundvallarforsenda þess að unnt verði að sækja fram til bættra lífskjara er að dregið verði úr útgjöldum hins opinbera og fjármunir þess nýttir betur. Of miklar skattaálögur á fyrirtæki og einstaklinga draga úr hagvexti. Fjármál hins opinbera hafa áhrif á verðbólgu og vexti og þar með á hagvöxt, sköpun starfa og kaupmátt launa.

Gerbreyta þarf vinnubrögðum við fjárlagagerð eigi árangur í lækkun útgjalda hins opinbera að nást. Ákvarða þarf útgjaldaramma einstakra málaflokka til a.m.k. fjögurra ára í senn og vanda undirbúning ákvarðana og framkvæmda til að áform um skipulagsbreytingar, hagræðingu og sparnað í ríkisrekstri nái fram að ganga.

Taka þarf skipulag heilbrigðisþjónustu til gagngerrar endurskoðunar. Auka þarf hlutverk heilsgæslunnar sem fyrsta viðkomustað sjúklings og skapa meira svigrúm fyrir einkaaðila til þess að koma að rekstri heilbrigðisstofnana. Koma þarf á samkeppni meðal þeirra sem veita heilbrigðisþjónustu til þess að viðhalda gæðum þjónustunnar og þjónustuviljanum og hvetja til framþróunar og úrbóta.

Lækka þarf kostnað á nemanda í íslensku skólakerfi með því að gera skipulag grunnskóla, framhaldsskóla og háskóla markvissara. Þrátt fyrir að útgjöld til menntamála á Íslandi séu hærri en í öðrum OECD ríkjum sem hlutfall af landsframleiðslu þá skilar það sér ekki sem skyldi í árangri í menntun. Menntunargestig landsmanna 25-64 ára er töluvert undir meðaltali OECD ríkja.

Breytinga er þörf á félagslega tryggingakerfinu þannig að það samræmist betur núverandi efnahagsaðstæðum og að komið sé í veg fyrir misnotkun. Bótakerfin mega ekki draga úr vilja fólks til þátttöku á vinnumarkaði né ýta undir neikvæð áhrif skattheimtu. Að óbreyttu verður innan fárra ára að velja milli hækkunar á lífeyrisaldri og skerðingar á lífeyrisgreiðslum. Þjóðin eldist og fjölmennir árgangar eftirstriðsáranna eru að ná eftirlaunaaldri.

Einfalda þarf og bæta opinbert regluverk í þágu atvinnulífs og almennings. Það styrkir samkeppnistöðu atvinnulífsins og eykur lífsgæði almennings að fækka reglum og gera þær markvissari, gera framkvæmd reglna sem minnst íþyngjandi, samnýta upplýsingar og samþætta opinbera þjónustu og eftirlit.

Sveitarfélög verða að setja sér haldgóðar fjármálareglur sem tryggja eftir föngum hallalausan rekstur þeirra. Fjárhagur flestra sveitarfélaga þolir ekki lausatök og mikilvægt er að sveitarfélög sæki leiðir til hagræðingar í reynslu hjá hverju öðru. Breytileiki í kostnaði sveitarfélaga á hvern íbúa er mikill sem sýnir að verulegt svigrúm er fyrir bættan rekstrarárangur.

EFNISYFIRLIT

Ríkisfjármálum verður að koma í lag	3
Áherslur atvinnulífsins	4
1. Jafnvægi í ríkisfjármálum	7
Markmið um jöfnuð í ríkisfjármálum 2013	8
2. Bætt gerð og framkvæmd fjárlaga	12
Fjárlagaferlið og styrking þess	12
Meðferð Alþingis á fjárlagafrumvarpi	14
Meðferð umframútgjalda	15
Framkvæmd fjárlaga	16
3. Heilbrigðismál	18
Hlutverk heilsugæslunnar	18
Þrískipt hlutverk Landspítalans	20
Önnur heilbrigðisþjónusta	21
Samkeppni – leið til sparnaðar og aðhalds	21
Aukin ábyrgð á eigin heilsu	22
Hversu miklum sparnaði má ná?	23
4. Mennta- og menningarmál	24
Markvissara skipulag framhaldsskóla	25
Starfsmenntun	27
Breytt skipulag háskóla	28
Rannsóknir og nýsköpun	30
Ríkisútvarpið	31
5. Félagslega tryggingakerfið	32
Hækkun lífeyrisaldurs samhliða auknum ævilíkum	32
Breytinga er þörf á tryggingakerfinu	33
Almannatryggingar	34
Tillögur um nýskipan almannatrygginga	35
Atvinnuleysistryggingar	36
Örorka og starfsendurhæfing	37
6. Önnur mál ríkisins	38
Einföldun opinbers regluverks	39
7. Fjármál sveitarfélaga	41
Fjármálareglur algengar utan Íslands	43
8. Lokaorð – framtíðarsýn	44

1. JAFNVÆGI Í RÍKISFJÁRMÁLUM

- Hvergi má hvika frá markmiðum um jöfnuð í opinberum fjármálum árið 2013
- Svigrúm til skattahækkana á árunum 2009-2011 er fullnýtt
- Markmiðum um bætta afkomu ríkissjóðs 2011 verður að ná með gjaldalækkunum.
- Árlegur hagvöxtur þarf að vera um 5% eigi jöfnuður í ríkisfjármálum að nást 2013
- Skortur á samstöðu í ríkisstjórn seinkar viðsnúningi í efnahagslífinu og hagvexti
- Stjórnvöld og atvinnulíf verða að sameinast um raunverulegar aðgerðir til að örva hagvöxt.

Hrun fjármálakerfisins og efnahagssamdráttur í kjölfarið ollu því að svo mikill halli myndaðist á ríkissjóði að greiðslufall hans blasti við innan fárra ára yrði ekkert að gert. Í samstarfsáætlun Íslands og Alþjóða gjaldeyrissjóðsins (AGS) sem samþykkt var sem þingsályktun þann 5. desember 2008 voru sett markmið í ríkisfjármálum fyrir árin 2009-2013. Jafnvægi í ríkisfjármálum er ein lykilforsenda fyrir endurreisn efnahagslífsins og jafnvægis í efnahagsmálum, þ.e. stöðugu verðlagi, lágum vöxtum og styrkingu gengis krónunnar. Í samstarfsáætluninni er gert ráð fyrir að frumjöfnuður ríkissjóðs, sem skilgreindur er sem jöfnuður án vaxtatekna og vaxtagjalda, verði orðinn jákvæður árið 2011 og að heildarjöfnuður ríkissjóðs verði orðinn jákvæður árið 2013.

Til þess að flýta fyrir og treysta efnahagslegan bata var stöðugleikasáttmáli aðila vinnumarkaðarins, ríkisstjórnarinnar og sveitarfélaga undirritaður þann 25. júní 2009. Markmið sáttmálans var að skapa skilyrði fyrir sóknarfærum í atvinnulífinu, nýjum fjárfestingum, auknum umsvifum, fjölgun starfa, minna atvinnuleysi og meiri verðmætasköpun. Í sáttmálanum var fjallað um hvernig draga skuli úr hallarekstri ríkissjóðs með lækkun útgjalda og hækkun skatta næstu árin. Gert var ráð fyrir því að skattahækkanir brúðu að hámarki 45% af fjárförf til aðlögunar í ríkisfjármálum á tímabilinu 2009 – 2011 og að hlutfall skatta í aðlöguninni færi lækkandi á tímabilinu. Þá voru í sáttmálanum sett ákveðin viðmið um lækkun vaxta, endurreisn bankakerfisins og afnám gjaldeyrishafta í áföngum.

Verkefnið um jöfnuð í ríkisfjármálum, og síðan rekstrarafgang til þess að greiða niður skuldir, er stærra en svo að aðgerðir til hækkunar skatta eða lækkunar útgjalda dugi til einar og sér. Verkefnið verður ekki leyst án verulegs hagvaxtar á komandi árum. Því er sérstaklega mikilvægt að tryggja eðlilegt fjárflæði milli Íslands og annarra landa með opnum aðgangi að erlendu lánsfé, fjárfestingum og uppbyggingu í útflutningsgreinum. Það styrkir gengi íslensku krónunnar sem er lykilatriði til þess að koma starfsemi fyrirtækja í ásættanlegt horf og bæta lífskjör. Mikil fjárhagsleg endurskipulagning í atvinnulífinu er hafin og brýna nauðsyn ber til þess að bæta starfsskilyrði fyrirtækja.

MARKMIÐ UM JÖFNUÐ Í RÍKISFJÁRMÁLUM 2013

Í skýrslu fjármálaráðherra um ríkisfjármál 2009-2013, sem lögð var fram á Alþingi í júní 2009, er aðlögunarþörf að jöfnuði í ríkisfjármálum metin 119 ma.kr. fyrir tímabilið 2009-2011 og 179 ma.kr. fyrir allt tímabilið til 2013. Frá þeim tíma hefur aðlögunarþörfin aukist nokkuð m.a. vegna nýrra eða aukinna útgjalda ríkissjóðs. Þannig kynnti fjármálaráðherra fljótlega eftir að áætlunin var kynnt að aðlögunarþörfin hefði aukist um 25 ma.kr. eða í 144 ma.kr. á tímabilinu.

Frá miðju ári 2009 hafa stjórnvöld gripið til margvíslegra aðgerða til að lækka útgjöld og hækka tekjur ríkisins. Fjármálaráðuneytið metur að aðgerðir árána 2009-2010 lækki útgjöld ríkissjóðs í fjárlögum 2010 um ríflega 52 ma.kr. frá því sem ella hefði orðið, eða um 3,2% af landsframleiðslu. Samtök atvinnulífsins hafa, m.a. á grundvelli upplýsinga í skattafrumvörpum ríkisstjórnarinnar og nefndarálitum meirihlutans á Alþingi, áætlað að skattahækkunar árána 2009 og 2010 skili ríkissjóði tæplega 70 ma.kr. meiri tekjum á árinu 2010 en að óbreyttum skattstofnum eða 4,5% af landsframleiðslu. Þessar aðgerðir hafa þó ekki nýst að fullu vegna veltusamdráttar og aukinna útgjalda. Þannig jukust skatttekjur einungis um 50 m.kr. milli ára og í stað þess að lækka þá jukust gjöld ríkissjóðs um 2 ma.kr. Halli ríkissjóðs á fjárlögum 2010 nemur 100 ma.kr. og lækkaði úr 153 ma.kr. í fjárlögum fyrir árið 2009.

Samkvæmt framangreindu mati fjármálaráðuneytis og Samtaka atvinnulífsins skiptast áhrif aðgerða frá miðju ári 2009 til lækkunar á halla ríkissjóðs í fjárlögum 2010 þannig að skattahækkunar standa fyrir um 58% af heild en útgjaldalækkunar standa einungis fyrir um 42%. Samtök atvinnulífsins leggja áherslu á að svigrúm til skattahækkana sé fullnýtt á tímabilinu 2009-2011 og að bættri afkomu ríkissjóðs árið 2011 verði að ná með gjaldalækkunum. Auk þess er reiknaður tekjuauki frekari skattahækkana líklegur til að hverfa að stórum hluta vegna samdráttar í efnahagslífinu sem þær hækkunar óhjákvæmilega leiða af sér.

Þessi talnahlutföll hafa oddvitar ríkisstjórnarinnar véfengt og vísað til opinberra talna, sem e.t.v. eiga rætur að rekja til greinargerðar AGS við aðra endurskoðun samstarfsáætlunar Íslands og sjóðsins frá 8. apríl sl. Þar kemur fram að AGS metur aðgerðir stjórnvalda til lækkunar útgjalda í fjárlögum 2010 til 3,2% af landsframleiðslu, líkt og fjármálaráðuneytið, en að áhrif skattahækkana svari til 2,4% af landsframleiðslu eða sem nemur um 40 ma.kr.

Mat AGS virðist byggja á nettóáhrifum skattbreytinga á skatttekjur, þ.e. að teknu tilliti til samdráttar í eftirspurn. Ennfremur virðist AGS ekki taka með í sinn reikning þær skattahækkunar sem tóku gildi á síðari hluta ársins 2009 og komu ekki að fullu til framkvæmda fyrr en á þessu ári. AGS tekur því

aðeins mið af hluta skattahækkanna auk þess að meta nettóáhrif þeirra en aðgerðir á gjaldahlíð eru metnar brúttó. AGS metur því augljóslega aðgerðirnar með ólíkri aðferð eftir því hvort um er að ræða gjaldalækkanir eða skattahækkanir. Þetta er dæmi um skort á samræmdum upplýsingum um ríkisfjármál, mati á stöðu þeirra og áhrifum breytinga. Úr því þarf að bæta hið fyrsta.

Gert er ráð fyrir því að þriðju endurskoðun á samstarfsáætlun ríkisstjórnarinnar og AGS ljúki fyrir mitt ár 2010. Liður í þeirri endurskoðun er að fara yfir forsendur í ríkisfjármálum. Samkvæmt fjárlögum 2010 er tekjuhalli áætlaður um 100 ma.kr. sem svarar til 6,3% af áætlaðri landsframleiðslu ársins. Frumhali ríkissjóðs, þ.e. án vaxtatekna og vaxtagjalda, er áætlaður 37 ma.kr. sem svarar til 2,3% af landsframleiðslu. Til þess að ná yfirlýstum markmiðum um jafnvægi í ríkisfjármálum er þörf á aðgerðum til að bæta afkomu ríkissjóðs sem nema að lágmarki um 50 ma.kr. í fjárlögum 2011 eða 3% af landsframleiðslu og um 2% af landsframleiðslu hvort ár 2012 og 2013.

Greiðslugrunnur, % af landsframleiðslu	2007	Áætlun 2008	Áætlun 2009	Spá 2010	Spá 2011	Spá 2012	Spá 2013	Spá 2014
Heildartekjur	34,6	30,1	27,6	28,1	29,4	30,9	31,4	31,8
þ.a. frumtekjur	32,8	27,5	24,7	25,9	27,3	28,7	29,1	29,7
Heildarútgjöld	28,2	30,6	34,5	33,6	32,1	31,0	29,4	29,2
þ.a. frumútgjöld	26,9	28,7	31,5	28,3	26,8	25,6	24,3	24,5
Heildarjöfnuður	6,3	-0,5	-6,8	-5,5	-2,7	-0,2	2,1	2,6
Frumjöfnuður	5,8	-1,3	-6,7	-2,4	0,6	3,0	5,1	5,1
Hagvöxtur		1,0	-6,5	-3,0	2,3	2,4	2,6	4,0

Tafla 1:
Samstarfsáætlun
Íslands og AGS
um jöfnuð í
ríkisfjármálum.

