

Björgvin Sighvatsson

Stjórnvöld á krossgötum¹

Ágrip

Í þessari ritgerð verður byrjað á því að rekja vöxt hins opinbera í helstu iðnríkjum á síðustu áratugum. Í öðrum kafla er fjallað lauslega um helstu skýringar á auknum umsvifum hins opinbera út frá klassískri velferðarhagfræði. Því næst er athugaður ávinningur þegnanna af auknum útgjöldum hins opinbera. Í því sambandi er vitnað til rannsókna sem Vito Tanzi og Ludger Schuknecht hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum gerðu með því að bera saman velferð íbúa í nokkrum vestrænum ríkjum eftir umfangi hins opinbera þar. Í lok kaflans er námsárangur nemenda á milli landa skoðaður með tilliti til opinberra útgjalda til menntamála. Í þriðja kafla eru kynntar kenningar um útgjaldavöxt hins opinbera út frá tiltölulega ungri fræðigreini innan hagfræðinnar, þ.e. almannavalsfræði. Í fjórða kafla er samsetning pólitískt kjörinna fulltrúa á Íslandi borin saman við útgjalda-stefnu stjórnvalda. Að lokum eru kynntar lauslega 10 tillögur til þess að draga úr umsvifum hins opinbera. Tilgangurinn með tillögunum er fyrst og fremst að skapa umræðugrundvöll um breytt hlutverk hins opinbera í nútímasamfélagi.

Kafla 1. Útgjaldavöxtur hins opinbera í iðnríkjum

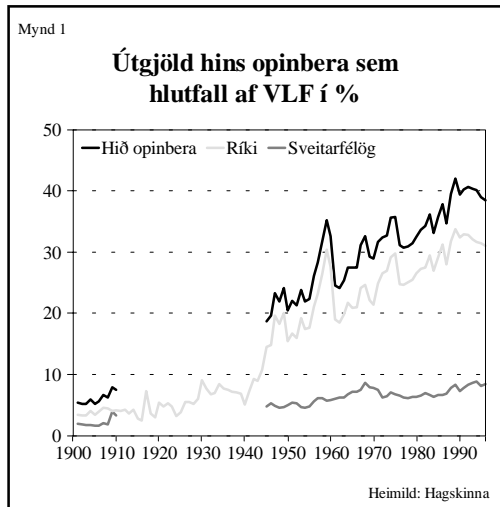
Hið opinbera, þ.e. ríkisvaldið, almannatryggingakerfið og sveitarfélög, hefur vaxið verulega að umfangi í vestrænum ríkjum frá upphafi þessarar aldar og er Ísland þar engin undantekning. Á *Mynd 1* eru birt opinber útgjöld íslenska ríkisins að meðtöldu almannatryggingakerfinu annars vegar og útgjöld sveitarfélaga hins vegar. Eins og sjá má á myndinni voru útgjöld hins opinbera í byrjun þessarar aldar um 5% af vergri landsframleiðslu en í dag eru útgjöldin rúm 38%. Útgjaldatölur fyrir sveitarfélög á tímabil-

inu 1911-1944 eru ekki fyrirliggjandi í opinberum gögnum þannig að ekki er hægt að sjá á myndinni umfang hins opinbera yfir viðkomandi tímabil.

Á myndinni sjást aukin tímabundin umsvif ríkisins á síðari hluta sjötta áratugar sem ganga síðan til baka í byrjun þess sjöunda. Hér er nánast eingöngu um að ræða styrki sem ríkið veitti útflutningsfyrirtækjum með sérstöku álagi á innflutning. Þessar innflutningstekjur ríkissjóðs voru betur þekktar sem álag á báttagjaldeyri sem síðan voru afnumdar í byrjun sjöunda áratugar. Ef horft er framhjá álagi á báttagjaldeyri hefur hlutur hins opinbera af vergri landsframleiðslu aukist jafnt og þétt á þessari öld. Hin allra seinustu ár hefur hlutfallið hins vegar lækkað sem skýrist fyrst og fremst af auknum hagvexti en ekki samdrætti í umsvifum hins opinbera. Eftirtektarvert verður því að sjá hvernig þróun í opinberum útgjöldum verður þegar næsta niðursveifla dynur á hagkerfinu.

Í *Mynd 2* eru birt útgjöld hins opinbera í 22 OECD-löndum árin 1960, 1980 og 1995.² Eins og sjá má á myndinni var umfang hins opinbera

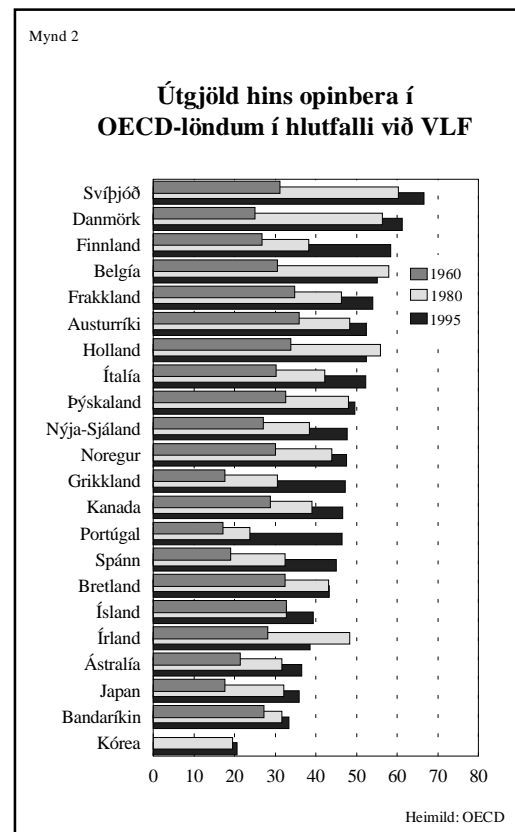
- Höfundur vill þakka Þór Sigfússyni, Jóhanni Rúnari Björgvinsyni og Halldóri Árnasyni fyrir ábendingar og athugasemdir. Sérstakar þakkir fær einnig Markús Möller fyrir skeleggar athugasemdir. Allar skoðanir sem fram koma í greininni eru þó algerlega á ábyrgð höfundar. Einnig ber höfundur einn ábyrgð á villum sem kunna að leynast í greininni.
- Upplýsingar um tölulegan samanburð á milli landa eru fengnar úr *OECD Economic Outlook*.



minnst í Suður-Kóreu eða um 21% af vergri landsframleiðslu árið 1995. Umfangið var langmest hjá Norðurlandþjóðunum Svíum, Dönum og Finnum eða um og yfir 60%. Íslendingar lenda neðarlega á listanum eða í 17. sæti en hlutur hins opinbera var um 40% af vergri landsframleiðslu árið 1995.

Þegar Mynd 2 er skoðuð kemur í ljós að einungis Írland, Holland og Belgía hafa dregið úr umfangi hins opinbera á tímabilinu 1980-1995. Öll önnur lönd hafa aukið útgjöldin á þessu tímabili. Svíþjóð hefur dregið úr útgjöldum hins opinbera ef borið er saman við árið 1993 en þá náði hlutfallið hvorki meira né minna en 71% af vergri landsframleiðslu sem er það hæsta sem þekkt hefur í vestrænu ríki. Eftirtektarvert er að skoða árangur einstakra landa við að draga úr útgjöldum hins opinbera. Árið 1980 tók Margret Thatcher við stjórnvelinum í Bretlandi og fékk viðurnefnið Járnfriðni þar sem hún var óhrædd við að selja ríkisfyrirtæki og draga úr kostnaði við velferðarkerfið. Útgjöld hins opinbera í Bretlandi voru 43% árið 1980 og rétt rúmlega 43% árið 1995 þannig að áralöng barátta hjá íhaldsmönnum í Bretlandi leiddi einungis til þess að útgjöldin í hlutfalli við landsframleiðslu stóðu í stað. Árangurinn þar varð þó heldur betri en hjá flestum öðrum OECD-ríkjum en að meðaltali juku OECD-löndin umfang hins opinbera úr 36% í 40% á árunum 1980 til 1995.