Heimild: IMF, Second Review Under the Stand-By Arrangement, 8. apríl 2010

Búast má við að nettó vaxtagjöld ríkissjóðs taki óverulegum breytingum á næstu árum og verði um eða yfir 60 ma.kr. á ári. Þá er ólíklegt, að gefnum opinberum spám um 2-3% hagvöxt, að greiðslur til atvinnuleysisbóta breytist verulega á komandi árum, sérstaklega þegar litíð er til nauðsynjar þess að draga úr opinberum útgjöldum. Eftir standa ríkisútgjöld að fjárhæð um 440 ma.kr. sem lækka þarf sem nemur 100 ma.kr. tekjuhalla ríkissjóðs eða um tæplega fjórðung á næstu 2-3 árum.

Útgjöld ríkisins til menntamála, heilbrigðismála, almannatrygginga og annarra velferðarmála nema um 270 ma.kr. Lækkun útgjalda til þessara málaflokka, sem einhverju nemur, verður ekki náð nema með fækkun starfa eða lækkun bótafjárhæða. Útgjöld til annarra málaflokka nema um 170 ma.kr. og þótt þar kunni að vera auðveldara að ná fram lækkun útgjalda eru því takmörk sett.

Þá liggur fyrir að greiðslur ríkisins til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) eru vanmetnar í fjárlögum 2010. Skuldbindingar umfram eignir hjá B-deild LSR og lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga námu 358 ma.kr. í árslok 2009. Í A-deild LSR var heildarstaðan neikvæð um 51 ma.kr. á sama tíma og samkvæmt lögum þarf að hækka iðgjald launagreiðenda svo sjóðurinn geti staðið undir greiðslu á skuldbindingum sínum.

Samtök atvinnulífsins telja einsýnt, m.a. í ljósi þeirra miklu skattahækkana sem hafa verið lögfestar, að aðgerðir í ríkisfjármálum til bættrar afkomu ríkissjóðs munu í fjárlögum 2011 nær eingöngu afmarkast við gjaldahlið fjárlaga. Óraunhæft er að ætla að jöfnuði í ríkisfjármálum verði náð á næstu árum með skattahækkunum eða útgjaldalækkun einum saman. Jöfnuði verður ekki náð nema með auknum hagvexti. Ríkisútgjöld hafa tilhneigingu til að vaxa af ýmsum náttúrulegum ástæðum, eins og fjölgun lífeyrisþega og auknum ævilikum. Í ljósi reynslu undangenginna ára þarf um 1% hagvöxt til að mæta árlegri náttúrulegri aukningu ríkisútgjalda. Lauslega má áætla að um 30% hagvaxtar skili sér í auknum tekjum ríkissjóðs eða um 5 ma.kr. fyrir hverja prósentu hagvaxtar.

Því miður hafa áform um mikilvægar framkvæmdir dregist verulega frá því sem gert var ráð fyrir í stöðugleikasáttmálanum. Afstaða ríkisstjórnarinnar til uppbyggingar í atvinnumálum hefur orsakað tafir við framgang fjölmargra framkvæmda. Ýmis ný verkefni á sviði orkuvinnslu og orkunýtingar hafa tafist m.a. vegna dráttar á staðfestingu umhverfismats suðvesturlínu, höfnun á skipulagi hreppa við Neðri-Þjórsá, óraunhæfra hugmynda um skattheimtu á orku-frekan iðnað, langdreginnar óvissu um heimild til erlends eignarhalds á HS Orku og röskunar samstarfs við Alcoa um uppbyggingu við Bakka. Stór verkefni til atvinnusköpunar á borð við einkarekin sjúkrahús hafa mætt andstöðu ríkisstjórnarinnar. Þá hefur áformum stjórnvalda um opinberar framkvæmdir í samgöngum og viðhaldi bygginga seinkað verulega.

Vextir hafa lækkað mun hægar en vonast var til og vaxtamunur milli Íslands og nálægra landa er allt of hár og dregur úr vilja, getu og frumkvæði fyrirtækja til fjárfestinga og sköpunar starfa. Gjaldeyrishöftin eru enn við lýði og valda ómældum skaða. Þau koma m.a. í veg fyrir að fyrirtæki geti endurfjármagnað lán sín og vekja efasemdir erlendra fjárfesta um að hér sé rekið hagkerfi að vestrænni fyrirmynd.

Allt leiðir þetta til þess að viðsnúningi í efnahagslífinu seinkar og hagvöxtur verður minni en áður var vænst. Núverandi spár gera ráð fyrir um 2,5% árlegum hagvexti að jafnaði næstu árin sem er hvergi nægjanlegt. Árlegur hagvöxtur þyrfti að vera 5% svo að einhver von sé til þess að ná jöfnuði í ríkisfjármálum á næstu árum. Að öðrum kosti mun ríkissjóður halda áfram að safna skuldum og hætta er á að mikið atvinnuleysi festist í sessi. Stjórnvöld, sveitarfélög og atvinnulíf verða því að sameinast um raunverulegar aðgerðir til að örva hagvöxt á komandi árum.

2. BÆTT GERÐ OG FRAMKVÆMD FJÁRLAGA

- Ríkisstjórnin leggi fram á vorþingi stefnumörkun í ríkisfjármálum og rammafjárlög til fjögurra ára
- Alþingi afgreiði markmið ríkisfjármála og útgjöld til fjögurra ára á vorþingi, útgjöld ráðuneyta í byrjun haustþings og fjárveitingar til verkefna í framhaldinu
- Hlutverk fjárukalaga verði þrengt og tekið fyrir framlög til nýrra verkefna, aukins umfangs eða rekstrarhalla í fjárukalögum
- Eftirlit með framkvæmd fjárlaga verði hert og heimildir til að flytja óráðstafaðar fjárheimildir milli ára þrengdar

Um langt skeið hefur gengið erfiðlega að halda útgjöldum ríkissjóðs innan þeirra marka sem stjórnvöld hafa lagt upp með. Fjölmarginir hópar gera tilkall til aukinna ríkisútgjalda sérstaklega þegar hagvöxtur leiðir til aukinna ríkistekna. Hrun bankanna haustið 2008 hefur að auki leitt til verulegs samdráttar í tekjum ríkissjóðs. Útgjaldavanda má fleyta á undan sér ef tekjurnar eru nægar og fara vaxandi en hann verður erfiðari úrlausnar þegar tekjurnar fara þverrandi. Vandi ríkissjóðs hefur alltaf falist í því að útgjaldarammar og áætlanir hafa þanist út í fjárlagaferlinu. Útgjaldamarkmið ríkisstjórnar við upphaf fjárlagaferlis hafa látið undan síga við hvert stig ákvarðana í ríkisstjórn, í meðförum Alþingis og loks í meðförum ráðuneyta og stofnana á fjárlagaári. Ríkisendurskoðun orðar það svo í skýrslu sinni um framkvæmd fjárlaga 2006: „þegar öllu er á botninn hvolft felst vandamálið í agaleysi allra aðila, bæði forstöðumanna sem hlut eiga að máli og stjórnenda þeirra ráðuneyta sem forstöðumennirnir heyra undir. Brýnt er að stofnanir og ráðuneyti sem hlut eiga að máli bregðist við þessum vanda og ráði sem fyrst bót á honum.“

FJÁRLAGAFERLIÐ OG STYRKING ÞESS

Með innleiðingu rammafjárlagagerðar upp úr 1990 komst meiri agi á ríkisfjármálin. Ríkisstjórnin tók í upphafi fjárlagaferlisins ákvörðun um útgjaldaramma skiptan á ráðuneyti og var viðkomandi ráðherra ætlað að forgangsraða og skipta útgjöldum ráðuneytisins á stofnanir og verkefni. Þetta kallaði á niðurskurð þar sem ramminn var yfirleitt lægri en svokölluð „bundin útgjöld“ ráðuneytisins. Flestum ráðherrum reyndist það þrautin þyngri og þrýstu þeir á um auknar heimildir til útgjalda og varð nokkuð ágengt áður en fjárlagafrumvarp var lagt fram á Alþingi. Ríkisstjórnin, en ekki ráðuneyti eða stofnanir, lagði fram beiðnir til fjárlaganefndar og Alþingis um frekari útgjöld ef ástæða var til.

Þetta ferli var tímafrekt og kallaði gjarnan á átök á ríkisstjórnarfundum þar sem ákvarðanir voru teknar. Því var sett á fót fjögurra ráðherra ríkisfjármálanefnd, þar sem m.a. sátu fjármálaráðherra og formenn stjórnarflokkanna, sem gerði tillögur til ríkisstjórnar um útgjaldaramma og breytingar á þeim í fjárlagaferlinu. Starf ríkisfjármálanefndar gerði það að verkum að lítil umræða um fjárlög átti sér stað í ríkisstjórn því meginákvarðanir höfðu verið teknar í nefndinni. Ráðherrar, sem voru óánægðir, máttu sín lítils og með meiri aga í þinginu gekk þeim ekki að koma auknum fjárheimildum fram þar.

Vandinn var samt ekki leystur því stofnanir stofnuðu til útgjalda umfram heimildir fjárlaga og ný verkefni voru ákveðin og fjármögnuð á fjárukalögum sem samþykkt voru seinni hluta árs. Halli á milli ára var oftast en ekki leystur með viðbótarfjárheimild í fjárukalögum síðar. Tekjur höfðu tilhneigingu til þess að verða hærri en tekjuspá fjárlaga og hægt var að skila góðum afgangi þrátt fyrir aukin útgjöld.

Eitt brýnasta 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. Í þessu sambandi má horfa til þeirra reglna og viðmiða sem best tíðkast hjá nálægum þjóðum.

Fyrst ber að huga að pólitísku samkomulagi allra ráðherra ríkisstjórnar um vel skilgreind markmið í ríkisfjármálum sem haldast í hendur við efnahagsleg markmið. Jafnframt er mikilvægt að allir ráðherrar ríkisstjórnar komi að ákvörðun um útgjaldaramma næsta árs og til lengri tíma.

Leggja þarf aukna áherslu á gerð langtímaáætlunar, þ.e. ramma um fjárlög til þriggja ára umfram fjárlagaár. Sú gjaldaáætlun yrði að vera sundurliðuð á ráðuneyti eftir hagrænni skiptingu, þ.e. rekstrarútgjöld, tilfærsluútgjöld, stofnkostnaður og vextir. Fjögurra ára áætlanir í ríkisfjármálum eru grundvöllur þess að unnt sé að vanda vel til verka við hagræðingu og endurskipulagningu í opinberum rekstri.

Brýnt er að ríkisstjórnin leggi fram á vorþingi stefnumörkun í ríkisfjármálum og rammafjárlög til næstu fjögurra ára þar sem útfærð er stefna um tekjur og gjöld í samræmi við efnahagsleg markmið ríkisstjórnar. Rammi um heildarútgjöld til fjögurra ára fyrir hvert ráðuneyti feli í sér áætlaðar launa- og verðlagsbreytingar þannig að bregðast verði við frávikum. Það er t.d. auðveldara að verjast ásókn í ný útgjöld ef ákvörðun er tekin af ríkisstjórn um að til lengri tíma litið verði tekjur umfram áætlun lagðar til hliðar og nýttar til sveiflujöfnunar.

Í fjárlagafrumvarpi sem lagt er fram á Alþingi í byrjun haustþings þarf að vera langtímaáætlun brotin niður á hvert verkefni og stofnun. Það myndi gefa stofnunum og ráðuneytum stöðugra umhverfi, bæta áætlanagerð þeirra og auka líkur á að áætlanir standist. Stefna stjórnvalda verður líka skýrari og erfiðara að taka skyndiákvæðanir vegna stundarhagsmuna. Langtímaáætlunin verður síðan sterkara stjórtæki eftir því sem hún er nákvæmar brotin niður á svið eða verkefni.

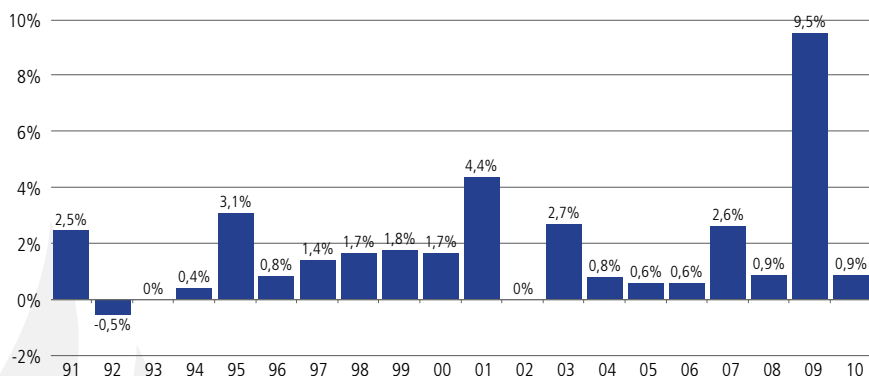
Hver ráðherra verður að axla ábyrgð á sínum hluta og standa vörð um útgjaldarammann og langtímaáætlun í ríkisfjármálum. Rjúfi einhver ráðherrann samstöðuna eða skjóti sér undan ábyrgð hafi það fyrirfram gefnar pólitískar afleiðingar í för með sér fyrir hann. Keðja sameiginlegra ákvæðana og ábyrgðar verður síðan að vera ljós á öllum stigum stjórnkerfisins.

MEÐFERÐ ALÞINGIS Á FJÁRLAGAFRUMVARPI

Alþingi setur fjárlög og er í lykilhlutverki við gerð og framkvæmd þeirra. Verklag Alþingis við fjárlagagerðina hefur til þessa einkenst af nákvæmri skoðun á einstökum framlögum og möguleikum til að mæta óskum kjósenda um viðbótarframlög. Að þessu leyti er Alþingi að setja sig í spor framkvæmdavaldsins. 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. Mynd 1 sýnir breytingar á fjárlagafrumvarpi í meðförum Alþingis sem hlutfall af upphaflegu frumvarpi fyrir árin 1991-2010. Breytingar Alþingis eru að jafnaði 1,4% á ári að undanskildu árinu 2009 þegar breytingin varð 9,5%

Mynd 1.
Breytingar
fjárlagafrumvarps
í meðförum
Alþingis.

Hlutfallsleg aukning gjalda í fjárlögum frá fjárlagafrumvarpi.



Heimild: Fjárlög og fjárlagafrumvarp 1991-2010

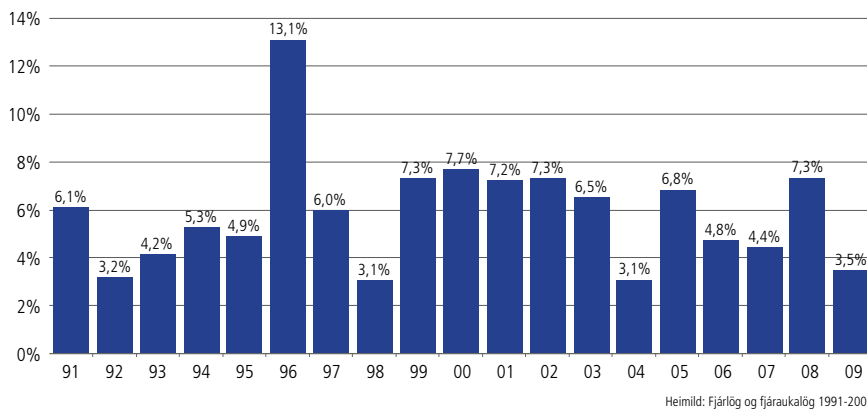
vegna óvenjulegra aðstæðna, þ.e. stórukinna vaxtagjalda og aukinna útgjalda vegna atvinnuleysis. Athyglisvert er að breytingarnar eru langmestar á kosningaárum til Alþingis eða 2,5% að meðaltali á árunum 1991-2007.

Til þess að treysta fjárlagaferlið og markmið stjórnvalda í ríkisfjármálum er mikilvægt að Alþingi afgreiði markmið ríkisfjármála og heildarútgjöld til fjögurra ára á vorþingi. Alþingi afgreiði síðan útgjaldaramma ráðuneyta til fjögurra ára í byrjun haustþings þegar fjárlagafrumvarp hefur verið lagt fram. Heildarútgjöld og útgjaldarammar ráðuneyta verði bindandi fyrir næsta fjárlagaár og ekki breytt eftir á nema með jafn mikilli lækkun annarra málaflokka. Að þessu loknu fari Alþingi yfir fjárveitingar til einstakra verkefna.

MEÐFERÐ UMFRAMÚTGJALDA

Frumvarp til fjárlagalaga er oftast lagt fram á Alþingi á haustþingi fljótlega á eftir fjárlagafrumvarpi næsta árs. Fjárlagalög eru gjarnan samþykkt í desember viðkomandi árs. Enginn rammi eða markmið um umfang gildir fyrir fjárlagalög. Mynd 2 sýnir hlutfall fjárlagalaga af fjárlögum. Tölurnar eru á greiðslugrunni öll árin til þess að draga úr áhrifum af endurmati innan ársins svo sem á lífeyrisskuldbindingum og vöxtum. Meðaltal fjárlagalaga á þennan mælikvarða er 5,6% af fjárlögum fyrir árin 1991 til 2008 að árinu 1996 undanskildu. Athygli vekur að það er fjórfalt hærra hlutfall en hækkun fjárlagafrumvarps í meðförum Alþingis (sjá mynd 1).

Útgjöld í fjárlagalögum í hlutfalli við fjárlög.



Mynd 2.
Mismunur
fjárlaga og ríkis-
reiknings.

Í lögum nr. 88/1997, um fjárreiður ríkissjóðs er heimild til þess að flytja fjárheimildir milli einstakra rekstrarverkefna hvers ríkisaðila í A-hluta. Ennfremur 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 bættis rekstrar. Ástæða er til að þrengja þessa heimild fjárreiðulaga, t.d. takmarka hana við 10% af heildarfjárveitingu, án þess að það dragi úr gildi heimildanna sem tæki til aðhalds og stöðugleika í rekstri stofnana ríkisins. Einnig þarf að skerpa ábyrgð forstöðumanns stofnunar og fagráðuneytis við að halda útgjöldum innan fjárlaga ársins með því að nýta heimild starfsmannalaga til áminningar í ríkari mæli.

Jafnframt er ástæða til að skilgreina hlutverk fjáraulalaga þrengra en nú er gert. Tekið verði fyrir framlög til nýrra verkefna, aukins umfangs eða rekstrarhalla í fjáraulalögum. 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. Ráðstöfun af safnliðnum verði háð ströngum skilyrðum. Þörf fyrir fjáraulalög ætti því ekki að vera fyrir hendi nema í afar fáum en líklega stórum og mjög mikilvægum tilfellum.

FRAMKVÆMD FJÁRLAGA

Í 41. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að ekkert gjald megi greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraulalögum. Engu að síður eru mörg dæmi um að útgjöld stofnana séu umfram fjárheimildir, gjarnan ár eftir ár. Hallinn safnast upp uns hann er orðinn óviðráðanlegur og er leystur í fjáraulalögum. Við þessu þarf að bregðast.

Almennt gildir að forstöðumaður stofnunar er ábyrgur fyrir því að reksturinn sé innan heimilda fjárlaga. 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.

Stofnanir ríkisins eru margar og fjölbættar. Þær eru einnig smáar og þar af leiðandi ekki allar í stakk búnað til þess að takast á við þær kröfur sem gerðar eru til stjórnunar, sérstaklega fjármálastjórnunar. Tæplega 150 stofnanir hafa færri en 30 starfsmenn og einungis tvær stofnanir hafa fleiri starfsmenn en 600. Færri, stærri og öflugri stofnanir, jafnvel þótt starfsemi þeirra væri fjölbættari, hefðu betri möguleika til að standa þær fjárhagslegu kröfur sem gerðar eru til þeirra.

Bætt og hraðari upplýsingavinnsla myndi gera umbætur auðveldari og hraða ákvörðunum. Skylda þarf stofnanir til þess að senda sínu fagráðuneyti sundurliðaða fjárhagsáætlun eigi síðar en 4 - 6 vikum fyrir upphaf árs og að ráðuneyti staðfesti hana áður en fjárlagaár hefst. Heppilegt væri að eftirlit með framkvæmd fjárlaga af hálfu fjármálaráðuneytis væri á höndum fjárlagaskrifstofu sem hefur yfir að ráða öllum forsendum að baki fjárheimilda í fjárlögum.

Vanda þarf undirbúning að sameiningu stofnana en of mörg dæmi eru um, að sameining stofnana leiði til meiri kostnaðar en áður. Það á að vera óþarfi ef rétt er staðið að málum í upphafi. Þegar stofnun er sett á fót um nýtt verkefni mætti setja umfanginu eitthvert lágmark. Að öðrum kosti yrði nýtt verkefni falið starfandi stofnun. Þá mætti, í ríkari mæli en nú er, hvetja stofnanir til þess að koma sér saman um sameiginlega afgreiðslu, símsvörun, fjármálaþjónustu og önnur sambærileg verkefni.

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.

3. HEILBRIGÐISMÁL

- 30-40% lækkun kostnaðar í heilbrigðiskerfinu er möguleg að mati OECD
- Endurskipuleggja þarf heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað sjúklinga
- Skilgreina og afmarka þarf hlutverk Landspítalans betur
- Auka þarf fjölbreytni og fá fleiri einkaaðila í hóp þeirra sem veita heilbrigðisþjónustu
- Samkeppni er heppilegasta aðferðin til sparnaðar og aðhalds
- Kaup ríkisins á heilbrigðisþjónustu verði fjármögnuð af sjúkratryggingum
- Hvetja ber til aukinnar ábyrgðar á eigin heilsu

Ástand heilbrigðismála á Íslandi er með því besta sem gerist í heiminum. Þar kemur ýmislegt til, ekki síst góður efnahagur samanborið við mörg önnur lönd jafnvel eftir hrun fjármálakerfisins og þá lífskjararýrnun sem því fylgdi. Samfélagið er tiltölulega einsleitt og fámennt og hefur á að skipa góðu og vel menntuðu heilbrigðisstarfsfólki. Kostnaður heilbrigðiskerfisins á Íslandi er hins vegar mjög mikill í alþjóðlegum samanburði og skilvirkni er ábótavant.

Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD) hefur á undanförunum árum unnið mikið starf á sviði heilbrigðismála og gefið út yfirgripsmiklar skýrslur um málefnið. Stofnunin gerði úttekt á heilbrigðiskerfinu á Íslandi og birti skýrslu þar um árið 2008. OECD kemst að þeirri niðurstöðu að breytingar til aukinnar hagkvæmni íslenska heilbrigðiskerfisins geti skilað 30-40% lækkun kostnaðar og er sú niðurstaða fengin með samanburði við önnur ríki sem veita sambærilega þjónustu með lægri tilkostnaði. Að mati OECD er heilbrigðiskerfið á Íslandi yfirmannað í samanburði við önnur lönd og hlutur einkaaðila er of lítill. Heilbrigðisþjónusta sé í of miklum mæli veitt af dýrum þjónustuaðilum, á of háu tækni- og þjónustustigi og samkeppni sé ekki nægjanleg á milli þeirra sem þjónustuna veita. Kostnaðarpátttöku sé ekki beitt nægilega markvisst til þess að hafa áhrif á eftirspurn og lyfjaverð og dreifingar-kostnaður sé of hár. Hér er um háar fjárhæðir að tefla og markvissa gagnrýni sem vert er að taka alvarlega.

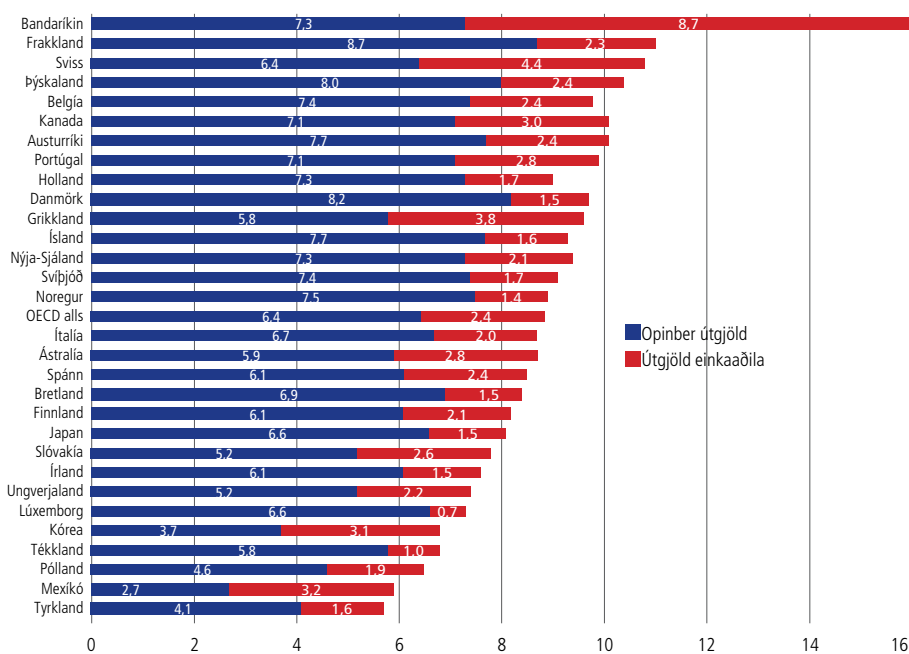
HLUTVERK HEILSUGÆSLUNNAR

Það liggur fyrir að heilsugæslan er ekki nægjanlega öflug og veitir ekki nægjanlega breiða þjónustu sem fyrsti viðkomustaður sjúklings. Mikil tilhneiging er til þess leita beint til sérfræðinga eins og sést á mismunandi tíðni heimsókna á milli heilsugæslustöðva á landsbyggðinni og á höfuðborgarsvæðinu. Sjúkrahús, slysamóttaka og aðrar deildir

Útgjöld til heilbrigðismála í hlutfalli við verga landsframleiðslu (VLF) árið 2007.

Mynd 3.

Útgjöld til heilbrigðismála á Íslandi í hlutfalli við VLF samanborið við önnur OECD-ríki árið 2007.



veita þjónustu sem heilsugæslan gæti annast. Með öðrum orðum er flæði sjúklinga í gegnum heilbrigðiskerfið ekki hagkvæmt. Þetta liggur til grundvallar gagnrýni OECD um að þjónustan sé veitt af of háu tækni- og þjónustustigi og verði um leið of dýr.

Gagnrýni OECD er ekki ný af nálinni. Stjórnvöld hafa reynt að bregðast við með tillögu um tilvísanakerfi sem beini sjúklingum að réttri umönnun, en sú hugmynd hefur mætt mikilli andstöðu lækna og stjórnálmanna. Einnig hafa verið tekin upp notendagjöld þar sem fólk greiðir tiltekið hlutfall heilbrigðiskostnaðar upp að ákveðnu kostnaðarhámarki en lægra hlutfall eftir að því hámarki er náð. Þessi gjöld hafa þó ekki verið þróuð jafn víðtækt eins og OECD leggur til.

Heilsugæslan hefur einnig verið gagnrýnd fyrir slæmt aðgengi að þjónustu og lítil afköst. Þessi gagnrýni á við rök að styðjast. Flestar stöðvarnar búa við miðstýringu, launakerfi er ekki afkastahvetjandi, opnunartími takmarkaður og sjúklingum í ríkum mæli vísað annað til þess að fá úrlausn sinna mála. Sjúklingurinn spyr sig því hvers vegna hann eigi að leita til heilsugæslunnar þegar honum verður hvort sem er vísað eitthvert annað og heilsugæslan sleppir þar með af honum hendinni.

Lausnin felst í því að heilsugæslustöðvar keppi hver við aðra á forsendum gæða og eftirspurnar. Heilsugæslustöð á að veita þá grunnþjónustu sem sjúklingar óska helst eftir með lengri opnunartíma og hafi jafnvel sérfræðinga í algengustu sérgreinum starfandi við stöðina eða með henni. Stöðþjónusta verði í ríkari mæli inni á stöðvunum og meiri og hraðari greiningarvinna eigi sér stað þar. Eftirfylgni með langvinnum sjúkdómum, sem er stór hluti útgjalda heilbrigðiskerfisins og víða ábótavant, yrði þá auðveldari og betur á færi heilsugæslunnar. Þegar sjúklingi væri vísað annað slepti heilsugæslan ekki hendinni af sjúklingnum, eins og gerist í mörgum tilvikum, heldur fylgdi málum hans eftir skipulega. Við þetta yrðu stöðvarnar færri og stærri sem leiddi til aukinnar hagkvæmni og meiri og betri þjónustu. Umsvif myndu aukast og hægara væri að auka afköst með öðrum skipulagsbreytingum. Stærri hluti þjónustunnar færi þá fram á heilsugæslunni sem á að vera hagkvæmasta þjónustustigið.