Sambærilegar útgjaldatölur fyrir Evrópubandalagið eru 45% árið 1980 og rúmlega 50% árið 1995. Það ætti því ekki að koma á óvart að þau 4 OECD-lönd sem verma botnsætin á Mynd 2 eiga það sameiginlegt að vera ekki aðilar að Evrópubandalaginu. Í mörgum iðnríkjum sem eru ekki aðilar að OECD eru umsvif hins opinbera lítil, t.d. í Hong Kong, Taívan og Singapúr.



En í hvað fara svo peningarnir sem hið opinbera hefur til ráðstöfunar? Hægt er að skipta útgjaldaliðunum í fimm flokka, þ.e. samneyslu, t.d. vegna rekstrar á sjúkrahöfnum og skólum, fjárfestingu, vaxtagreiðslur, framleiðslustyrki og að lokum tekjutilfærslur sem vaxið hafa verulega á síðustu áratugum. Til nánari skýringar eru framleiðslustyrkir hér á landi t.d. í formi niðurgreiðslna á landbúnaðarvörum ásamt greiðslum til ýmissa menningarstofnana svo

sem Þjóðleikhússins og Sinfóníuhljómsveitar Íslands. Á árinu 1995 var um 9,5 ma.kr. varið til framleiðslustyrkja, og þar af runnu um 5,5 ma.kr. til landbúnaðarmála. Tekjutilfærslur hér á landi eru aðallega í formi lífeyris-, atvinnuleysis- og sjúkratrygginga. Vaxta- og barnabætur ásamt sóknar- og kirkjugarðsgjöldum teljast einnig til tekjutilfærslna. Á árinu 1995 var um 36 ma.kr. varið til tekjutilfærslna. Þar af fóru tæpir 32 ma.kr. í velferðarmál og almannatryggingakerfið. Mikil aukning hefur orðið á útgjöldum vegna tekjutilfærslna sem í hlutfalli af vergri landsframleiðslu voru 3,3% árið 1945, 5,4% árið 1985 og 8% árið 1995. Svipuð þróun virðist hafa átt sér stað í flestum öðrum OECD-ríkjum.

Aukin útgjöld hjá hinu opinbera hafa í talsverðum mæli verið fjármögnuð með lántökum. Á aðeins 15 árum hafa hreinar fjárskuldbindingar stjórnvalda í OECD-löndunum aukist í hlutfalli við verga landsframleiðslu úr 19% árið 1980 í 43% árið 1995. Auknar lántökur leiða til meiri vaxtagreiðslna en á þessum 15 árum hafa þær vaxið úr rúmu einu og hálfu prósentu í þrjú prósent af vergri landsframleiðslu hjá OECD-löndum. Þegnarnir krefjast með öðrum orðum meiri þjónustu frá hinu opinbera án þess að vera reiðubúnir að taka á sig samsvarandi skattahækkningar. Vandamál Íslendinga umfram flestar aðrar þjóðir er þó hversu örskuldasöfnunin hefur verið á síðustu 15 árum. Árið 1980 voru hreinar skuldir opinbera geirans aðeins um 3% af vergri landsframleiðslu en voru komnar í 39,7% árið 1995. Hreinar vaxtagreiðslur hins opinbera á Íslandi voru í raun svipaðar árið 1995 og hreinar skuldir þess 15 árum áður. Mikil og hröð skuldaförningun hérlandis ætti ekki að koma á óvart í ljósi þess að Ísland er t.d. eina norræna landið þar sem hið opinbera var rekið með halla öll árin 1985-1995.

Á árunum 1984-1987 var mikil uppsveifla í efnahagslífinu hér á landi. Samt var hið opinbera og þá sérstaklega ríkissjóður rekinn með halla. Á kreppuárunum 1989-1995 var opinberi geirinn árlega rekinn með halla á bilinu 10-20 ma.kr. Uppsveifla í þjóðfélaginu hófst árið 1996, en engu að síður var hið opinbera rekið með 7,7 ma.kr. halla það ár. Þjóðhagsstofnun

áætlað að tekjuhalli hins opinbera árið 1997 verði um 3,6 ma.kr.

John Maynard Keynes hélt frægri hagstjórnarkenningu mikið á lofti sem byggir á því að þegar vel árar í þjóðfélaginu eigi sveitarfélög og ríki að skila afgangi en þegar illa árar sé réttlæt看legt að mæta niðursveiflunni með rekstrarhalla. Þessari kenningu var haldið á lofti hérlandis til að réttlæta framúrakstur í rekstri ríkissjóðs og sveitarfélaga á niðursveifluárunum. Minna hefur borið á þessari kenningu núna enda er afkoman í uppsveiflunni í engu samræmi við kenninguna.

Kafli 2. Hverju hefur útgjalda- aukning hins opinbera skilað?

Eins og kom fram í síðasta kafla hefur umfang hins opinbera í vestrænum ríkjum vaxið hröðum skrefum. Í framhaldi má spyrja tveggja spurninga: Af hverju hafa umsvif hins opinbera vaxið svo mjög sem raun ber vitni á síðustu áratugum? Er velferð þegnanna betri í löndum þar sem umsvifin eru mikil eins og tíðkast t.d. á Norðurlöndunum?

Ef reynt er að svara fyrri spurningunni út frá klassískri velferðarhagfræði³ eru margir þeirrar skoðunar að stjórnvöld séu einu aðilarnir sem geti brugðist með viðunandi hætti við ytri markaðsbrestum. Markaðsbrestir t.d. af völdum þekkingarskorts neytenda til þess að afla sér nauðsynlegra upplýsinga eru talin mikilvæg rök fyrir opinberum rekstri ýmissa stofnana, t.d. sjúkrahúsa sem vaxið hafa gríðarlega að umfangi á síðustu áratugum.

Önnur röksemd fyrir útgjaldaþenslu stjórnvalda felst í því að einkaaðilum sé ekki treystandi til að tryggja ákveðið þjónustustig, t.d. í mennta- og menningarmálum. Öflugur stuðningur frá hinu opinbera er því sagður nauðsynlegur til þess að bæta velferð þegnanna.

Þriðja röksemdin er sú að stjórnvöldum sé

3. Í *Haglýsingu Íslands*, kafla 11 eftir Sigurð Snævarr, er komið aðeins inn á hlutverk hins opinbera í nútímasamfélagi samkvæmt klassískri velferðarhagfræði.

best treystandi til þess að tryggja hagnýtingu á framleiðslugetu atvinnuveganna á sem fyllstan og hagkvæmastan hátt. Stjórnvöld vestrænna ríkja hafa gripið til þess ráðs að auka útgjöld þegar illa árar í þjóðfélaginu til að draga úr atvinnuleysi og örva þar með framleiðslu atvinnuveganna. Hins vegar hafa stjórnvöld verið tregari til þess að draga úr útgjöldum þegar vel árar í þjóðfélaginu. Afleiðingin af slíkri stefnu hefur verið vöxtur umsvifa hins opinbera á kostnað einkageirans.

Síðari spurningin sneri að ávinningi þegnanna af miklum umsvifum hins opinbera til dæmis í mennta- og heilbrigðismálum. Vito Tanzi og Ludger Schuknecht hjá Alþjóðagjald-eyrissjóðnum reyndu að svara þessari spurningu með athugun á velferð íbúa í nokkrum vestrænum ríkjum eftir umfangi hins opinbera þar.⁴ Valdír voru 10 vísar sem mælikvarðar á velferð þegnanna. Þeir voru hagvöxtur, staðalfrávik á hagvexti, fjármunamyndun, verðbólga, atvinnuleysi, skuldastaða hins opinbera, lífslíkur, ung- barnadauði, hlutfall skráðra nemenda í framhaldsskólum og hlutur 40% þeirra sem lægstarkjör hafa í þjóðfélaginu ef tekið er mið af vergum heildartekjum. Löndin í könnuninni voru flokkuð eftir því hvort umfang útgjalda hins opinbera var mikið, í meðallagi eða lítið árið 1990. Í fyrsta hópnum voru lönd þar sem útgjöld hins opinbera voru yfir 50% af vergri landsframleiðslu. Í öðrum hópnum voru lönd með útgjöld á bilinu 40-50% og í þriðja hópnum lönd með útgjöld innan við 40% af vergri landsframleiðslu. Tilgangurinn var síðan að sjá hvernig sambandið var á milli útgjalda hins opinbera og velferðar þegnanna. Niðurstöðurnar birtast í *Töflu 1*.