ÞRÍSKIPT HLUTVERK LANDSPÍTALANS

Mikil umræða hefur verið um byggingu nýs Landspítala undanfarin misseri. Minna hefur þó farið fyrir umræðu um hlutverk hans í heilbrigðiskerfinu og hvernig verkefni hans tengist öðrum stofnunum. Nauðsynlegt er að það liggja fyrir áður en endanlega er gengið frá því hvernig byggingu hans verður háttað. Landspítalinn er mikilvægasta heilbrigðisstofnun landsins. Því betur sem hlutverk spítalans er skilgreint og skýrari mynd dregin upp af framtíðarþróun hans þeim mun betri verður hönnun og hagkvæmni framtíðarhúsnæðis hans.

Hlutverk Landspítalans á að vera þrískipt. Rannsóknir, kennsla heilbrigðisstétta og að sinna sjúkralitvikum sem ekki er hægt að sinna annars staðar vegna dýrrar fagþekkingar, aðstöðu eða tækja. Það þjónar takmörkuðum tilgangi að hafa aðstöðu, tæki og sérþekkingu ef starfsemin er ekki nægileg til viðhalda þekkingunni, öryggi og gæðum þjónustunnar. Á sama hátt er óhagkvæmt að nýta dýr tæki, aðstöðu og þekkingu til að veita þjónustu sem unnt er að veita á einfaldari hátt. Þá er skynsamlegra að gera það nær þiggjanda þjónustunnar og á þjónustustigi við hæfi.

Kennsluhlutverk Landspítalans er mikilvægt og því nauðsynlegt að sérstökum fjármunum sé ráðstafað til þess. Bæði vegna þess að þá er skýrara hvað þetta hlutverk kostar og eins er hægt með samanburði að kanna hvort markmiðum kennslunnar megi ná á ódýrari hátt eða tilteknir þættir kennslunnar verði færðir annað.

Rannsóknir þurfa að vera innan ramma rannsóknaráætlana ríkisins og metnar á sama kvarða og aðrar rannsóknir í landinu með tilliti til gæða, árangurs og mikilvægis fyrir samfélagið.

ÖNNUR HEILBRIGÐISÞJÓNUSTA

Fjöldi stofnana og fyrirtækja, auk heilsugæslunnar og Landspítalans, veita margháttaða heilbrigðisþjónustu. Það eru sérfræðingar, læknastofur, minni sjúkrahús, svæðissjúkrahús o.fl. Þessir aðilar geta skipulagt sína fjölbreyttu starfsemi mun betur ef hlutverk og þjónusta Landspítalans og heilsugæslunnar er skýrt. Það getur verið svigrúm fyrir hluta þessarar þjónustu á heilsugæslustöðvum vegna svæðisbundinna þarfa, mismunandi óska notenda þjónustunnar og mismunandi hugmynda veitenda þjónustunnar. Sumar heilsugæslustöðvar gætu boðið upp á mikla þjónustu sérfræðinga, aðrar gætu tengst sjúkrahúsum og enn aðrar verið með legudeildir eða sjúkrahótel. Aðalatriðið er að veitt sé góð þjónusta á skilvirkan og hagkvæman hátt í samræmi við þarfir. Til þess að svo megi verða þarf fjölbreytni í hóp þeirra sem veita þjónustuna og meiri samkeppni. Samanburður við nágrannalönd sýnir að það er mikið svigrúm fyrir einkaaðila til þess að koma að rekstri sem þessum. Miklu skiptir að einn aðili, nú Sjúkratryggingar Íslands, hafi góða yfirsýn yfir eftirpurn eftir heilbrigðisþjónustu og annst samninga við þjónustuaðila fyrir hönd þeirra sem sjúkratryggingar ná til.

SAMKEPPNI – LEIÐ TIL SPARNAÐAR OG AÐHALDS

Allir þeir sem veita þjónustu þurfa aðhald til þess að viðhalda gæðum þjónustunnar og þjónustuviljanum. Aðhald er einnig nauðsynlegt til þess að eðlileg framþróun eigi sér stað í viðkomandi grein. Ef hvata skortir til þess að bæta sig eða viðhalda stöðu og gæðum er ekki aðeins hætt á stöðnun heldur einnig afturför. Þá er aðhald einnig nauðsynlegt til þess að halda aftur af aukningu kostnaðar og stuðla að lækkun hans með framþróun.

Samkeppnin er heppilegasta aðferðin til þess að veita aðhald og hvetja til framþróunar og úrbóta. Efnahagslegir hvatar liggja samkeppninni oftast til grundvallar þó aðrir hvatar geti komið til. Skortur á samkeppni er eitt af þeim atriðum sem OECD gagnrýnir í heilbrigðiskerfinu hér á landi. Jafnframt telur OECD að þátttaka notenda þjónustunnar í kostnaði sé ómarkkviss. Með vel útfærðri kostnaðarþátttöku má bæði halda aftur af því að ónauðsynleg þjónusta sé veitt, og minnka þannig útgjöld ríkis og einstaklinga, en einnig til þess að afla tekna og dreifa byrðum samfélagsins.

Lagt er til að kostnaður notenda heilbrigðisþjónustu verði samræmdur og nái til sem flestra þátta hennar. Þannig greiði notandi ákveðið hlutfall kostnaðar fyrir vel skilgreinda þjónustuþætti upp að ákveðnu marki óháð því hvort þjónustan sé veitt á sjúkrahúsi, dagdeildum, heilsugæslu eða einkarekinni læknastofu.

Halda verður því til haga að ýmsum þjóðum hefur reynst erfitt að koma á samkeppni í heilbrigðiskerfinu sem skilað hefur raunverulegum árangri. Helstu sérfræðingar heims á sviði samkeppni hafa á undanförunum árum beint augum sínum að heilbrigðiskerfinu og lagt til úrbætur sem líklegar eru til þess að skila árangri¹. Dæmi um góðan árangur eru til og líklegt er að við aðstæður eins og hér á landi, þ.e. tiltölulega lítið svæði, einsleitt samfélag, góða menntun o.fl., sé hægt að nýta samkeppnina til þess að tryggja gæði, auka skilvirkni og bæta nýtingu fjármuna.

Eigi að ná góðum árangri með samkeppni þarf fjölbreyttur hópur að veita heilbrigðisþjónustu en ekki að einungis einn aðili, þ.e. hið opinbera, veiti slíka þjónustu á öllum stigum. Þetta hefur áhrif á gæði, framþróun, skilvirkni og kostnað. Sjálfseignarstofnanir og aðrir einkaaðilar hafa sýnt það um langa hríð að vera vel til þess fallnir að veita heilbrigðisþjónustu. Hér á landi er hlutfall heilbrigðisþjónustu sem sinnt er af einkaaðilum lægra en í nágrannalöndum okkar og því er svigrúm til þess að gera breytingar og ná árangri. Sérstaklega eru athyglisverðar hugmyndir um að fagaðilar komi að rekstri heilbrigðisstofnana.

Þó að margir aðilar eigi kost á að veita heilbrigðisþjónustu getur ríkissjóður eftir sem áður greitt stóran hluta kostnaðar við þjónustu þeirra. Líkt og í flestum atvinnugreinum er hægt að aðskilja veitingu þjónustu og greiðslu fyrir hana. Hlutverk kaupenda og seljenda heilbrigðisþjónustu þarf að vera vel skilgreint og eftirlit með starfsemi ekki lakara en þegar um einn aðila er að ræða. Eins og áður hefur komið fram er æskilegast að fjármagna alla hlutdeild ríkisins í heilbrigðisþjónustu með samningum í gegnum sjúkratryggingar, þ.e. Sjúkratryggingar Íslands. Þannig sitja stofnanir ríkisins og einkaaðilar við sama borð. Samanburður verður auðveldari og tortryggni er eytt.

AUKIN ÁBYRGÐ Á EIGIN HEILSU

Áhrif hegðunar okkar og framferðis á eigin heilsu verður sífellt ljósari. Áhrif óhóflegrar áfengisneyslu, notkunar tóbaks, hreyfingarleysis og offitu hafa verið mæld og eru niðurstöður sláandi². Hægt er að lækka kostnað heilbrigðiskerfisins með því að fólk hugsi enn betur um eigin heilsu. Það má gera með markvissri upplýsingagjöf um mikilvægi og forsendur heilbrigðis, og með skipulegum könnunum. Sú jákvæða þróun hefur átt sér stað undanfarin ár að stéttarfélög hvetja félagsmenn sína og mörg fyrirtæki starfsfólk sitt til hreyfingar með því að taka þátt í

¹ Porter og Teisberg, *Redefining Health Care*, Harvard Business School Press, 2006.

² Skýrslur um efnid er m.a. að finna á vefsvæði Lýðheilsustöðvar og WHO.

kostnaði við líkamsrækt. Þá skiptir máli að upplýsa almenning um kostnað við einstök sjúkraverk þannig að meðvitund aukist um mikilvægi þess að draga úr kostnaði heilbrigðiskerfisins með forvörnum.

HVERSU MIKLUM SPARNÆÐI MÁ NÁ?

Fyrr var vísað til skýrslu OECD um að hagræðing gæti leitt til 30-40% sparnaðar í heilbrigðiskerfinu. Í skýrslu Læknafélags Íslands í maí 2009 er gerður samanburður á kostnaði við Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins (HH), hina einkareknu Heilsugæslu Salahverfis, sérgreinalækna og Læknavaktina.

	Heildarkostnaður án rannsóknarkostnaðar	Meðalkostnaður ríkisins án rannsóknarkostnaðar 2007	Meðalkostnaður ríkisins með rannsóknarkostnaði 2007
Klínískir sérgreinalæknar pr. koma*	9.018	6.415	8.509
Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins pr. samskipti**		5.079	5.604
Heilsugæslan í Salahverfi pr. samskipti**		4.005	
Læknavaktin pr. koma*	3.702	2.260	

Tafla 2.
Samanburður á kostnaði við heilbrigðisþjónustu.

Heimild: Samantekt á læknakostnaði á Íslandi. Læknafélag Íslands, maí 2009.

* Koma sjúklings til læknis

** Samskipti HH teljast vera komur til lækna og hjúkrunarfræðinga, vitjanir lækna og hjúkrunarfræðinga í heimahúsi og „annað“. „Annað“ telst vera allt sem ekki krefst beinna samskipta við sjúkling eins og skráning á aðsendum læknaþréfum og rannsóknaniðurstöðum.

Þó vissulega sé starfsemin ekki að öllu leyti sambærileg sést að hægt er að reka svipaða starfsemi með mismiklum kostnaði, sbr. Salastöðina og HH. Einnig er hægt að veita aðilum með svipaða kvilla þjónustu með mismunandi kostnaði og með mismunandi kostnaðarþátttöku, sbr. Heilsugæsluna og Læknavaktina. Síðan vekur athygli hversu lítill munur er á kostnaði ríkisins vegna heilsugæslunnar og sérgreinalækna. Þessar upplýsingar sýna að mikið svigrúm er til þess að veita þjónustu á mismunandi hátt og misdyrt. Því er hægt að draga þá ályktun að fullyrðing OECD um hagræðingarmöguleika er raunhæf.

4. MENNTA- OG MENNINGARMÁL

- Mikill kostnaður og slakur árangur í menntakerfinu
- Nám til stúdentsprófs verði skipulagt sem þriggja ára nám
- Kennslustundum í framhaldsskólum verði fækkað og fjarnám eft
- Skipulag verknáms verði bætt
- Allir háskólar verði gerðir að sjálfseignarstofnunum
- Skólagjöld og innritunargjöld háskóla verði samræmd
- Ljósvakamiðlar fái með ríkisútboði jöfn tækifæri á að sinna skyldum Ríkisútvarpsins

Menntakerfið er grunnur að samkeppnishæfni atvinnulífsins. Skipulag þess þarf að vera sveigjanlegt og aðlagast hratt að þörfum atvinnulífs og samfélags hverju sinni. Halda þarf áfram að innleiða í skólakerfið samkeppni um þjónustu, samræmda mælikvarða á gæði menntunar og áherslur á velferð nemenda. Með því að gera árangur skóla sýnilegri verður hann metinn að verðleikum.

Stærstu útgjaldaliðir mennta- og menningarmálaráðuneytis eru framhaldsskólar og háskólar með um 19 ma.kr. hvor sem er svipuð fjárhæð og varið er til safna, listastofnana og námsaðstoðar. Ráðuneytið er eitt af þremur stóru útgjaldaráðuneytum. Möguleikar til hagræðingar þar eru miklir en verkefnið er viðkvæmt þar sem menntun leggur grunn að þróun og viðgangi þjóðfélagsins til langs tíma, s.s. sköpun, samkeppnishæfni, velmegun og velferð. Það verður þó ekki undan því vikist að spara og hagræða í þessum rekstri.

Í skýrslu OECD um Ísland frá árinu 2006 er m.a. úttekt á íslenska menntakerfinu. Þar kemur fram að útgjöld til menntamála á Íslandi eru hærra en í öðrum OECD ríkjum sem hlutfall af landsframleiðslu og um 40% yfir meðaltali OECD á hvern nemanda. Ástæðan er mikil útgjöld til grunnskóla hér á landi og að hlutfall grunnskólanema af heildarnemendafjölda er hæst hér á landi vegna þess hve þjóðin er ung.

Í skýrslu OECD kemur einnig fram að mikil útgjöld til menntamála hér á landi skila sér ekki sem skyldi í árangri í menntun. Árangur íslenskra grunnskólanema í PISA könnun (e. The Programme for International Student Assessment) er undir meðaltali OECD ríkja, brottfall nemenda í framhaldsskóla er allt of mikið og menntunarstig landsmanna 25-64 ára er töluvert undir meðaltali OECD ríkja.

Í skýrslu OECD um ástand efnahagsmála hér á landi 2009 kemur fram að skilvirkni menntakerfisins hér á landi sé með því minnsta sem gerist innan OECD og hægt sé að spara fimmtung

útgjalda til menntamála þótt markið sé ekki sett hærra en að ná skilvirkni upp í meðaltal OECD-ríkja. Óvíða séu nemendur á hvern kennara færri en hér.

Það er því óhjákvæmilegt að fyrirhugaðri lækkun á framlagi ríkisins til framhaldsskóla og háskóla verði mætt með breytingu og hagræðingu í skipulagi náms. Að öðrum kosti stefnir í að gæði og árangur náms á Íslandi rýrni. Áherslu verður að leggja á þá menntun sem líklegust er til þess að styðja við atvinnulíf til langframa og skapa verðmæti. Þar er einkum um að ræða verk- og tæknigreinar á framhalds- og háskólastigi sem styðja við nýsköpun og útflutning vöru og þjónustu.