Eftirtektarvert er að sjá að samanburðurinn er ekki hagstæður löndum með mikil opinber umsvif. Aukin útgjöld hins opinbera skila sér ekki í hærri lífslíkum, minna atvinnuleysi eða meiri hagvexti. Eini velferðarvísirinn í töflunni sem stefnir í jákvæða átt er að hlutur lágtekjuhópa eykst samfara auknum útgjöldum, m.ö.o.

4. *American Review*, 87:2, maí 1997.

Tafla 1
Útgjöld hins opinbera sem hlutfall af VLF
samanborið við velferð þegnanna
(miðað við velferðarvísa árið 1990)

Velferðarvísar	Umfang hins opinbera		
	Mikið	Meðal	Lítið
Útgjöld hins opinbera	55,1	44,9	34,6
Samneysla	18,9	17,4	15,5
Framl.styrkir og tilfærslur	30,6	21,5	14,0
Hagvísar			
Hagvöxtur ^{a)}	2,0	2,6	2,5
Staðalfrávik á hagvexti	1,6	2,1	1,9
Fjármunamyndun	20,5	21,3	20,7
Verðbólga ^{a)}	3,9	3,7	3,7
Atvinnuleysi	8,5	11,9	6,6
Skuldir hins opinbera	79,0	59,9	53,3
Félagsvísar			
Lífslíkur í árum	77	77	77
Ungbarnadauði/1000 fæðingar	6,7	7,1	6,4
Skráning nemenda í „secondary school“	92,8	99,1	89,0
Tekjuhlutur 40% fátækustu þegnanna	24,1	21,3	20,8

a) 1986-1994

Lönd með mikið umfang í rekstri hins opinbera þ.e. útgjöld meiri en 50% af VLF eru eftirfarandi í töflunni: Belgía, Ítalía, Holland, Noregur og Svíþjóð. Lönd með miðlungsumfang í töflunni (40-50% af VLF) eru Austurríki, Kanada, Frakkland, Þýskaland, Írland, Nýja-Sjáland og Spánn. Lönd með lítið umfang (minna en 40%) eru Ástralía, Japan, Sviss, Bretland og Bandaríkin.

tekjujöfnunin verður meiri. Tanzi og Schuknecht skoðuðu fleiri velferðarvísa sem birtast ekki í töflunni en niðurstöðurnar voru þær sömu, þ.e. að velferð þegnanna eykst ekki samfara auknum umsvifum hins opinbera. Þvert á móti voru velferðarvísarnir yfirleitt hagstæðastir í löndum þar sem umsvifin eru lítil. Niðurstaðan hjá höfundunum er sú að þegar útgjöld hins opinbera ná 30-40% af vergri landsframleiðslu hefur hinum mögulega félagslega ávinningi að mestu verið náð. Útgjöld umfram það skila litlu.

Erfitt er að bera Ísland saman við tölurnar í töflunni þar sem sveiflur í efnahagslífi voru miklar á árunum 1986-1994. Við áttum hins vegar heima á meðal landa með lítil opinber útgjöld þar sem þau voru 39,4% af vergri landsframleiðslu árið 1990. Í þessu sambandi er þó mikilvægt að minna á að kostnaður Íslendinga á sumum sviðum er enginn eða óverulegur miðað

við aðrar þjóðir. Fyrst ber að nefna að Íslendingar bera engin útgjöld vegna landvarna eins og tíðkast hjá flestum vestrænum þjóðum. Hlutfall mannfjölda yfir 65 ára aldri er með því lágsta hér á landi miðað við önnur OECD-ríki. Lág hlutfall eldri aldurshópa stuðlar að minni útgjöldum hins opinbera þar sem eldra fólk notar t.d. þjónustu heilbrigðiskerfisins í mun meira mæli en yngra fólk. Persónuafsláttur hér á landi er almennt meiri en tíðkast á Vesturlöndum. Hér er um tekjufafnandi fjárstuðning að ræða án þess að það komi fram í útgjöldum hins opinbera. Að lokum má nefna að mun stærri hluti lífeyriskerfisins er utan við hið opinbera hér á landi en víða erlendis, sem leiðir til þess að umsvif hins opinbera verða minni hér en ella.

Framangreindar ástæður eiga sinn þátt í því að hlutur útgjalda hins opinbera á Íslandi af landsframleiðslu er minni en gengur og gerist í vestrænum ríkjum.

Velferðarvísarnir koma misvel út fyrir Ísland miðað við tölurnar í töflunni. Ef litið er til hagvísanna var hagvöxtur að meðaltali um 2,1% árið 1986-1994 samanborið við 2,5% hjá löndum með lítil opinber umsvif í töflunni. Verðbólgu- og vaxtastuðullinn fyrir Ísland er mjög hár eða um 13% enda var verðbólgan mjög mikil á árunum 1986-1989. Skuldir hins opinbera voru hins vegar aðeins um 35% af VLF árið 1990 og atvinnuleysið tæp 2%. Félagsvísarnir eru okkur mjög hagstæðir. Ungbarnadaði var aðeins um 5,9 á hverjar 1000 fæðingar árið 1990 samkvæmt upplýsingum frá Landlæknisembættinu. Eins og flestir vita eru lífslíkur Íslendinga meðal þeirra hæstu í heimi eða um 78 ár þannig að sá velferðarvísir er okkur hagstæður. Tekjuskiptingarlutfallið á milli ríkra og fátækra er Íslendingum hagstætt. Í skýrslu um samkeppnisstöðu Íslands⁵ kemur fram að hlutur 20% tekjulægstu heimilanna af heildartekjum var mestur hér á landi árið 1989 samanborið við önnur OECD-ríki og ríki í Mið-Asíu. Í frétt frá Þjóðhagsstofnu 11. nóvember 1996 kemur fram að tekju-

munur á milli ríkra og fátækra á Íslandi hafi hins vegar farið vaxandi á síðustu árum. Þetta er þó ekki bundið við Ísland enda er tekjumunurinn á milli ríkra og fátækra vaxandi í flestum öðrum vestrænum ríkjum. Af framansögðu má álykta að velferð Íslendinga sé ekki verri en þjóða með mikil opinber umsvif og jafnvel þvert á móti.

2.1. Opinber útgjöld til menntamála og námsárangur⁶

Skoðum nú aðeins nánar sambandið á milli opinberra útgjalda til menntamála og námsárangur nemenda eftir löndum. Í alþjóðlegri samanburðarrannsókn, TIMMS,⁷ sem gerð var á námsgetu nemenda á grunnskólastigi í stærðfræði- og náttúrufræðigreinum kemur margt athyglisvert í ljós þegar niðurstöðurnar eru bornar saman við útgjöld á hvern nemanda til menntamála í viðkomandi löndum. Í *Töflu 2* er birtur meðalnámsárangur nemenda í stærðfræði- og náttúrufræðigreinum eftir löndum. Nemendur í löndum með lítil útgjöld til menntamála svo sem Tékkland, Japan, Kórea og Singapur náðu að jafnaði mjög góðum námsárangri. Ef einungis eru skoðaðar niðurstöður OECD-landa voru útgjöld á hvern nemanda í efri bekkjum grunnskóla um 1.903 Bandaríkjadalir í Tékklandi, 4.356 dalir í Japan og 2.026 dalir í Kóreu á meðan útgjöld OECD-landanna í heild voru um 4.730 dalir, að teknu tilliti til kaupmáttarjafnvægis (PPP).⁸ Í Austurríki, Sviss, Þýskalandi og Bandaríkjunum voru útgjöldin yfir 6.400 dalir árið 1993. Í þessum tölum er ekki gerður greinarmunur á útgjöldum vegna einkarekinna skóla eða opinberra skóla.

Eins og sjá má í *Töflu 2* var árangur nemenda frá Norðurlöndum að jafnaði í meðallagi

5. Bls. 416 og 417 í *Skýrslu um samkeppnisstöðu Íslands, alþjóðlegur samanburður*, sem gefin var út af Aflvaka Reykjavíkur í desember 1994.

6. Rétt er að geta þess að höfundur gafst ekki tími fyrir prentun að kynna sér niðurstöður úr nýjustu „Timms“-rannsókninni sem gerð var á námsgetu nemenda á framhaldsskólastigi.

7. Þriðja fjölþjóðlega samanburðarrannsóknin á kunnáttu nemenda í stærðfræði og náttúrufræðigreinum, fyrstu niðurstöður 7. og 8 bekkjar (1996).

8. *OECD Education at a Glance*, analysis, bls. 26.

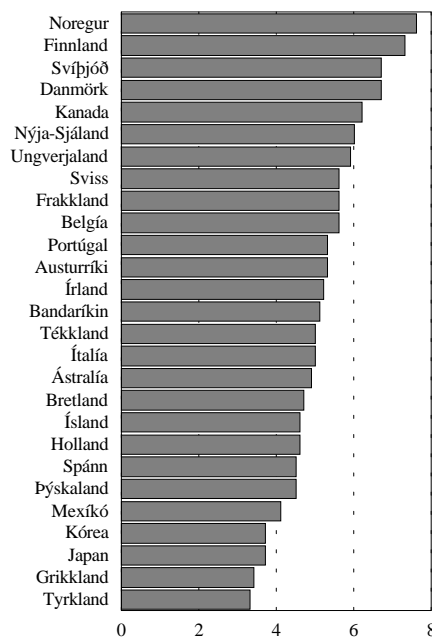
eða þar fyrir neðan í könnuninni. Sérstaklega eru niðurstöðurnar athyglisverðar í ljósi þess að Norðmenn, Finnar, Svíar og Danir verja miklum fjármunum hins opinbera til menntamála borið saman við önnur lönd. Eins og sést í Mynd 3 röðuðu t.d. framangreind lönd sér í fjögur efstu

Tafla 2.
Meðalnámsárangur í 8. bekk

Land	Stærðfræði	Land	Náttúrufræði
Singapúr	643	Singapúr	607
Kórea	607	Tékkland	574
Japan	605	Japan	571
Hong Kong	588	Kórea	565
Belgía (fl.)	565	Búlgaría	565
Tékkland	564	Holland	560
Slóvakía	547	Slóvenía	560
Sviss	545	Austurríki	558
Holland	541	Ungverjaland	552
Slóvenía	541	England	550
Búlgaría	540	Belgía (fl.)	545
Austurríki	539	Ástralía	544
Frakkland	538	Slóvakía	538
Ungverjaland	537	Rússland	538
Rússland	535	Írland	538
Ástralía	530	Svíþjóð	535
Írland	527	Bandaríkin	534
Kanada	527	Kanada	531
Belgía (fr.)	526	Þýskaland	531
Tæland	522	Noregur	527
Ísrael	522	Tæland	525
Svíþjóð	519	Nýja-Sjáland	525
Þýskaland	509	Ísrael	524
Nýja-Sjáland	508	Hong Kong	522
England	506	Sviss	522
Noregur	503	Skotland	517
Danmörk	502	Spánn	517
Bandaríkin	500	Frakkland	498
Skotland	498	Grikkland	497
Lettland	493	Ísland	494
Spánn	487	Rúmenía	486
Ísland	487	Lettland	485
Grikkland	484	Portúgal	480
Rúmenía	482	Danmörk	478
Litháen	477	Litháen	476
Kýpur	474	Belgía (fr.)	471
Portúgal	454	Íran	470
Íran	428	Kýpur	463
Kúveit	392	Kúveit	430
Kólumbía	385	Kólumbía	411
Suður-Afríka	354	Suður-Afríka	326

Mynd 3

Opinber útgjöld til menntamála í hlutfalli við VLF árið 1993



sætín af OECD-löndum þegar litið er til útgjalda hins opinbera til menntamála í hlutfalli við verga landsframleiðslu árið 1993.⁹ Niðurstöðurnar styrkja því ekki þá skoðun að aukin útgjöld hins opinbera til menntamála skili þjóðfélaginu endilega betri námsmönnum nema síður sé.

Krafa kennara um fækkun nemenda í bekkjum til að bæta gæði menntunar er einnig umdeilanleg. Í *Skýrslu um samkeppnistöðu Íslands* kemur fram að hlutfall kennara og nemenda í grunnskólum í Singapúr, Hong Kong og Japan var á bilinu 1 á móti 21-27 árið 1989, en á Norðurlöndum 1 á móti 12-18, þar af á Íslandi 1 á móti 16.¹⁰ Ef horft er til niðurstaðna úr TIMMS-könnuninni hljóta aðrir þættir að

9. *Education at a Glance, OECD indicator 1996*, bls. 59. 10. Bls. 408 og 409.

skipta meira máli varðandi gæði menntunar heldur en fjöldi nemenda í bekkjum eða útgjöld hins opinbera á hvern nemanda. Þættir eins og menning, lífsgildi, uppeldi o.s.frv. skipta einnig verulegu máli í þessu samhengi.¹¹

Því hefur verið haldið fram að aukið fé til menntamála frá hinu opinbera bæti gæði menntunar og stuðli þar með að örari hagvexti. Af framsögðu má ráða, að ekkert er sjálfgefið í þeim efnum.

Kafli 3. Nýjar kenningar um útgjaldavöxt hins opinbera

Í kaflanum á undan nefndi ég fjórar ástæður þess að útgjöld hins opinbera hafi vaxið svo mjög í vestrænum ríkjum sem raun ber vitni. James M. Buchanan (f. 1919) nóbelsverðlaunahafi í hagfræði árið 1986 hefur verið aðalfrumkvöðull að ungru fræðigreini innan hagfræðinnar sem kallast almannavalsfræði (e. *Public choice*).¹² Hann horfir á útgjaldavöxt hins opinbera út frá öðru sjónarhorni en áður var nefnt. Buchanan segir að ef hinn hagsýni maður er keyrður áfram af eiginhagsmunagæslu¹³ er líklegt að það sama gildi um embættismenn, stjórnálamenn og fulltrúa sérhagsmunahópa. Stjórnvaldsaðgerðir munu því byggjast á sérhagsmunum framan- greindra hópa á kostnað almannahags.

Fulltrúar sérhagsmunahópa gera óformlegan eða jafnvel formlegan samning við stjórnálamenn um að styðja við bakið á þeim í formi fjárstuðnings eða „atkvæðasölu“. Í staðinn

styðja stjórnálamennirnir við málefni sem eru hagsmunahópunum hugleikin, t.d. aukið fé úr almannaþjóðum til ákveðinna verkefna.¹⁴ Önnur skýring á auknum útgjöldum hins opinbera byggir á sérhagsmunum embættismanna. Embættismenn á sama hátt og stjórnendur einkafyrirtækja reyna oft að auka umsvif sinna stofnana og deilda. Vandamálið er hins vegar að umsvifin hjá opinberum fyrirtækjum byggja oft á tilbúinni og óraunverulegri eftirspurn án nokkurra tengsla við þarfir neytenda eða skattgreiðenda. Stjórnendur einkafyrirtækja búa hins vegar við samkeppni þar sem aukin umsvif verða til langframa að byggja á raunverulegri eftirspurn eftir vöru eða þjónustu þeirra.