MARKVISSARA SKIPULAG FRAMHALDSSKÓLA

Miklar breytingar eru áformaðar á skipulagi framhaldsskóla. Ný lög um framhaldsskóla, sem ekki er farið að vinna eftir nema að litlu leyti, færa meiri ábyrgð til skólanna sjálfra og stjórnenda þeirra og gefa þeim meira svigrúm til athafna en áður var. Breytingunum er ætlað að bæta skólastarf og menntun og auka hagræði fyrir nemendur. Áhersla er lögð á bættu menntun landsmanna, m.a. með því að draga úr brottfalli nemenda í framhaldsskólum. Þó svo að kostnaður á nemanda í framhaldsskóla sé verulega lægri en kostnaður á nemanda í grunnskóla geta breytingar á skipulagi einnig lækkað rekstrarkostnað skólanna, án þess að rýra gildi menntunarinnar.

Framhaldsskólum hefur fjölgað á síðustu árum sem hefur leitt til fækkunar nemenda í nærliggjandi skólum og óhagkvæmni í rekstri. Í fyrsta bekk í framhaldsskóla er gjarnan kennt efni sem þegar hefur verið kennt í grunnskóla og kvarta nýnemar í framhaldsskóla gjarnan undan því. Með sveigjanleika og breyttu skipulagi er unnt að styrkja smærri einingar, stytta nám til stúdentsprófs og koma í veg fyrir endurtekningar. Einstakir skólar hafa þegar hafið undirbúning að því að bjóða upp á meiri sveigjanleika og möguleika á nýju skipulagi og kennsluháttum.

Lagt er til að nám til stúdentsprófs verði almennt skipulagt sem þriggja ára nám. Þegar námið hefur verið flokkað eftir evrópskum staðli³ og tekið er tillit til þess hluta náms sem færa á til grunnskóla stendur eftir 200 eininga nám til stúdentsprófs. Þessum einingum er hægt að raða á þrjú ár með um 10% auknu námsálagi á nemanda. Þótt nemendum gæfist kostur á að taka námið á fjórum árum má gera ráð fyrir að meðalnámstími til stúdentsprófs styttest um a.m.k. hálf ár. Þessar breytingar, komnar að fullu til framkvæmda, gætu leitt til allt að 6% sparnaðar í rekstri framhaldsskóla sem næmi um 1 ma.kr. á ári.

3 EQF staðall.

Auka þarf stærðarhagkvæmni framhaldsskóla með því að sameina skóla, a.m.k. yfirstjórn skóla, og auka samstarf þeirra á sviði kennslu. Að öðrum kosti verður ekki unnt að nýta sveigjanleika námskipulagsins sem skyldi. Fjölga má í bekkjum og námsáföngum einkum á efra stigi námsins og fækka kennslustundum með því að fækka þeim stundum sem kenndar eru í hverjum áfanga og sameina kennslu milli skóla með aðstoð fjarskiptatækni. Þannig viðurkenni skólar nám hver hjá öðrum. Þá er lagt til að fjarnám verði eftt til þess að draga úr kostnaði, kennslustundum fækkað á síðari hluta framhaldsnámsins og nemendum ætlað aukið sjálfsnám. Þannig gæti hluti námsins verið skipulagt á líkum grunni og núverandi fjarnám.

Iðn- og verknám er dýrasti þáttur framhaldsskólans en að sama skapi þýðingarmikill til að efla samkeppnishæfni atvinnulífsins. Nemendur brautskrást þaðan til beinnar þátttöku í atvinnulífinu ólíkt öðru starfsnámi, t.d. kennaranámi og verkfræði sem tekur a.m.k. 4 ár í viðbót, þannig að kostnaðurinn dreifist á fleiri skólastig og felst einnig í skemmri starfsævi. Iðnnám er einnig mikilvægur undanfari tæknináms á háskólastigi. Þar er unnt að ná fram verulegum sparnaði með betra skipulagi og betri nýtingu húsnæðis og tíma kennara. Eðlilegt er að taka upp stöðumat við upphaf verknáms.⁴ Þar fá nemendur með starfsreynslu, þekkingu og færni sína metna við upphaf náms. Einnig má meta að nýju hvort kröfur um bóklegt nám eru of stífar. Framangreindar hugmyndir kalla á allmiklar breytingar á nýtingu skólahúsnæðis, tíma kennara og jafnvel kjarasamningum. Með slíkum breytingum gætu sparast hundruðir milljóna króna á ári. Ætla má að mögulegur sparaður á framhaldsskólastiginu gæti numið samtals um 1,5 ma.kr. árlega.

Nauðsynlegt er að taka á brotthvarfi nemenda en um þriðjungur árganga lýkur ekki námi á framhaldsskólastigi. Það er dýrt því mönnum í kennslu og húsnæðisþörf miðast við innritaða. Þörf fyrir færni og þekkingu til starfa vex stöðugt og framhaldsskólinn verður að mæta þeirri kröfu að búa ungmenni betur undir þátttöku á vinnumarkaði með fjölbreyttara námsframboði og styttri námsbrautum. Stytting námstíma í framhaldsskóla, aukinn stuðningur við sérþarfir og ráðgjöf eru leiðir sem gætu stuðlað að minna brottfalli nemenda.

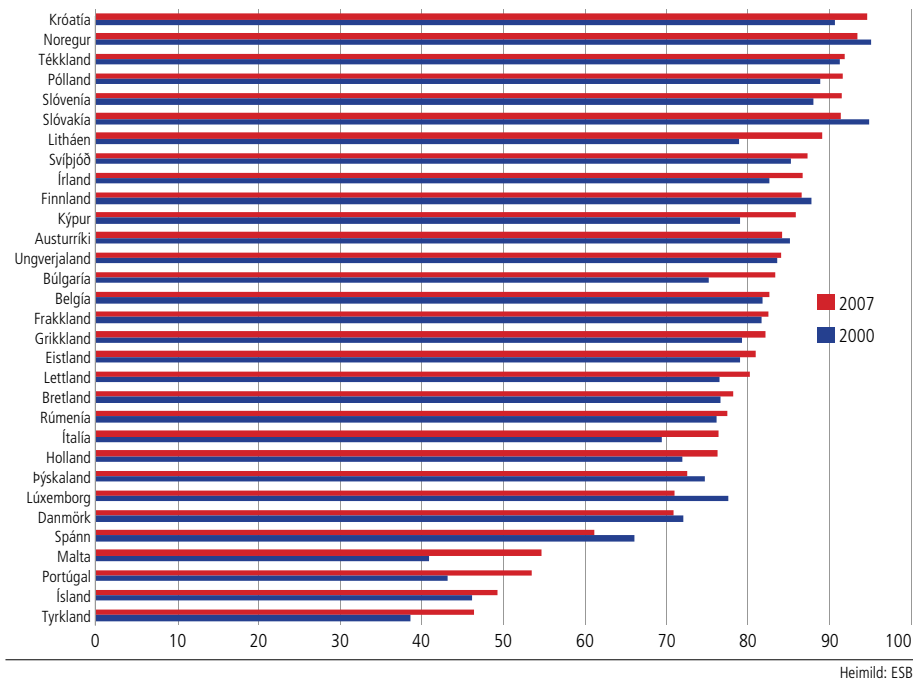
Núverandi aðfararnám að háskólanámi ætti að færa til framhaldsskóla, enda er boðið upp á samsvarandi nám þar. Mat á stöðu nemandans fari fram við upphaf þess náms.

⁴ Svonefnt raunfærnimat sem Fræðslumiðstöð atvinnulífsins hefur unnið að og metið er af Iðunni, Fræðsluskrifstofu rafiðnaðarins og símenntunarmiðstöðvum, er skilgreint ferli sem mætti vinna eftir.

Hlutfall Evrópubúa á aldrinum 20-24 ára sem lokið hafa að minnsta kosti prófi úr framhaldsskóla árin 2000 og 2007.

Mynd 4.

Hlutfall Evrópubúa á aldrinum 20-24 ára sem lokið hafa að minnsta kosti prófi úr framhaldsskóla árin 2000 og 2007.



STARFSMENNTUN

Nýsamykkjum lögum um framhaldsfræðslu er ætlað að efla menntunarstig í landinu. Markmið laganna er að veita einstaklingum með stutta skólagöngu að baki viðeigandi náms-tækifæri og gefa þeim kost á að efla starfshæfni sína. Áhersla er lögð á að fjölga námstilboðum til markhópa, hvetja þá til náms og auka gæði þess með því að fá námið metið til gráðu eða áframhaldandi náms. Að jafnaði skal námsframboði háttáð þannig að hægt sé að leggja stund á nám samhliða atvinnuþátttöku. Þeir sem kjósa að leggja stund á nám sem skipulagt er á grundvelli laga um framhaldsfræðslu eða laga um framhaldsskóla eiga rétt á að einstaklingsbundin raunfærni þeirra sé metin. Matið getur byggst á skólagöngu, starfsreynslu, starfsnámi, frístundanámi, framhaldsfræðslu, félagsstörfum og lífsreynslu viðkomandi.

BREYTT SKIPULAG HÁSKÓLA

Framboð á háskólanámi hefur aukist mikið á síðustu 10-15 árum. Þetta hefur leitt til meiri aðsóknar og samkeppni um nemendur en áður hefur þekkt. Þessi þróun hefur aukið menntun þjóðarinnar og eftt rannsóknir sem hafa leitt til nýsköpunar og aukinna gæða í menntun. Fjárframlög til háskóla og háskólarannsóknna hafa aukist og nema nú árlega tæpum 19 ma.kr. Það verður að standa vörð um faglegan ávinning síðustu ára. Öflugir háskólar og háskólarannsóknir í samstarfi við rannsóknarstofnanir og atvinnulífið geta ef vel tekst til verið í fararbroddi fyrir endurreisn og meiri fjölbreytileika í atvinnulífinu. Engu að síður verður að leita leiða til að ná fram hagræðingu og betri nýtingu fjármuna í rekstri og uppbyggingu háskólastarfs. Erfitt er á þessu stigi að meta hver hámarks hagræðing gæti orðið en tölur á bilinu 2-3 ma.kr. á ári hafa verið nefndar.⁵

Í ársbyrjun 2009 fól menntamálaráðherra nefnd alþjóðlegra sérfræðinga að fjalla með gests augum um framtíð menntunar, rannsókna og nýsköpunar á Íslandi. Í tillögum sínum hvatti nefndin m.a. til þess að háskólakerfið verði endurskipulagt eins fljótt og auðið er með nýrri sýn á það hvernig hámarka megi hugsanleg samlegðaráhrif og hagræðingu. Fækka þurfi háskólum með því að sameina þá. Þar sem því verður við komið ætti staðsetning deilda innan háskólanna að stuðla að samstarfi milli deilda og sviða. Til dæmis væri skynsamlegt að hafa hönnunardeild Listaháskólans og þær deildir Háskólans í Reykjavík sem efla skapandi iðnað á sama stað. Einnig lagði hún til að komið yrði á fót miðlægri stjórnsýslumiðstöð sem þjónustaði alla háskólana og að setja ætti upp einn doktorsnámsskóla. Það myndi brúa bilið milli háskólanna, opinberra rannsóknarstofnana og atvinnulífsins og gera þeim auðveldara að þróa sameiginleg rannsóknarverkefni eða kennslu- og rannsóknastöður.

Hér er tekið undir að mikilvægt er að auka faglegt samstarf íslenskra háskóla og huga að sameiningu stofnana, þar sem hægt er að sýna fram á að slíkt skili fjárhagslegri hagræðingu og faglegri styrkingu. Nýta þarf betur opinbera fjármuni sem lagðir eru til háskólastarfsemi. Skólarnir eru byggðir upp að hluta til á ólíkum rekstrarlegum forsendum sem þarf að samræma. Þeir skólar sem reknir eru sem sjálfseignarstofnanir njóta rekstrartekna af skólagjöldum en ríkið byggir yfir ríkisháskólana og eyrnamerkir rannsóknarfé auk þess sem Háskóli Íslands fjármagnar fasteignir að hluta til með happdrættiskjum.

Í skýrslu OECD frá 2006 er hvatt til að tekin verði upp skólagjöld í ríkisháskólum að svipaðri fjárhæð og í einkaháskólum. Það hvetji skólana til að mæta betur þörfum nemenda og nem-

⁵ Sem dæmi um sparnað af völdum skipulagsbreytinga á háskólastiginu má nefna að Félag prófessora við ríkisháskólana telur að ríkið geti sparað um 2 ma.kr. á ári með því að Háskóli Íslands taki við kennslu Háskólans í Reykjavík, Háskólans á Bifröst og Landbúnaðarháskóla Íslands.

endur til að ljúka námi sínu fyrir en ella. SA taka undir þá hvatningu enda auðveldar það samstarf skólanna. Nemendur geta auðveldar farið á milli skóla og fengið fyrra nám metið.

Danir hafa nýlega fækkað háskólum hjá sér úr 12 í 8 og rannsóknarstofnunum úr 14 í 5. Þar var sú leið farin að gera alla skóla að sjálfseignarstofnunum, þannig að þeir hefðu sem mest sjálfðæmi um þróun sína til framtíðar. Æskilegt er að rekstrarumhverfi allra háskóla á Íslandi verði sem sambærilegast og þá er nærtækast að gera þá alla að sjálfseignarstofnunum. Óháð aðgerðum þá er það grundvallaratriði að aðgerðirnar séu heildstæðar, byggi á aðlaðandi framtíðarsýn og að ákvarðanir séu teknar á forsendum um gæði, hagkvæmni og skilvirkni.

Í raun má segja að háskólar á Íslandi séu ekki 7 heldur 11, þar eð innan Háskóla Íslands eru í raun 5 skólar þ.e. 5 fræðasvið sem eru reknir undir sömu regnhlíf. Að auki býður Keilir upp á nám á háskólastigi í samvinnu við Háskóla Íslands, þannig að þar er vísir að tólfta skólanum. Ein róttækasta hugmyndin í átt til aukinnar hagkvæmni og skilvirkni, sem hefur áður komið fram í opinberri umræðu, er að Háskóli Íslands verði leystur upp í núverandi mynd, skólarnir sem honum tilheyra og aðrir ríkisháskólar verði gerðir að sjálfseignarstofnunum og vörumerkið „Háskóli Íslands“ gert að regnhlíf fyrir alla skóla á háskólastigi á Íslandi. Undir Háskóla Íslands væru sjálfstæðir skólar hver með sitt fræðasvið. Auðveldara skref væri að allir íslenskir háskólar eins og þeir eru í dag verði gerðir að sjálfseignarstofnunum og hvatt sé til viðræðna þeirra á milli um samnýtingu aðfanga og samstarf á þeim sviðum sem helst bjóða upp á stærðarhagkvæmni í háskólastarfi. Þannig fengist aukinn sveigjanleiki til hagræðingar í fjármálum og skipulagi auk faglegs ávinnings í formi fjölbreyttari kennslu og rannsóknum.