Sammerkt er flestum þrýstihópum að um tiltölulega litla hópa er að ræða á landsvísu með skýr stefnumarkmið.¹⁵ Tilvera þrýstihóps byggir á því að viðhalda eða öðlast ákveðin forréttindi á kostnað annarra þjóðfélagsþegna. Forréttindin fela í sér kröfur á hendur hinu opinbera annaðhvort í formi lagareglna eða útgjalda sér til handa. Hópurinn er tilbúinn að kosta jafnmiklu til við að viðhalda forréttindum sínum eins og ávinningurinn af þeim er. Venjulega eru valdir talsmenn fyrir hópana til þess að berjast fyrir málefnum þeirra. Slík hagsmunagæsla veldur þjóðfélagslegri sóun sem kallast rentusókn (*rent seeking*)¹⁶. Dæmi um rentusókn hér á landi er þegar hagsmunasamtök bænda eyða fjármunum og tíma til þess að koma í veg fyrir að laga- breytingar í frjálsræðisátt nái fram að ganga eða

11. Í *Journal of Economic Perspectives*, 1996, Vol. 10, No. 4, eru reifaðar athyglisverðar hugmyndir ýmissa höfundar varðandi grunn- og framhaldsskólamenntun. Þar kemur m.a. fram í grein eftir Eric A. Hanushek að útgjöld á hvern nemanda í Bandaríkjunum hafa vaxið verulega á síðustu 25 árum í Bandaríkjunum á sama tíma og frammistaða nemenda hefur staðið í stað.

12. Grein í *Fjármálatíðindum* jan.-júlí 1994 eftir Magnús Árna Skúlason gefur góða samantekt á kenningum um almannavali ásamt upplýsingum um helstu kenningar og kenningasmiði.

13. Kenningin um ósýnilegu höndina sem Adam Smith setti fram byggir á þeirri grunnhugmynd að einstaklingurinn sé eiginhagsmunasegður.

14. Í seinni tíð hefur þrýstingur margra sérhagsmunahópa breyst frá því að vera krafa um aukin opinber útgjöld sér til handa yfir í kröfur um lagasetningu eða breytingar á gildandi lögum til þess að viðhalda eða tryggja forréttindi á kostnað annarra hópa í þjóðfélaginu. Mörg slík dæmi eru þekkt í vestrænum heimi, t.d. krafa um innflutningshöft og sértæka tolla á erlendum landbúnaðarvörum til stuðnings innlendum bændum á kostnað neytenda.

15. Olson, Mancur. *The logic of collective action: Public goods and theory of groups*, 1971.

16. Almenn skilgreining á rentusókn er þegar ákveðið atferli leiðir til ábata fyrir einstaklinga eða ákveðna hópa á kostnað annarra. Þekktasta dæmið er án efa innflutningstollar sem lagðir eru á tiltekna vörur til hagsbóta fyrir innlenda framleiðendur en á kostnað fjöldans.

að greiðslur úr ríkissjóði verði minnkaðar. Fleiri dæmi má nefna s.s. þegar fulltrúar námsmanna, listamanna, rithöfunda og ýmissa félagasamtaka fá fjárstuðning frá hinu opinbera. Fjárstuðningur til framangreindra hópa kemur þeim fyrst og fremst til góða á kostnað annarra t.d. skattgreiðenda. Margir hagfræðingar telja því að hagsmunagæsla stjórnmalamanna, embættismanna og fulltrúa þrýstihópa hafi átt ríkan þátt í auknum útgjöldum hins opinbera.

Kafla 4. Stuðla stjórnvöld að réttlátri tekjudreifingu?

Hingað til hefur tekjujöfnun verið eitt af helstu markmiðum hins opinbera. Upphaflegt markmið tekjujöfnunar var að flytja fé frá hinum ríku til þeirra sem verst voru staddir í þjóðfélaginu svo sem til láglaunafólks og atvinnuleysingja. Spurningin er hvort upphafleg markmið um tekjujöfnun séu ennþá í heiðri höfð hjá stjórnvöldum. Breskur hagfræðingur, Julian Le Grand,¹⁷ gerði athugun í upphafi þessa áratugar á því hvernig opinberu fjármagni er ráðstafað á milli ríkra og fátækra. Niðurstöður hans voru á þann veg að sá fimmtungur þjóðfélagsþegna sem er ríkastur, fékk 40% meira í sinn hlut af útgjöldum hins opinbera til heilbrigðismála heldur en sá fimmtungur sem hafði lægstu tekjurnar. Húsnæðisstyrkur frá hinu opinbera var sjöfalt meiri til efsta fimmtungs en til hins neðsta. Útgjöld hins opinbera til framhaldsskóla voru 80% meiri til barna þeirra foreldra sem voru í efsta fimmtungi en hinum neðsta og fimm sinnum meiri þegar litið er til menntunar á háskólastigi. Útgjöld vegna niðurgreiðslna á strætisvagnafargjöldum voru fjórfalt meiri til ríkasta fimmtungs og barna hans heldur en hópsins með lægstu tekjurnar. Hlutfallið á milli hópanna vegna niðurgreiðslna til landbúnaðarmála var nánast óendanlegt þar sem þeir ríkustu fengu hlutfallslega langmestu styrkina samanborið við þá fátækustu. Svipaða sögu má segja

um framlög til menningarmála. Útgjöld hins opinbera til rekstrar á óperuhúsum gagnaðist t.d. hinum efnamestu langt umfram þá sem voru í neðsta fimmtungi tekjustigans. Niðurstöður Le Grand fólu í sér að margar aðgerðir stjórnvalda í Bretlandi til tekjujöfnunar höfðu þveröfug áhrif.

4.1. Stjórnmalamenn og opinber útgjöld á Íslandi

Í kafla 3 gat ég þess að sambandið á milli stjórnmalamanna og fulltrúa þrýstihópa er talin ein af skýringum á auknum umsvifum hins opinbera á síðustu áratugum. Þessi kenning sem upphaflega kemur frá Bandaríkjunum á að mörgu leyti betur við aðstæður þar heldur en t.d. á Norðurlöndunum. Ástæðan er sú að stjórnmalamenn í Bandaríkjunum eru nánast nauðbeygðir til þess að halla sér upp að þrýstihópum til þess að standa straum af kostnaðarsömum kosningaherferðum. Í smærri löndum koma ákvarðanir um opinber útgjöld ávallt til með að byggja meira á lífsviðhorfum og óhlutdrægum skoðunum stjórnmalamanna en í stærri löndum, þar sem skoðanir stjórnmalamanna mótast fremur af þrýstingi hagsmunahópa í stórum löndum en litlum. Þrýstihópar koma þó ávallt til með að skipta máli þegar kemur að ákvarðanatöku stjórnmalamanna í hvaða landi sem er.

Dæmigerðir þingmenn sem sitja á löggjafarsamkomu í nágrennalöndunum eru háskólagengnir karlmenn sem eru langt komnir á fertugsaldurinn eða eru á fimmtugsaldri. Á síðari tímum hefur hlutur kvenna í sama markhópi aukist. Á Íslandi t.d. er hinn dæmigerði þingmaður háskólagenginn, giftur, á börn og stendur undir verulegum útgjöldum vegna kaupa á eigin íbúðarhúsnæði. Útgjöld hins opinbera geta tekið mið af því umhverfi sem kjörnir fulltrúar eru aldir upp við og hrærast í. Sjaldgæft er að inn komi alþingismaður sem er mjög ungur eða mjög gamall, forríkur eða bláfátækur, enn síður að hann sé húsnæðislaus, barnlaus eða einhleypur. Slíkir einstaklingar finnast þó um allt þjóðfélagið.

Foreldrar og þar með flestir stjórnmalamenn

17. Sjá The Economist, 20.-26. september 1997, bls. 25.

fá stuðning frá hinu opinbera á kostnað annarra þjóðfélagsþegna. Barnabætur, rekstur skóla, dagheimila og félagsmiðstöðva gagnast aðallega þeim sem eiga börn. Engu að síður heyrast oft í almennri umræðu hérlendis að stuðningur við barnafjölskyldur sé lítill, sérstaklega þegar við berum okkur saman við hin Norðurlöndin. Erfitt er að bera Ísland saman við nágrannalöndin í þessum efnunum. Á Íslandi býr ung þjóð en hlutfall þeirra sem eru yngri en 15 ára er um 24% af mannfjölda á meðan hlutfallið er á bilinu 16-20% hjá nágrannalöndunum. Markmið Dana, Svía og Norðmanna með miklum stuðningi við barnafjölskyldur er ekki einungis að stunda tekjujöfnun heldur einnig að örva barneignir, enda eru á bilinu 15-18% framangreindra þjóða 65 ára eða eldri og gerist það hlutfall varla hærra. Hátt hlutfall aldraðra leggur miklar byrðar á herðar vinnandi fólks sem stendur undir velferðarkerfinu. Vandí Íslendinga vegna aldrurssamsetningar þjóðarinnar er því minni en í nágrannalöndunum þar sem íslenska þjóðin er ung og fleiri vinnandi hendur styðja hvern aldradan einstakling.