Annar álitlegur kostur er róttæk verkaskipting á milli HÍ og HR sem byggðist á því að annar þeirra yrði tækniháskóli en hinn almennur háskóli. Þessi verkaskipting þekkist erlendis og jafnvel í sömu borginni. Forsendur þessa fyrirkomulags eru að tækniháskóli einbeiti sér í ríkari mæli að tæknigreinum og greinum sem lagaðar eru að þörfum atvinnulífsins. Forsenda fyrir þessari leið er að samræma skólagjöld og innritunargjöld þannig að heildargreiðslur yrðu svipaðar og allir námsmenn sætu við sama borð. Þessi leið myndi innleiða nýja hugmyndafræði við skipulag háskólanáms á Íslandi.

Þegar hafa farið fram viðræður milli Háskólans á Bifröst, Háskólans í Reykjavík og Lista-háskólans um sameiningu í einn háskóla þar sem tengja átti saman viðskipti, tækni og listir. Þær viðræður sigldu því miður í strand, en byggja má á grunni sem þar skapaðist og þróa

Þessar hugmyndir áfram. Einnig má hugsa sér nánara samstarf allra skólanna með því að bjóða enn frekar upp á sameiginlegar námsbrautir, eins og vísir er að nú þegar, sérstaklega á meistarastigi og samnýta betur ýmsa stoðþjónustu, s.s. innritun. Verði öllum íslenskum háskólum komið í sama rekstrarform má sjá fyrir sér ýmsar leiðir til samstarfs og sameiningar innan fárra missera. Þó ber að leggja áherslu á að skólakerfið sé sveigjanlegt og að auðvelt sé að tengja saman greinar sem hvetji til endurmenntununar vinnuafis. Áfram verði til staðar hagnýtt nám sem þjónar hagsmunum og uppbyggingu íslensks atvinnulífs.

RANNSÓKNIR OG NÝSKÖPUN

Það hefur ítrekað komið fram í alþjóðlegum samanburði að Íslendingar leggja mikið fé til rannsókna og nýsköpunar en að árangur er ekki í samræmi við það. Sömuleiðis hefur komið fram að Ísland hefur dregist aftur úr öðrum þjóðum um afrakstur nýsköpunar. Hluti vandans getur falist í því að fjárveitingar til rannsókna eru engan veginn gegnsæjar. Hluti þess fjár sem stjórnvöld veita til þessara mála rennur um samkeppnissjóði þar sem mótuð eru áherslusvið og tiltekin viðmið um gæði verkefna. Langstærstur hluti fjárens rennur þó til háskóla og stofnana þar sem ekki er ljóst hvernig forgangsröðun og val verkefna á sér stað.

Samkeppnissjóðir eru besta leiðin til að veita fé til þeirra sem sýna mestan árangur í vísindum og nýsköpun. Þar er unnt að beita forgangsröðun þannig að fénu sé fyrst og fremst varið þar sem mestar líkur eru til að þekking og reynsla nýtist til frekari uppbyggingar. Æskilegt er að sem mestu af rannsóknafé verði úthlutað á grundvelli samkeppni. Öflugustu rannsóknar- og nýsköpunarhóparnir fengju hæstu styrkina sem er besta leiðin til að tryggja verðmætasköpun og alþjóðlega samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Miklu skiptir að fyrirtæki eigi skýra möguleika á stuðningi úr samkeppnissjóðum í matsforsendum þeirra og að hvatt sé til samstarfs milli háskóla, rannsóknarstofnana og fyrirtækja um verkefni sem stefna að ávinningi í þágu nýsköpunar í atvinnulífinu. Með því að mynda eitt atvinnuvegaráðuneyti skapast möguleikar á hagræðingu og sameiningu stofnana sem sinna rannsóknum og þjónustu við atvinnulífið. Það er þó háð þeirri forsendu að stofnanirnar starfi áfram undir atvinnuvegaráðuneytinu og leggi megináherslu á samstarf við fyrirtækin í landinu og sameiginleg verkefni til nýsköpunar.

RÍKISÚTVARPIÐ

Skatttekjur Ríkisútvarpsins eru vel á fjórða ma.kr. á ári. Óhjákvæmilegt er að þessi starfsemi verði fyrir miklum niðurskurði á næstunni. Mikil framþróun hefur átt sér stað í fjölmiðlun, sérstaklega tæknihlíðinni, á síðustu árum. Samtök atvinnulífsins telja því eðlilegt að ljósvakamiðlar fái allir jöfn færi á að sinna því hlutverki sem Ríkisútvarpið gegnir nú samkvæmt útvarpslögum: Að gegna öryggishlutverki á hættutímum, flytja fréttir og skoðanaskipti, standa vörð um íslenska tungu, menningararfleifð og sögu þjóðarinnar, flytja lista- og menningarefni, fræða hlustendur, flytja skemmtiefni, sérstaklega fyrir börn og senda dagskrána út til landsins alls. Þess vegna er rétt að beint framlag á fjárlögum til ríkisútvarpsins falli niður.

Með útboðum af hálfu ríkisins gefst keppinautum Ríkisútvarpsins kostur á að bjóða betri dagskrá fyrir lægra verð en Ríkisútvarpið gerir nú. Ef í ljós kemur að Ríkisútvarpið er best fallið til þessa hlutverks mun það sinna því áfram. Nauðsynlegt er að allir sitji við sama borð í þessum útboðum. Líklegt er að með útboðum megi fá sömu gæði fyrir lægra verð.

5. FÉLAGSLEGA TRYGGINGAKERFIÐ

- Lífeyrisbyrði fer vaxandi á næstu áratugum
- Skoða ber hækkun lífeyrisaldurs og tengingu hans við lengri meðalævi
- Tryggingakerfið má einfalda
- Tryggingar og skattar hafa áhrif á atferli fólks
- Aðilar vinnumarkaðarins beri ábyrgð á framkvæmd atvinnuleysistrygginga
- Starfshæfnimat í stað örorkumats

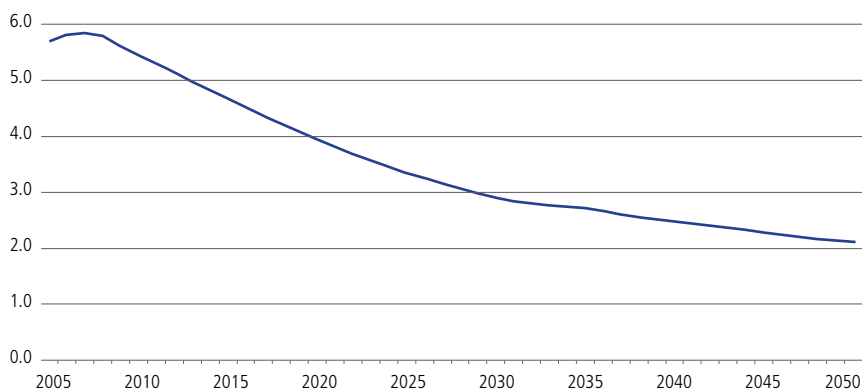
HÆKKUN LÍFEYRISALDURS SAMHLIÐA AUKNUM ÆVILÍKUM

Miklar breytingar eru fyrirsjáanlegar á aldurssamsetningu þjóðarinnar á næstu áratugum þar sem eldra fólki mun fjölga hlutfallslega. Hlutfall íbúa 65 ára og eldri var 11,6% árið 2008 en mun verða 23,1% árið 2050 samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofunnar. Árið 2050 stefnir í að tveir Íslendingar verði á vinnumarkaði fyrir hvern ellilífeyrisþega en nú er hlutfallið tæplega sex á móti einum. Sú þróun sem er hafin færir þjóðinni ný viðfangsefni og lausnirnar eru hvorki auðveldar né til vinsælda fallnar. Hugsanlegar breytingar á réttindum verða að byggja á langtímahugsun og stjórnámálamenn verða að vera reiðubúnir til þess að taka umdeildar ákvarðanir til þess að mæta þeim áskorunum sem bíða. Því fyrir sem vanda af þessum sökum er mætt þeim mun viðráðanlegri verður hann. Úrlausnarefnin sem tengjast hækkandi meðalaldri eru þess eðlis að ekki nægir að hugsa til skamms tíma. Huga verður að þróun næstu áratuga og markmið aðgerða og mat á árangri verða að taka mið af því.

Ævilengd hefur vaxið jafnt og þétt á undanförunum áratugum. Svonefnd ólífuð meðalævi 65 ára karla lengdist úr 15,0 árum á árabílinu 1971-1975 í 18,1 ár á árunum 2004-2008 eða um 3,1 ár. Lengingin hjá konum var 2,8 ár á sama tímabili, eða úr 17,8 árum í 20,6 ár. Lengingin nemur tæplega 20% og felur í sér samsvarandi aukningu lífeyrisgreiðslna miðað við upphaflegar forsendur um ævilíkur. Mannfjöldaspár ganga út frá því að þessi þróun haldi áfram í fyrirsjáanlegri framtíð. Mannfjöldaspá Hagstofunnar byggir m.a. á því að meðalævin lengist um tæp 5 ár hjá körlum og 4 ár hjá konum á næstu fjórum áratugum sem felur í sér um fjórðungs lengingu greiðslutímabils lífeyris. Þessari aukningu verður annað hvort að mæta með skerðingu lífeyris eða hækkun iðgjalda. Af framangreindum ástæðum hlýtur það að koma til alvarlegrar skoðunar að hækka almennan aldur til töku lífeyris á næstunni úr 67 árum í 68 ár hjá almennu lífeyrissjóðum og Tryggingastofnun og hækka jafnframt þennan aldur hjá lífeyrissjóðum opinberra starfsmanna úr 65 í 68 ár. Slíka breytingu mætti framkvæma

í nokkrum áföngum, t.d. með lengingu um þrjú mánuði í senn. Núverandi sveigjanleika verði jafnframt viðhaldið, eða hann jafnvel aukinn, þannig að fólk geti hafið töku lífeyris á nokkura ára bili, t.d. 65-72 ára, bæði hjá lífeyrissjóðum og Tryggingastofnun. Eftir að slík skref hafa verið stigin hlýtur að koma til skoðunar að tengja lífeyrisaldur við lengingu meðalævi, eins og einstaka ríki hafa ákveðið að gera, og Alþjóða gjaldeyrissjóðurinn hefur nýlega lagt til við Spánverja að gert verði þar í landi.

Hlutfall fólks á vinnualdri (15-64) og eldra fólks (65+).



Heimild: Mannfjöldaspá SA

Mynd 5.

Hlutfall fólks á vinnualdri og eldra fólks.

BREYTINGA ER ÞÖRF Á TRYGGINGAKERFINU

Tryggingakerfi hins opinbera hefur það markmið að koma öldruðum, öryrkjum, sjúkum og atvinnulausum til hjálpar. Því er ætlað að draga úr fátækt og jafna lífskjör með því að tryggja fólki lágmarks framfærslu og þar með að auka stöðugleika í samfélaginu. Þannig er því ætlað að aðstoða þá sem orðið hafa fyrir tekjumissi eða kostnaðarauka vegna veikinda eða annarra áfalla. Tryggingarnar verða ekki síst mikilvægar á tímum erfiðleika, samdráttar og kreppu.

Velferðarkerfið er flókið og dýrt. Það er sett saman úr mörgum kerfum, þ.e. almannatryggingum sem í meginatriðum standa við bakið á eldri borgurum og öryrkjum ásamt lífeyrissjóðunum, atvinnuleysistryggingum, lágmarksframfærslutryggingu lífeyrisþega, framfærslustyrkjum sveitarfélaganna og jafnvel má nefna fæðingarorlofskerfið í þessu samhengi. Áhrif velferðarkerfisins eru umdeild. Það er talið vera kostnaðarsamt, hafa áhrif á hegðun bótaþega, draga úr atvinnuþátttöku, ýta undir neikvæð áhrif skattheimtu og minnka þannig hagvöxt. Á hinn bóginn leiði það

til aukins stöðugleika, auki sátt og sanngirni í samfélaginu og auki þar með hagvöxt. Hvort vegi meira er eilífðar umræðuefni enda geta áhrifin verið mismunandi frá einum tíma til annars. Horft yfir lengri tíma hlýtur þó alltaf að vera skynsamlegt að ná jákvæðu áhrifunum með sem minnstum tilkostnaði og sem minnstum neikvæðum áhrifum.

Tryggingakerfi hins opinbera er þrátt fyrir mikinn kostnað eitt það ódýrasta á Vesturlöndum. Ástæður þess eru einkum þær að grunnlífeyrir almannatrygginga er lágur, mikil tekjutenging er við greiðslur lífe rissjóða, þjóðin er frekar ung og atvinnuþátttaka óvenju mikil. Það markast mjög af því að hafa þróast á tímum uppgangs og þenslu og var því ætlað viðbótarhlutverk að láta alla njóta góðærisins. Lífskjör ákveðinna tekjulágra þjóðfélagshópa hafa verið bætt með því að draga úr tekjutengingum bótafjárhæða sem hafði í för með sér verulega aukin útgjöld.

Nú eru aðstæður breyttar. Fjármunir eru af skornum skammti og bótabyrði kerfisins meiri en áður. Hætta er á að bótakerfin dragi úr vilja bótaþega til starfa, ýti undir neikvæð áhrif skattheimtu og minnki þannig hagvöxt. Því er skynsamlegt að gera breytingar á bótakerfinu þannig að það samræmist betur núverandi efnahagsaðstæðum og að komið sé í veg fyrir misnotkun á því.

ALMANNATRYGGINGAR

Bætur almannatrygginga hafa lengst af hvatt til þátttöku á vinnumarkaði sem orðið hefur til þess að kerfið hefur orðið flóknara en ella. Veigamesti þáttur almannatrygginga eru lífeyristryggingar sem taka til ellilífeyris, örorkulífeyris, aldurstengdrar örorkuuppbótar, tekjutryggingar, örorkustyrks og barnalífeyris. Kerfið er samsett af mörgum bótaflokkum, frítekjumörkum og skerðingum auk þess er tekið tillit til fjölskylduaðstæðna og lágmarksframfærslutryggingar lífeyrisþega. Áhrif af skerðingu lífeyrissjóða á greiðslum til sjóðsfélaga, lægri fjármagnstekjum og minni atvinnu munu auka kostnað almannatryggingakerfisins á næstu árum.

Breytingar á skattkerfinu geta líka breytt atferli og forgangsröðun fólks við ráðstöfun fjármuna og þar með haft áhrif á útgreiðslur almannatrygginga bæði til skamms og langs tíma. Hærrí skatthlutföll hafa tilhneigingu til að draga úr vilja fólks til tekjuöflunar og sparnaðar sem leiðir til lægri skattstofns og lægri gjaldstofns lífeyrisiðgjalda. Lægri lífeyrisiðgjöld leiða til lægri lífeyrisgreiðslna þegar kemur að töku eftirlauna. Lægri launa- eða fjármagnstekjur bótaþega draga úr áhrifum tekjutenginga og auka þar með greiðslur almannatrygginga.

Sparnaðarmöguleikar í lífeyristryggingum felast helst í því að lækka bótaupphæðir, lækka frítekjumörk, hækka skerðingarhlutföll og koma á makatengingu. Unnt er að spara útgjöld til barnabóta eða vaxtabóta með því að breyta skilyrðum bótanna. Sérstaklega kæmi til greina að breyta tekjuviðmiðum eða skerðingarhlutföllum.

TILLÖGUR UM NÝSKIPAN ALMANNATRYGGINGA

Nefnd um nýskipan almannatrygginga var skipuð 2007 og skilaði af sér tillögum um breytingar á lífeyriskerfinu í september 2009. Meginniðurstaða nefndarinnar er að það beri að einfalda kerfið og hafa einn bótaflokk, en einhleypir (100%) og sambúðarfólk (84% hvort) fái mismunandi hlutfall, auk lágmarksframfærslutryggingar. Einnig er lagt til að bæta við frítekjumarki vegna lífeyristekna og hækka í framtíðinni frítekjumörk umtalsvert en jafnframt að hækka hið almenna skerðingarhlutfall í 50%. Hætt er við því að frítekjumark á lífeyristekjur muni reynast ríkissjóði æði kostnaðarsamt þegar til lengri tíma er litið. Þó að ýmislegt hafi breyst í forsendum lífeyrissjóðanna síðustu misserin er ljóst að niðurstaða rits SA, „Íslenska lífeyriskerfið í umbreytingu“, stendur óhögguguð um að greiðslur lífeyrissjóðanna til ellilífeyrisþega muni aukast jafnt og þétt á næstu áratugum og verða hæst u.þ.b. þrjú fjórðu hlutar tekna en hlutfall almannatrygginga minnka í einn fjórða. Til samanburðar þá skiptist ellilífeyrir jafnt milli þessara aðila á fyrstu árum aldarinnar. Það er einnig ljóst að ríkissjóður mun eiga við ærinn vanda að stríða við að fjármagna eigin lífeyriskuldbindingar á komandi áratugum og þar með engan veginn geta tapað þeim sparnaði sem lífeyrissjóðakerfið getur stuðlað að hjá almanna tryggingakerfinu.

Einföldun kerfisins er jákvæð ef markmiðin um að ná til þeirra sem á bótum þurfa að halda nást eftir sem áður. Frítekjumörk hafa góða kosti en ef þau verða of há verða skerðingarhlutföllin einnig mjög há ef útgjöld eiga ekki að aukast umtalsvert. Almenn 50% skerðingarhlutfall er mjög hátt og þegar við bætist hækkuð tekjuskattsprósenta verður litið eftir af vinnulaunum umfram frítekjumarkið. Flókið fjölþrepa skattkerfi mun draga úr vilja til þátttöku á vinnu-markaði. Þessi tillaga nefndarinnar ber þess merki að vera sett fram áður en breytingar voru gerðar á skattkerfinu um síðustu áramót. Það kann að vera að þessi áhrif hafi ekki umtalsverða þýðingu á tímum atvinnuleysis en tillögurnar eru settar fram með það í huga að þeim verði hrint í framkvæmd síðar þegar hagur þjóðarinnar fer að vænkast. Þá munu þessi áhrif verða umtalsverð.

Í skýrslunni er sérstaklega getið um upptöku lágmarksframfærslutryggingar lífeyrisþega haustið 2008 og mikilvægis tryggingarinnar fyrir þá sem litlar aðrar tekjur hafa en almannatryggingar. Jafnframt kemur fram að hlutfall lágmarksframfærslutryggingar miðað við laun á vinnumarkaði sé hærra en það hefur áður verið. Enn fremur að hún sé nú ein sú hæsta í Evrópu. Vafalaust skiptir þetta miklu máli varðandi afkomu og öryggi lífeyrisþega í núverandi þrengingum. Á hitt þarf að líta að þetta getur dregið úr vilja til vinnu þegar horfir til betri tíðar.

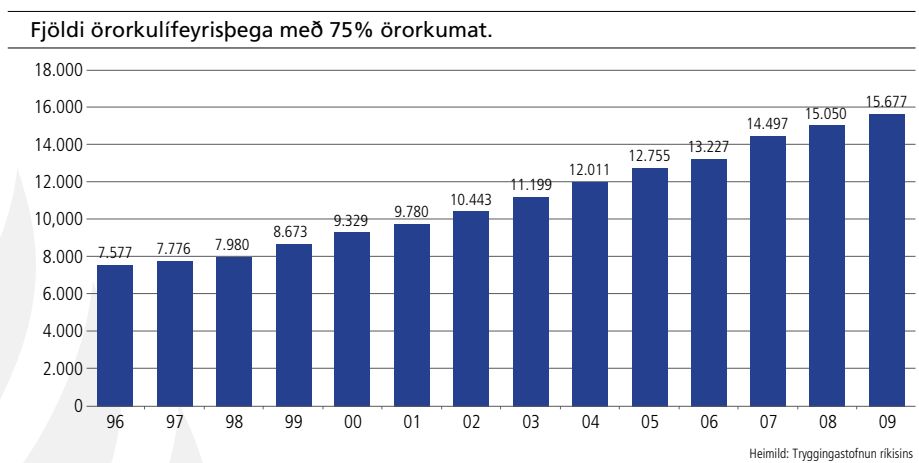
ATVINNULEYSISTRÝGGINGAR

Nauðsynlegt er að aðilar vinnumarkaðarins beri megin ábyrgð á framkvæmd atvinnuleysisstrygginga til þess að stuðla að betri þjónustu, aukinni hagkvæmni og minni misnotkun. Samtök atvinnulífsins og Alþýðusamband Íslands hafa átt samstarf um málið og kynnt hugmyndir sem ræddar hafa verið milli samtakanna. Ríkisstjórnin hefur fallist á að hefja viðræður um málið. Til skemmri tíma hafa SA lagt kapp á að vinna gegn misnotkun atvinnuleysisbóta og eru vinnustaðaskirteini tæki í þeirri baráttu.

Grundvallarsjónarmiðið er að þeir sem greiða kostnaðinn af atvinnuleysinu, þ.e. atvinnu lífið, beri meiri ábyrgð á stjórnun, skipulagi og framkvæmd þjónustu við atvinnulaust fólk Meiri tengsl á milli greiðenda og notenda þjónustunnar hvetur til bættrar nýtingar fjármuna, árangurs og hagkvæmni.

Í hugmyndum ASÍ og SA um breytingar á atvinnuleysisstryggingum og vinnumarkaðsaðgerðum er gengið út frá því að réttindakerfið verði áfram lögbundið og allir á vinnumarkaði verði tryggðir.

Mynd 6.
Fjöldi örorku-
lífeyrisþega með
75% örorkumat.



ÖRORKA OG STARFSENDURHÆFING

Örorkulífeyrisþegum hefur fjölgað mikið undanfarinn áratug þrátt fyrir gott atvinnuástand. Í ársbyrjun 2010 voru þeir 15.677 sem nam 8,7% af vinnuafli í landinu.

Þegar illa árar er hætta á að örorkulífeyrisþegum fjölgi hraðar en fyrr. Innleiðing mats á starfsgetu í stað örorkumats er ætlað að hægja á þessari þróun og helst að snúa henni við. Með því er áhersla lögð á getu einstaklinga til þess að sjá sér farborða í stað vangetu. Órjúfanlegur þáttur slíkrar stefnu er að auka færni þeirra einstaklinga sem lenda í færniskerðingu af völdum sjúkdóma eða slysa og þurfa á endurhæfingu að halda til þess að komast aftur inn á vinnumarkaðinn. Starfsgetumat í stað örorkumats þarf því að komast í framkvæmd hið fyrsta. Hvati til vinnu eykur framleiðslu og bætir líðan þeirra sem eru með skerta starfsgetu.

Starfsendurhæfingarsjóður er sjálfseignarstofnun sem var stofnuð af Alþýðusambandi Íslands og Samtökum atvinnulífsins í maí 2008. Hlutverk Starfsendurhæfingarsjóðs er að draga úr líkum á því að launafólk hverfi af vinnumarkaði vegna varanlegrar örorku, með aukinni virkni, eflingu endurhæfingar og öðrum úrræðum. Sjóðurinn skipuleggur ráðgjöf og þjónustu fyrir starfsmenn sem veikjast til lengri tíma eða slasast þannig að vinnugeta skerðist og er stefnt að því að viðhlítandi þjónusta sé veitt sem allra fyrst í samstarfi við sjúkrasjóði verkalýðsfélaga og atvinnurekendur.

6. ÖNNUR MÁL RÍKISINS

- Miklir möguleikar eru til hagræðingar hjá stofnunum ríkisins
- Styrkja þarf fámennar stofnanir með sameiningu við aðrar
- Vanda þarf undirbúning að sameiningu stofnana
- Einföldun opinbers regluverks styrkir samkeppnisstöðu atvinnulífs og eykur lífsgæði almennings
- Efla þarf gagnvirka rafræna stjórnslu
- Verkefni verði færð frá ríkinu sem aðrir geta sinnt

Ríkissjóður þarf að hagræða í öllum málaflokkum. Þó tilteknir málaflokkar séu umfangsmeiri en aðrir, og þar sé eftir mestum sparnaði og hagræðingu að slægjast, þarf að velta öllum steinum við. Um stærstu málaflokkana hefur verið fjallað sérstaklega en ekkert svið er svo lítið að það verðskuldi ekki athugun á því hvort gera megi betur.

Stofnanir ríkisins eru margar og fjölbreyttar. Þær eru einnig smáar og því ekki allar í stakk búnar til þess að takast á við kröfur sem gerðar eru til stjórnunar, sérstaklega fjármálastjórnunar. Tæplega 150 stofnanir hafa færri en 30 starfsmenn og einungis 2 stofnanir hafa fleiri en 600. Smáar stofnanir með innan við 10 starfsmenn eiga erfitt með að standast þær fjárhagslegu kröfur sem gerðar eru og eru dýrar vegna hás hlutfalls stoðþjónustu. Að auki hafa þær margar hverjar takmarkaða faglega burði. Því á að fækka stofnunum ríkisins og stækka þær til þess að efla þær faglega og fjárhagslega þannig að þær standist betur kröfur til opinbers rekstrar. Vanda þarf undirbúning að sameiningu stofnana til þess að forðast, eins og of mörg dæmi eru um, að sameining stofnana leiði til meiri kostnaðar en áður. Það er óþarfi ef rétt er staðið að málum í upphafi.

Þegar farið er yfir það hvar sé hægt og skynsamlegt að sameina er ekki úr vegi að skoða hvert verkefni og meta hvort einhver annar aðili en ríkið sé betur til þess fallinn að sinna því eða hvort fleiri aðilar innan ríkiskerfisins sinni sama eða svipuðu verkefni. Þá skiptir ekki máli hvort verkefnið er stórt eða lítið.

Fara þarf vel yfir hvaða aðferðum í rekstri og til hagræðingar er hægt að beita. Ríkisreksturinn er afar fjölbreyttur og ekki víst að sömu aðferðir dugi jafnvel alls staðar. Því er nauðsynlegt að forstöðumenn og aðrir stjórnendur fái stuðning við það að leita bestu aðferða við reksturinn. Skilgreina þarf megin viðfangsefni hverrar stofnunar og greina hið nauðsynlega frá hinu ónauðsynlega.

Rökrétt sameining stofnana ríkisins strandar gjarnan á því að þær heyra ekki undir sama ráðuneyti. Einnig eru sjónarmið þess efnis að kljúfa þurfi stofnanir upp sem annast verkefni sem tilheyra fleiri en einu ráðuneyti. Ráðuneytin eru 12 talsins sem hvert um sig lúta stjórnvaldi viðkomandi ráðherra. Ríkisstjórnin hyggst fækka ráðuneytum niður í 9. Sameining ráðuneyta á að grundvallast á möguleikum til aukinnar samlegðar verkefna og sparnaðar í rekstri þeirra og stofnana. Núverandi hugmyndir ríkisstjórnarinnar ganga of skammt í þessa átt. Vænlegra er að sameina atvinnuvegaráðuneytin í eitt auðlinda- og atvinnuvegaráðuneyti. Það ráðuneyti færi með nýtingu og rannsóknir á náttúruauðlindum Þjóðarinnar. Sameiningin fæli í sér samlegð á sviði stjórnsýslu, rannsókna og eftirlits. Í annan stað má ná samlegð og sparnaði með að sameina dóms- og mannréttindaráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneyti, umhverfisráðuneyti og félags- og tryggingamálaráðuneyti í eitt innanríkisráðuneyti, jafnframt því sem allar umönnunarstofnanir fatlaðra og aldraðra færðust til heilbrigðisráðuneytis. Loks mætti færa til fjármálaráðuneytis gerð og samþættingu ýmissa framkvæmdaáætlana sem fela í sér útgjöld án rekstrar. Í því sambandi má nefna gerð samræmdirar þróunaráætlunar fyrir landið allt og einstök landsvæði, s.s. áætlanir um samgöngur, fjarskipti og önnur byggðamál. Eftir framangreindar breytingar yrðu ráðuneytin 8 talsins.

Laun og kjarasamningar hljóta fyrir eða síðar að koma til skoðunar í þessu ferli. Það er vissulega erfitt verkefni þar sem samningar eru tregbreytanlegir en óhjákvæmilegt þar sem stærsti hluti rekstrargjalda ríkisins eru laun og stærsti hluti tilfærslna frá ríkinu er tengdur launum. Fyrirtæki sem búa við almenna kjarasamninga hafa lagað launakostnað sinn að nýjum veruleika og hið opinbera verður að gera það líka. Mörg nágrannalönd sem tekist hafa á við svipaðan vanda, t.d. Írland, hafa þurft og getað farið þessa leið.