Ákvörðun kjörinna fulltrúa á Alþingi og í sveitarstjórnunum stjórnast ekki einungis af hagsmunum þrýstihópa heldur einnig af efnahagslegum og félagslegum sérhagsmunum þjóðfélagsþegna sem búa við svipuð lífsskilyrði og fulltrúarnir sjálfir. Þjóðfélagsþegnar sem eiga á hættu að verða útundan þegar kemur að forgangsröðun hjá kjörnum fulltrúum eru t.d. hús-næðislausir einstaklingar, barnlaus eða atvinnulaus ungmenni, gamalmenni eða jafnvel forríkar fjölskyldur.

Kafli 5. 10 tillögur til að draga úr umsvifum í rekstri hins opinbera á Íslandi.

Á síðustu árum hafa stjórnvöld haft uppi tilburði til þess að endurskoða og hagræða í rekstri hins opinbera. Miklar breytingar hafa t.d. átt sér stað við framsetningu fjárlaga og uppgjör ríkisreiknings. Árið 1997 voru í fyrsta skipti birtir svokallaðir kynslóðareikningar sem sýna hvaða skattbyrði og ríkisútgjöld bíða komandi kyn-

slóða miðað við óbreyttar áherslur og stefnu í ríkisfjármálum. Allar þessar aðgerðir eru til hins betra varðandi stefnumótun í rekstri hins opinbera í framtíðinni sem algerlega hefur vantað.¹⁸ Spurningar eins og: Hvert er hlutverk hins opinbera í nútímasamfélagi? Hvaða þjónustu ber því að sinna og hvaða þjónustu eiga einkaaðilar að veita? Hver á síðan að greiða fyrir tiltekna þjónustu t.d. á sviði velferðarmála, skattgreiðendur eða viðkomandi notendur? Slíkar spurningum hafa stjórnmalaflokkar ekki aðeins á Íslandi heldur í flestum vestrænum löndum ekki getað eða viljað svara með ákveðnum hætti.

Á niðursveifluárunum 1989-1995 var hið opinbera árlega rekið með halla á bilinu 10-14 ma.kr. Núna er mikil uppsveifla, t.d. var hagvöxtur 5,5% árið 1996 og áætlað er að hann hafi verið 5,0% árið 1997, og árið 1998 er hann áætlaður 4,6%.¹⁹ Slíkar hagvaxtartölur hafa ekki sést síðan árið 1987. Ekki eru fyrirbyggjandi tölur um afkomu hins opinbera árið 1997, en samkvæmt bráðabirgðauppgjöri Þjóðhagsstofnunar síðastliðinn nóvember var ríkissjóður rekinn með 2,4 ma.kr. tekjuhalla og sveitarfélög með 1,3 ma.kr. halla samkvæmt þjóðhagsreikningakerfi Sameinuðu þjóðanna.²⁰ Sennilega verður þó tekjuhalla ríkissjóðs minni en spá Þjóðhagsstofnunar segir til um. Engu að síður ætti hið opinbera, svo að vitnað sé aftur til Keynes, að vera rekið með rekstrarafgangi að upphæð 10-20 ma.kr. til þess að vera viðbúið næstu niðursveiflu. En svo er ekki. Á árunum 1987-1995 hækkuðu skuldir hins opinbera úr 28,1% í 59,3% af vergri landsframleiðslu. Ef við náum ekki að lækka skuldahlutfallið verulega á meðan vel árar í þjóðfélaginu getur kreppa af sömu stærðargráðu og við urðum fyrir síðast valdið efnahagslegu hruni á Íslandi.

Sveitarfélögum og ríkisvaldinu ber eins og

18. Ein af fáum undantekningum er í *Fjármálatíðindum*, fyrra hefti 1997, „Efling kaupendahugsunar við stjórn ríkisfjármála“, en þar fjallar Þór Sigfússon um ábyrga stjórn í fjármálum ríkisvaldsins með eflingu kaupendahugsunar að leiðarljósi, þ.e. að ríkisvaldið líti á hlutverk sitt sem kaupanda þjónustu frekar en veitanda.

19. *Þjóðarbúskapurinn. Framvindan 1997 og horfur 1998.*

20. *Búskapur hins opinbera 1995-1996.*

öðrum að gera upp við sig hvaða verkefnum þau eiga að sinna og í framhaldi að sinna þeim eftir bestu getu. Í stað þess að reyna með erfiðis- munum að hjálpa nánast öllum Íslendingum eiga stjórnvöld að aðstoða afmarkaða hópa og gera það vel. Hér á eftir ætla ég að leggja fram 10 tillögur um kerfislægan sparnað í rekstri hins opinbera til að örva umræðu á meðal íslenskra hagfræðinga. Sumar tillögur sem hér verða lagðar fram hafa þó verið reifaðar á meðal erlendra hagfræðinga og miða að því að draga úr ofvexti í rekstri hins opinbera með sem minnstri röskun á högum þeirra sem verst eru settir í þjóðfélaginu. Tölur eru fengnar úr ritum Þjóðhagsstofnunar, Sveitarsjóðareikningum fyrir árið 1995 og fjárlögum fyrir árið 1998.

Tillögurnar eru eftirfarandi:

Tillaga 1: Einkavæðing allra skóla á háskólastigi og meirihluti háskólanema standi sjálfur undir kostnaði af eigin námi. Það er ekki sjálfgefið að aukið fé úr opinberum sjóðum til menntamála skili betri námsmönnum og auki þar með hagvöxt.²¹ Ávinningur af háskólagöngu hvers nemanda rennur í miklu meiri mæli til hans sjálfs heldur en til þjóðfélagsins í heild sinni og því tel ég rétt að þeir standi sjálfir undir kostnaðinum af menntuninni. Margir Íslendingar hafa farið til Bretlands eða Bandaríkjanna í nám og staðið sjálfir straum af kostnaðinum þó að ríkisvaldið hafi komið þar lítillega inn í með niðurgreiðslum á vöxtum námslána. Ef námsmenn eru látnir greiða fyrir námsvist innanlands verða þeir að taka meira tillit til kostnaðar og framtíðarávinnings af vali á námsgreinum en nú er. Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 1998 greiðir ríkissjóður um þrjá milljarða til skóla á háskólastigi.²² Gerum nú ráð fyrir að 20% eða 600 m.kr.

21. Ekki er heldur sjálfsgagt að ætlast til þess að verka- maðurinn á eyrinni greiði skatta sem notaðir eru til að standa straum af langskólanámi annarra einstaklinga.

22. Hér er um að ræða Háskóla Íslands, Háskólann á Akureyri, Kennaraháskólann, Tækniskólann og Samvinnuháskólann. Ýmsar rannsóknarstofnanir, t.d. Raunvísindastofnun og Tilraunastöðin að Keldum, eru hér undanskildar.

af þessari upphæð sé ráðstafað til félagslegrar aðstoðar eða menntamála, t.d. til að greiða niður háskólagöngu afburðanámsmanna og fatlaðra einstaklinga. Árlegur sparnaður ríkissjóðs af framangreindri aðgerð gæti því numið **2,4 ma.kr. á ári.**

Tillaga 2: Stórfelldur niðurskurður til menningarmála. Gífurlegum fjármunum er varið af hinu opinbera til menningarmála, en eins og áður kom fram í breskri rannsókn eru ýmsir menningarviðburðir þar frekar sóttir af fólki með meðaltekjur eða meira. Með því að hætta opinberum styrkveitingum til Sinfóníuhljóm- sveitarinnar, Þjóðleikhússins, Leikfélags Reykjavíkur og Íslenska dansflokksins sparast tæpar 700 m.kr. Afnáam framlaga ríkissjóðs til ýmissa menningarliða t.d. Rithöfundasjóðs Íslands,²³ Listasjóðs,²⁴ Íslensku óperunnar og Kvikmyndasjóðs ásamt ýmsum minniháttar framlögum getur sparað ríkinu a.m.k. 700 m.kr. til viðbótar.²⁵ Að teknu tilliti til 100 m.kr. sparnaði til viðbótar hjá sveitarfélögum má áætla að mögulegur sparnaður í menningarmálum sé um **1,5 ma. kr. á ári.**²⁶

Tillaga 3: Afnáam þjónustustyrkja til sjávarútvegsins. Eðlilegt er að sjávarútvegurinn

23. Að mínu mati er óeðlilegt að útvaldir rithöfundar fái frekar styrki frá ríkinu heldur en t.d. popptónlistarmenn. Sú fullyrðing að Ísland sé of lítið land til þess að rithöfundar geti eingöngu haft framfæri af skriftum og þurfi því ríkisstyrki er léttvæg. Hvað með alla hina rithöfundana sem fá ekki fjárstuðning frá hinu opinbera? Er þá ekki nauðsynlegt að stjórnvöld styðji við bakið á þeim?
24. Hér er um að ræða laun til listamanna, þ.e. rithöfunda, myndlistar- og tónlistarmanna.
25. Skattþeningar landsmanna renna oft til furðulegustu málefna. Hver hefur t.d. heyrt um Listskreytingasjóðinn, en þangað renna 8 m.kr. á næsta ári úr ríkissjóði, eða Garðávaxtasjóðinn sem fær 3 m.kr. Lesendum til upplýsingar má geta þess, að Reykjavíkurborg styrkti vefstofu Árbæjarsafns með 1,3 m.kr. á síðasta ári og Ljósmýndasafnið fékk tæpar 10 m.kr. Foreldrafélag drengjakórs Laugarneskirkju, Ofurkraftur ehf. og hljómsveitin Musica antiqua fengu þó ekki nema 100 þús. kr. hvert í sinn hlut.
26. Sala á ríkisútvarpinu dregur einnig úr umsvifum ríkisvaldsins þótt ekki sé tekið tillit til þess hér.

borgi sjálfur þann kostnað sem fellur til í tengslum við stjórnun fiskveiða sérstaklega í ljósi þess að ekki er lagt sérstakt veiðigjald á aðföngin. Með því að láta sjávarútveginn greiða gjöld Hafrannsóknastofnunar, Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins, Landhelgisgæslunnar og Fiskistofu mundi ríkissjóður spara um **1,7 ma. kr. á ári**. Einnig má geta þess í framhjáhlápi að sjómannaafslátturinn felur í sér óeðlilega mismunum á milli skattgreiðenda og ætti því að afnema.

Tillaga 4: Afnáam núverandi vaxta- og barnabótakerfis. Greiðslur úr ríkissjóði vegna vaxtabóta eru 3,8 ma.kr. og vegna barnabóta 4,5 ma.kr. samkvæmt fjárlögum fyrir árið 1998. Samtals eru því útgjöldin um 8,3 ma.kr. Stór hluti barnabóta rennur til fjölskyldna sem hafa meðaltekjur.²⁷ Fjölskyldur og einstaklingar sem búa við verstu kjörin fá lítið út úr vaxtabótakerfinu. Slíkir aðilar búa oft í leiguíbúðum á vegum félagsmálastofnana sveitarfélaga, þar sem leigan er niðurgreidd í formi húsaleigubóta. Í dag eru því teknir skattar af þegnum sem að miklum hluta eru greiddir sama hópi aftur í formi vaxta- og barnabóta. Ríkið getur mildað áhrifin af afnámi barnabóta með því að auka sérstaklega félagslega aðstoð til barnmargra fjölskyldna. Styrkurinn gæti t.d. miðast við foreldra sem eiga þrjú börn eða fleiri og yrði veittur án tillits til efnahags. Ef 20% af núverandi barnabótum er varið til slíkra aðgerða mundi afnáam núverandi vaxtabóta- og barnabótakerfis spara ríkinu um **7,4 ma.kr. á ári**.

Tillaga 5: Afnáam greiðslna vegna búvöruframleiðslu og til hagsmunasamtaka bænda. Könnun sem var gerð ekki alls fyrir löngu leiddi í ljós að bændur eru meðal þeirra lægst launuðu í þjóðfélaginu. Ástæðan er án efa vitlaust kerfi en ekki vinnuleiti bænda. Stefnan í landbúnaðarmálum á undanförunum árum og ára-

27. Almennar barnabætur og tekjutengdi barnabótaaukinn verða samræmd í eitt tekjutengt barnabótakerfi á árinu 1998 þar sem tekjuskerðingarhlutföllin verða lækkuð. Heildargreiðslur ríkissjóðs vegna barnabóta samfara breytingunum verða þó svipaðar og árið áður.

tugum hefur leitt til þess að alltof margir bændur stunda einhæfan landbúnað. Fækkun bænda og hagræðing aðallega í mjólkur- og sauðfjárframleiðslu er löngu tímabær, en það gerist ekki nema til komi eðlileg samkeppni og innflutningur á landbúnaðarvörum. Með því að afnema greiðslur vegna mjólkurframleiðslu og sauðfjárframleiðslu sparast 5,2 ma.kr. á ári.²⁸ Stuðningur við Bændasamtök Íslands og Hagþjónustu bænda er óeðlilegur þar sem um þrýstihópa er að ræða sem herja á ríkissjóð um lagabreytingar eða auknar tekjur til greinarinnar. Ef sjávarútvegurinn á að standa undir kostnaði af eigin rannsóknum eins og sagt var í lið 3 hlýtur það sama að gilda um landbúnaðinn. Rannsóknastofnun landbúnaðarins kostar skattgreiðendur um 140 m.kr. á ári. Lauslegt mat á sparnaði í landbúnaðarmálum er **5,8 ma.kr. á ári**.²⁹

Tillaga 6: Afnáam fjárstuðnings stjórnvalda til trúarsafnaða. Hvaða rök eru fyrir því að stjórnvöld styðji við bakið á Þjóðkirkju Íslands umfram aðra trúarsöfnuði? Á Íslandi gildir trúfrelsi í orði en ekki þegar kemur að fjármunum skattgreiðenda. Eðlilegra er að trúfélög standi sjálf undir kostnaði við rekstur kirknanna. Kostnaður ríkisvaldsins vegna launagreiðslna til presta og prófesta er um 560 m.kr. á ári. Kirkjugarðs- og sóknargjöld sem innheimt eru með lögum nema um 1,6 ma.kr. Fjárhagslegur aðskilnaður kirkju og stjórnvalda dregur úr umsvifum hins opinbera um **2,1 ma.kr. á ári**.

Tillaga 7: Afnáam jöfnunarstyrkja og greiðslur til ýmissa rannsóknastofnana iðnaðar.

28. Margir ganga út frá því að fækkun bænda í hefðbundnum greinum þýði samsvarandi aukningu atvinnuleysis. Slík hugsun er röng því að margir bændur sem hætta hefðbundnum búrekstri leita í önnur arðbærari störf. Einnig munu margir bændur nýta betur eða uppgötva nýja áður óþekkta möguleika í búrekstri.

29. Einnig er hægt að draga úr umsvifum hins opinbera með því að leggja niður ýmsa millifærslusjóði innan greinarinnar t.d. Framleiðsluráð landbúnaðarins, Verðmiðlun landbúnaðarvara, Búnaðarsjóð og Fóðursjóð. Ekki er ástæða til þess að vera með sérstakan lánasjóð fyrir landbúnaðinn og ætti því einnig að leggja hann niður.

Byggingar- og orkuíðnaðurinn á með réttu að standa fullan straum af kostnaðinum við rekstur Rannsóknastofnunar byggingariðnaðarinnar og Orkustofnunar. Ríkissjóður greiðir til framan- greindra stofnana um 250 m.kr. Ríkissjóður greiðir um 108 m.kr. til Samtaka iðnaðarinnar sem innheimtar eru af iðnfyrirtækjum í landinu. Þetta er óeðlilegt fyrirkomulag. Þau iðnfyrirtæki sem telja hag sínum borgið innan Samtaka iðnaðarinnar geta greitt gjald þangað án afskipta stjórnvalda. Niðurgreiðsla á rafhitun og styrking dreifikerfis í sveitum landsins kostar ríkissjóð um 550 m.kr. á ári. Samtals er því unnt að spara í iðnaðarráðuneytinu um **900 m.kr. á ári**.

Tillaga 8: Einkavæðing dagvistunar - foreldrar flestra barna standi undir kostnaði af vistuninni. Rekstur dagheimila og leikvalla er greiddur af sveitarfélögum og nam kostnaðurinn um 4 ma.kr. árið 1995. Ekkert er því til fyrirstöðu að einkaaðilum sé seldur reksturinn og jafnvel byggingarnar ef svo ber undir. Gerum nú ráð fyrir að foreldrum barnanna sem nota þjónustuna sé gert að greiða kostnaðinn. Til þess að tryggja barmmörgum fjölskyldum ákveðið félagslegt öryggi geta sveitarstjórnir gefið út ávísanir sem tryggja hverju barni ákveðna upphæð til greiðslu á dagvistun, óháð efnahag foreldra. Ef gert er ráð fyrir að um 20% af núverandi fjárhæð sé varið í slíkan stuðning verður sparnaðurinn engu að síður um **3,2 ma.kr. á ári**.

Tillaga 9: Stórfelldur niðurskurður til íþróttamála. Kostnaður sveitarfélaga vegna sundstaða var um 700 m.kr. árið 1995. Spyrja má hvort eðlilegt sé að sveitarfélög mismuni íþróttageininum. Þjónusta líkamsræktarstöðva er t.d. ekki niðurgreidd af sveitarfélögum. Sama má segja um greiðslur sveitarfélaga til skíðasvæða og íþróttavalla sem kostuðu skattgreiðendur um 300 m.kr. árið 1995. Þar fyrir utan voru veittir styrkir fyrir um milljarð króna til ýmissa æskulýðs- og íþróttamála árið 1995. Hér er ekki meðtalinn kostnaður vegna tómsunda- starfa eða sumarnámskeiða barna né rekstur á íþróttahúsum. Samtals geta sveitarfélög sparað

að minnsta kosti **2 ma.kr. á ári** á sviði æskulýðs- og íþróttamála.

Tillaga 10: Niðurskurður í yfirstjórn. Að lokum er ótalinn sparnaður í yfirstjórn samfara minni umsvifum ríkis og sveitarfélaga. Hægt er t.d. að sameina landbúnaðar-, sjávarútvegs-, iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið í eitt atvinnu- málaráðuneyti og ná þannig sparnaði í yfirstjórn. Minni umsvif hjá hinu opinbera leiða til sparnaðar í starfsmannahaldi, bókhaldi, fjárreiðudeildum o.s.frv. Ef skattar eru lækkaðir á móti næst einnig verulegur sparnaður hjá skattayfirvöldum þar sem lægri skattar þýða yfirleitt minni skattsvik. Minni ríkisumsvif gefa einnig tilefni til fækkunar þingmanna en kostnaður við rekstur Alþingis er samkvæmt fjárlögum tæpar 900 m.kr. sem jafngildir rúmum 14 m.kr. á hvern þingmann. Ekki verður lagt mat á árlegan sparnað vegna framangreindra þátta en ætla má að hann geti orðið verulegur.

Tillögurnar 10 hér að framan eru einungis lauslegar hugmyndir að breyttri verkefnaskipan hjá hinu opinbera án þess að farið sé út í tæknileg útfærsluatriði. Það sem skiptir mestu máli er hvort menn aðhyllast hugmyndina um kerfisbundinn niðurskurð í rekstri hins opinbera án verulegrar skerðingar á kjörum þeirra sem minnst mega sín í þjóðfélaginu. Að sjálfsögðu gerir höfundur sér grein fyrir því að breytingar gerast ekki í einu vetfangi. Einnig er næsta öruggt að allar tillögurnar sem hér eru lagðar fram munu ávallt sæta mikilli andspyrnu í þjóðfélaginu. Með niðurskurði, aðallega í rekstrar- og tekjutilfærslum hjá hinu opinbera, eins og talinn var upp hér að framan er þó hægt að minnka útgjöld hins opinbera um 27 ma.kr. á ári. Slíkur sparnaður næst án þess að snert sé við útgjöldum í heilbrigðiskerfinu eða málefnum aldraðra og fatlaðra. Sparnaður að upphæð 27 ma.kr. á ári þýðir að nánast er hægt að lækka tekjuskatta á einstaklinga um sem nemur hlut ríkissjóðs eða lækka virðisaukaskatt um helming.

Það kann aldrei góðri lukku að stýra þegar

einstaklingurinn treystir meira á hið opinbera en sjálfan sig til að sinna eigin þörfum. Slíkur þankagangur hefur verið ríkjandi á Vesturlöndum sem leiðir til þess að sjálfsbjargarviðleitni einstaklinganna minnkar. Einstaklingur sem hefur atvinnu og er fullfrískur á ekki að þurfa aðstoð frá hinu opinbera og það sama á að gilda um fjölskyldur með meðaltekjur eða gilda. Sífelldar kröfur eru þó gerðar á hendur stjórnvöldum um að auka framlög til þessara hópa. Í framhaldi er hægt að hugleiða hvort jöfnunaraðgerðir íslenskra stjórnvalda nýtist best þeim sem verst eru settir í þjóðfélaginu. Hugsanlegt er að sama sé uppi á teningnum hér og í Bretlandi, þ.e. að jöfnunaraðgerðir nýtist tekjuháum einstaklingum ekki síður en tekjulágum.

Á meðan innlendir hagfræðingar fjalla ekki um grundvallarverkefni hins opinbera í nútímasamfélagi er varla hægt að skamma stjórnáamenn fyrir að reka hið opinbera með halla³⁰ í bullandi góðæri.

Heimildaskrá

Aflvaki Reykjavíkur hf. 1994. *Skýrsla um samkeppnisstöðu Íslands: Alþjóðlegur samanburður.*

Center for Educational Research and Innovation. 1996. *Education At A Glance: OECD Indicators.*

Economist. 20.-26. september 1997. „World Economy Survey.“

Frjálsræði í efnahagsmálum. 1997. Canadian Cataloguing in Publication Data 1997. Ársskýrsla 1997.

Hannes Hólmsteinn Gissurarson. 1997. *Hádegisverðurinn er aldrei ókeypis.* Hið íslenska bókmenntafélag.

Hanushek, A. Eric. 1996. „Measuring Investment in Education.“ *Journal of Economic Perspectives*, nr. 4, bls. 9-30.

Magnús Árni Skúlason. 1994. „Almannaval.“ *Fjármálatíðindi*, jan.-júní 1994.

OECD. 1997. *Economic Outlook*, nr. 61, júní, OECD.

Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála. 1996. *Þriðja fjölþjóðlega samanburðarrannsóknin á kunnáttu nemenda í stærðfræði og náttúrufræðigreinum, fyrstu niðurstöður 7. og 8 bekkjar.*

Sigurður Snævarr. 1993. *Haglýsing Íslands*, Heimskringla, Reykjavík.

Statistics Directorate OECD. 1997. *Main Economic Indicators*, janúar.

Tanzi, Vito, and Ludger Schuknecht. 1997. „Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective.“ *American Economic Review* 87, 164-168.

Ýmis rit Þjóðhagsstofnunar og Fjármálaráðuneytis.

Þór Sigfússon. 1997. „Efling kaupendahugsunar við stjórn ríkisfjármála.“ *Fjármálatíðindi*, fyrra hefti.

Þráinn Eggertsson. 1990. *Economic Behaviour and Institutions*, Cambridge University Press.

30. Samkvæmt þjóðhagsreikningakerfi Sameinuðu þjóðanna.