EINFÖLDUN OPINBERS REGLUVERKS

Haustið 2006 samþykkti ríkisstjórnin aðgerðaráætlun til þriggja ára um Einfaldara Ísland. Markmið áætlunarinnar var að einfalda og bæta opinbert regluverk í þágu atvinnulífs og almennings. Um mitt ár 2008 voru settar fram einföldunaráætlanir fyrir ráðuneytin, en minna hefur orðið úr framkvæmd þeirra en efni stóðu til. Það er fyllsta ástæða að taka til hendinni þar sem frá var horfið. Gæta verður þess að hagkvæmni ráði við val og útfærslur á verkefnum.

Það styrkir samkeppnisstöðu atvinnulífsins og eykur lífsgæði almennings að fækka reglum og gera þær markvissari, gera framkvæmd reglna sem minnst íþyngjandi, samnýta upplýsingar og samþætta opinbera þjónustu og eftirlit. Ráðuneyti þurfa að fara skipulega yfir gildandi lög og stjórnsýslu með það fyrir augum að fella óþarfar reglur úr gildi, sníða þær betur að markmiðum sínum og innleiða gagnvirka rafræna þjónustu þar sem eftirspurn fyrirtækja og borgaranna er hvað mest. Gríðarlegar fjárfestingar liggja í tölvubúnaði þjóðarinnar sem nauðsynlegt er að nýta sem mest og best.

Víða er hægt að sameina afgreiðslustaði fyrir margar ríkisstofnanir og afgreiða erindi, veita upplýsingar, taka á móti gögnum og koma til móts við óskir um sveigjanlegri opnunartíma. Þá má færa opinbert eftirlit til faggiltra skoðanastofa. Eins má fækka eftirlitsheimsóknum þar sem fyrirtæki standa sig vel og fylgjast frekar með almennum gæðakerfum fyrirtækjanna og þá hugsanlega rafrænt. Þá ætti það að vera metnaðarmál stjórnvalda að draga úr reglubyrði sem felst í því að fyrirtækjum sé gert að veita hinu opinbera gagnslitlar upplýsingar.

7. FJÁRMÁL SVEITARFÉLAGA

- Sveitarfélög eru of mörg og fámenn
- Umsvif sveitarfélaga hafa aukist mjög
- Ættu að stefna að því að gera eins vel og þau sem best gera
- Hagræðingarmöguleikar eru um 20 ma. kr.
- Fjármálareglur taki til halla á rekstri og lántöku

Sveitarfélög á landinu eru 77 talsins, þar af eru 68 þeirra með færri en 5.000 íbúa og 44 með færri en 1.000 íbúa. Það hefur lengi verið talið að sveitarfélögin á Íslandi væru of mörg og fámenn sem leiði til óhagræðis og óhagkvæmni í rekstri og þar með óþarflega hárra skatta. Gagnstæð rök hafa komið fram um að aðstæður væru svo breytilegar að nauðsynlegt væri að taka á málum á mismunandi hátt sem réttlæti tilveru minni sveitarfélaga. Jafnframt væru minni sveitarfélög ekki endilega verr rekin eða stæðu fjárhagslega verr en þau stærri.

Þegar kreppir að fær umræða um sameiningu sveitarfélaga og aukna hagkvæmni byr undir báða vængi. Sveitarfélögin þurfa ekki síður en ríkið að endurskoða sín fjármál og draga úr útgjöldum ef yfirlýst markmið stjórnvalda og samkomulagið við AGS eiga að ganga eftir. Umsvif sveitarfélaganna hafa aukist mjög á undanförunum árum vegna flutnings verkefna frá ríkinu og nýrra verkefna. Fleira kemur þó til því útgjöld sveitarfélaganna hafa aukist sem hlutfall af landsframleiðslu umfram þann flutning á verkefnum sem orðið hefur. Það er hins vegar vandasamt verk að draga úr útgjöldum þeirra því nálægð við íbúana er mikil og í mörgum tilfellum meiri en þegar ríkisvaldið á í hlut. Engu að síður er það nauðsynlegt.

Fjárhagur sveitarfélaga er afar þröngur. Tíu sveitarfélög hafa verið til sérstakrar skoðunar af hálfu eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga að undanförunu. Þá voru 37 sveitarsjóðir (A hluti) reknir með halla á árinu 2008 og 34 sveitarfélög lögðu fram fjárhagsáætlun ársins 2009 með halla.

Samkvæmt rekstrarreikningum sveitarfélaga nam heildarframlegð þeirra af rekstri 9,7 ma.kr. árið 2008 og 10,6 ma.kr. skv. niðurstöðum fjárhagsáætlana þeirra árið 2010. Rekstrartap sveitarfélaga að teknu tilliti til afskrifta, lífeyrisskuldbindinga og fjármagnskostnaðar nam 22,1 ma.kr. árið 2008 og 0,5 ma.kr. skv. fjárhagsáætlunum 2010. Rekstrartapið árið 2008 jafngilti fjármagnskostnaði nettó.

Sveitarstjórnarmenn verða að leita bestu leiða til að draga úr útgjöldum sveitarfélaga. Þá kemur til skoðunar hvort sveitarfélögin sinni sínum lögbundnu verkefnum á skilvirkan og hagkvæman hátt og hvort verkefni og markmið þeirra séu nægjanlega vel skilgreind. Einnig þarf að meta hvort þau sinni verkefnum fyrir fé skattgreiðenda sem aðrir gætu eða ættu að sinna og fjármagna. Samanburður við önnur sveitarfélög er mikilvægur til að kanna hvort aðrir leysi málin með betri árangri og minni tilkostnaði.

Í skýrslu OECD frá 2006 er sérstök athygli vakin á háum kostnaði á hvern nemanda í grunnskóla, sem er þriðjungi yfir meðaltali OECD í yngri árgöngum og um fimmtingu yfir meðaltali OECD í efri árgöngum. Rekstur grunnskóla er dýrasti útgjaldaliður sveitarfélaga. Árið 2008 nam sá kostnaður alls 52,3 ma.kr. skv. upplýsingum úr Handbók sveitarfélaga. Að meðaltali var kostnaður á nemanda um 1.200 þús.kr. en 867 þús.kr. í því sveitarfélagi þar sem hann var lægstur sem sýnir að verulegt svigrúm er fyrir bættan rekstrarárangur. Takist að lækka meðaltalið t.d. niður í 1.050 þús.kr. mætti spara 6,5 ma.kr. á ári, eða um 12,5%. Lækka má kostnað m.a. með stærri bekkjardeildum þar sem áhersla er lögð á gæði kennslu frekar en fjölda kennslustunda, fækkun skóladaga og fjölgun kennslustunda í föstum vinnutíma kennara.

Á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga haustið 2009 nálgast einn fyrirlesarinn⁶ mögulega lækkingu útgjalda sveitarfélaga á áhugaverðan hátt. Í talnagögnum yfir 80% sveitarfélaga landsins, þ.m.t. öll sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu, bar hann saman launakostnað á hvern íbúa, annan rekstrarkostnað á íbúa og útsvarstekjur sveitarfélaganna. Markmiðið með samanburðinum var að draga fram einfalda vísbendingu um líklegt óhagræði í rekstri sveitarfélaga. Miðað er við „bestu niðurstöðu“ og áhrif á heildina ef sveitarfélögin næðu að halda launakostnaði og öðrum rekstrarkostnaði eins og þar sem hann er lægstur. Álagning útsvars miðað við það sem það er lægst var einnig skoðuð. Niðurstaðan var sú að launakostnaður myndi lækka um 15,4 ma.kr. á árinu 2008, annar rekstrarkostnaður um 14,3 ma.kr. og íbúar sveitarfélaga væru ofskattaðir um 5,3 ma.kr. miðað við það sem lægst var á árinu 2008. Samtals voru því útgjöldin tæpum 30 ma.kr. hærrí en þau þyrftu að vera ef miðað er við það sem best var, eða sem nemur 2% af landsframleiðslu.

Við útreikninga eins og hér að framan verður auðvitað að setja þann fyrirvara að sveitarfélögin eru í ýmsu frábrugðin hvort öðru. Ef „sannleikurinn“ um meint óhagræði liggur á bilinu 50% til 70% af heildartölunni gæti ávinningurinn legið í kringum 20 ma.kr. á ári.

⁶ Birgir Finnbogason, fjármálastjóri

FJÁRMÁLAREGLUR ALGENGAR UTAN ÍSLANDS

Tilfærsla verkefna frá ríkisvaldi til lægri stjórnsýslustiga hefur leitt til þess að notkun fjármála-reglna hefur orðið algengari á sveitarstjórnarstiginu. Í flestum OECD-ríkjum hefur ríkisvaldið sett fjármálareglur sem gilda fyrir lægri stjórnsýslustigi, eða þau hafa sjálf sett þær, til þess að koma í veg fyrir skuldasöfnun eða útgjaldavöxt hins opinbera. Yfirleitt er með setningu eða aðlögun slíkra reglna stefnt að því að tryggja markmið í hagstjórn og stöðugleika í efnahagslífinu. Til þess að tryggja virkni reglnanna er m.a. notast við efnahagsleg viðurlög. Í nokkrum ríkjum OECD eru sveitarfélög til að mynda sektuð ef þau ná ekki settum markmiðum. Algengustu viðurlög við brotum á settum fjármálareglum eru hins vegar stjórnunarlegs eðlis, þar sem ríkisvaldið annað hvort leggur til eða fyrirskipar tiltekna aðgerðir eða takmarkar svi-grúm sveitarfélaganna.

Algengasta fjármálareglan lýtur að hallalausum rekstri en flest sveitarfélög í OECD ríkjunum búa einnig við takmarkanir við lántökum. Sum ríki banna alveg lántöku sveitarfélaga til reksturs, t.d. Danmörk, og heimila langtímalán einungis til fjárfestinga. Í mörgum löndum eru einnig settar takmarkanir við lántökur fyrirtækja í eigu sveitarfélaga en algengur farvegur fyrir skuldasöfnun sveitarfélaga er í gegnum fyrirtæki í þeirra eigu. Einnig hafa verið settar takmarkanir við lánveitingum fyrirtækjanna til sveitarfélaganna sjálfra.

Ráðuneyti samgöngu- og sveitarstjórnarmála, fjármálaráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga vinna nú að gerð hagstjórnarsamnings ríkis og sveitarfélaga til eins árs í senn. Vilji aðila stendur til aukins samstarfs um stjórn opinberra fjármála. Samningnum er m.a. ætlað að tryggja að tekjur og gjöld ríkis og sveitarfélaga taki mið af markmiðum um þjóðhagslegan stöðugleika og að afkoma ríkis og sveitarfélaga verði í samræmi við markmið um jöfnuð í fjármálum hins opinbera. Þá er fyrirhugað samstarf um lánamál hins opinbera, m.a. um skulda-stýringu, sem einnig taki til fyrirtækja í opinberri eigu. Mikilvægt er að þannig verði staðið að undirbúningi samningsins að markmið hans gangi eftir.

8. LOKAORÐ – FRAMTÍÐARSÝN

Einn meginþáttur í endurreisn íslensks efnahags er að snúa hallarekstri ríkissjóðs við þannig að afgangur verði á rekstrinum. Samkvæmt fjárlögum 2010 nemur halli á ríkissjóði um 100 ma.kr. og stefnt er að því að helminga hann árið 2011. Óraunhæft er að ætla að jöfnuði í ríkisfjármálum verði náð með hækkun skatta eða lækkun útgjalda einum saman. Hagvöxtur þarf að aukast umtalsvert. Of miklar skattaálögur á fyrirtæki og einstaklinga draga úr hagvexti og því verða aðgerðir í ríkisfjármálum einkum að beinast að lækkun útgjalda. Umfang nauðsynlegrar lækkunar útgjalda á næstu þremur árum er risavaxið. Lækka þarf rekstrar- og tilfærsluútgjöld ríkissjóðs um 20-25% til að ná tilætluðum árangri.

Krefjast verður gerbreyttra vinnubragða við fjárlagagerð eigi markmið um afgang á ríkissjóði að nást árið 2013. Skortur á sýn til lengri tíma en eins árs við fjárlagagerð hefur gert ákvarðanir um hagræðingu og sparnað ómarkvissar og þær ná sjaldnast til breytinga á skipulagi. Íslendingar þurfa að taka upp og temja sér vinnubrögð nágrannaþjóða í fjárlagagerð þar sem heildarútgjöld hvers ráðuneytis eru ákvörðuð til þriggja ára að viðbættu fjárlagaári. Á grundvelli þeirrar ákvörðunar getur hvert ráðuneyti horft til nokkurra ára þegar skipuleggja á verkefni og áherslur í rekstri.

Vanda þarf undirbúning ákvarðana og framkvæmda eigi áform um hagræðingu og sparnað í ríkisrekstri að ná fram að ganga. Hér eru gerðar kröfur um sambærileg lífskjör og bjóðast í nágrannalöndunum. Því verður að nýta það fé sem ráðstafað er til reksturs og verkefna hins opinbera eins vel og frekast er unnt. Ófullnægjandi undirbúningur að nýjum opinberum verkefnum og skortur á skipulagsbreytingum í takt við breyttar þarfir, nýja tækni og bætтар vinnuaðferðir hafa leitt til þess að afrakstur og gæði opinberrar þjónustu er lakari en ásætlanlegt er. Rannsóknir OECD á mennta- og heilbrigðiskerfinu gefa það glögggt til kynna.

Til skamms tíma hefur lánast að veita vinnufúsum höndum verðug verkefni. Sú staða hefur breyst, en vonandi aðeins um stundarsakir. Þjóðin eldist og fjölmennir árgangar eftirstriðsáranna eru að ná eftirlaunaaldri. Að óbreyttu eru verulegar líkur á því að innan fárra ára stöndum við frammi fyrir vali á milli hækkunar á lífeyrisaldri og skerðingar á lífeyrisgreiðslum.

Fjármál hins opinbera hafa margvisleg áhrif á atvinnulífið og móta starfsskilyrði og samkeppnisstöðu þess. Opinberu fjármálin hafa áhrif á verðbólgu og vexti og þar með á hagvöxt, sköpun starfa og kaupmátt launa. Traust opinber fjármál eru því ein grundvallarforsenda þess að unnt verði að sækja fram til bættra lífskjara.

Góð lífskjör á Íslandi eru undir því komin að það takist á allra næstu árum að draga úr útgjöldum hins opinbera og nýta betur fjármuni þess. Samtök atvinnulífsins lýsa sig reiðubúin til þátttöku í því verkefni.



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS