

Norraena velferðar- samfélagið á aðhaldstímum

Fjármálaráðuneytið

Febrúar 1991

Prentsmiðjan Gutenberg hf.
ISBN 9979-820-00-4

Aðfararorð

Talsverð umræða hefur verið á síðustu árum um útgjöld hins opinbera og þróun þeirra. Umræðan hefur oft á tíðum verið gagnrýnin og einkennst af fullyrðingum um að útgjöldin séu of há og vöxtur þeirra stjórmlaus. Hafðar eru í frammi fullyrðingar um að opinber útgjöld séu í sjálfu sér af hinu illa, þau feli í sér sóun á fjármunum almennings. Þá er því oft haldið fram að ekki sé gætt hagkvæmni í starfsemi opinberra stofnana, að stjórn ríkisfjármála sé í miklum ólestri og að umsvif hins opinbera séu dragbítur á hagvöxt.

Minna fer fyrir umræðu um hvernig bæta má úr þessu og hvaða leiðir á að fara til að hemja vöxt opinberra útgjalda. Ýmsar hugmyndir hafa þó komið fram, t.d. að leggja niður ýmsa starfsemi, selja ríkisfyrirtæki, bjóða út þjónustuverkefni, aflétta ríkisábyrgðum, endurskipuleggja "ríkiskerfið", einkavæða ríkisfyrirtæki o.s.frv.

Þessar hugmyndir krefjast þó svara við spurningum eins og: Hvers konar endurskipulagning er nauðsynleg til þess að auka hagkvæmni og hvað þarf að endurskipuleggja? Hvaða starfsemi og verkefni er hagkvæmt og eðlilegt að fela öðrum en því opinbera og hverjum á að fela hana? Hvaða starfsemi má leggja niður og hvaða ríkisfyrirtæki á að selja? Hverjir vilja og geta keypt? Og svo mætti lengi spyrja.

Rit það sem hér liggur fyrir er þýðing og endursögn á skýrslunni "Den nordiske model i en sparetid", sem unnin var af sérstökum vinnuhópi á vegum fjármálaráðherra Norðurlanda á sl. ári og gefin út af Norrænu ráðherranefndinni. Af Íslands hálfu varð ekki komið við þátttöku í þessu starfi. Fjármálaráðherra ákvað að skýrslan skyldi þýdd þar sem efni hennar á fullt erindi í umræðuna um opinber fjármál hér á landi.

Skýrslan fjallar um ýmis atriði sem snerta opinber útgjöld á Norðurlöndum og gerð er grein fyrir helstu nýjungum í stjórnun þeirra. Gerð er grein fyrir útgjaldastigi og útgjaldaþróun hjá því opinbera í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð. Þá er í skýrslunni að finna tillögur og hugmyndir um hvernig bæta má opinbera starfsemi, m.a. með tilliti til þeirra atriða er nefnd hafa verið hér að ofan.

Skýrslan gefur ekki tæmandi svör við því hvernig opinberri starfsemi skuli háttað, hvernig henni verði best fyrir komið og hvernig koma megi böndum á útgjaldaþróun hins opinbera. Hins vegar gefur hún yfirlit yfir þá umræðu og þær aðgerðir sem uppi eru á Norðurlöndum um þessi efni og hvers vegna talið er nauðsynlegt að draga saman eða stöðva útgjaldaaukningu hins opinbera. Skýrslan á að hvetja til opinskárrar umræðu hér á landi um það hvar landsmenn standi í samanburði við grannþjóðirnar.

Magnús Pétursson, ráðuneytisstjóri

1. Inngangur og samantekt

1.1 Bakgrunnur

Ljóst er að framvegis munu verða gerðar auknar kröfur um skilvirkni í starfsemi hins opinbera á Norðurlöndum auk þess sem markmið tilfærslna og þjónustu þarf að endurmeta og gera skýrari.

Þessi þróun er ekki síður nauðsynleg vegna þess jafnvægisleysis sem víðtæk, opinber umsvif hafa óumdeilanlega leitt af sér, ásamt almennri ósk um lægri skatta, sérstaklega jaðarskatta.

Slagorðin "ódýrara og betra" lýsa þeirri staðreynd að hið opinbera, á sama hátt og atvinnufyrirtæki, verður að bæta hlutfallið milli kostnaðar og nytja af starfsemi sinni og taka um leið meira tillit til þarfa einstaklinga og atvinnulífs.

Kanna þarf því hvort beita megi markaðslögmálum í ríkara mæli en nú er gert í opinberri starfsemi. Grundvöllur að starfsemi hins opinbera er í mörgum tilvikum sá, að taka að sér verkefni sem enginn hefur áhuga á að sinna, en eru eigi að síður talin nauðsynleg frá almennu velferðarsjónarmiði.

Hvernig sem á þetta er litið hefur það verið rætt á Norðurlöndum að breyta eftirfarandi atriðum í starfsemi hins opinbera:

- * Stjórnunarkerfi.
- * Fjármögnunarleiðum og aðferðum.
- * Skipulagsháttum og verkefnavali.

Markmiðið með þessari skýrslu er að lýsa reynslu hvers lands um sig af því að endurskipuleggja opinbera starfsemi til að mæta breyttum aðstæðum 10. áratugarins og móta tillögur um aðgerðir á einstökum sviðum.

Skýrslan ber þess merki að skipulag á stjórnkerfi einstakra landa er mismunandi. Þessi mismunur hefur þó þann kost, að bera má saman mismunandi aðferðir og kerfi og varpa má ljósi á veikar og sterkar hliðar í skipulagi hins opinbera.

1.2 Efnisskipan og afmörkun

Framsetningin í skýrslunni er einskorðuð við opinber útgjöld og þá möguleika sem fyrir hendi eru til að lækka þau. Skýrslan fjallar því ekki um skattakerfi landanna og uppbyggingu þeirra. Þá takmarkast umfjöllun um tilfærslur við tekjutilfærslur til einstaklinga, samtaka og heimila og nær því ekki til styrkja til fyrirtækja eða annarra aðila atvinnulífsins.

Í *öðrum kafla* er gerð grein fyrir þróun opinberra útgjalda á 8. og 9. áratugnum og þar með grundvelli núverandi útgjaldastigs. Þá eru kynntar framtíðarhorfur í þróun opinberra útgjalda á 10. áratugnum og afleiðingar þeirrar þróunar á útgjaldastefnu og atvinnustefnu.

Í *þriðja kafla* er sérstaklega fjallað um tilfærslur á Norðurlöndum, aðallega tekjutilfærslur til einstaklinga, sem er mjög stór hluti af opinberum útgjöldum.

Í *fjórða kafla* er fjallað um hvernig draga megi úr útgjöldum sveitarfélaga. Á Norðurlöndum er sjálfsstjórn sveitarfélaga mikil og því flókið og erfitt fyrir ríkisvaldið að draga úr útgjöldum þeirra á tímum aukinnar eftirspurnar eftir þjónustu sveitarfélaga.

Í *fimmta kafla*, sem fjallar um breyttar fjármögnunarleiðir, er gerð grein fyrir reynslu einstakra landa af notendagreiðslum sem aðferð til að hafa áhrif á eftirspurn eftir opinberri þjónustu.

Í *sjötta kafla* er gerð grein fyrir umbótum í fjárlagagerð á Norðurlöndunum á 9. áratugnum. Þá eru kynntar nýjustu hugmyndir á því sviði.

Í *sjöunda kafla* er lýst reynslu af framleiðniathugunum hjá því opinbera.

Í áttunda kafla er að lokum fjallað um mismunandi skipulagsform sem miða að aukinni skilvirkni í starfsemi á vegum hins opinbera.

1.3 Yfirlit yfir skoðanir og tillögur

Tilfærslur

Á Norðurlöndum eru tilfærslur einn stærsti útgjaldaliðurinn á fjárlögum og í opinbera búskapnum í heild. Þessi tegund útgjalda hefur einnig vaxið mest á 9. áratugnum, bæði hlutfallslega og þegar á heildina er litið. Því má segja að tekjutilfærslur séu að mörgu leyti lykillinn að lausn útgjaldavandamála 10. áratugarins.

Fjármögnun tilfærslna er mismunandi eftir löndum og eru nú til skoðunar að gera ýmsar breytingar á lífeyriskerfum landanna til að skapa betra jafnvægi milli inn- og útgreiðslna. Í Svíþjóð og Finnlandi, þar sem tilfærslur eru að mestu fjármagnaðar af atvinnurekendum og eru því utan við fjárlög hins opinbera, beinist athyglin að því að skipta fjármögnun milli atvinnurekenda, launþega og hins opinbera. Í Noregi og Danmörku er almennur lífeyrir fjármagnaður beint af tekjusköttum og beinist athyglin þar að því að færa lífeyrisfjármögnun yfir á aðila vinnumarkaðarins.

Stærstu tilfærslurnar eru eftirlaunagreiðslur og atvinnuleysisbætur. Fjölgun aldraðra á síðustu árum hefur beint athyglinni að eftirlaunum en skipan þeirra mála er talsvert mismunandi eftir löndum.

Þrátt fyrir mismiklar atvinnuleysisbætur er til athugunar í öllum löndunum að leggja aukna áherslu á að mæta atvinnuleysi í meira mæli með virkum aðgerðum, s.s. menntun, endurmenntun og atvinnuskapandi verkefnum, fremur en með beinum bótagreiðslum til einstaklinga. Þessum aðgerðum væri einkum beitt til að virkja ungt fólk í atvinnuleit.

Það er sérstakt áhyggjuefni að í öllum löndunum hafa útgjöld vegna sjúkradagpeninga aukist mjög að undanfögnu. Reglur um greiðslu sjúkradagpeninga eru mismunandi eftir löndum. Í Finnlandi eru ekki greiddir sjúkradagpeningar fyrir fyrstu veikindaviku en fyrir hendi eru víðtækar tryggingar á vegum aðila vinnumarkaðarins um greiðslur fyrir þessar fjarvistir. Í Danmörku og Noregi greiðir atvinnulífið dagpeninga fyrir fyrstu vikurnar en í Svíþjóð þar sem greiðsla sjúkradagpeninga er í höndum hins opinbera er til athugunar að atvinnulífið yfirtaki greiðslur vegna veikinda fyrstu vikurnar.

Útgjöld vegna húsnæðisstyrkja hafa farið vaxandi á Norðurlöndum á síðustu árum og í kjölfar skattkerfisbreytinga hefur staða þeirra sem eiga eigið húsnæði almennt orðið lakari miðað við stöðu leigjenda. Til athugunar er í öllum löndunum að lækka húsnæðisstyrki og breyta húsnæðisstyrkjum úr framleiðendastyrkjum í neyslustyrki.

Sveitarfélög

Á Norðurlöndum hefur verið vandkvæðum bundið að sníða fjármál sveitarfélaga að aðhaldssamri, opinberri útgjaldastefnu. Einnig hefur reynst erfiðara að auka framleiðni í starfsemi sveitarfélaga en í starfsemi á vegum ríkisins.

Í samræmi við almenn markmið um takmörkun á álagningu skatta hefur á síðustu árum verið lögð áhersla á að stýra útgjöldum sveitarfélaga gegnum fjármögnunina. Þetta hefur til dæmis verið gert með því að setja ákveðið hámark (annað hvort með lagaboði eða samningum) á skattheimtu þeirra. Jafnframt hefur verið leitast við að stýra lánsfjármögnun sveitarfélaganna og áhersla lögð á almenna stýringu á útgjöldum sveitarfélaga með því að ákveða hámark á framlög ríkisins og endurgreiðslur á kostnaði sveitarfélaganna.

Sérstakur þáttur í þessari viðleitni hefur verið að veita heildarfjárveitingar til sveitarfélaga í stað hlutfallslegra endurgreiðslna samkvæmt reikningum og magntölum. Reynt er að afmarka sjálfvirkar endurgreiðslur við þau svið sem sveitarfélög hafa lítil áhrif á útgjaldaþörf, en leggja áherslu á að einstök sveitarfélög verði sjálf látin bera að fullu kostnað af eigin ákvörðunum. Með þessu móti hefur tekist að stöðva tilhneigingu til þeirrar sjálfvirku útgjaldaaukningar, sem endurgreiðslukerfið hafði í för með sér. Það kerfi leiddi af sér að einstök sveitarfélög voru ekki hvött nægilega til að endurskoða forgangsröðun verkefna í samræmi við breyttar þarfir.

Á Norðurlöndum hefur það fyrirkomulag sem byggist á heildarfjárveitingum til sveitarfélaga leitt til talsvert minni útgjaldaaukningar á 9. áratugnum en þar sem notast er við endurgreiðslufyrirkomulagið. Í þeim löndum sem beita endurgreiðslufyrirkomulaginu er nú í undirbúningi endurskipulagning á kerfinu.

Hvort aðgerðir af þessu tagi leiði til aukinnar framleiðni sveitarfélaga er óvíst. Reynsla Norðurlandanna af aðlögun útgjalda að t.d. breyttri aldurssamsetningu íbúanna hefur ekki verið góð. Útgjöld þeirra málaflokka er snúa að börnum og skólabörnum hafa ekki dregist saman í hlutfalli við fækkun þeirra. Hins vegar hefur fjölgun aldraðra haft í för með sér að útgjöld vegna málefna aldraðra hafa vaxið ört.

Þetta bendir til þess að í fjárhagsáætlunum sveitarfélaga þurfi að vera hvetjandi þáttur á svipaðan hátt og í fjárlögum ríkisins. Nýjar aðferðir við fjármálastjórn ríkisins hafa einungis að litlu leyti verið reyndar hjá sveitarfélögum. Aukin framleiðni hjá sveitarfélögum er nauðsynleg til þess að koma í veg fyrir aukin umsvif þeirra og fjölgun opinberra starfsmanna, sem er sérstakt vandamál hvarvetna á Norðurlöndunum.

Breyttar fjármögnunarleiðir

Umfang notendagreiðslna í opinberri þjónustu svarar til 5-10% af vergri landsframleiðslu Norðurlanda og er því ekki frábrugðið meðaltali OECD-landanna.

Á Norðurlöndum er litið á auknar notendagreiðslur sem mögulega aðferð til að efla kostnaðarvitund notenda og þeirra sem veita opinbera þjónustu. Almenn er talið að víða megi auka notendagreiðslur, sérstaklega hjá sveitarfélögum. Það myndi um leið stuðla að bættri framleiðni hjá sveitarfélögum.

Þó verður að taka tillit til tekjujöfnunarsjónarmiða þegar notendagreiðslur eru ákveðnar. Benda má á ýmsar leiðir til að draga úr áhrifum aukinnar sértekjuöflunar í þessu tilliti, s.s. undanþágur, afslætti eða þak á notendagreiðslur.

Samfara auknum notendagreiðslum þarf að vera meira frelsi til að velja á milli þjónustu- eða framleiðsluaðila og skapa þannig skilyrði fyrir raunverulegri samkeppni og markaðs- aðhaldi. Notendagreiðslur eða önnur bein gjaldtaka henta vel þar sem innheimta er auðveld í framkvæmd og verðmyndunarkerfi getur komið í stað reglugerða sem flókið og dýrt er að starfa eftir. Í því sambandi má t.d. nefna umhverfisskatta.

Þá er í mörgum tilvikum æskilegt að verðleggja þjónustu sem veitt er milli opinberra stofnana og koma þannig á samkeppni milli opinberra stofnana og einkaaðila.

Breytingar á gerð fjárlagaáætlana

Á liðnum áratug hefur verið unnið að endurbótum á gerð fjárlagaáætlana á öllum Norðurlöndum. Þessar breytingar hafa stefnt í þá átt að koma á virkri fjármálastjórn þar sem fjárveitingar eru áætlaðar miðað við skilgreind markmið.

Með kröfum um bættu skilvirkni innan þróings fjárhagsramma hefur reynst nauðsynlegt að beita hvatningu til að fá stofnanir og stjórnendur til að ná betri árangri. Þetta felst m.a. í eftirfarandi:

- * Aukin áhersla á rammastjórnun heildargjalda, starfsmannafjölda o.s.frv.
- * Aukið frelsi í ráðstöfun sértekna.
- * Aukið frelsi til að færa fjárveitingar milli ára (m.a. með fjárveitingum til fleiri en eins árs í senn).
- * Aukið frelsi til að færa fjárveitingar milli viðfangsefna á fjárlagaárinu.
- * Tekin hafa verið tekin upp frammistöðutengd launakerfi, bónuslaun og aðrir launahvatar.

Aukið svigrúm fyrir ráðuneyti og stofnanir er háð því að markmið starfseminnar liggi skýrar fyrir. Þetta hefur almennt tekist með almennum kröfum um mælingar á framleiðniþróun og greinargerðum um starfsemina.

Í fjármálaráðuneytunum hefur á hliðstæðan hátt verið reynt að endurskipuleggja vinnuna þannig að meiri áhersla er lögð á ýmiss konar greiningar, s.s. fjárlagaathuganir, reikningskilagreiningar o.s.frv. Þetta er annars vegar gert til að styrkja grunninn að ákvörðunum um útgjaldaramma og hins vegar til að gera eftirlit með útgjöldum skilvirkara í þeim tilgangi að kanna hvort sett markmið hafi náðst. Aukin valddreifing hefur í för með sér þörf fyrir skilvirkara heildareftirlit.

Þar sem lengst hefur verið gengið í að draga úr miðstýringu, eiga stofnanir að gera þriggja ára áætlanir um starfsemina framundan. Þessar áætlanir þurfa að fela í sér tillögur um forgangsröð verkefna og markmið um framleiðniþróun.

Þá hefur skipulagsformum verið breytt í átt til þess sem venjulegt er á almennum markaði, t.d. hefur ýmsum opinberum rekstri verið skipað í félagiform hlutafélaga.

Framleiðni og skilvirkni

Í öllum löndunum hafa verið þróaðar aðferðir til að meta framleiðni og skilvirkni. Niðurstöður rannsókna benda til að framleiðni hafi á flestum sviðum dregist saman síðasta áratug ef frá eru talin tímabil þegar um róttækan niðurskurð útgjalda hefur verið

að ræða eða á þeim sviðum þar sem eftirspurn eftir þjónustu hefur aukist mikið eða tækni fleygt fram. Mest hefur dregið úr framleiðni á þeim sviðum þar sem eftirspurn hefur farið minnkandi.

Áhrifaríkustu aðferðunum til að auka framleiðni í opinberri starfsemi hefur verið beitt við fjárlagagerð í Danmörku. Þar er gerð krafa um 2-3% árlega framleiðniaukningu þegar launaliðir ráðuneyta eru ákvarðaðir.

Á öllum Norðurlöndum er gerð krafa til ráðuneyta um að þau geri grein fyrir raunverulegri og væntanlegri framleiðniþróun við gerð fjárlagafrumvarps. Í öllum löndunum eru greinargerðir um framleiðni- og skilvirknimarkmið orðin sjálfsagður þáttur í vinnu við gerð fjárlaga. Þetta er nauðsynleg forsenda þeirrar þróunar sem á sér stað frá smáatriðastjórnun í átt til heildarstjórnunar.

Skipulagsbreytingar

Nota má skipulagsbreytingar til að auka skilvirkni hjá hinu opinbera. Oft er litið svo á að ná megi aukinni skilvirkni með breyttri eignaraðild, t.d. með því að breyta stofnun í fyrirtæki, auka sjálfstæði einstakra stofnana eða nota aðrar aðferðir. Mikilvægasta leiðin til að ná aukinni skilvirkni er hins vegar að nýta lögmál markaðarins í meira mæli, meðal annars með aukinni samkeppni milli þjónustuaðila, hyort sem um er að ræða opinbera aðila eða einkaaðila.

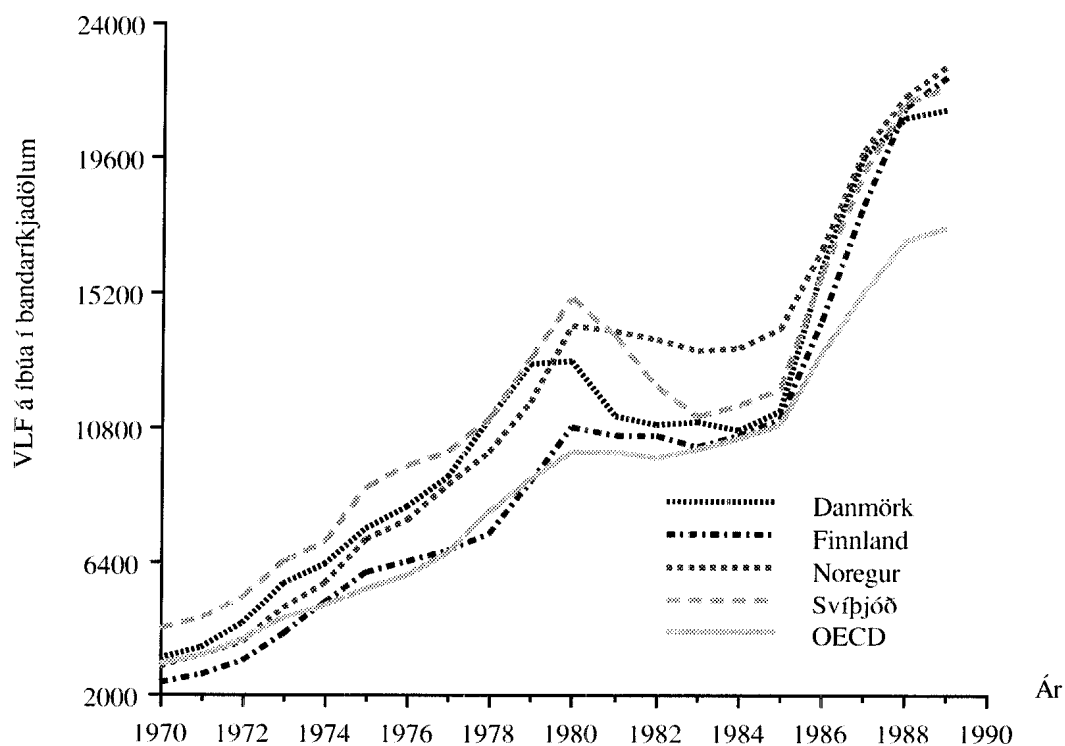
Ein meginniðurstaðan er sú að hægt virðist að auka skilvirkni án þess að breyta formlegri, stjórnunarlegri og fjárveitingalegri stöðu opinberrar stofnunar. Möguleikarnir felast í að efna til útboðs á rekstrar- og stofnkostnaðarverkefnum, taka upp notendagreiðslur og aflétta einokun. Þá er einnig hægt að ná aukinni skilvirkni með því að breyta formlegri, stjórnunarlegri og fjárhagslegri stöðu opinberra stofnana og laga starfshætti og skipulag þeirra að almennum viðskiptaháttum, t.d. með því að nýta ný rekstrarform sem tekin hafa verið upp samfara breytingum á gerð fjárlagaáætlana innan einstakra Norðurlanda.

Loks getur sala á fyrirtæki til einkaaðila undir vissum kringumstæðum haft í för með sér aukna skilvirkni. Forsenda þess er þó hreinn viðskiptalegur rekstur í raunverulegri samkeppni.

2. Opinber útgjöld á Norðurlöndum

Verg landsframleiðsla á mann á Norðurlöndum er talsvert hærri að meðaltali en í ríkjum Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD. Þetta er forsenda fyrir því að hægt hefur verið að þróa jafn víðtæk velferðarkerfi í löndunum og raun ber vitni.

Mynd 2.1 Þróun vergrar landsframleiðslu á Norðurlöndum og í OECD



Heimild: OECD

2.1 Norræna velferðarkerfið

Norðurlönd eru þekkt um allan heim fyrir að tryggja borgurum sínum mikla, almenna velferð. Þessi ríki hafa þróað þéttriðið, félagslegt öryggisnet og hið opinbera stendur fyrir víðtækri þjónustu og kostar hana að miklu leyti.

Norræna velferðarþjóðfélagið á þó við ýmis skipulagsleg og fjárhagsleg vandamál að stríða. Hlutfallsleg stærð opinbera geirans í hagkerfinu, og sú þunga skattbyrði sem af stærðinni leiðir, er orðið efnahagslegt vandamál. Með tilliti til aukinnar samræmingar innan Evrópu má gera ráð fyrir að vandamál þessi aukist. Tafla 2.1 sýnir ýmsar hagstærðir á Norðurlöndum og meðaltöl sömu hagstærða fyrir OECD-ríkin.

Tafla 2.1. Nokkrar helstu hagstærðir fyrir Norðurlönd og OECD

	Danmörk	Noregur	Svíþjóð	Finnland	OECD-meðaltal
VLF á mann (í þús. d.kr.)	133	141	146	150	129
Vöxtur VLF (%)	1,4	5,8	2,1	4,6	4,2
Viðskiptajöfn. (í % af VLF)	-1,5	1,9	-2,0	-3,6	-0,6
Vöxtur launaumsýslu (%)	1,1	0,1	9,0	6,6	5,6
Verðbólga (%)	4,8	4,7	6,6	6,2	3,8
Ríkisútgjöld (í % af VLF)	0,5	0,9	3,3	1,8	-1,2
Atvinnuleysi (í % af vinnuafli)	9,4	5,1	1,3	3,5	9,0
Skattbyrði (í % af VLF)	52,0	46,9	55,5	37,9	-
Útgjaldabyrði (í % af VLF)	57,0	53,4	60,0	43,0	40,4
Opinberir starfsmenn . . . (í % af vinnuafli)	29	24	33	21	15

Heimild: OECD-skýrslur

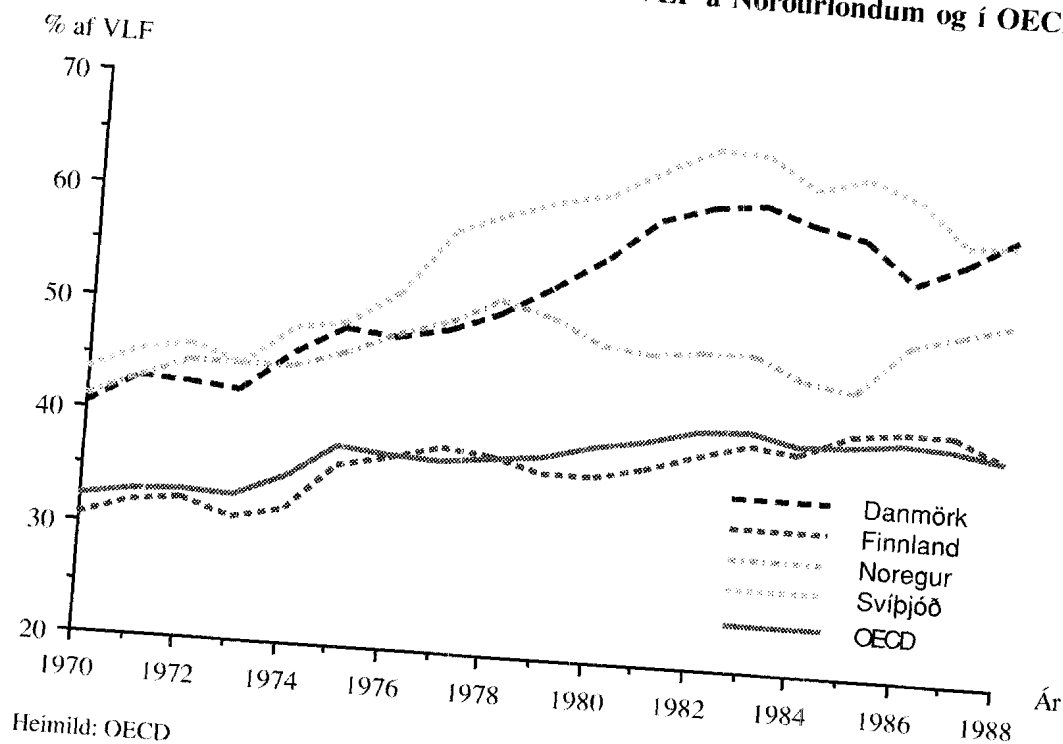
Ein meginforsenda þess að hægt sé að viðhalda háu velferðarstigi er mikill hagvöxtur sem byggist á vexti í útflutnings- og samkeppnisgreinum, sbr. norrænu efnahagsáætlunina fyrir árin 1989-1992, sem lögð var fram af fjármálaráðherrum Norðurlanda 1989. Hins vegar virðist það hlutfall sem orðið er milli ýmissa hagstærða hamlar hagvexti í einstökum löndum.

Á árinu 1989 var hagvöxtur einungis viðunandi í Noregi og Finnlandi. Í Finnlandi byggist vöxturinn á mikilli, innlendri eftirspurn sem aftur veldur umtalsverðum viðskiptahalla. Núverandi hagvöxtur í Svíþjóð og Finnlandi kemur m.a. fram í mikilli fjárfestingu og skorti á vinnuafli. Umframeftirspurn eftir vinnuafli og þar með aukinn launakostnaður hefur leitt til verri samkeppnisstöðu landanna, aukinnar verðbólgu og viðskiptahalla.

Dæmi um minnkandi hagvöxt er að finna í Danmörku þar sem aðgerðir hafa beinst að því að ná niður halla á viðskiptum við útlönd með því að stýra innlendri eftirspurn. Þessar aðgerðir hafa tímabundið leitt til þess að dregið hefur úr hagvexti og atvinnu.

Þá valda víðtæk opinber umsvif á Norðurlöndum því að hið opinbera tekur til sín tiltölulega stóran hluta af öllu vinnuafli og er hlutur þess mun hærri á Norðurlöndum en að meðaltali hjá OECD-ríkjunum.

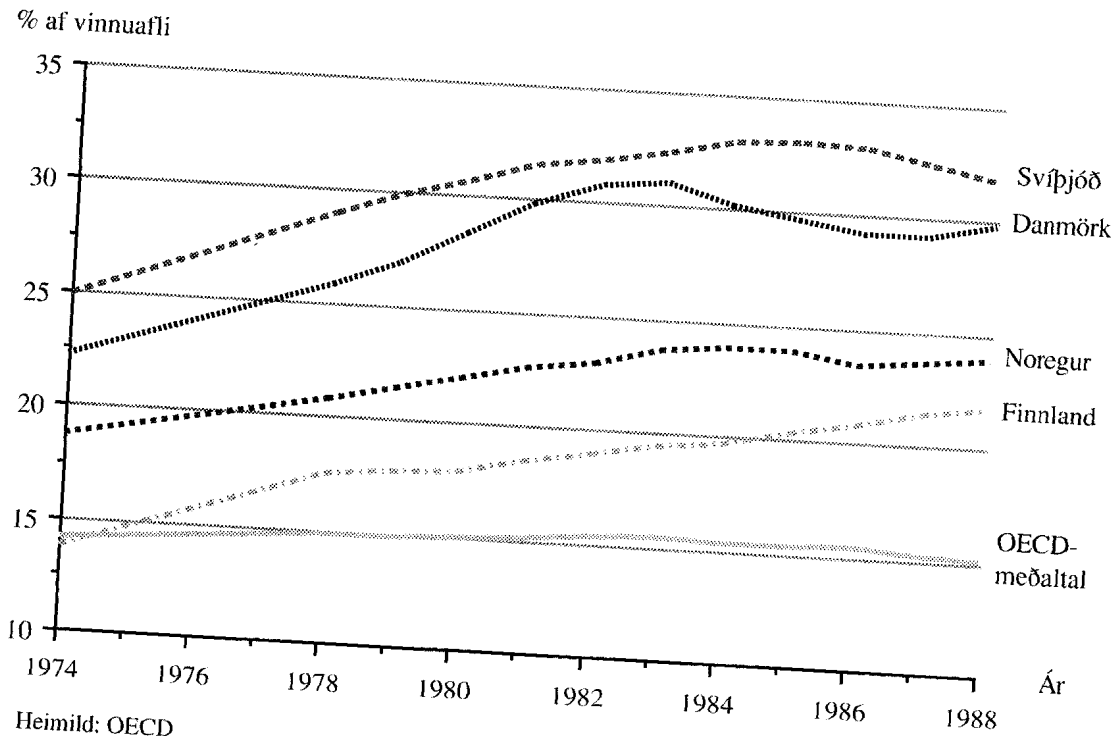
Mynd 2.2 Opinber útgjöld sem hlutfall af VLF á Norðurlöndum og í OECD



Eins og mynd 2.2 sýnir eru opinber útgjöld, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, hæst í Svíþjóð og Danmörku af öllum OECD-ríkjunum, en þetta hlutfall er um 60% í Svíþjóð og 57% í Danmörku (í Hollandi er þetta hlutfall þó svipað). Í Noregi er hlutfallið 53% og 43% í Finnlandi sem er einnig talsvert hærra en meðaltal OECD-landanna. Á síðustu árum hefur tekist að draga úr og stöðva aukningu opinberra útgjalda í Svíþjóð, Danmörku og Noregi. Útgjaldastigið er þó ennþá mun hærra en meðaltal fyrir OECD-löndin.

Um þriðjungur vinnuafls í Danmörku og Svíþjóð er í þjónustu hins opinbera. Hlutfallið er lægra í Noregi og Finnlandi eða 23% og 21% á meðan meðaltal OECD-landanna er um 15%. Hlutfall opinberra starfsmanna af heildarvinnuafli hefur farið hækkandi á Norðurlöndum að Danmörku undanskilinni, þar sem hlutfallið hefur haldist stöðugt síðustu árin.

Mynd 2.3 Fjöldi opinberra starfsmanna sem hlutfall af heildarvinnuafli á Norðurlöndum og í OECD-löndunum



Tekjur hins opinbera, þ.e. skattar og ýmsar aðrar tekjur, hafa í megindráttum þróast í samræmi við útgjöldin, þótt tímabundnar sveiflur eigi sér stað í jöfnuðinum í opinbera búskapnum.

2.2 Neikvæð áhrif opinberra umsvifa á hagvöxt

Mikil opinber útgjöld og þar með háir skattar stuðla að aukinni verðbólgu og lakari samkeppnishæfni atvinnulífsins. Þetta eru staðreyndir sem öll ríki á Norðurlöndum hafa þurft að glíma við á mismunandi tímum og í mismiklum mæli. Þá veldur mikil eftirspurn hins opinbera eftir vinnuafli, t.d. í Svíþjóð og Finnlandi, þenslu á vinnumarkaði og þar með auknum launakostnaði. Með breyttri aldurssamsetningu, þ.e. fækkun í þeim hópi sem virkur er á vinnumarkaði, og aukinni eftirspurn eftir vinnuafli í útflutningsgreinum og innlendum samkeppnisgreinum mun launþenslan aukast enn frekar á komandi árum.

Fyrirsjáanlegt er að nánara samstarf Evrópulanda muni leiða til þess að auka verður aðhald í opinberum útgjöldum og skattlagningu, ekki síst í Danmörku og Svíþjóð. Að vísu er einungis Danmörk eitt af aðildarríkjum EB og verður þar af leiðandi að laga sig að ákvörðunum um framkvæmd innri markaðar EB, þ.e.a.s. frjálsum vöru- og þjónustuviðskiptum, frjálsum flutningi fjármagns og frjálsum atvinnu- og búseturétti. Þessi viðleitni til samræmingar mun þó einnig eiga sér stað innan EFTA vegna samkeppnisstöðu þess gagnvart EB. Því verður einnig nauðsynlegt fyrir Norðurlönd utan EB að gæta aðhalds í opinberum umsvifum.

Aðlögunin getur þó haft áhrif í báðar áttir sé tekið mið af stöðunni eins og hún er í dag. Aukinn hagvöxtur ríkja í Suður-Evrópu vegna aðildar að EB mun leiða til aukinna umsvifa hins opinbera í þessum löndum þannig að samræmingaraðgerðirnar gætu allt eins hækkað meðaltals skattbyrði þegna Evrópuríkjanna.

Þetta breytir þó ekki því að jaðarskattar á Norðurlöndum eru töluvert hærri en í samkeppnislöndum þeirra, auk þess sem háir jaðarskattar skapa ýmis innri vandamál í ríkjunum eins og t.d. eftirfarandi:

- * Letja þá sem vilja afla sér aukatekna.
- * Hvetja til þróunar undirheimahagkerfis.
- * Tekjuhæsta fólkið flytur til landa með lægri tekju- og eignaskatta.

Lækkun jaðarskatta í tengslum við samninga um launakjör á vinnumarkaði ætti að geta dregið úr kröfum um launahækkanir.

Aukið aðhald í opinberum útgjöldum og jafnvel lækkun þeirra, eins og stefnt er að í Danmörku, er því eitt aðalmarkmið efnahagsstefnu stjórnvalda á Norðurlöndum. Þótt markmiðið um útgjaldaaðhald sé nokkuð mismunandi milli landanna, þá eiga þau það sameiginlegt að stefna að skilvirkari og markvissari opinberri starfsemi.

2.3 Framtíðarsjónarmið

Útgjaldastefna þarf að vera betur skilgreind á komandi árum vegna þeirrar breytingar á aldursamsetningu sem fyrirsjáanleg er á Norðurlöndum þótt ekki verði hún alls staðar samtímis. Fólksfækkun í yngri aldurshópunum og fjölgun í þeim eldri munu samtímis hafa áhrif á vinnumarkaðinn í einstökum löndum. Eins og sést á mynd 2.4 breytist aldursamsetningin á eftirfarandi hátt á næstu áratugum:

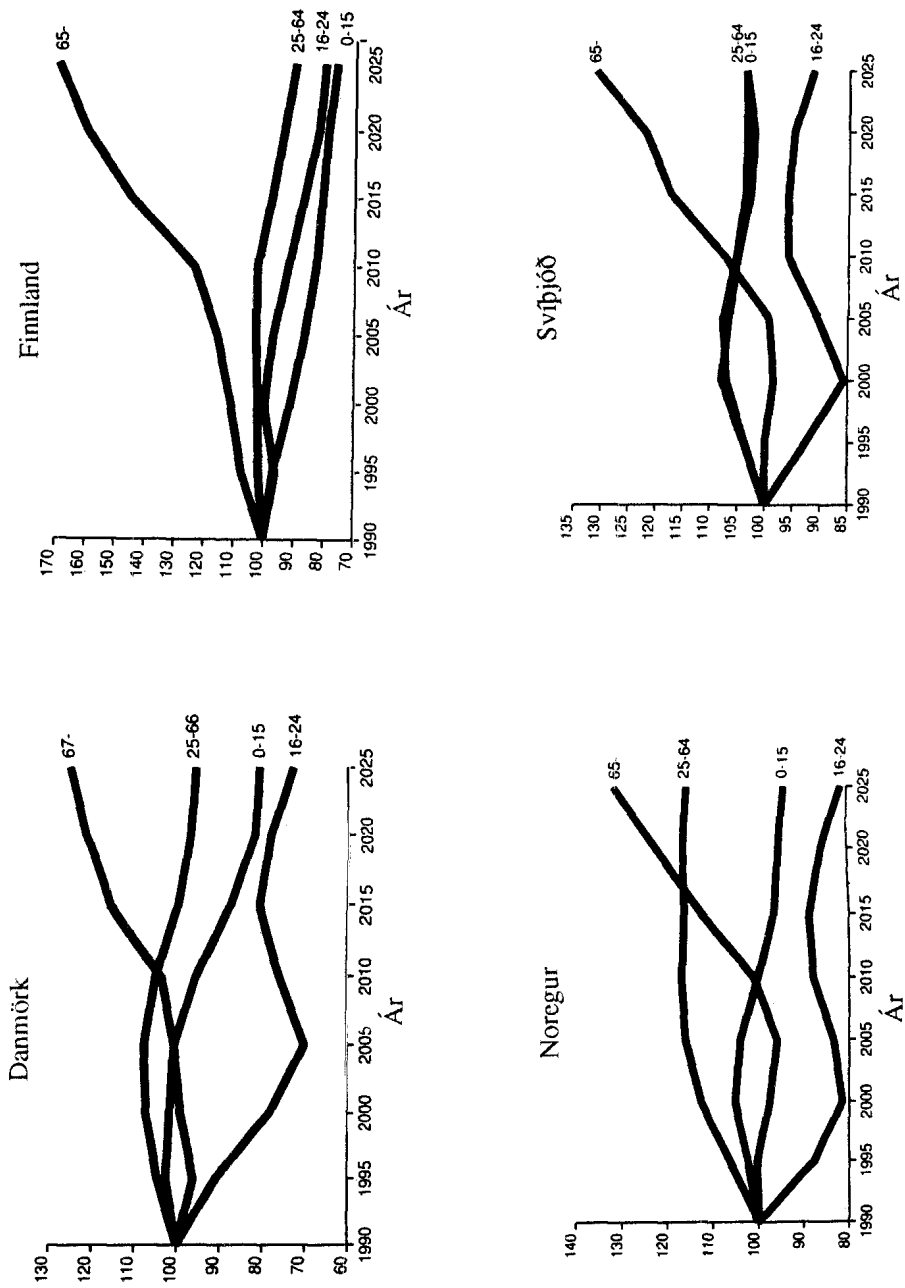
- Hlutfall barna og unglunga minnkar verulega.
- Aldurshópurinn sem virkur er á vinnumarkaðnum dregst verulega saman fram til ársins 2025.
- Elsti aldurshópurinn stækkar stöðugt og eftir aldamótin mun aukningin þar verða gífurleg.

Mikil fjölgun aldraðra kallar á aukin útgjöld vegna lífeyrisgreiðslna, elliheimila, húsnæðisstyrkja fyrir ellilífeyrisþega, heimilishjálp, hjúkrun o.fl.

Fjölgun ellilífeyrisþega og þá sérstaklega í Danmörku, hefur leitt til umræðu um breytta fjármögnun trygginga svo fyrirsjáanleg aukning lendi ekki að öllu leyti á ríkissjóði. Ein möguleg leið er að aðilar vinnumarkaðarins fjármagni tryggingarnar. Einnig hefur verið til umræðu að hvetja almenning til aukins lífeyrissparnaðar í formi einstaklingsbundinna lífeyristrygginga.

Í Svíþjóð og Finnlandi þar sem lífeyrisgreiðslur eru fjármagnaðar í gegnum sérstakt lífeyrissjóðakerfi myndast kerfisbundinn mismunur milli inn- og útgreiðslna á komandi árum vegna fjölgunar ellilífeyrisþega og verður hallinn fjármagnaður af ríkissjóði landanna.

Mynd 2.4 Þróun aldurssamsetningar íbúa á Norðurlöndum 1990-2025



Fjölgun aldraðra og lífeyrisstefna sem byggir fjármögnun trygginga alfarið á gjöldum á vinnuveitendur dregur úr samkeppnishæfni fyrirtækja. Þar sem þessi háttur er á, er til athugunar að taka upp nýjar fjármögnunarleiðir, t.d. aukinn hlut launþega í fjármögnuninni eða jafnvel að hið opinbera taki í meira mæli þátt í henni.

Að lokum verður að líta á lífeyrissparnað í samhengi við skattlagningu sparnaðar og það hvað gerist þegar þessum sparnaði verður varið til neyslu.

Að því tilskildu að notkun fjármuna aðlagist breyttri aldurssamsetningu mun fækkun í yngri kynslóðinni fyrst og fremst léttu fjárhagslega á menntakerfinu og þegar til lengri tíma er litið fer að draga úr greiðslum barnabóta, rekstri dagvistarstofnana fyrir börn o.s.frv. Að gefnum ákveðnum forsendum gætu nettóáhrif þessara breytinga á samsetningu mannfjöldans því orðið lítil.

Reynsla síðustu ára ber þó vott um hið gagnstæða, þ.e. að ekki er jafnvægi á milli kostnaðarauka vegna fjölgunar aldraðra og útgjaldalækkunar vegna fækkunar barna og unglunga. Auðvelt er að auka útgjöld vegna nýrra verkefna. Hins vegar virðist eftirspurn eftir þjónustu vegna aldurshópa þar sem fækkun er dragast saman. Þrýstingur vegna breyttrar aldurssamsetningar leiðir til aukinna útgjalda á meðan mögulegt aðhald, sem hefði getað komið í kjölfar minni eftirspurnar, kemur einungis fram í takmörkuðum mæli. Fækkun nemenda í Danmörku og Finnlandi hefur t.d. ekki komið fram í minni notkun aðfanga, heldur í meiri gæðum. Lítil aðlögun, gæðaaukning o.fl. hefur samkvæmt reynslu síðustu ára haft í för með sér 2-3% árlega útgjaldaaukningu.

2.4 Áhrif á vinnumarkaðinn

Breyting aldurssamsetningarinnar mun hafa víðtæk áhrif á aðstæður á vinnumarkaðinum. Fækkun ungs fólks veldur samdrætti á vinnumarkaðnum fram til aldamóta. Þrátt fyrir aukna atvinnuþátttöku kvenna, sem brátt verður komin á sama stig og þátttaka karla, eru horfur á að vinnandi fólki fækki víðast á Norðurlöndum á fyrsta áratug næstu aldar.

Síðustu 10-20 árin hefur eftirlaunaaldur lækkað sem aftur hefur áhrif á framboð á vinnuaflí. Haldi þessi þróun áfram mun það dragast enn frekar saman.

Mynd 2.5 Vinnuafllsspá fyrir Norðurlönd 1990-2025



Horfur eru því á aukinni samkeppni um vinnuafli á næstu árum sem leiðir til þess að kröfur verða gerðar til hins opinbera um að það haldi aftur af vinnuafliþörf sinni.

Fyrirsjáanlegt jafnvægisleysi á vinnumarkaðinum versnar enn frekar vegna óhagkvæmni sem ríkir á vinnumarkaðinum á Norðurlöndum, þó í mismiklum mæli. Þessi óhagkvæmni stafar m.a. af eftirfarandi:

- * Hreyfanleiki vinnuafli, bæði eftir starfsgreinum og búsetu er lítill.
- * Misvægi er milli menntunarsamsetningar vinnuafliins og þarfa fyrirtækja, sérstaklega geta myndast flöskuhálsar í hátækniíðnaði.
- * Félagslega styrkjakerfið virkar letjandi á fólk hvað varðar hvatningu til að leita sér að vinnu, skipta um vinnu eða leita menntunar / endurmenntunar.

Afleiðing þessarar óhagkvæmni getur vel orðið sú að ekki dregur úr atvinnuleysi þótt fleiri atvinnutækifæri bjóðist og nýting mannafla verði því ekki ásættanleg.

Til að mæta þessu þarf sameiginlegt átak fyrirtækja, starfsmanna þeirra og opinberra stjórnvalda.

Fyrirtækin verða að laga sig að þessu með endurnýjun tækniþekkingar innan fyrirtækisins. Þau verða að nýta starfsmenn sína betur með því að endurmennta þá og gefa þeim kost á að þróast í starfi þar sem ekki verður í sama mæli og áður hægt að fá til starfa unga og vel menntaða starfsmenn. Í stað þeirrar stefnu að nýta starfsmenn og láta þá síðan fara, sem viðgengist hefur í mörgum fyrirtækjum, verða fyrirtækin að halda í starfsmenn og kunnáttu þeirra með tilfærslum innanhúss, endurmenntun o.fl.

Þetta getur einnig komið í veg fyrir að starfsmenn fari á eftirlaun fyrir aldur fram, en slíkt hefur aukist á síðustu árum samfara hraðfleygri tækniþróun, breyttum vinnsluáferðum, auknum kröfum um hraða o.s.frv. Þá má ætla að lífeyrisaldur fólks muni hækka þegar vinnuafli er vel við haldið og þannig fáið betri nýting á heildar mannafla í þjóðfélaginu. Þá má ekki gleyma þeim mannlegu þáttum sem þessu tengjast.

Til starfsmanna verður að gera þá kröfu að þeir verði viljugri til að auka og bæta við menntun sína og að þeir verði tilleiðanlegir til að skipta um störf, jafnvel taka að sér störf sem eru mjög frábrugðin því sem þeir hafa sinnt áður. Þá verður að gera þá kröfu til starfsmanna að þeir sýni meiri ábyrgð í starfi í kjölfar aukinnar ábyrgðar og sérhæfni í verkefnum.

Aðilar vinnumarkaðarins þurfa enn fremur að geta aukið starfsemi og afköst með endurskoðun á launamyndun í þjóðfélaginu. Að hluta til þarf launastefnan að vera ábyrgari og styðja þannig við samkeppnishæfni hlutaðeigandi lands. Jafnframt þarf að ríkja meiri sveigjanleiki í launamálum, þannig að meira samræmis gæti á milli greiddra launa og afkomu fyrirtækja. Þá þurfa byrjunarlaun að vera lægri þannig að samræmi skapist milli vinnuframlags og launakostnaðar.

Hið opinbera getur stutt við þessa þróun með:

- * Fjölbreyttari menntun, sérstaklega á þeim sviðum þar sem vöntun er, þ.m.t. endurmenntun á öllum stigum grunnmenntunar.
- * Aðhaldi í félagslega bótakerfinu þannig að virk menntun og fræðsla og framlög til atvinnustarfsemi komi í stað hlutlausra styrkja þannig að starfshæfni atvinnulausra vaxi eða verði að minnsta kosti haldið við.
- * Stuðningi við launastefnu sem felur í sér sveigjanlegra launakerfi.
- * Hæfilegum mun vinnutekna og félagslegra styrkja.

- * Breyttri tryggingastefnu sem feli í sér að fólk hætti síðar en nú er.
- * Lækkun jaðarskatta, en reynsla annarra landa bendir til þess að samfara lægri jaðarsköttum aukist framboð vinnuafis.

Í Danmörku og Noregi er nú til athugunar að leggja sérstaka áherslu á virkar aðgerðir á vinnumarkaði með því að auka framlög til menntunar. Þetta er þó ekki vandalaust.

Í fyrsta lagi þarf að fjármagna kostnaðinn. Að hluta getur fjármagnið þó komið með sparnaði í tilfærslukerfinu, þ.e. að nýta fjármagn sem annars færi t.d. til atvinnuleysisbóta. Enn fremur ættu aðilar vinnumarkaðarins, sem njóta góðs af auknum gæðum vinnuafisins, að geta lagt eitthvað til.

Í öðru lagi er ástæða til að óttast að stórfelld aukning framlaga til menntunarmála valdi aukinni samkeppni um vinnuaflið vegna fjölgunar þeirra sem nám stunda.

Í Danmörku og Noregi hefur verið rætt um að færa meira af fjármögnun atvinnuleysisbóta yfir á aðila vinnumarkaðarins og stuðla þannig með óbeinum hætti að því að þær aðstæður skapist sem hvetji fólk til að leita eftir vinnu í meira mæli en nú er. Þannig má einnig fá aðila vinnumarkaðarins til að taka ábyrgari afstöðu í atvinnu- og launamálum.

Þrátt fyrir að virkar aðgerðir í atvinnumálum séu hvað víðtækastar í Svíþjóð, þá virðast eigi að síður myndast "flöskuhálsar" á vinnumarkaði þar, sem valda auknu launaskriði. Í langtímaáætluninni 1990 er bent á nokkrar leiðir til að auka framboð á vinnuafli í Svíþjóð:

- Aukinn innflutning vinnuafis, sérstaklega frá öðrum Norðurlöndum.
- Aukna áherslu á að endurhæfa og fá út á vinnumarkaðinn fólk sem komið er á lífeyri fyrir aldur fram.
- Hækkun almenns ellilífeyrisaldurs, m.a. á grundvelli bætts heilbrigðisástands aldraðra og starfshæfni.

Að öllu samanlögðu verður stefnan á 10. áratugnum að vera sú að beita aðhaldi í starfsmannahaldi hins opinbera þannig að fjöldi þeirra verði a.m.k. ekki meiri hlutfallslega en hann er nú. Þá verður að endurmeta atvinnustefnuna þannig að hún feli í sér aukna áherslu á virkar aðgerðir og betri nýtingu þess fjármagns sem til ráðstöfunar er.

3. Tilfærslur

3.1 Inngangur

Í kaflanum er fjallað um beinar tekjutilfærslur til einstaklinga og heimila, sem er langstærsti hluti tekjutilfærslna. Við samanburð milli landa á tekjutilfærslum skal haft í huga að mismunandi uppbygging félagslega kerfisins kemur fram í misjöfnu vægi einstakra tilfærsluliða og í einstökum tilvikum eru tölur áætlaðar til þess að gera þær samanburðarhæfar.

Tekjutilfærslur nema u.þ.b. 22% af vergri landsframleiðslu í Svíþjóð, 18% í Danmörku og um 15% í Noregi og Finnlandi. Mismunur milli landa skýrist að miklu leyti af mun lægri útgjöldum vegna atvinnuleysisbóta í Noregi og Finnlandi heldur en í Danmörku. Hvað varðar Svíþjóð skýrist hátt hlutfall af hlutfallslega fleiri lífeyrisþegum, auk þess sem kaupmáttur lífeyrisgreiðslna er allt að því sambærilegur við kaupmátt atvinnutekna.

Lífeyrisgreiðslur, sérstaklega aukalífeyrir, er stór og vaxandi hluti af tekjutilfærslum í Svíþjóð og Finnlandi og einnig í Noregi, þó í minna mæli sé. Í öllum löndunum eru tekjutilfærslur vaxandi hluti opinberra útgjalda og þær renna til sífellt fleiri þjóðfélagsþegna. Ástæðurnar má annars vegar rekja til breyttrar aldurssamsetningar þjóðfélagsins, s.s. fjölgunar fæðinga, fjölgunar eldri borgara og fækkunar á vinnumarkaði, og hins vegar til breyttra viðhorfa sem koma fram í auknum kröfum um greiðslur frá hinu opinbera.

Í kaflanum er lýst stærstu tilfærsluliðum, þ.e. umfangi þeirra, aukningu, fjármögnun, skipulagi o.fl. Einnig er fjallað um tilfærslur í víðara samhengi með tilliti til þess skipulagsvanda sem opinberi geirinn býr við eða mun búa við á Norðurlöndum á komandi árum.

3.2 Mismunur á tekjutilfærslum og launum á vinnumarkaði

Hjá ákveðnum þjóðfélagshópum vantar hvata til að leita atvinnu í stað þess að þiggja lífeyrisbætur. Þessi vandi kemur ljóslega fram í danskri könnun um samanburð á kaupgetu ýmissa þjóðfélagshópa, s.s. einstaklinga, hjóna með og án barna o.s.frv. Fram kemur að launþegar hafa yfirleitt hærri ráðstöfunartekjur en þeir sem þiggja lífeyri (af mismunandi toga). En fyrir ákveðna hópa eykst kaupgeta ekki við það að fá sér vinnu í stað þess að þiggja bætur frá hinu opinbera og í nokkrum tilfellum er beinlínis fjárhagslegt tap bundið því að hefja launavinnu. Það á fyrst og fremst við um barnafólk í láglaunastörfum. Eins kemur fram að ellilífeyrisþegar hafa sambærilega kaupgetu og fólk í láglaunastörfum.

Mikilvægt er að jafnvægi sé á milli launa á vinnumarkaði annars vegar og hins vegar atvinnuleysisbóta og lífeyrisbóta til fólks á vinnualdri, en það hefur verið vandamál hvarvetna á Norðurlöndum. Þetta á einnig við um sjúkrabætur þar sem háar bætur hafa leitt til aukinna útgjalda í Danmörku og Svíþjóð samhliða því að reynt hefur verið að lækka aðrar tegundir lífeyrisbóta.

3.3 Lýsing á ýmsum tegundum lífeyrisbóta

Ellilífeyrir

Grunnlífeyrir:

- Í öllum löndunum eiga allir rétt á ákveðnum grunnlífeyri, sem miðast almennt við ákveðna upphæð án tillits til annarra tekna. Það er þó mögulegt að fá einstaklingsbundnar viðbætur sem reiknast eftir tekjum, húsnæðiskostnaði o.fl. Í raun er skattur ekki greiddur af grunnlífeyri.

Viðbótarlífeyrir:

- Í Noregi, Finnlandi og Svíþjóð er skylt að taka þátt í viðbótar lífeyriskerfi. Þar ráðast greiðslur af upphæð sparnaðar, hversu lengi hefur verið lagt fyrir og af fyrri tekjum einstaklinga á vinnumarkaði.

Í Finnlandi og Svíþjóð er viðbótarlífeyrir utan fjárlaga og greiðist af vinnuveitendum og með lágum greiðslum frá launþegum.

Í Noregi er viðbótarlífeyrir fjármagnaður sem hluti af almannatryggingum. 65% greiðast af meðlima- og vinnuveitendagjöldum en afgangurinn er framlag frá ríki, sveitarfélögum og fylkjum.

Í Danmörku er enginn raunverulegur viðbótarlífeyrir. Af þeirri ástæðu eru ellilífeyrisbætur hlutfallslega lágar, sérstaklega fyrir hálaunafólk og hafa því komið fram hugmyndir um vinnumarkaðslífeyri, sem verði tekjutengd viðbót við grunnlífeyrinn.

Friðs lífeyrissparnaður:

- Í öllum löndunum felst skattalegt hagræði í friðsum lífeyrissparnaði, en í Svíþjóð hefur verið dregið úr skattfriðindum. Það er í þessari tegund lífeyrisgreiðslna sem mestur vöxtur er fyrirsjáanlegur á komandi árum. Annars vegar er það vegna þess að sífellt fleiri einstaklingar öðlast rétt til lífeyris og hins vegar vegna þess að sá tími sem einstaklingar hafa sparað verður sífellt lengri (mismunandi fyrirkomulagi þessa sparnaðar var komið á fót fyrir fáum árum).

Annar lífeyrir:

- Á síðari árum hefur verið stofnað til lífeyrisgreiðslna sem miðast við eldra fólk sem jaðarhóp á vinnumarkaði. Í því felst möguleiki til að njóta ellilífeyrisbóta áður en bótaþegar ná viðmiðunaráldri.

Breytt aldurssamsetning Norðurlandabúa veldur því að ellilífeyrisþegum mun fjölga á næstu árum og einnig verður fjölgun í hópi elstu ellilífeyrisþega.

Tafla 3.1 Ellilífeyrisþegar á Norðurlöndum sem hlutfall (%) af mannfjölda:

	1990	2000	2025
Danmörk	14	14	18
Finnland	15	16	25
Svíþjóð	18	17	21
Noregur	17	16	21

Af töflunni má sjá hvernig hlutfall eldra fólks mun aukast og fylgja því veruleg vandamál vegna aukinna útgjalda. Á næstu árum þarf mikið átak á sviði öldrunarmála til þess aðeins að viðhalda sambærilegum kjörum og þessir aldurshópar njóta nú. Í ljósi þessa og þeirrar fullvissu að útgjaldastig hins opinbera þurfi að lækka, þá er augljóst að einkasparnaður er nauðsynlegur til að fjármagna þessi útgjöld, og sérstaklega ellilífeyrisgreiðslur.

Helstu niðurstöður um ellilífeyri:

- Í Finnlandi og sérstaklega í Svíþjóð er lífeyrishlutfall hátt hjá öllum tekjuhópum. Það hefur leitt til þess að fjármögnun lífeyrissjóða er ekki komin í jafnvægi og verður ríkið því að greiða það sem upp á vantar. Jafnvægi þarf að nást milli greiðslna úr sjóðum og þess lífeyrissparnaðar sem í þá rennur.
- Í Danmörku og Noregi er lífeyrishlutfall einnig tiltölulega hátt hjá ákveðnum hópum á vinnumarkaðinum. Í Danmörku, þar sem lögbundinn viðbótarlífeyrir er ekki fyrir hendi að neinu marki, eru þó stórir hópar sem búa við lágt lífeyrishlutfall. Það á m.a. við um starfshópa með háar tekjur. Það er því þörf fyrir aukinn lífeyrissparnað í gegnum danska vinnumarkaðinn, annað hvort með vinnumarkaðslífeyri eða með einstaklingsbundnum lífeyrissparnaði.
- Tala vinnufærra manna mun ná hámarki í öllum löndunum innan næstu 10 ára. Þess vegna þarf nú þegar að stöðva þá þróun að fólk fari æ fyrir út af vinnumarkaðinum. Þessi þróun hefur verið stöðvuð í Svíþjóð, en hún er vaxandi vandamál annars staðar á Norðurlöndum. Í Finnlandi óttast menn að með auknum frjálsum lífeyrissparnaði hætti fólk fyrir að vinna og fari á lífeyrisbætur og þörf sé á að vinna gegn slíkri tilhneigingu.
- Í Noregi og Danmörku vilja menn auka frjálsan lífeyrissparnað að hluta til vegna áhrifa á viðskipajöfnuð og að hluta til vegna hins fyrirsjáanlega aukna kostnaðar við unönnun eldra fólks, vegna aukinna lífeyrisgreiðslna og annarra tilfærslna til þessa hóps. Auk þess hafa menn, líkt og í Finnlandi, áhyggjur af því að fólk hætti of snemma að vinna. Erfitt mun reynast að samræma þessi sjónarmið þar sem aukinn lífeyrissparnaður einstaklinga veitir þeim aukna möguleika til að hætta fyrir þátttöku í atvinnulífinu.

Örorkulífeyrir

Á Norðurlöndum er hvarvetna greiddur lífeyrir vegna örorku en skilyrðin eru nokkuð misjöfn milli landa.

- Í Finnlandi eru greiddar bætur til fólks á aldrinum 16-64 ára ef vinnugeta er skert um 50% að lágmarki. Eftir 65. aldursár fá bótaþegar ellilífeyrisbætur. Að auki eru til forskots-ellilífeyrisbætur fyrir aldurshópin 60-64 ára, sem halda áfram óbreyttar

eftir að bótaþegi nær 65. aldursári. Bótagreiðslum er stjórnað af Folkepensionsanstalten og öðrum fjármögnunarstofnunum.

- Í Danmörku greiðast örorkubætur til fólks á aldrinum 18-67 ára. Upphæð bótanna ræðst af heilsufari, þörf og aldri bótaþega. Um er að ræða ákveðna grunnupphæð og mismunandi háar viðbætur eftir tegund örorkubóta í hverju tilviki. Örorkubótum er skipt í fjóra flokka; hæstu bætur, meðalbætur, hækkaðar venjulegar og venjulegar örorkubætur. Ekknabætur eru greiddar út í Danmörku sem örorkubætur en í hinum löndunum teljast þær sérstakur flokkur lífeyrisbóta. Eftir 66. aldursár fá bótaþegar venjulegan ellilífeyri.
- Í Noregi greiðast á sama hátt örorkubætur til 66. aldursárs og í Svíþjóð eru greiddar bætur til fólks á aldrinum 16-64 ára ef vinnugeta er skert um 50% hið minnsta.
- Í öllum löndunum eykst fjöldi örorkubótaþega. Í Finnlandi eru sem dæmi 147.000 örorkubótaþegar og 68.000 atvinnuleysisbótaþegar. Fjöldinn hefur aukist mjög á níunda áratugnum og er ein helsta ástæða þess fólgin í "hreinsun" hinna eldri af vinnumarkaðinum á tímum mikils atvinnuleysis um miðjan áratuginn.
- Fjölgun bótaþega er einnig vandamál í Noregi. Talan hefur aukist úr um 165.000 einstaklingum árið 1982 í um 210.000 í árslok 1988. Mest hefur aukningin verið á meðal kvenna en erfitt hefur reynst að skýra hvers vegna svo sé. Nú er að vænta álits vinnuhóps á vegum norska fjármálaráðuneytisins um það mál. Í Svíþjóð hefur heldur ekki fundist ákveðin skýring í þessum efnum. Möguleg skýring er að tryggingastofnanirnar séu ekki eins aðhaldssamar og áður í bótagreiðslum.
- Í Danmörku er þróunin áhyggjuefni vegna hins lága aldurs örorkubótaþega. Nú eru bótaþegar um 240.000 og þar af eru um 30.000 undir þrítugu. Skýringin getur að hluta til verið sú að örorkubætur séu eitt form fyrir langvarandi atvinnuleysisbætur. Áætlað er að fjöldi örorkubótaþega verði kominn yfir 300.000 árið 2000. Önnur skýring á þessari fjölgun er sú að frá 1. janúar 1984 var hægt að veita örorkubætur af félagslegum ástæðum.
- Sveitarfélögin geta auk þess séð sér fjárhagslegan hag í því að setja fólk á örorkubætur frekar en grípa til annarra aðgerða, t.d. vegna vinnuslysa. Slíkt er einfalt í framkvæmd þar sem sveitarfélögin hafa umsjón með bótagreiðslum en ríkið greiðir 75% af kostnaði. Embættismannanefnd hefur nýverið lagt til að þessum reglum verði breytt.

Niðurstaðan fyrir öll löndin er því sú að fjöldi örorkubótaþega fer vaxandi og hlutfallslega stærri og stærri hluti þeirra er ungt fólk. Því verður ekki neitað að örorkubætur virðast í einstökum tilvikum koma í stað atvinnuleysisbóta. Það er hins vegar augljóst dæmi um jafnvægisleysi ef örorkubætur koma þannig í stað aðgerða sem styðja bótaþegann við tilraunir til að komast á vinnumarkaðinn á ný (t.d. endurhæfing, endurmenntun o.fl.).

Sjúkradagpeningar

Helstur reglur um greiðslu sjúkradagpeninga á Norðurlöndum koma fram í eftirfarandi töflu:

Tafla 3.2 Yfirlit yfir reglur um greiðslu sjúkradagpeninga á Norðurlöndum

	Danmörk	Finnland	Svíþjóð	Noregur
Greitt af vinnuveitanda	2 vikur	nei	nei	2 vikur
Hlutfall af meðallaunum	90%	80%	90%	100%
Hámarksupphæð	já	nei	já	já
Hámarkstímabil	2 ár	300 vinnud.	nei	28 vikur
Fæðingarorlof:				
- hámarkstími	28 vikur	44 vikur	51 vika	24 vikur
- hámark fyrir föður	10 vikur	26 vikur	51 vika	22 vikur

- Finnland er eina landið með "Karensdage", þ.e. veikindadaga án dagpeninga (1 vika), en í hinum löndunum á fólk rétt á dagpeningum frá fyrsta veikindadegi. 87% kostnaðar greiðist af vinnuveitendum (2% af launum) og launþegum (1,7% af tekjum), en afgangurinn greiðist af ríkinu með skatttekjum. Upphæð sjúkradagpeninga ræðst af tekjum án hámarks eins og reglur hinna landanna kveða á um. Þó lækka greiðslur hlutfallslega eftir að ákveðnu hámarki er náð.
- Í Noregi greiða atvinnurekendur sjúkradagpeninga fyrstu tvær vikurnar. Í því felst að 65% útgjalda greiðast af "félagsgjaldi" og vinnuveitendum (25% og 40%), en afgangurinn af ríki, sveitarfélögum og fylkjum.
- Í Danmörku greiðir vinnuveitandi sjúkradagpeninga í tvær vikur, en eftir það greiðast bætur af ríkinu og eru fjármagnaðar með skatttekjum.
- Í Svíþjóð er um 85% kostnaðar við sjúkrabætur greiddur með vinnuveitendum. Ríkið fjármagnar afganginn með skatttekjum. Hugmyndir eru uppi um að breyta þessum

reglum þannig að vinnuveitandi greiði bætur fyrstu tvær vikurnar eins og gerist í Danmörku og Noregi.

Fjöldi sjúkradaga hefur verið stöðugur í Finnlandi og virðist ekki vandamál. Meðalfjöldi sjúkradaga hefur á áratugnum verið 3-5 dagar á ári. Hann er lægri en í hinum löndunum og gera verður ráð fyrir að ástæðan sé bótaleysi fyrstu vikuna. Þegar vikunni er bætt við fjölda sjúkradaga virðist fjöldinn kominn á það stig sem er t.d. í Danmörku.

Í Danmörku og Svíþjóð hafa útgjöld til sjúkradagpeninga aukist mikið á undanföllum árum. Það má að hluta rekja til pólitískra ákvarðana (lengra fæðingarorlof) og að hluta til breyttra viðhorfa til þess hvenær maður telst veikur. Eins má nefna að aukin þátttaka kvenna á vinnumarkaði eykur þörf foreldra fyrir að nýta rétt sinn til að vera heima með veikum börnum.

Meðaltal sjúkradaga er mikið hærra í Svíþjóð en í hinum löndunum. Bæði er erfitt að fyrirbyggja misnotkun þar sem ríkið greiðir allan kostnað og nánast engin tímamörk eru á bótagreiðslum. Hér skal þó taka tillit til þess í samanburði við Danmörku, að mikið atvinnuleysi þar hefur valdið því að erfitt er fyrir einstaklinga sem hafa haft miklar sjúkrarafjarvistir að fá atvinnu og eru því viðkomandi fremur á atvinnuleysisbótum en sjúkradagpeningum.

Í Noregi hafa útgjöld aukist um 11% á árunum 1980-89 og þar hafa umræður snúist um að lækka bótahlutfall í 90% af launum og lengja greiðslutíma vinnuveitanda úr tveimur vikum í þrjár.

Niðurstaðan er sú að veikindaförföll aukast í öllum löndunum nema Finnlandi. Ein leið til að breyta þeirri þróun er að auka ábyrgð og stjórnun fyrirtækjanna á útborgun sjúkradagpeninga.

Atvinnuleysisbætur

Helstu reglur um greiðslu atvinnuleysisbóta á Norðurlöndum koma fram í eftirfarandi töflu:

Tafla 3.3 Yfirlit yfir reglur um greiðslu sjúkradagpeninga á Norðurlöndum

	Danmörk	Finnland	Svíþjóð	Noregur
Fjöldi atvinnulausra	260.000	89.000	70.000	83.000
Hlutfall af vinnuafli	9,3%	3,5%	1,5%	3,8%
Hámarksfjöldi bótagagna	650 á 3 árum	500 á 4 árum	300	560 á 2 árum
Hlutfall af meðaltekjum	90% upp að ákv. hámarki	Grunnupph. + % af launum	1/500 af árslaunum	1/500 af heildarlaunum
Skilyrði til að njóta bóta, tímabil fullrar atvinnu	26 vikur á 3 árum	26 vikur á 3 árum	5 mán. af 12 mán.	26 vikur
Krafist aðildar að atvinnuleysistryggingasjóði	1 ár	nei	1 ár	alm.tr.

- Atvinnuleysið er fyrst og fremst vandamál í Danmörku en þar er það mikið meira en annars staðar á Norðurlöndum. Þess er vænst að atvinnuleysið minnki en í Svíþjóð og Noregi virðist stefna í aukið atvinnuleysi.
- Í Danmörku hefur komið í ljós við rannsókn á rauntekjum, að varasamt er að áætla að allir hinir 260.000 skráðu atvinnuleysingjar séu tilbúnir til að taka boði um atvinnu. Rauntekjur þeirra sem hafa lægstu launin og minnsta menntun breytast lítið þótt þeir velji launavinnu umfram atvinnuleysisbætur.
- Hugmyndir eru uppi í löndunum um að breyta þeim útborgunar- og fjármögnunarkerfum sem nú eru í gildi og gera auknar kröfur til þeirra sem fá atvinnuleysisbætur. Einnig eru uppi hugmyndir um að draga aðila vinnumarkaðarins milliliðalaust inn í fjármögnun kerfisins.
- Í Danmörku er sérstök þörf fyrir aukið vægi menntunar- og atvinnutilboða sem tengjast greiðslu atvinnuleysisbóta.

Húsnæðisbætur

Hér er einungis rætt um húsnæðisbætur til einstaklinga, en þær eru veittar alls staðar á Norðurlöndum til barnafjölskyldna og lífeyrisþega. Nokkur munur er þó á bótakerfi einstakra ríkja.

- Í Noregi má t.d. nefna að ekki eru veittar bætur til íbúa í eldri byggingum og í Danmörku eru aðeins veittar bætur til fjölskyldna í leiguhúsnæði, andstætt því sem er í hinum löndunum. Í Danmörku og Finnlandi eru auk þess veittar bætur til einstæðra og til barnlausra fjölskyldna ef húsnæðiskostnaður er nógu hár og tekjur nógu lágar.
- Í Danmörku fer stærstur hluti húsnæðisbóta til lífeyrisþega og hefur kostnaður aukist um helming á árunum 1983-1990. Útgjöld hins opinbera vegna þessa munu enn fara vaxandi ef ekkert verður að gert.

4. Hlutur sveitarfélaga

4.1 Inngangur

Sveitarstjórnarmálum er skipað í tvö stjórnsýslustig í Danmörku, Svíþjóð og Noregi. Í Finnlandi bindast sveitarfélög samtökum um lausn ákveðinna verkefna, en ýmist er skylt eða frjálst að mynda slík samtök. Sveitarstjórnir á báðum stjórnsýslustigum eru kosnar í almennum kosningum og er þeim m.a. falið vald til að leggja á skatta.

Verkefni sveitarstjórna eru á sviði grunnþjónustu sem veitt er um landið allt. Verkefnin hafa skipst þannig að sveitarfélagið sjálf veitir fjölbreyttum notendahópi staðbundna þjónustu, en fylki, ömt eða landsþing, allt eftir því hvaða land er um að ræða, veita þjónustu þar sem augljósari stærðarhagkvæmni gætir vegna fólksfjölda. Sem dæmi um slíka starfsemi má nefna rekstur sjúkrahúsa, iðnfræðslu o.s.frv. Hér að neðan getur að líta yfirlit yfir uppbyggingu sveitarstjórna á Norðurlöndum.

Tafla 4.1 Uppbygging sveitarstjórna á Norðurlöndum

	Danmörk	Finnland	Svíþjóð	Noregur
Sveitarfélög	275	460	448	284
Fylki o.þ.h.	14	-	18	23
Verkefnabundin samtök	-	373	-	-
Hluti sveitarfélaga af útgjöldum samtals	66%	77%	69%	67%

4.2 Sveitarfélögin og velferðarþjófélagið

Útgjöld

Á Norðurlöndum er rekstrarumfang á vegum sveitarstjórna (mælt í útgjöldum eða starfsmannafjölda) hvarvetna meira en ríkisins. Hluttur sveitarstjórna er nokkru meiri í Danmörku og Svíþjóð heldur en í Noregi og Finnlandi og er það í samræmi við stærri hlut sveitarfélaga í þessum löndum af hinni opinberu þjónustu.

Mestur munur á milli landanna er þó vegna tilfærslna til heimila. Í Danmörku eru lífeyrisbætur og sjúkradagpeningar um 2/3 hlutar tilfærslna til heimila, en í hinum löndunum greiðast þessar bætur af sérstökum sjóðum eða af ríkinu.

Helstu verkefni sveitarstjórna eru á sviði lögbundinnar velferðarþjónustu. Skilgreind markmið hafa m.a. verið þau, að ekki skuli vera munur á þjónustu eftir landshlutum og hún skal fullnægja þörfum fólksins. Ríkisvaldið stjórnar framboði þjónustu og tekur þátt í fjármögnun hennar.

Um 80% af útgjöldum sveitarstjórna renna til félags-, heilbrigðis- og menntamála, en innbyrðis hlutföll einstakra málaflokka eru nokkuð mismunandi milli landa. Verkefni ríkisins eru óveruleg í þessum málaflökkum og þó minnst í heilsugæslunni.

Útgjöld sveitarfélaga og starfsmannafjöldi jukust ört á áttunda áratugnum, en vöxturinn hefur verið mun hægari á þeim níunda í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Í Finnlandi hefur vöxturinn hins vegar verið mikill á níunda áratugnum. Margar ástæður eru fyrir þessum vexti:

- Breytt verkaskipting milli ríkis og sveitarfélaga hefur fært sveitarfélögum aukin verkefni á sviði velferðarþjónustu.
- Aukin verkefni samhliða því að hið opinbera yfirtekur þjónustu sem áður var unnin á heimilunum, t.d. dagvistun, bókasöfn o.fl. Þjónustan hefur líka verið bætt.
- Hærri meðalaldur fólks eykur álag á félagskerfið og heilsugæslu. Því til viðbótar má nefna aukna atvinnuþátttöku kvenna og fólksflutninga frá dreifbýli til þéttbýlis, sem áhrifaþætti á eftirspurn eftir félagslegri þjónustu.

- Ein mikilvæg skýring enn felst í því að ákvarðanir um umfang, gæði og skipulagningu opinberrar þjónustu eru teknar af ríkisvaldinu en ekki þeim sveitarstjórnnum sem stjórna daglegri framkvæmd, þekkja eftirspurnina og vita hvernig má hagræða og spara.

Fjármögnun

Eftirfarandi yfirlit sýnir skattbyrði vegna starfsemi á vegum sveitarfélaga í hlutfalli af vergri landsframleiðslu.

Tafla 4.2 Skattbyrði vegna starfsemi sveitarfélaga, hlutfall af VLF (%)

	1970	1980	1985	1988
Danmörk	11,7	24,5	27,8	28,3
Finnland	10,2	13,0	14,9	15,0
Noregur	14,1	14,7	15,1	16,4
Svíþjóð	15,7	23,1	21,7	20,9

Útgjöld sveitarstjórna eru að mestu fjármögnuð með skatttekjum, framlögum frá ríki og með ýmsum þjónustutekjum. Fjárfestingar eru þó einnig fjármagnaðar með lánsfé. Af tekjum sveitarfélaga eru um helmingur skatttekjur og um þriðjungur framlög frá ríki. Afgangurinn er tekjur af sölu vöru og þjónustu. Í Svíþjóð eru skatttekjur þó heldur hærra hlutfall og framlög frá ríki lægri sem því nemur.

Skattar:

- Skatttekjur sveitarfélaga eru aðallega af tekjusköttum og ráðast því beint af tekjuþróun í hverju sveitarfélagi. Ríkið hefur þó mikil áhrif á skatttekjurnar með breytingum á skattareglum. Ríkið stjórnar skattheimtunni, innheimtir skatta og deilir út til sveitarstjórna í samræmi við skattauppgjör undanfarinna tveggja ára. Endanlegt uppgjör getur fyrst farið fram u.þ.b. tveimur árum síðar, þegar endanleg skattskrá hefur verið gerð. Þetta kerfi veldur nokkurri óvissu um tekjur sveitarfélaganna og þar með um fjármál þeirra í almennri hagstjórn. Í Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi geta sveitarstjórnir ákvarðað skattstig innan gefins ramma, en í Noregi hefur ramminn verið fullnýttur undanfarin ár. Aðeins lítill hluti skatta eru fasteignaskattar og aðrir eignaskattar.

Ríkisframlög:

- a) Verkefnabundin framlög:
 - Hlutfall af útlögðum kostnaði sveitarfélaga.
 - Ákveðið framlag á gefna einingu.
 - Fast heildarframlag, reiknað út fyrir hvert sveitarfélag.
- b) Tekjujöfnunarframlag, sem reiknast eftir skatttekjum sveitarfélaga.
- c) Úthlutun á grundvelli umsókna vegna sérstakra aðstæðna eða verkefna.
- d) Framlög til fjárfestinga.

Verkefnabundin framlög sem hlutfall af útlögðum kostnaði eru greidd sveitarfélögum fyrir að veita framlög eða þjónustu samkvæmt lögum. Með þessu kerfi vita sveitarfélög nákvæmlega hver réttur þeirra er til framlags úr ríkissjóði og ákvarðanir sveitarstjórnar taka mið af nettókostnaði sveitarfélagsins vegna þessara verkefna.

Framlög sem taka mið af gefnum einingum stjórnast af magni veittrar þjónustu sveitarfélagsins, t.d. fjölda nemenda í grunnskólum, fjölda dagvistarplássu fyrir forskólabörn, fjölda sjúkrarúma á spítölum o.s.frv. Ríkið gengur út frá gefnum forsendum um kostnað á einingu og veitir framlög samkvæmt því. Sveitarfélög vita á sama hátt nákvæmlega hvert framlag þau fá og hagnast ef þeim tekst að lækka einingarkostnað en tapa ef hann vex. Við ákvarðanatöku skiptir hér máli að sveitarfélag greiðir aðeins hluta aukakostnaðar við að fjölga einingum, t.d. dagvistarplássum eða sjúkrarúmum, en allan kostnað við að bæta þjónustu við hverja einingu.

Fast framlag ákvarðast af mati á þeim þáttum innan hvers sveitarfélags, sem taldir eru ráða eftirspurn og framleiðslukostnaði þeirrar þjónustu sem um ræðir. Þættir, sem mat byggist á, eru valdir þannig, að sveitarfélög geti ekki, a.m.k. til skemmri tíma litið haft áhrif á þá. Þeir þættir geta verið aldurssamsetning íbúanna, félagsleg staða (t.d. hlutfall einstæðra með börn), dreifing byggðar, fjarlægðir o.fl. Heildarframlag ríkisins til þess málaflokks eða þeirrar þjónustu sem um ræðir er ákveðið sérstaklega en því er síðan skipt milli sveitarfélaga eftir mati á slíkum þáttum. Þetta þýðir að framlag ræðst ekki af raunverulegum kostnaði í hverju sveitarfélagi og ákvarðanir sveitarstjórna um uppbyggingu þjónustu taka ekki mið af viðleitni til að hámarka framlag úr ríkissjóði.

Aðrar tekjur:

- Sveitarfélög afla tekna með notendagjöldum og sölutekjum af framleiðslu fyrirtækja í eigu sveitarfélaga. Yfirleitt hefur velferðarþjónusta verið verðlögð undir kostnaðarverði, og sýnt þykir að auka þurfi hlut notendagreiðsna og taka gjald fyrir þjónustu sem er endurgjaldslaus eða hefur verið það. Tekjur fyrirtækja í eigu sveitarfélaga standa þó oft undir kostnaði við reksturinn.
- Sveitarfélög geta tekið lán til framkvæmda og eru þau aðallega tekin á innlendum markaði. Í Finnlandi og Svíþjóð geta sveitarstjórnir sjálfar tekið ákvörðun um lántökur, en reynt hefur verið að takmarka lántökur þeirra með almennu samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga. Samkomulagið hefur þó ekki verið bindandi fyrir einstök sveitarfélög. Í Danmörku semja ríki og sveitarstjórnir um heildarramma fyrir lántökur sveitarfélaga og er hann bindandi fyrir einstök sveitarfélög. Í Noregi þarf fylkisstjórn að samþykkja áform sveitarfélaga um lántökur.

Stjórn ríkisvaldsins á fjármálum sveitarfélaga (hvort sem um er að ræða eitt eða tvö stjórnsýslustig) má rannsaka og meta út frá tveimur ólíkum sjónarhornum. Annars vegar sem stjórnun á umfangi og þróun einstakra verkefna og málefnaflokkanna, og hins vegar í ljósi almennra efnahagsmarkmiða og hagstjórnar.

Fagráðuneyti hafa umsjón með stjórn málefnaflokkanna og stjórna með verkefnabundnum framlögum sem tengjast löggjöf á hverju sviði. Stjórn ríkisvaldsins á rekstrarumfangi sveitarfélaga (notkun framleiðsluþátta) er misjöfn og ræðst m.a. af þeirri tegund ríkisframlags sem beitt er í hverju tilviki. Stjórntækin má flokka á eftirfarandi hátt:

- Almennar leiðbeiningar og markmið (t.d. skilgreind markmið ríkisstjórnar á hverjum tíma).
- Upphæð framlags úr ríkissjóði og breyting milli ára án annarra stjórntækja. Upphæðin á hverjum tíma gefur sveitarstjórnnum ótvíræða hugmynd um vilja ríkisvaldsins hvað varðar rekstrarumfang viðkomandi málaflökks. Þetta er einfaldast að framkvæma með föstu framlagi.
- Lög og reglur. Ríkisvaldið ræður uppbyggingu, umfangi, þjónustustigi o.s.frv. með nákvæmri löggjöf og reglugerðasmíð. Með nákvæmum reglum sem byggja á upptalningu á réttindum borgaranna er reynt að stuðla að sömu meðhöndlun sams konar

mála alls staðar í landinu. Ekki skiptir máli hvernig ríkisframlag er reiknað þegar stjórnáð er á þennan hátt.

- Rammar um vöxt í einstökum greinum eða málaflokkum, sem koma fram í fjárlögum eða annars konar stjórn ríkisins á einstökum málaflokkum. T.d. má setja ramma um heildarfjölda dagvistarplássna eða sjúkrarúma í landinu, sem síðan ræður framlögum til sveitarfélaga og skiptingu milli þeirra. Víð slíka stjórnun er algengt að hafa framlög á einingu eða sem hlutfall af útlögðum kostnaði.

Á eftirfarandi hátt má skýra samhengi á milli virkrar málaflokkastýringar ríkisins og notkunar ríkisframlags sem stjórnækis. Annars vegar er lýst einkennum fyrir Finnland og Svíþjóð, þar sem sterk stjórn ríkisins á einstökum málaflokkum er rekin með því að binda ríkisframlög við kostnaðarhlutdeild eða ákveðinn styrk á einingu. Í Danmörku og Noregi höfum við hins vegar ekki eins virka málaflokkastýringu ríkisvaldsins. Það kemur m.a. fram í því að ákveðið er fast heildarframlag en ekki eru gefin nákvæm fyrirmæli um það hvernig sveitarfélög ráðstafi framlaginu.

Í öllum löndunum hefur það verið yfirlýst takmark að draga úr málaflokkastjórnun ríkisins. M.a. hefur mjög verið dregið úr notkun á viðmiðunum eða normum, sem þjónustustarfsemi sveitarfélaga skal uppfylla að lágmarki eða hámarki eftir atvikum. Þessi þróun hefur náð lengst í Danmörku og hefur aukið mjög frjálsræði sveitarstjórna við uppbyggingu og rekstur þjónustustarfsemi. Hin löndin hafa einnig dregið mjög úr mikilvægi heildarskipulags fyrir þróun einstakra málaflokka, sem ríkisframlög hafa aftur verið byggð á.

4.3 Almenn efnahagsstjórn og fjármál sveitarfélaga

Stjórn ríkisvaldsins á fjármálum sveitarfélaga, sem einn liður almennrar hagstjórnar, hefur miðast við að tengja útgjaldapróun og tekjuöflun sveitarfélaga við almenn efnahagsmarkmið á hverjum tíma. Til skemmri tíma (t.d. fjárlög hvers árs) er takmarkið að stilla fjármál sveitarfélaga í takt við hagsveifluna og markmið fjárlaga hvers árs.

Á tímum efnahagssamdráttar er reynt að bæta atvinnuástand og nota til þess fjármál sveitarfélaga því að útgjöld þeirra hafa skjótvirk áhrif á innlenda eftirspurn. Reynt er að auka útgjöld tímabundið, þ.e. þannig að auðvelt sé að draga saman seglin á ný þegar efnahagsástand breytist. Þegar hagsveiflan er í hámarki með eftirspurnarþenslu og aukinni

verðbólgu hefur reynst erfiðara að stemma stigu við útgjaldaaukningu sveitarfélaganna, því að skatttekjur aukast einnig hratt við þær aðstæður.

Á níunda áratugnum hefur aukinn vöxtur opinberra útgjalda valdið auknum vanda við almenna hagstjórn. Yfirlýst fjármálapólitískt markmið hefur verið að halda aftur af þessum vexti og ennfremur að minnka útgjöld hins opinbera. Og þar sem útgjöld sveitarfélaga eru svo stór hluti opinberra útgjalda hafa sparnaðartilraunir fyrst og fremst beinst að útgjaldaþáttum sveitarfélaga.

Stjórn ríkisins á fjármálum sveitarfélaga með tilliti til almennra hagstjórnarmarkmiða hefur miðast við að stýra eftirtöldum þáttum:

1. Heildarframlögum ríkisins til sveitarstjórna (öll löndin).
2. Skatttekjum sveitarfélaga (Danmörk, Noregur, Svíþjóð).
3. Lántökum sveitarfélaga (Noregur).
4. Sköttum og gjöldum sem sveitarfélög greiða til ríkisins (t.d. lífeyrisgjöld og virðisaukaskattur). Með því að auka gjöld sveitarfélaga með þessum hætti dregur úr öðrum útgjöldum (Finnland, Noregur, Svíþjóð).
5. Gerð samninga milli ríkis og sveitarfélaga þar sem kveðið er á um útgjaldastig sveitarfélaga miðað við fyrra ár, hverjar skatttekjur skuli vera og skuldsetning. Samningurinn hefur tekið til mikilvægustu niðurstöðutalna í fjárhagsáætlun sveitarfélaga (Finnland og Danmörk).

Að nokkru marki hefur tekist að hemja vöxt í útgjöldum sveitarfélaga, en þó misjafnlega milli landa. Engu að síður er ljóst að ekki hefur tekist að framfylgja þeim markmiðum sem stjórnvöld settu sér í þessu efni á níunda áratugnum. Eftirtaldir ástæður má m.a. færa fyrir takmörkuðum árangri í þessum efnum:

- Markmið voru óraunhæf eða allt of krefjandi. Sveitarfélög virðast augljóslega vera vanbúin til að breyta starfsemi sinni á skömmum tíma þannig að sparnaði verði við komið.
- Efnahagsleg markmið almennrar hagstjórnar hafa stangast á við yfirlýst markmið innan einstakra málaflokka fyrir ríkið í heild (t.d. menntamála, félagsmála o.s.frv.) og sveitarfélögin hafa því þurft að laga starfsemi sína að andstæðum kröfum ríkisins.

- Form ríkisframlags hvetur sveitarfélög ekki til hagræðingar. Rekstur og þjónusta sveitarfélaga er byggð upp með tilliti til ríkisframlags, þ.e. hvernig mögulegt sé að fá sem mest frá ríkinu, því að hlutur ríkisframlags af kostnaði sveitarfélaganna er ennþá verulegur og ríkið hefur skuldbundið sig til að fjármagna að hluta ákveðna starfsemi sveitarfélaga.

4.4 Framtíðarþróun og tillögur

Það er ljóst að tekjur sveitarfélaga munu í framtíðinni ekki aukast jafn mikið og verið hefur undanfarin ár. Vöxturinn takmarkast af almennum hagstjórnarmarkmiðum, óskum um lægri skattbyrði, væntanlegri fækkun á vinnumarkaði og þar með hlutfallslega lægri skatttekjum. Út frá almennum hagstjórnarmarkmiðum er hvorki æskilegt að nýju fólki á vinnumarkaði verði beint of mikið til starfa á vegum sveitarfélaga, né að hlutfallsleg vinnuaflsnotkun þeirra aukist frá því sem nú er. Innan sveitarfélaganna skal því stefnt að auknum hreyfanleika starfsfólks á milli starfsgreina og aukinni framleiðni vinnuafls í heild sinni.

Ríkisvaldið skyldi ekki leggja ný lögbundin verkefni á herðar sveitarfélaga nema tryggja jafnframt til þess fjármuni innan ramma:

- Almennra hagstjórnarmarkmiða.
- Markmiða um aukin útgjöld sveitarfélaga.

Á Norðurlöndum fullnægja sveitarfélög nokkuð vel þörf fyrir velferðarþjónustu. Nú, þegar fækkar í yngstu árgöngum þá minnkar eftirspurn eftir dagvistun og fækkun verður í grunnskólum. Í því felst möguleiki á að færa til vinnuafl og fjármuni, til að veita eldra fólki eða öðrum aldurshópum aukna þjónustu. Slíka möguleika verða sveitarfélög að nýta.

Ef sveitarfélögin eiga áfram að geta fullnægt þörf íbúanna fyrir mismunandi velferðarþjónustu þá þarf framleiðni sveitarfélaganna að aukast. Hagkvæmast er að auka framleiðni með skraddarasaumuðum lausnum á vandamálum á hverjum stað. Aukin valddreifing þarf því að koma til í stjórn sveitarfélaga þannig að raunverulegur hvati sé fyrir hendi á hverjum stað til að leita sem hagkvæmastra lausna á stjórnunar- og fjárhagslegum vandamálum sem alltaf koma upp. Þetta krefst, nýrrar hugsunar að hluta, ekki síst innan sveitarstjórna, en ef þetta breytist minnkar þörf fyrir afskipti ríkisvaldsins af vexti

sveitarfélaganna, en þau afskipti hafa yfirleitt falist í niðurskurði á framlögum eða skerðingu á skatttekjum þeirra.

Afskipti ríkisins af því hvernig sveitarfélög ráðstafa fjármunum sínum ættu jafnframt að minnka. Þess í stað ætti ríkisvaldið að þróa aðferðir markmiða- og rammastjórnunar. Skynsamlegt er að hafa framlög ríkisins í formi fastra framlaga, en það kerfi ætti að styrkja þær breytingar sem hér eru nefndar.

Verkefnabundin framlög ríkis til sveitarfélaga, sem ákveðið hlutfall kostnaðar eða framlag á þjónustueiningu, hafa verulega styrkjandi áhrif á uppbyggingu velferðarþjónustu sveitarfélaganna. Hægt er að stýra útgjaldaþróun sveitarfélaga meira eða minna inn á þær brautir sem ríkisvaldið óskar og tryggja jafnræði milli þeirra með auknum styrk til hinna fjárhagslega lakast settu. En þegar þjónustukerfið hefur verið byggt upp breytist hlutverk ríkisframlagsins. Það stýrir ekki lengur áframhaldandi uppbyggingu heldur er nú sjálfvirkur afgreiðsluseðill fyrir sveitarfélögin á framlög frá ríkinu. Þetta hefur m.a. komið í ljós á Norðurlöndum. Danska og norska kerfið, sem bæði byggja á föstum framlögum, hafa reynst haldbetri stjórnþæki ríkisins við að halda útgjaldaaukningu sveitarfélaga innan gefinna ramma heldur en kostnaðarhlutdeildarkerfi Finna og Svía. Í Finnlandi og Svíþjóð er hafinn undirbúningur að endurskoðun á ríkisframlögum til sveitarfélaga og gert er ráð fyrir að tekið verði upp svipað kerfi og er í Danmörku og Noregi.

5. Breyttar stjórnunar- og fjármögnunarleiðir

Á Norðurlöndum er stöðugt unnið að lagfæringum og endurbótum í stjórnun opinberra fjármála. Reynt er að finna nýjar leiðir í stjórnun opinberra fjárveitinga, koma fyrir hvötum í fjárlagaáætlunum og tekjuöflunarkerfi hins opinbera ásamt með því að reyna að hafa áhrif á notendur, m.a. með það að markmiði að auka skilvirkni í opinbera geiranum. Þannig er bæði reynt að auka skilvirkni í opinberum fjármálum með breytingum á innri skipulagningu í gerð fjárlagaáætlana og einnig að nokkru leyti með því að reyna að hafa áhrif á eftirspurn eftir opinberri þjónustu. Má því skipta þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir í tvennt:

- Stjórnun ytri þátta. Hér er átt við að reynt er að hafa áhrif á eftirspurn eftir opinberri þjónustu, bæði með beinum þjónustugjöldum og aukinni samkeppni milli opinberra aðila og einkaaðila og milli opinberra stofnana sín í milli, ásamt með öðrum aðferðum. Í þessari skýrslu verður fyrst og fremst fjallað nánar um reynslu af notendagjöldum á Norðurlöndum (kafli 5).
- Stjórnun innri þátta. Hér er fyrst og fremst átt við þau kerfi sem stýra veitingu opinberra fjármuna og notkun þeirra samkvæmt fjárlagaáætlunum. Svo virðist sem öll löndin hafi nýlega gert breytingar og endurbætur á fjárlagakerfum sínum og séu stöðugt að vinna að breytingum á þeim. Þróunin hefur verið í þá átt að draga mjög úr smáatriðastjórnun einstakra útgjaldaliða og leggja fremur áherslu á markmið fjárveitinganna en hvernig eigi að eyða þeim.

5.1 Nýjar fjármögnunarleiðir

Skipta má tekjum hins opinbera í fjóra meginþætti:

- Sölu á vöru, þjónustu o.fl.
- Tekjur í sambandi við nýbyggingar og framkvæmdir.
- Skatta, gjöld og aðrar yfirfærslur.
- Ýmsar endurgreiðslur, t.d. arðgreiðslur, afborganir, vexti, sölu hlutabréfa o.fl.

Fyrsti þátturinn hér að ofan varðar það hvort greiðslur komi til fyrir þjónustu eða annað sem hið opinbera leggur til. Hér er átt við að einstakir notendur greiði beint fyrir þjónustu sem hið opinbera veitir eða annað sem hið opinbera leggur til, svo sem afnot af tækjum, eignum e.þ.h. Hér er t.d. átt við leigutekjur, tekjur fyrir unnin verkefni, ýmis gjöld og tekjur af sölu af efni, tækjum, útgáfustarfsemi o.fl. Skilgreiningin er þó aðeins notuð um tekjur af sölu og þjónustu hjá opinberum stofnunum. Opinber fyrirtæki sem selja þjónustu á almennum markaði eru þá ekki talin með. Sú opinbera þjónusta sem tekið er gjald fyrir er oft á tíðum þjónusta sem skylt er að leita eftir (þetta á t.d. við um mörg gjöld fyrir eftirlit) eða þjónustu sem hið opinbera hefur algjöra einokun á. Aðalatriðið í þessu sambandi er að hið opinbera geti tekið gjöld fyrir veitta þjónustu sem standi að nokkru eða öllu leyti undir kostnaðinum við veitingu þjónustunnar hjá þessum stofnunum og fyrirtækjum. Þegar mat er lagt á umfang þjónustugjalda hjá opinberum stofnunum eru oft einnig tekin með gjöld fyrir veitta þjónustu á milli opinberra stofnana.

Gera þarf nokkurn greinarmun á þjónustu sem tekin er greiðsla fyrir í samræmi við eftirspurn og kostnað annars vegar og hins vegar þjónustu sem hið opinbera hefur einkarétt á veita og tekur gjald fyrir án beins tillits til kostnaðar (þ.e. ef gjöldin eru hærri en nemur kostnaðinum er um skattheimtu að ræða). Eini raunverulegi munurinn á þjónustu sem veitt er gegn notendagjöldum og þjónustu, sem verður að greiða beint fyrir með sérstöku gjaldi, er að í seinna tilvikinu er um einkarétt hins opinbera að ræða. Allir aðrir eiginleikar sem rætt hefur verið um hér að framan varðandi þjónustugjöld eiga einnig við um þjónustu sem veitt er gegn beinu gjaldi í skjóli einokunar. Í raun og veru eru skilin mjög á reiki milli þess sem kalla má þjónustugjöld og þjónustu sem veitt er gegn beinni gjaldtöku. Oft á tíðum er óljóst hvort valfrælsi er raunverulegt í einstökum tilvikum.

Hafa ber í huga í umfjölluninni hér á eftir um nýjar fjármögnunarleiðir að til umræðu eru einungis þau greiðsluform fyrir þjónustu sem fjallað hefur verið um hér að framan. Þannig verður hér ekki fjallað um þá vinnu sem lögð hefur verið í skattkerfisbreytingar á Norðurlöndum að undanfögnu. Þá er heldur ekki fjallað um umræðuna varðandi það hvort "skattaútgjöld" séu í raun tilfærslur. Ekki verður heldur fjallað um ýmsar nýjungar eins og t.d. sérstaka umhverfisskatta o.fl.

Helstu ástæður fyrir aukinni áherslu á þjónustugjöld eru fyrst og fremst eftirfarandi:

- Notendagjöld miðast oft við kostnað þannig að samræmis er gætt milli gjaldtökunnar og þeirrar þjónustu sem veitt er, þ.e. markmiðið í sjálfu sér er ekki aðallega fjármögnun þjónustunnar, heldur er aðalástæða gjaldtökunnar að hafa áhrif á eftirspurnina og þar með fjárför og fjárveitingar hins opinbera. Ef notendur þyrftu ekki að greiða neitt beint fyrir þjónustu, heldur væri hún fjármögnuð alfarið af almennum tekjum hins opinbera, þá eru líkur til að umframeftirspurn geti skapast. Með því að verðleggja þjónustu verða notendur varir við raunverulegan kostnað hins opinbera af því að veita hana, samtímis því að neytendur óska ekki eftir þjónustunni nema þeir þurfi á henni að halda, þar sem þá munar um peninginn sem greiða þarf fyrir.
- Að hluta til er hlutverk notendagjalda að nýta þá almennu tekjumöguleika sem veiting ýmissar þjónustu hefur í för með sér. Markmiðið með gjaldtökunni er þá almenns eðlis, þ.e. gjaldtakan miðast ekki endilega við kostnað, heldur er um að ræða að fá inn tekjur til almennrar fjármögnunar ýmissa verkefna og málaflokka. Í víðum skilningi má líta á gjaldtöku af þessu tagi, þ.e. gjaldtöku þar sem tekjurnar renna ekki beint til fjármögnunar ákveðinna verkefna eða starfsemi, sem nokkurs konar sérskatta fremur en notendagjöld. Þótt ekki sé hægt að líta á skatttekjur sem notendagjöld í venjulegum skilningi, þá er eigi að síður talið eðlilegt og æskilegt að nýta þessa möguleika til almennrar tekjuöflunar, þannig að ekki þurfi að beita almennri skattheimtu í jafn ríkum mæli og verið hefði án þessara tekna til þess að fjármagna útgjöld hins opinbera í heild.

Líta má á víðtæka notkun notendagjalda sem stjórnæki til að laga opinbera starfsemi að umhverfinu, með beitingu þeirra má fá auknar upplýsingar um hvort opinberi geirinn sé rekinn á skilvirkan hátt, hvort eftirspurn sé eftir þessari þjónustu og hvort fjármagni er veitt til rétttra málaflokka. Samtímis má ljóst vera að það er ekki hægt að leysa öll opinber verkefni með því að fjármagna þau með notendagjöldum eða beinni gjaldtöku. Í þessu sambandi vega þyngst sjónarmið um tekju- og lífskjarajöfnunarhlutverk hins opinbera. Oft er talin ástæða til þess að vissir hópar, sem nýta sér opinbera þjónustu,

séu undanþegnir því að borga fyrir hana að fullu, t.d. með því að sett er þak á notendagjöldin eða gjaldtaka miðist m.ö.o. við félagslegar aðstæður. Auk þess er ýmis þjónusta með þeim hætti að erfitt er að taka gjald fyrir hana. Þá er einnig um að ræða að sum þjónusta er í rauninni veitt í skjóli einokunar. Þannig getur verið vafasamt að heimila einstökum stofnunum, sem svo er ástatt um, að ákveða verðlagningu þjónustunnar o.fl. Við einokunaraðstæður er talsverð hætta á að stofnanir taki óþarflega há gjöld og starfsemin vaxi því umfram þarfir. Þá verður að hafa í huga að það getur verið talsvert kostnaðarsamt að innheimta þjónustugjöld.

Bætt lífsskjör almennings hafa leitt til aukinnar eftirspurnar eftir þjónustu (einnig hefðbundinni þjónustu sem hið opinbera veitir). Þetta hefur að hluta til leitt til þess að stofnanir í einkaeign bjóða nú þjónustu í beinni samkeppni við opinberar stofnanir á ýmsum sviðum. Hinu opinbera eru takmörk sett hvað varðar umfang og gæði þeirrar þjónustu sem það veitir. Eigi að síður getur verið mikil eftirspurn eftir sömu þjónustu í hærri gæðaflokki, sem fólk er tilbúið að greiða fyrir. Í svona tilvikum spinnast oft umræður um jafnréttis- og réttlætissjónarmið. Við þannig aðstæður er oft litið á aukin notendagjöld hjá hinu opinbera sem tæki til að auka framboðið í opinbera geiranum umfram það sem annars hefði verið hægt.

Hvarvetna á Norðurlöndum er notendagjöldum beitt að einhverju leyti til að standa undir hluta af kostnaði við opinbera þjónustu. Það er ekki einfalt að gera beinan samanburð milli landa, en á vegum OECD hefur m.a. verið reynt að gera vissan samanburð út frá þeim skilgreiningum um notendagjöld sem stuðst hefur verið við hér að framan. Niðurstöður þessara athugana benda til að umfang notendagjalda á Norðurlöndum í heild sé svipað og meðaltalið í OECD-löndunum. Þó virðist sem notendagjöld á Norðurlöndum séu mun lægri fyrir veitta þjónustu á vegum sveitarfélaga. Frá tæknilegu sjónarmiði virðast því talsverðir möguleikar á að auka þar notendagjöld fyrir opinbera þjónustu.

Þróunin virðist vera í þá átt að sveitarfélögin taki að sér æ meira af þjónustustarfsemi sem snýr beint að almenningi á meðan ríkið sinni fremur stjórnsýsluverkefnum. Þetta getur haft í för með sér að hugsanleg aukning notendagjalda í framtíðinni snúi fyrst og fremst að sveitarfélögunum. Það gæti haft þau áhrif að ríkið þyrfti í minna mæli að færa fé til sveitarfélaganna.

5.2 Stutt yfirlit yfir beitingu notendagjalda á Norðurlöndum

Málaflokkar þar sem notendagjöld eru mikið notuð.

Danmörk

Ríki:

- Fjarskipti (póstur og sími): Meira en 100% fjármögnun.
- Almenningsþingur: U.þ.b. 50% fjármögnun.
- Menntamál: Lagt hefur verið á 3.000 kr. innritunargjald á unglingskólastig og suma framhaldsskóla. Gjöld við einkaskóla miðast við mismuninn á rekstrarkostnaði skólanna og framlagi ríkisins til þeirra. Kostnaður við tómsundakennslu greiðist að 33 hundraðshlutum af nemendum.
- Réttarkerfið: Gjöld eru tekin fyrir útgáfu vegabréfa, ökuskrteina, númeraskilta o.s.frv.
- Menningarmál: Gjöld tekin fyrir útlán segulbanda, myndbanda og hljómpatna.
- Umhverfismál: Sorphirðingargjöld, gjöld fyrir einnotaþjónustu, umbúðir, sérstök plastefni og skólþ.

Sveitarfélög:

- Veitur: Meira en 100% gjaldtaka.
- Almenningsfarartæki: U.þ.b. 50% gjöld.
- Dagvistarstofnanir o.fl.: Að hámarki 35% gjaldtaka. Í reynd standa þjónustugjöld undir 25% tekna.
- Stofnanir fyrir aldraða.

Finnland

Ríki:

- Stærstur hluti eða nálægt 70% beinnar gjaldtöku og notendagjalda eru innan mála-flokkanna menntamála, samgöngumála, fjarskipta og "viðskiptaþjónustu". Um 20% koma frá öðrum hlutum opinbera geirans, fyrst og fremst frá sveitarfélögum. Þetta á meira og minna rætur að rekja til lögfestrar kostnaðarhlutdeildar þeirra í ýmsum verkefnum sem ríkið sinnir.
- Stærstu tekjupóstarnir í þessu eru vegna reksturs Tæknirannsóknastofnunar ríkisins, greiðslna sveitarfélaga fyrir nemendur sem njóta iðnfræðslu sem skipulögð er af ríkinu, þjónustu háskólanna og siglingamála- og hafnagjalda.

Sveitarfélög:

- U.þ.b. 2/3 hlutar af tekjum sveitarfélaganna af gjaldtöku og þjónustugjöldum eru innan málaflokkanna menntamála, heilbrigðismála og félagslegrar þjónustu. Stór hluti þessara tekna greiðist af öðrum sveitarfélögum og samtökum sveitarfélaga. Í heild standa þessar tekjur undir um 12% af rekstrarútgjöldum sveitarfélaga. Ef tekjur af atvinnufyrirtækjum sveitarfélaga eru einnig teknar með, þá nema tekjur sveitarfélaga af sölu á vöru og þjónustu 25% af heildarrekstrargjöldum þeirra.

Noregur

Ríki:

- Tekjur af notendagjöldum, sérstöku gjöldum og annarri gjaldtöku eru að magni til mestar innan málaflokkanna löggæslu, réttargæslu, flutningsþjónustu innanlands (tekjur opinberra flutningsfyrirtækja ekki taldar með), menntamála og að lokum eru tekjur af ýmsum fyrirtækjum ríkisins. Ef menntamálin eru undanskilin eru þessar sérstöku tekjur innan framangreindra málaflokka einnig tiltölulega hæstar miðað við útgjöld, auk tekna innan olú-, orku- og siglinga- og hafnamálageirans.
- Varðandi ríkisfyrirtæki þá standa eigin tekjur að fullu undir rekstri norsku póst- og símaþjónustunnar (einnig fjárfestingar- og fjármagnskostnaði).

Sveitarfélög:

- Á árinu 1989 stóðu notendagjöld og ýmis önnur gjaldtaka undir um 10% af heildarrekstrarkostnaði sveitarfélaga.
- Hluttur þessara sérstöku tekna er stærstur í rekstri barnaheimila og skóladaheimila (hluttur beinna greiðslna frá foreldrum er hins vegar mjög mismunandi milli einstakra sveitarfélaga), hjúkrunarheimila, elliheimila og almennrar heilsugæslu, ásamt með gjöldum fyrir skólpveitur og sorphirðingu fyrir heimili.
- Orku- og samgöngufyrirtæki, sem rekin eru af sveitarfélögum eru víðast hvar einnig rekin fyrir eigin tekjur.

Svíþjóð

Ríki:

- Ýmis ríkisfyrirtæki, svo sem Flugmálastjórnin og Póstþjónustan, standa alfarið undir rekstri sínum með þjónustugjöldum. Flest allar ríkisstofnanir taka einnig gjöld fyrir ýmsa veitta þjónustu.

Sveitarfélög:

- Rekstur orkufyrirtækja, vatnsveitna, sorphirðingarfyrirtækja og bílastæða er alfarið greiddur með beinum notendagjöldum.

Málaflokkar þar sem möguleikar eru bestir fyrir aukin þjónustugjöld.

Danmörk

Ríki:

- Atvinnuleysistryggingar og sjúkrapeningar: Unnið er að því að finna leiðir til að þessi kostnaður verði eingöngu greiddur af vinnuveitendum og verkalýðsfélögum.
- Samgöngur: Stefnt er að því að allar stærri framkvæmdir við hraðbrautir, jarðgöng og brúagerð verði fjármagnaðar með vegatollum. T.d. er gert ráð fyrir því að nýja brúin yfir Stórabelti verði alfarið fjármögnuð á þennan hátt.
- Umhverfismál: Hækkun vatnsveitugjalda auk annarra umhverfisgjalda.
- Stjórnsýsla: Taka upp gjaldtöku fyrir kærur og áfrýjanir (þessi gjöld á að endurgreiða ef kæran eða áfrýjunin reynist réttmæt). Auka gjaldtöku eða leggja gjöld á erindi sem valda mikilli fyrirhöfn, t.d. eins og breytingar á sjúkrasamlagskortum, útgáfa leyfisbréfa o.þ.h.
- Húsnæðismál: Almenn tækni gjaldtaka.

Sveitarfélög:

- Heilbrigðisþjónusta: Unnið er að athugunum á því að taka gjald fyrir viðtöl við lækna og sjúkraheimsóknir og einnig að taka gjöld fyrir fæði og lyf á sjúkrahúsum.
- Einkasjúkrahús: Í athugun er að notendur greiði fyrir þjónustuna að fullu. Gert er ráð fyrir að einkasjúkrahús sinni einungis um 5% af sjúklingum.

Finnland

Ríki:

- Erfitt er að tilgreina sérstaka málaflokka þar sem möguleikar eru sérlega miklir, þótt ljóst sé að víða er svigrúm til að auka gjaldtöku. Í mörgum tilvikum er ekki hægt að auka notendagjöld nema með því að fella úr gildi ákvæði ýmissa laga og reglugerða sem kveða á um að tiltekna þjónustu eigi að veita ókeypis eða gegn lágmarksgjaldi.
- Möguleikar ættu að vera fyrir hendi til að auka notkun þjónustu-og notendagjalda samfara þeirri vinnu sem nú er í gangi varðandi endurskoðun fjárlagakerfisins og að fylgt verði eftir niðurstöðum sem sérstakur vinnuhópur um framleiðni hefur mælt með.

Sveitarfélög:

- Þó möguleikar séu á stórauðinni gjaldtöku fyrir þjónustu sveitarfélaganna valda tekju- og kjarajöfnunarsjónarmið því að ekki þykir ráðlegt að auka mikið notendagjöld og annars konar gjaldtöku.
- Fullorðinsfræðsla og framhaldsmenntun eru þeir málaflokkar þar sem hugsanlega mætti auka gjaldtöku. Hér á sér stað mikil aukning í eftirspurn eftir þjónustu.
- Eftir því sem lífeyrisgreiðslur hækka eykst greiðslugeta ellilífeyrisþega. Hærrí notendagjöld til þess að fjármagna hluta af nauðsynlegri aukningu í félagslegri þjónustu og heilbrigðisþjónustu fyrir aldraða eru þess vegna hugsanleg án þess að kröfur um jafnari lífsskjör séu til hindrunar.

Noregur

Ríki:

- Miklir möguleikar ættu að vera á því að hækka þjónustugjöld, einkum þar sem ríkið veitir þjónustu beint til einstaklinga og stofnana. Þá eru einnig miklir möguleikar fyrir aukna tekjuöflun á sviði heilbrigðis- og félagsmálaþjónustu.
- Eftir því sem reglugerðum og beinum fyrirmælum fækkar varðandi skilyrði fyrir rekstri einkafyrirtækja og aukin áhersla er lögð á almennar leyfisveitingar, staðlacröfur, vottun o.s.frv. ættu að skapa möguleikar fyrir aukna hlutdeild fyrirtækjanna í þeim kostnaði.
- Þeir auknu möguleikar sem ríkisstofnanir hafa fengið til þess að afla sér eigin tekna vegna breytinga, sem gerðar hafa verið á fjárlagareglum og fjárlagaframkvæmdinni, ættu að geta verið hvati fyrir stofnanir til þess að auka þjónustu og sölutekjur sínar.

Sveitarfélög:

- Öldrunarþjónusta: Aldraðir gætu hugsanlega greitt meira fyrir þessa þjónustu vegna aukinna lífeyrisréttinda og aukalífeyris.
- Bein gjaldtaka sveitarfélaga fyrir veitta þjónustu er mjög mismunandi. Ef öll sveitarfélögin innheimtu sömu greiðslur fyrir veitta þjónustu og þau sveitarfélög sem innheimta hæstu greiðslurnar nú í dag, myndu tekjur sveitarfélaga aukast verulega þegar á heildina litið.

Svíþjóð

Ríki:

- Vegatollar, umhverfisgjöld o.s.frv.

Sveitarfélög:

- Hærri gjaldtaka fyrir vistun barna, (heima)hjúkrun og öldrunarþjónustu.

Markmiðið með notendagjöldum: Er þeim fyrst og fremst beitt til að hafa áhrif á eftirspurn og nýtingu fjármuna eða er um að ræða að verið sé að nýta fleiri möguleika til tekjuöflunar en beina skattheimtu?

Danmörk

- Á 9. áratugnum hefur færst í aukana að nýta notendagjöld sem hreina fjáröflunarleið.
- Nú er þróunin fremur í þá átt að beita notendagjöldum til þess að hafa áhrif á eftirspurn og nýtingu fjármuna. Umhverfisgjöld eru gott dæmi um þetta.
- Hvað varðar greiðslur dagpeninga (sjúkrapeninga og atvinnuleysisbóta) hafa verið lagðar fram tillögur sem að efni til eiga að hafa áhrif á hegðun viðtakenda eða eftirspurn eftir þessum greiðslum. Fjármögnunina á í ríkara mæli að færa til aðila vinnumarkaðarins þannig að auknar veikindafjarvistir og óeðlilega miklar launahækkunarir (sem síðan veita rétt til hærri bóta ef illa fer) verði í ríkara mæli á ábyrgð þessara aðila sjálfra.

Finnland

- Markmiðið með notendagjöldum og annarri gjaldtöku hefur einkum verið tekjuöflun, þ.e.a.s. ekki hefur verið talið æskilegt að veita einstaklingum og fyrirtækjum, sem efni hafa á að greiða fyrir veitta þjónustu, ókeypis þjónustu á kostnað almennra

skattborgara. Notkun notendagjalda og annarra gjalda til að hafa áhrif á eftirspurn og hegðun er undantekning.

Noregur

- Notendagjöldum og öðrum sérstökum gjöldum hefur fram til þessa aðallega verið beitt til aukinnar tekjuöflunar, annað hvort til að geta haldið almennum sköttum lægri eða til að veita aukna þjónustu þar sem eftirspurn er mikil. Þó hefur í allnokkrum tilvikum verið komið á gjaldtöku til þess einkum að hafa áhrif á umframeftirspurn, svo sem fyrir afgreiðslu kærumála vegna opinberra úrskurða af ýmsu tagi, meðferð og úrskurði varðandi leyfisveitingar o.fl.

Svíþjóð

- Gjaldtaka hefur hingað til aðallega verið hugsuð sem almenn tekjuöflun. Í framtíðinni er almennt gert ráð fyrir aukinni áherslu á að hafa áhrif á eftirspurn og áhersluatriði með gjaldtöku, t.d. umhverfisgjöld ýmiss konar.

Starfsemi þar sem gjaldtaka er takmörkuð vegna tekju- og kjarajöfnunarsjónarmiða, samkeppnissjónarmiða o.s.frv.

Danmörk

- Þak á greiðslur foreldra til dagvistarstofnana.
- Þak á greiðslur einstaklinga fyrir lyf miðast við um átta þúsund krónur á ári.

Finnland

- Gjöld fyrir félagslega þjónustu (t.d. dagvistun barna, heimilisaðstoð) eru mismunandi og miðast við greiðslugetu og tekjur þeirra sem nota þjónustuna.
- Í menningar-, íþróttar- og samgöngugeiranum fá ákveðnir hópar afslátt frá venjulegum töxtum, t.d. skólanemar og ellilífeyrisþegar.

Noregur

- Þak á greiðslur einstaklinga fyrir heilbrigðisþjónustu.
- Mismunandi gjaldtaka fyrir barnaheimili og tómsundaheimili eftir félagslegri og efnalegri stöðu notenda.

Svíþjóð

- Sjúkratryggingagjöld eru felld niður eftir ákveðinn fjölda heimsóknna á hverju ári.

Viðmið í verðlagningu. Að hve miklu leyti geta einstakar stofnanir ákveðið tekjustofna sína og taxa?

Danmörk

- Almennt séð eru svona ákvarðanir háðar miklum takmörkunum.
- Innanríkisráðuneytið hefur úrskurðað að gjaldtöku, sem ekki er í beinu samræmi við veitta þjónustu, beri að líta á sem skatta samkvæmt stjórnarskránni og því verði ákvarðanir um slíkt að vera teknar á æðstu stöðum.
- Starfsemi, sem alfarið er rekin fyrir eigið fé, er háð ákveðnum reglum til þess að koma í veg fyrir óeðlilega samkeppnishætti. Þessar reglur miðast við að svona starfsemi skuli standa undir meðalkostnaði til langs tíma. Ef um einokunarstarfsemi er að ræða er oft beitt ákvörðun um hámarkstaxta fyrir veitta þjónustu.

Finnland

- Gjaldtaka ríkisins er ákveðin með löggjöf. Gjaldtaka fyrir félags-, heilbrigðis- og menntaþjónustu er einnig ákveðin af stjórnsýslunni (ekki af sveitarfélögum sem sjá um að veita þjónustuna).
- Ákvarðanir um gjaldtöku opinberra fyrirtækja er miklu frjáltsari.

Noregur

- Notendagjöld fyrir þann hluta opinberrar þjónustu, sem veitt er m.a. út frá sjónarmiðum um kjara- og tekjujöfnuð, eru ákveðin af æðri stjórnvöldum (t.d. gjaldtaka fyrir heilbrigðisþjónustu). Þá hafa miðstýrðar ákvarðanir um heildar eigintekjur opinberra stofnana mikil óbein áhrif á verðlagningu þjónustu (t.d. kröfur um eiginfjármögnun

einstakra stofnana sem settar eru fram sem grundvöllur að fjárlagaáætlunum fyrir starfsemi þeirra).

- Stórþingið ákveður sérstaklega taxta eða taxtaviðmiðanir fyrir opinber einokunarfyrirtæki.
- Sveitarfélög hafa ekki heimild til að ákvarða gjald sem ekki er í beinu sambandi við þá þjónustu sem veitt er gegn því, þ.e. þau hafa ekki heimild til að leggja á gjöld sem líta má á sem skatta, nema fyrir liggi sérstakar lagaheimildir. Þá hafa sveitarfélög ekki heldur heimild til að taka sérstakt gjald fyrir þjónustu sem neytendum ber skylda til að notfæra sér, nema sérstakar lagaheimildir séu fyrir hendi. Þá eru í raun takmörk fyrir svigrúmi sveitarfélaga til að ákvarða gjald fyrir þjónustu sem þau einoka.

Svíþjóð

- Það ríkir ákveðið frjálsræði um ákvörðun notendagjalda innan vissra marka. Til dæmis geta Landsþingin að vissu marki ákveðið sjúkratryggingagjöldin.

5.3 Niðurstöður og tillögur um áherslur

- Ljóst er að meiri möguleikar eru á sparnaði í kerfi þar sem ákveðið samband er milli veittrar þjónustu og verðlagningar hennar en í kerfi sem veitir ókeypis þjónustu, hvort sem þjónustan er veitt af opinberum aðilum eða einkaaðilum. Það virðist ríkja vaxandi skilningur á þessu innan Norðurlanda, þótt vissulega beri ekki að vanmeta hefðbundin sjónarmið um skyldur velferðarþjóðfélagsins við þegna sína.
- Það virðist ekki vera teljandi svigrúm fyrir framhaldi í þróun notendagjalda sem taka mið af verðmismunun, t.d. á sjúkrahúsum sem rekin eru fyrir cigið fé.
- Fyrirkomulag sem felur í sér raunveruleg notendagjöld, þar sem á sér stað samkeppni milli fleiri en eins aðila um veitingu þjónustunnar, leiðir af sér meiri kostnaðarvitund og skilvirkni.
- Ákvörðun um notendagjöld og aðra gjaldtöku verður í ríkara mæli en áður að miðast við að hafa áhrif á notkun aðfanga. Gjaldtöku á því aðeins að beita að hún sé skilvirkari fjármögnunarleið heldur en fjármögnun með hefðbundinni skattheimtu. Gjaldtaka verður einnig að taka mið af gjaldtöku fyrir aðra þjónustu af svipuðum toga, þannig að notendur velji ekki aðra þjónustu sem í raun er dýrari.

- Gjaldtöku, sem fyrst og fremst miðast við að bæta notkun aðfanga, t.d. umhverfisgjöld ýmiss konar, er hugsanlegt að nota í stað beinnar stjórnunar með laga- og reglugerðarfyrirmælum.
- Auka þarf gjaldtöku fyrir þjónustu sem opinberar stofnanir veita hver annari.

6. Breyttar áherslur í fjárlagagerð og fjármálastjórn

6.1 Inngangur

Í endurbótum á fjármálastjórn ríkisins þarf að felast endurskoðun á þeim reglum sem gilda um gerð og framkvæmd fjárlaga og breytingar á fjárlagagerðarferlinu sjálfu. Á Norðurlöndum hefur þróunin í fjármálaumsýslu ríkisins verið í þá átt að horfið er í meira eða minna mæli frá nákvæmum reglum og forskriftum um veitingu fjár en í þess stað er aukin áhersla lögð á það hvernig fjármunum er varið og hvernig þeir nýtast miðað við pólitísk markmið stjórnvalda. Þannig er nú lögð ríkari áhersla á frelsi einstakra stofnana til að nota fé, sem þeim er ætlað, til þess að uppfylla skilgreind markmið starfseminnar í stað nákvæmra reglna um hvernig fénu skuli varið.

Grundvallarmarkmiðið með endurbótum í fjármálastjórn og áætlanagerð er að skapa aðstæður til að bæta framleiðni og skilvirkni í ríkisrekstri. Ástæðna fyrir þessari þróun er einkum að leita í eftirfarandi:

- Nauðsyn þess að koma böndum á útgjaldaþróunina, þ.e. að koma í veg fyrir aukinn hlut hins opinbera í þjóðarútgjöldum.
- Aukning útgjalda, sem þegar eru mjög mikil, gefur tiltölulega lítið af sér í bættri þjónustu við almenning.
- Opinberi geirinn tekur nú þegar til sín mjög stóran hlut að því vinnuafli sem fyrir hendi er í þjóðfélaginu og ekki er talið æskilegt að auka hlut hans öllu meir.
- Kröfur almennings um betri þjónustu, og að ríkið verði að leysa ýmis ný verkefni veldur því að huga þarf að hagkvæmari lausnum en nú tíðkast, því ekki er talið æskilegt að auka hlut hins opinbera í þjóðarkökunni umfram það sem nú er.
- Nauðsynlegt er að auka möguleika á pólitískri stýringu fjármuna til verkefna sem eiga að hafa forgang á hverjum tíma, þ.e. koma í veg fyrir bindingu útgjalda til málefna sem ekki endilega eru á forgangslista stjórnvalda.

Lögð er áhersla á að auka möguleika á pólitískri forgangsröðun verkefna og aðlögun útgjalda í heild að markmiðum stjórnvalda hverju sinni. Til þess að ná þessu markmiði þarf að aflétta allskyns sjálfvirkni sem hingað til hefur verið við lýði hvað varðar útgjöld til ýmissa málefna, sjálfvirkni sem á sér ýmist lagalegar, samningsbundnar eða pólitískar forsendur. Þessi sjálfvirkni er oft til vandræða þegar stjórnvöld hyggjast laga útgjalda-stefnu ríkisins að markmiðum um efnahagslegan stöðugleika og kemur oft í veg fyrir nýja forgangsröðun verkefna og breytingar á áherslum í ríkisrekstri vegna breyttra aðstæðna í stjórnámálum og þjóðlífi.

Ljóst virðist að útgjöld hins opinbera vegna ýmissar starfsemi verða hvorki aukin né lækkuð á næstu árum. Því er nauðsynlegt að leggja aukna áherslu á bættu nýtingu fjármuna sem renna til hinna ýmsu verkefna og auka skilvirkni og framleiðni einstakra stofnana. Stofnanir verða að setja sér markmið og fjármálastjórn verður að miða við að skilgreindum markmiðum verði náð. Því þarf fjármálastjórn ríkisins að gefa einstökum stofnunum svigrúm í notkun tilmældra fjárveitinga samtímis því að stofnanir sýni fram á hvort þær ná árangri miðað við sett markmið. Tilgangurinn með því að setja öllum stigum opinberrar stjórnsýslu er sá að auðveldara er með því móti að ná fram betri nýtingu fjármuna. Forsenda fyrir þessu er aukin vald- og ábyrgðardreifing, því ætla má að þeir, sem sitji næst vandamálinu, viti mest um það og því þarf að auka svigrúm einstakra stofnana til að ná skilgreindum markmiðum. Æðra stjórnvald á helst ekki að blanda sér í málin nema um alvarlega misbresti sé að ræða hjá viðkomandi stofnun, ella er allt tal um valddreifingu og aukna ábyrgð marklítið.

6.2 Stutt yfirlit yfir breytingar á fjárlagakerfi á Norðurlöndum

Einkenni núverandi skipunar

Helstu og áherslur og markmið með síðustu endurskoðun og breytingum á gerð og framkvæmd fjárlaga.

Danmörk

- Breytingar frá beinni heimildastýringu í átt til rammafjárveitinga og ramma um heildarfjölda starfsmanna.
- Aukin notkun heildarramma fyrir ríkið í heild og fyrir einstök ráðuneyti.
- Valddreifing, vald frá fjármálaráðuneyti til fagráðuneyta.

C. Þróunin fram á við

Danmörk

- Haldið verði áfram að nema úr gildi smáatriðareglur og forskriftir um fjárlagagerð og framkvæmd.
- Haldið verði áfram að færa vald og ábyrgð frá ráðuneytum til stofnana.
- Fjárlög vegna ýmissar starfsemi verði sett fyrir fleiri en eitt ár (t.d. hefur verið gert samkomulag við dönsku járnbrautirnar um að aflétta kröfum um aukna framleiðni næsta ár að því tilskildu að ákveðnum markmiðum um hagræðingu hafi verið náð á næstu fjórum árum).

Finland

- Taka á til endurskoðunar þær eftirlitsreglur sem nú gilda (t.d. takmörkun á fjölda ársverka og fastákveðnar fjárheimildir til launagreiðslna).
- Enn frekari tilfærsla valds til að ákveða hvort stofna megi til nýrrar starfsemi eða leggja niður starfsemi sem er í gangi. Auka ábyrgð stofnana á raunverulegum kostnaði af rekstri þeirra (t.d. að kostnaður, sem stofnað er til með starfseminni verði gjaldfærður og áætlaður hjá þeim sem stofnar til kostnaðarins).
- Opna möguleika á nettóáætlunum vegna sölutekna og kostnaðar við öflun þeirra tekna.

Noregur

- Enn frekari tilfærsla ábyrgðar og valds frá ráðuneytum til stofnana.
- Stofnunum gert í ríkari mæli að bera ábyrgð á því að ná skilgreindum markmiðum um árangur.
- Refsingum beitt í ríkari mæli gagnvart stofnunum og einstaklingum sem ekki ná árangri miðað við sett markmið.

Svíþjóð

- Enn frekari tilfærsla ábyrgðar til stofnana.
- Reglum verði breytt þannig að ríkisstjórn og þingi verði ætlað að kveða skýrar á um áherslur varðandi forgangsverkefni og skilgreiningu markmiða við ákvörðun um fjárveitingar, þannig að stofnunum og stjórnslu verði ljósar hvaða árangri og "vöru" þeim er ætlað að skila af hendi eða framleiða.

- Ef starfsemi er fjármögnuð af eigin tekjum eru gerðar kröfur um að fjárhagurinn sé í jafnvægi eða afgangur sé í rekstri miðað við þrjú ár á föstu verðlagi.

Finnland

- Engin refsíákvæði eru í gildi takist stofnun ekki að ná árangri miðað við sett markmið.

Noregur

- Engin sérstök refsíákvæði, einungis aðhald frá ríkisendurskoðun.

Svíþjóð

- Nýja stjórnsýslulöggjöfin og ákvæði um stofnanir fela í sér að ábyrgð er flutt til stofnana. Ábyrgðarákvæði eru þar gerð ótvíræðari en áður.
- Eftirlit felst í greiningu á orsökum þess að settum markmiðum um árangur er ekki náð og markmið skilgreind á ný ef þörf krefur.

Reglur sem gilda um eftirlit og greinargerðir um árangur.

Danmörk

- Við fjárlagagerð er stuðst við sérstök eyðublöð þar sem fram eiga að koma upplýsingar um umsvifin og markmið þeirra. Ríkisendurskoðunin hefur sýnt þessu mikinn áhuga, þetta er talið léttu eftirlit hennar með notkun fjármuna.

Finnland

- Samkvæmt nýja kerfinu taka fjárveitingar mið af skilgreindum markmiðum um árangur. Að lokinni samþykkt fjárlaga ákveður ráðuneyti hvaða markmið um árangur miða eigi reksturinn við. Stofnanir tilkynna ráðuneytinu um framvindu starfseminnar miðað við sett markmið samkvæmt samkomulagi.

Noregur

- Öllum stofnunum ríkisins er gert að gera rekstraráætlanir miðað við fjárveitingar og í henni þurfa að koma fram árangursviðmiðanir fyrir starfseminna.

- Aukin valddreifing og tilfærsla ábyrgðar.
- Fjármálaleg stjórnun færð í átt frá smáatriðaáætlunum og lögð áhersla á árangursmiðaða stjórnun og rammaáætlanir.

Hefur fjármálakerfið hvetjandi áhrif á einstaklinginn?

Danmörk

- Laun einstaklinga áætluð miðað við hópa og breytingar miðaðar við hópinn, ekki einstaklingana.
- Takist stofnunum að hagræða verulega miðað við sett markmið (meira en nemur kröfum um 2-3% sparnað) eru vissir möguleikar á launahækkunum starfsmanna sem stuðlað hafa að þessu.

Finland

- Tilraunir, sem nú standa yfir, gefa möguleika á bættum launum í tengslum við árangur af starfsemi auk þess sem í þróun er sveigjanlegra launakerfi en verið hefur.

Noregur

- Ekki hafa verið gerðar verulegar tilraunir í þessa átt, en þó má reikna með að launakerfið verði gert sveigjanlegra á næstu árum.

Svíþjóð

- Lögð er áhersla á að aukinni valddreifingu fylgi einnig aukin ábyrgð og að launakjör tengist smám saman árangri stofnana í nýtingu fjármuna miðað við sett markmið.

Hvers konar refsíákvæði eru fyrir hendi gagnvart stofnunum og einstaklingum sem ekki standa sig?

Danmörk

- Stofnanir sæta bókhaldslegri ábyrgð gagnvart ríkisendurskoðuninni. Verði umtalsverð frávik milli rekstrarniðurstöðu ársins og fjárlagaákvæða fyrir viðkomandi stofnun getur það leitt til ábyrgðar gagnvart stjórnvöldum. Þessu hefur ekki verið mikið beitt þar sem markmið hafa að mestu náðst fyrir ríkið í heild.

- Við vinnslu fjárlaga er gerð krafa um að stofnanir geri grein fyrir áætluðum árangri og markmiðum starfseminnar á fjárlagaárinu, auk þess sem skýra þarf frá hvort markmiðum samkvæmt áætlun síðasta árs hafi verið náð.

Svíþjóð

- Stofnanir þurfa þriðja hvert ár að gera nákvæma grein fyrir árangri starfseminnar miðað við rýmkaðar fjárlagaheimildir til þriggja ára. Í þessum greinargerðum þarf að koma fram mat á árangri miðað við uppsett markmið, skilvirkni starfseminnar o.fl. Kröfur til þessara greinargerða eru gerðar í samráði við viðkomandi fagráðuneyti.
- Árlega þurfa einstakar stofnanir að gefa árangursskýrslu, byggða á starfsemi stofnunarinnar árið á undan og þeim ákvörðunum sem teknar hafa verið um starfsemina.

B. Breytingar sem þegar er búið að samþykkja eða ætlunin er að hrinda í framkvæmd

Finland

- Fjárveitingum vegna rekstrarútgjalda þarf ekki lengur að skipta á gjaldategundir. Þetta gildir einungis um ákveðnar stofnanir sem valdar hafa verið til að gera þessa tilraun.
- Kostnað einstakra stofnana vegna lífeyrisskuldbindinga á að áætla sem kostnað hversrar stofnunar fyrir sig.

Noregur

- Aukin notkun nettóreiknaðra áætlana.
- Lánaviðskipti stofnana við ríkissjóð færast á einstakar stofnanir.
- Möguleikar á tilfærslu fjárveitinga milli rekstrar- og stofnkostnaðar.
- Meiri áhersla á langtímaákvörðanir og áætlanir í fjárlögum. Fjárlagaáætlanir til meira en eins árs fyrir starfsemi sem á að breyta.
- Auknar heimildir til stofnana um breytt skipulag í rekstri, svo sem að stofnunum verði heimilt að stofna til nýrra starfa eða leggja niður störf, ef breytingin rúmast innan ákveðinna fjárheimilda.
- Tilraunir með gerð nýrra endurskoðunaráætlana fyrir starfsemi.

C. Þróunin fram á við

Danmörk

- Haldið verði áfram að nema úr gildi smáatriðareglur og forskriftir um fjárlagagerð og framkvæmd.
- Haldið verði áfram að færa vald og ábyrgð frá ráðuneytum til stofnana.
- Fjárlög vegna ýmissar starfsemi verði sett fyrir fleiri en eitt ár (t.d. hefur verið gert samkomulag við dönsku járnbrautirnar um að aflétta kröfum um aukna framleiðni næsta ár að því tilskildu að ákveðnum markmiðum um hagræðingu hafi verið náð á næstu fjórum árum).

Finnland

- Taka á til endurskoðunar þær eftirlitsreglur sem nú gilda (t.d. takmörkun á fjölda ársverka og fastákveðnar fjárheimildir til launagreiðslna).
- Enn frekari tilfærsla valds til að ákveða hvort stofna megi til nýrrar starfsemi eða leggja niður starfsemi sem er í gangi. Auka ábyrgð stofnana á raunverulegum kostnaði af rekstri þeirra (t.d. að kostnaður, sem stofnað er til með starfseminni verði gjaldfærður og áætlaður hjá þeim sem stofnar til kostnaðarins).
- Opna möguleika á nettóáætlunum vegna sölutekna og kostnaðar við öflun þeirra tekna.

Noregur

- Enn frekari tilfærsla ábyrgðar og valds frá ráðuneytum til stofnana.
- Stofnunum gert í ríkari mæli að bera ábyrgð á því að ná skilgreindum markmiðum um árangur.
- Refsingum beitt í ríkari mæli gagnvart stofnunum og einstaklingum sem ekki ná árangri miðað við sett markmið.

Svíþjóð

- Enn frekari tilfærsla ábyrgðar til stofnana.
- Reglum verði breytt þannig að ríkisstjórn og þingi verði ætlað að kveða skýrar á um áherslur varðandi forgangsverkefni og skilgreiningu markmiða við ákvörðun um fjárveitingar, þannig að stofnunum og stjórnsýslu verði ljósar hvaða árangri og "vöru" þeim er ætlað að skila af hendi eða framleiða.

6.3 Helstu niðurstöður

Endurskoðunar og breytingar í gerð fjárlaga- og fjárhagsáætlana og framkvæmd þeirra hefur hingað til að mestu leyti falist í aukinni valddreifingu og tilfærslu ákvarðanatöku og ábyrgðar frá æðri stjórnsýslustigum til stofnana og einstaklinga (stjórnenda einstakra stofnana). Markmiðið með þessu hefur verið að hvetja til meiri hagkvæmni í rekstri miðað við sett markmið fyrir starfsemina. Minni áhersla hefur hins vegar verið lögð á hvatningu sem fælist í að umbuna hópum eða einstaklingum í launum eða starfsframa fyrir markvisst starf og árangur sem viðkomandi hafa náð í rekstri stofnunar sinnar. Sama virðist gilda um beitingu refsinga fyrir slælega frammistöðu. Það er samt sem áður mismunur milli landanna að hve miklu leyti stjórnvöldum hefur tekist að koma á árangursmiðaðri stjórnun í notkun fjárveitinga í stað smáatriðastjórnunar. Þetta á einkum við um eftirfarandi:

- Stjórnvöld landanna eru misjafnlega langt á veg komin með að skilgreina nákvæmar kröfur og markmið varðandi notkun fjárveitinga og einnig að þróa matsaðferðir til að mæla árangur í opinberri starfsemi.
- Upplýsingagjöf, eftirliti og viðbrögðum við árangri stofnana miðað við sett markmið virðist ábótavant enn sem komið er. Einnig er oft óljóst hvernig upplýsingaþörf stofnana er sinnt varðandi fyrirmæli um markmið og leiðir.
- Mismunandi er hversu vald- og ábyrgðardreifingu er fylgt vel eftir, að hugur fylgi máli varðandi framkvæmdina.

Í stuttu máli má flokka aðalatriðin í nýskipan og breytingum á áherslum í fjárlagagerðinni og fjárlagakerfinu á eftirfarandi hátt:

1. *Nota hvetjandi þætti í fjárlagaferlinu.*

- Nota hvetjandi þætti til að auka samkeppni.
- Tengja umbun við árangur, t.d. með sveigjanlegra launakerfi og að laun taki að nokkru leyti mið af árangri.

2. *Pólitísk stjórnun.*

- Ríkisstjórnir leggi fram frumvarp um heildar fjárlagaramma og þjóðþingin afgreiði fjárlögin í svipuðu formi, þ.e. sem rammafjárveitingar.

- Ráðuneytin stýri undirstofnunum með því að veita þeim heildarfjárveitingar miðað við skilgreind markmið um umfang og árangur.

3. Langtíamarkmið.

- Fjárlagaáætlanir og skipulag verði miðað við meira en eitt ár í senn.
- Starfsemisáætlanir fyrir einstakar stofnanir til meira en eins árs.
- Samræmi verði komið á milli fjárlagasetningar og annarrar löggjafar.

4. Raunkostnaður færist á einstakar stofnanir.

Heildarkostnaður af starfsemi stofnana verði áætlaður innan kostnaðarramma þeirra þannig að t.d. eftirfarandi kostnaðarliðir verði áætlaðir innan ramma hvernar stofnunar:

- Heildar launakostnaður, þ.e. að auk venjubundinna launagreiðslna verði t.d. líffeyrisgjöld og önnur starfstengd gjöld reiknuð sem kostnaður við stofnunina.
- Ýmis fastur kostnaður, svo sem húsnæðiskostnaður.
- Fjármagnskostnaður.
- Ýmis þjónusta, sem gert hefur verið ráð fyrir annars staðar, t.d. ýmis skýrsluvéla-kostnaður, burðargjöld, símakostnaður, námskeið/starfsþjálfun o.fl.

5. Rammafjárveitingar.

- Aðalviðmiðun verði "ein stofnun, ein fjárveiting".
- Leggja niður smáatriðastjórnun.
- Fáar kvaðir á fjárveitingar (starfsmannarammar, launarammar).
- Meiri sveigjanleiki hvað varðar tilfærslu fjárveitinga milli gjaldategunda, fjárlagaára og verkefna.

6. Þróun nákvæmari mælikvarða fyrir árangur.

- Mælikvarðar fyrir magn og gæði framleiðslu / starfsemi.
- Mælikvarðar fyrir skilvirkni.
- Mælikvarðar fyrir framleiðni.
- Aðferðir við árangursmælingar.

7. Framleiðni, skilvirkni og fjárlagaferlið

7.1 Inngangur

Í þessum kafla er fjallað um framleiðni- og skilvirknimælingar á Norðurlöndum. Gerð er grein fyrir nokkrum mælingum sem hafa verið gerðar. Þá er því lýst hvernig kröfur um aukna framleiðni hafa komið fram í fjárlagaferlinu.

Skilvirkni sýnir virði ákveðinnar starfsemi fyrir þjóðfélagið að teknu tilliti til aðfanganotkunar. Þar sem erfitt getur reynst að meta þjóðfélagslegt verðmæti ákveðinnar starfsemi má í staðinn nota sett markmið sem viðmið þegar skilvirkni er metin.

Í vissum tilvikum getur verið ómögulegt að meta skilvirkni. Framleiðni er hins vegar jafnan hægt að meta. Framleiðni má skilgreina sem mælikvarða á nýtingu framleiðsluþátta. Haldist framleiðsluvirði stöðugt gefur breyting á framleiðni jafnframt vísbendingu um breytingu á skilvirkni.

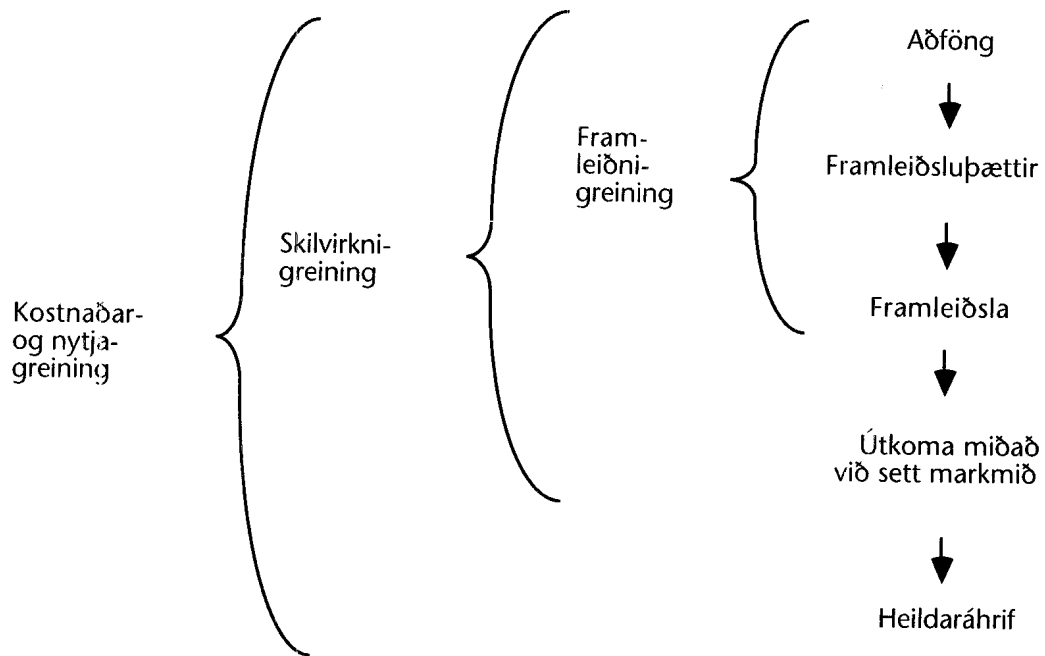
Þótt erfitt geti reynst að mæla skilvirkni og framleiðni með vissu þýðir það í sjálfu sér ekki að ómögulegt sé að nota aðferðirnar sem stýritæki í opinberri starfsemi. Jafnvel á almennum markaði, þar sem hagnaður er besti mælikvarði árangurs, er ekki hægt að alhæfa um skilvirkni og framleiðni í starfsemi og hæfileika stjórnenda, þótt starfsemin skili hagnaði. Hagnaður getur myndast af ástæðum sem ekki tengjast þessum atriðum.

7.2 Mat á framleiðni og skilvirkni

Skilja má milli þriggja aðferða þegar mat er lagt á afrakstur opinberrar starfsemi. Með kostnaðar- og nytjagreiðingu er leitast við að meta sannvirði ákveðinnar starfsemi fyrir þjóðfélagið. Með skilvirknigreiðingu er kostnaður metinn með hliðsjón af settum mark-

miðum og framleiðnigreining takmarkast við að meta framleiðsluna með hliðsjón af kostnaði. Mynd 7.1 sýnir yfirlit yfir þessar aðferðir og til hvaða atriða þær taka.

Mynd 7.1 Greiningaraðferðir til að meta afrakstur af opinberri starfsemi



Þessum matsaðferðum hefur verið beitt á ýmsum sviðum opinberrar starfsemi á Norðurlöndum. Hér verður ekki gerð nákvæm grein fyrir þessum aðferðum, heldur stiklað á stóru og dregin fram veigamestu atriðin og tekin dæmi um svona athuganir.

Stiklað á stóru um kostnaðar- og nytjagreiningu og skilvirknigreiningu

Með kostnaðar- og nytjagreiningu er reynt að reikna heildararðsemi þjóðfélagsins af ákveðinni starfsemi eða framkvæmdum í peningum. Kostnaðar- og nytjagreining er algeng í tengslum við miklar fjárfestingar, svo sem við vegagerð, járnbrautir, flugvelli, virkjanir eða fjárfestingar sem auka umferðaröryggi. Sænska vegagerðin notar jafnan kostnaðar- og nytjagreiningu við mat á nýframkvæmdum og viðhaldspörf. Greiningin

tekur til mats á þáttum á borð við almennt umferðaröryggi, slysatíðni, sparnaðar í flutningum o.s.frv.

Kostnaðar- og nytjagreiningu hefur einnig verið beitt við mat á ýmsum kostum í stefnumörkun í félagsmálum. Niðurstöður eru vafalaust mun óvissari en við greiningar á fjárfestingarverkefnum, ljóst er að vandkvæðum getur verið bundið að leggja hlutlægt mat á hvernig meta beri jöfnun lífskjara og fjölgun atvinnutækifæra. Eigi að síður varpa athuganir af þessu tagi ljósi á ávinning og tap sem af slíkum aðgerðum leiða.

Til að meta skilvirkni er oft stuðst við aðferðir þar sem er leitast við að bera saman einingarkostnað í sambærilegri starfsemi. Þessi aðferð kallast kostnaðar- og skilvirkni-greining. Oft reynist þó erfitt að greina hvort kostnaðarmunur stafar fremur af misjöfnum gæðum en mismikilli skilvirkni.

Kostnaðar- og skilvirknigreining er mikið notuð á heilbrigðissviðinu þar sem leitast er við að bera saman kostnað mismunandi meðferðar sem ná sama árangri. Þá hafa í Svíþjóð verið gerðar samanburðarathuganir á kostnaði við sambærilega opinbera starfsemi á Norðurlöndum. Í þessari athugun var þó ekki tekið tillit til gæðamismunar og mismunandi rekstrarskilyrða í einstökum löndum.

Athuganir á framleiðniþróun

Í nokkrum löndum hafa verið gerðar framleiðniathuganir yfir lengri tímabil. Oftast hefur þá verið reynt að athuga framleiðni með tilliti til kostnaðar, svokallaða kostnaðarframleiðni.

Í þessum greiningum er framleiðsla oft metin á einingarvirði, t.d. fjöldi kennslustunda á nemanda á viku. Í vissum tilfellum er einnig hægt að skoða gæðabreytingar. Framleiðsla á heilbrigðissviðinu getur t.d. verið mæld sem fjöldi útskrifaðra sjúklinga. Síðan má leiðrétt þætti eins og bættu aðstöðu sjúklinga og gæðamun milli einstakra sjúkradeilda þannig að hver deild fái sitt eigið vægi.

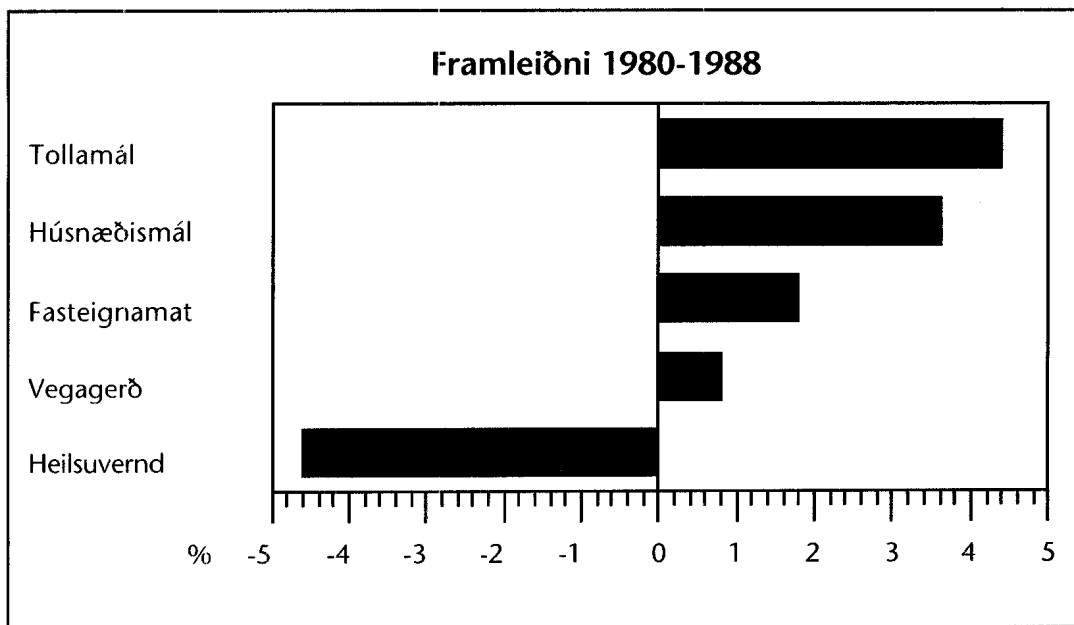
Í Svíþjóð hafa athuganir af þessu tagi verið gerðar á stórum hluta opinberrar starfsemi. Þannig hefur verið hægt að fylgjast með framleiðniþróuninni hjá því opinbera í heild undanfarin ár. Niðurstöðurnar eru sýndar í töflu 7.1.

Tafla 7.1 Framleiðniþróun í opinberri starfsemi 1960-1980, árlegt meðaltal í %
 (- táknað minni framleiðni, + táknað meiri framleiðni)

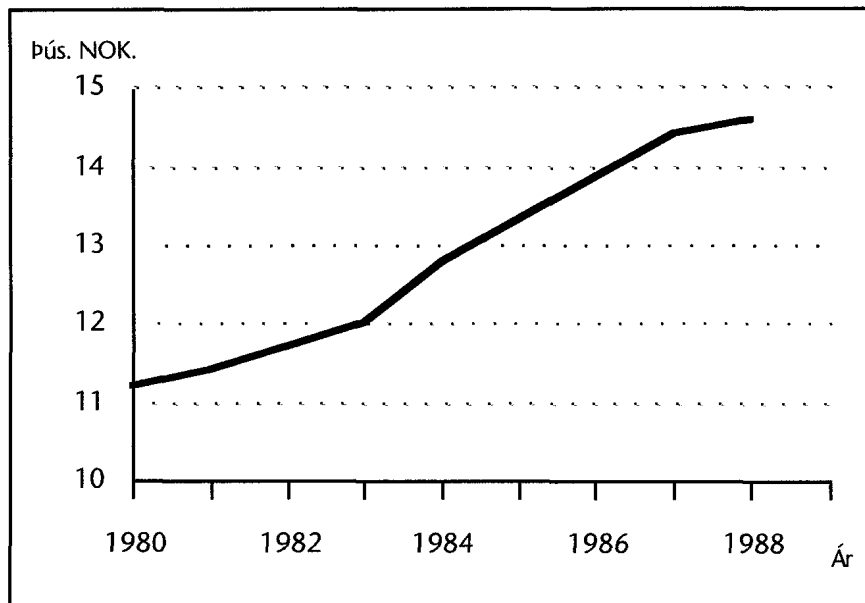
Tímabil	60-65	65-70	70-75	75-80	70-80
Almenn stjórnun og réttarfarsþjónusta		-3,7	-5,5	+4,5	-0,6
Réttarkerfi og lögregla		-2,7	-6,1	+3,1	-1,6
Landvarnir			-0,1	-1,0	-0,6
Menntun	-3,2	-6,3	+0,2	-3,2	-1,5
Sjúkrahús og heilsuvernd	-3,6	-3,7	-1,4	-2,2	-1,8
Almannatryggingar	-0,4	-2,6	-4,8	-0,2	-2,5
Félagsleg þjónusta			-2,8	-0,4	-1,6
Húsnæðismál			+0,2	-8,9	-4,5
Menning og tómstundaiðja	-5,4	+6,4	+0,7	-5,5	-2,4
Stuðningur við atvinnuvegi	+1,5	+2,1	+0,1	+0,4	+0,2
Alls			-1,4	-1,6	-1,5

Hliðstæðar framleiðniathuganir hafa einnig verið gerðar á mörgum sviðum í Danmörku, Noregi og Finnlandi, þó ekki jafn yfirgrípsmiklar. Myndir 7.2, 7.3, 7.4 og 7.5 sýna dæmi um nokkrar framleiðniathuganir sem gerðar hafa verið í þessum löndum.

Mynd 7.2 Framleiðniþróun hjá nokkrum opinberum stofnunum í Finnlandi

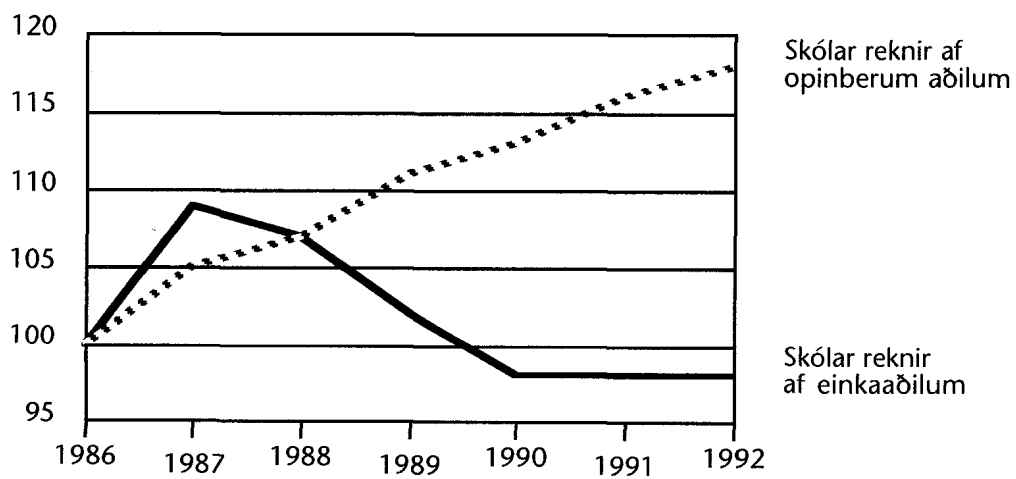


Mynd 7.3 Rekstrarútgjöld á nemanda í grunnskólum í Noregi (fast verðlag)

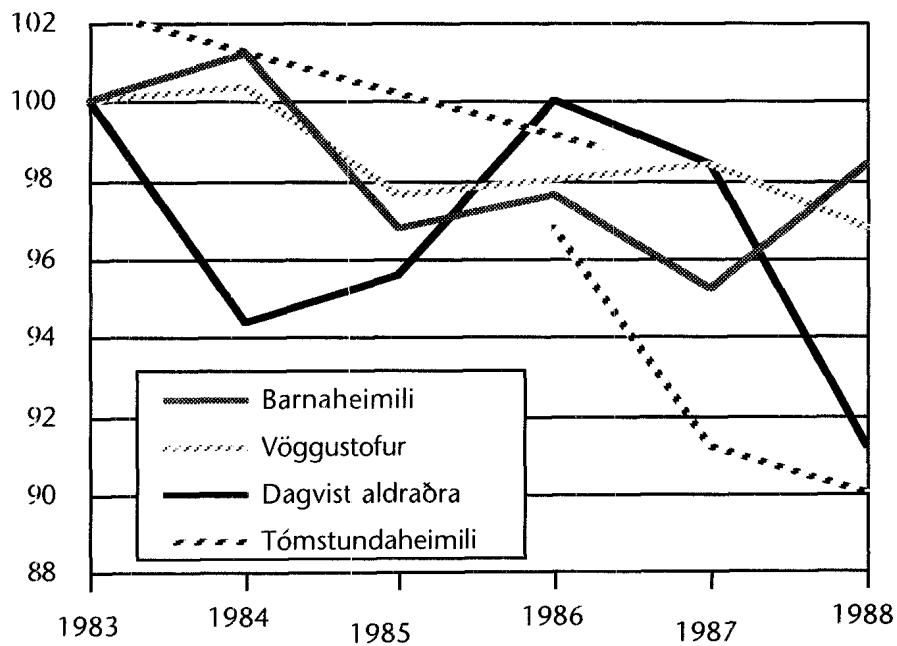


Mynd 7.4 Þróun opinberra útgjalda á nemanda í grunnskólum í Danmörku

(Vísitala, 1986=100)



Mynd 7.5 Próun opinberra útgjalda á barn á dagvistarstofnunum í Danmörku



Það virðist vera sameiginlegt öllum löndunum að framleiðni í félags-, mennta og heilbrigðisþjónustu fari minnkandi, jafnvel að teknu tilliti til aukinna gæða og bættrar þjónustu. Hins vegar virðist framleiðni aukast í stjórnsýslu og einnig á mjög tæknilegum sviðum eins og fjarskiptum þar sem greina má verulega aukningu í framleiðni.

Orsakir minnkandi framleiðni í félagslegri þjónustu eru ekki alveg ljósar. Að hluta til liggur skýringin í að launagjöld hækka meira að raungildi en tækniþróun á þessum sviðum getur vegið upp með aukinni framleiðni. Því til viðbótar má ætla að hin öra uppbygging á mörgum sviðum félagslegrar þjónustu hafi haft neikvæð áhrif á framleiðni.

Hægt er að beita fleiri aðferðum við athuganir á framleiðni en samanburði á sams konar starfsemi eftir tímabilum. Þetta er gert með því að bera saman aðfanganýtingu sams konar framleiðsluceninga á sama tíma.

Þróaðar hafa verið ýmsar aðferðir til þess að skoða framleiðni á þennan hátt og hafa athuganir af þessu tagi leitt í ljós að mjög mismunandi aðfanganýtingu. Hér verður ekki gerð grein fyrir einstökum athugunum og aðferðum í þessu sambandi. Hins vegar skal bent á að mjög áhugavert er að gera svona athuganir þar sem hægt er að einangra samsvarandi framleiðslueiningar innan mismunandi starfsemi. Með því má t.d. gera samanburð á aðfanganýtingu mismunandi málaflokka.

7.3 Þýðing framleiðniathugana fyrir fjárlagagerð

Þær endurbætur á fjárlagagerð sem nú eiga sér stað á Norðurlöndum helgast af því að hlutur hins opinbera í þjóðarbúskapnum getur ekki haldið áfram að vaxa eins og undanfarin ár. Þetta þýðir að skilvirkni og framleiðni opinberrar starfsemi verði að aukast þannig að með sömu aðföngum megi framleiða. Endurbæturnar fela einnig í sér að framvegis verði áætlanagerð í ríkari mæli að taka mið af langtímasjónarmiðum og að stjórnun taki mið af bættum árangri fremur en að rétt sé farið að miðað við nákvæmar forskriftir. Því er lagt kapp á að gera kröfur um bættu framleiðni og skilvirkni að þungamiðju í opinberri stjórnsýslu og rekstri.

Hér á eftir er ætlunin að lýsa stuttlega hvernig kröfur um aukna framleiðni endurspeglast í fjárlagagerð á Norðurlöndum.

Hvaða formlega þýðingu hefur framleiðni við fjárlagagerð?

Danmörk

Allar fjárlagabætur yfir 40 milljónum danskra króna skulu samkvæmt fjárlagagerðarfyrirmælum sýna niðurstöður fjögurra síðustu ára og áætlanir næstu fjögur ár. Yfirlitið skal m.a. ná til:

- Aðfanganotkunar
- Lykiltalna um framleiðniþróun, framleiðslugetu og nýtingu o.fl.

Þetta á almennt að ná til allrar starfsemi. Markmiðið er að meta framleiðni ólíkrar starfsemi á heildstæðan hátt út frá þjóðhagslegu sjónarhorni.

Finnland

Samkvæmt leiðbeiningum til opinberra stofnana skal fjárlagagerð í stofnunum ríkisins og ríkisstyrktum stofnunum miðast við 2% árlega framleiðniaukningu. Það er ekki skylda að leggja fram framleiðnitölur. Í staðinn er mælt með að framleiðniaukningu sé lýst í greinargerð með fjárbeiðnum. Ríkisfyrirtækjum ber hins vegar að gera grein fyrir framleiðniþróun.

Innan ramma þeirra breytinga í fjárlagagerð sem nú eiga sér stað er verið að skoða nokkra málaflökka. Gerðar eru athuganir á framleiðniþróun og á árinu 1990 voru tollgæsla, vegagerð og einkaleyfa- og firmaskrá tekin fyrir. Á árinu 1991 bætast við lénsstjórnir, stjórnarráðið, stjórn landbúnaðarmála, landmælingastofnun, siglingamálastofnun, rannsóknarstofnun ríkisins, stjórn atvinnumiðlunar og húsnæðisstofnunin.

Noregur

Frá árinu 1986 hefur verið skylt að greina frá árangri stofnana í fjárlagafrumvarpi. Þá þarf einnig að lýsa markmiðum starfseminnar á komandi fjárlagaári.

Samkvæmt gildandi reglum þarf í greinargerð með hverjum málefnaflökki í fjárlagafrumvarpi að gera sérstaka grein fyrir þeim árangri sem náðst hefur á síðasta ári og skýra frá áformum um árangursmarkmið fyrir næsta fjárlagaár. Ekki er þó nauðsynlegt að gera grein fyrir framleiðniþróun nema í þeim tilvikum þegar mælikvarðar fyrir árangur eru þeir sömu og beitt er til að mæla framleiðniþróun. Auk þessa er ætlast til að hvert ráðuneyti setji fram nokkuð umfangsmikið yfirlit yfir mikilvægustu skilvirkni-, framleiðni- og endurnýjunaraðgerðir innan sinna málaflökka í fjárlagatillögum sínum. Er þetta er liður í áætlun ríkisstjórnarinnar á endurnýjun ríkisstofnana.

Svíþjóð

Samkvæmt reglugerð skulu allar fjárveitingar endurskoðaðar þriðja hvert ár. Þessi endurskoðun nær til allrar starfsemi á vegum ríkisins og gera þarf grein fyrir

- aðfanganotkun
- afköstum
- árangri

Greiningin nær fimm ár aftur í tímann. Einnig er gerð framtíðargreining og greining á aðföngum. Taka skal mið af þessu þegar lagðar eru fram tillögur um breytingar eða áherslur í starfseminni næstu árin.

Stjórnvöld meta einnig árlega árangurinn svo ríkisstjórnin fái raunhæfan grunn við mat á árangri starfseminnar. Þetta mat ásamt endurskoðuninni, sem fer fram þriðja hvert ár, leggur grunninn að stefnumörkun stjórnvalda fyrir viðkomandi starfsemi.

Eru ríkisstofnunum sett raunhæf markmið og hver setur þau?

Danmörk

Í fjárlagafrumvarpinu er ávallt gerð grein fyrir markmiðum einstakra ríkisstofnana. Fjármálaráðuneytið væntir þess að fagráðuneyti lýsi hvaða markmiðum stefnt er að á þeirra fagsviði, án þess þó að þau séu skyldug til þess. Hins vegar ber þeim skylda til að greina frá rekstrarumsvifum þeirra stofnana og starfsemi sem undir þau heyra. Endanlega ábyrgð á því að setja þessar starfsforsendur ber hver einstakur fagráðherra. Yfirleitt er þó ekki litið á slík markmið sem algerlega bindandi. Á undanförunum árum hefur stefnan verið að færa ábyrgðina til þeirra sem bera rekstrarlega ábyrgð á starfseminni. Þeir hinir sömu bera einnig ábyrgð á því að starfsemin sé metin á raunhæfan hátt. Eftirlit er síðan í höndum fagráðuneytis í samvinnu við fjármálaráðuneyti.

Finnland

Við vinnslu fjárlagafrumvarps gera stjórnvöld fimm ára áætlanir um starfsemi ríkisins og er þar gerð grein fyrir helstu markmiðum opinberrar starfsemi og leiðum sem ætlað er að fara til að ná þeim.

Metnaður er lagður í að setja fram skýrari markmið en verið hafa fram til þessa. Stjórnvöld eru ábyrg fyrir því að þróaðar verði aðferðir og mælikvarðar til að meta framleiðni og skilvirkni. Ábyrgð á því að setja stofnunum og starfsemi markmið er liggur hins vegar hjá einstökum stjórnendum. Ætlunin er að á þremur árum verði búið að laga alla starfsemi að þessu nýja fyrirkomulagi í fjárlagagerð.

Noregur

Árið 1990 verður að gera starfsemisáætlanir fyrir alla starfsemi ríkisins. Í þessum áætlunum þarf að setja fram skilgreind markmið og kröfur um árangur. Markmiðin verður að setja fram á þann hátt að unnt sé að uppfylla þau. Fyrirfram eru gerðar kröfur um að, á heildina litið, nemi eigin rekstrartekjur stjórnsýslustofnana ákveðnu hlutfalli af rekstrargjöldum. Sama á við um rekstur stærstu velferðarkerfanna.

Endanleg ábyrgð á setningu markmiða hvílir á viðkomandi fagráðherrum. Hins vegar bera stjórnendur einstakra stofnana ábyrgð á að þróa raunhæfar matsaðferðir um árangur fyrir sína starfsemi og að settum markmiðum um árangur sé náð.

Svíþjóð

Grunnsteinninn í nýju fjárlagastefnunni að stjórnun skuli miðast við markmið um árangur sem sett eru fyrirfram. Auk þess þarf að gera áætlanir til þriggja ára þar sem fram kemur hvaða markmiðum ætlað er að ná í lok þess tímabils. Að svo miklu leyti sem unnt er skal þróa mælikvarða eða magntölur sem styðjast má við með óyggjandi hætti til þess að leggja mat á árangur.

Nýja fjárlagastefnan felur í sér að verksvið og ábyrgð einstakra aðila verður skýrari en áður. Þing og ríkisstjórn hafa nú skýrara hlutverk sem "beiðendur" um opinbera þjónustu og framkvæmdavaldið fær skýrara hlutverk sem "afgreiðsluaðilar". Þannig fær framkvæmdavaldið frjálsari hendur en áður hvernig það ætlar að útvega það sem þingið biður um.

Reynslan af framleiðnikröfum í fjárlagagerð og hvatning til dáða

Danmörk

Eins og fram hefur komið er öll starfsemi háð framleiðnikröfu sem nemur 2-3% sem framkvæmd er með því að fjárveitingar eru lægri sem þessu nemur miðað við áætlaða fjárför og óbreytta framleiðni.

Þessu til viðbótar eru í gangi sérstakar tilraunir með framleiðnimælingar á eftirfarandi sviðum:

- Tollgæsla
- Löggæsla

- Vinnueftirlit
- Styrkir til atvinnuvega
- Rekstur ríkisjárnbrauta, pósts og síma
- Vegagerð og skattasýsla

Stjórnendur einstakra stofnana hafa almennt mikla möguleika á að hafa áhrif á árangurinn. Þeim er leyfilegt að innleiða tækninýjungar, draga úr mannafla eða færa hluta af kostnaðinum yfir á notendur. Afrakstur af hagræðingu umfram 2-3% má nota innan stofnunar, t.d. til launahækkana.

Finland

Fjárveitingar til stofnana ríkisins og ríkisstyrktra fyrirtækja skulu í aðalatriðum lækka um 2% árlega til að mæta kröfum um aukna framleiðni. Þær upplýsingar sem fyrir liggja, benda til þess að framleiðni fari vaxandi eða einingakostnaður lækkandi í starfsemi ríkisins. Til dæmis hafa aðföng Landmælinga ríkisins ekki aukist í samræmi við eftirspurn eftir þjónustu. Annað dæmi er að eftir endurskipulagningu dragi ríkisfyrirtæki úr aðfanganotkun án þess að minnka framleiðslu.

Til þess að ýta undir betri rekstur hafa stofnanir heimild til að nýta í eigin þágu afrakstur af bættri framleiðni umfram almennar kröfur þar um.

Noregur

Samkvæmt reglugerð um gerð fjárlaga skulu öll svið opinberrar starfsemi gera grein fyrir árangri starfseminnar. Þegar ekki er gerð grein fyrir framleiðnimati stafar það oftast af því að ekki hafa fundist aðferðir til að mæla framleiðni á viðkomandi sviði. Á árinu 1990 hefur náðst góður árangur í að sýna framleiðnitölur fyrir rekstur barnaheimila, grunnskóla og framhaldsskóla. Verið er að þróa framleiðnimælikvarða og meta framleiðni á eftirfarandi sviðum:

- Dómstólar
- Rekstur ríkisstyrktra ferja
- Rekstur dagheimila
- Jarðeignir ríkisins
- Framhaldsskólar
- Sjúkrahús

Reynslan hingað til bendir til þess að með tiltölulega einföldum mælikvörðum er hægt að ná fram áhugaverðum upplýsingum um framleiðniþróun.

Svíþjóð

Frá upphafi níunda áratugarins hafa verið gerðar kröfur um hagræðingu í starfsemi ríkisins. Krafan er almenn og felur í sér lækkun útgjalda um 2% á ári eða 5% yfir þriggja ára tímabil.

Smám saman er verið að falla frá þeirri miklu stýringu fjárveitinga sem viðhöfð hefur verið. Forstöðumenn einstakra stofnana hafa nú meiri áhrif á eigin kostnað og geta notað sparnað í eigin þágu. Samfara breyttri fjárlagagerð verður öll starfsemi ríkisins háð þriggja ára rammaáætlunum sem gefa einstökum stjórnendum möguleika á að færa fjárveitingar milli fjárlagaára. Þessi þróun hvetur til hagræðingar, m.a. vegna þess að einstökum stofnunum gefst kostur á að njóta í meira mæli en áður afraksturs af aukinni framleiðni.

7.4 Lokaorð

Það virðist vera nokkuð víðtæk samstaða um kosti þess að beita árangursmiðaðri stjórn frekar en smáatriðastjórnun. Árangursmiðuð stjórnun byggir á því að hægt sé að meta framleiðni. Framleiðnimæling er þar með skilyrði fyrir því að breyta yfir í skilvirkari stjórnunaraðferðir. Þetta hvetur til áframhaldandi þróunar á framleiðnimælingum jafnvel þótt ekki sé víst að í öllum tilvikum takist að koma þeim við.

Stjórnun sem byggir á vald- og ábyrgðardreifingu og miðar við skilgreind markmið um árangur gerir nýjar kröfur til hlutverkaskipunar milli þings, ríkisstjórnar og einstakra stjórnenda. Hlutverk þings og ríkisstjórnar verður í meira mæli að skilgreina og "panta" þjónustu og bera ábyrgð á því að skilgreina kröfur og setja raunhæf markmið. Stjórnendur bera hins vegar aukna ábyrgð á rekstri starfseminnar og hvernig settum markmiðum verði náð.

Reynsla af breyttum aðferðum í hinum ýmsu löndun bendir til þess að meira þurfi til en formlegar breytingar. Ríkisstjórn og ráðuneyti þurfa að fylgja breytingunum eftir og gera viðhlítandi ráðstafanir, náist ekki sett markmið.

8. Ný skipulagsform

8.1 Inngangur

Í umræðu um bættu framleiðni og skilvirkni í opinberri starfsemi hefur oft verið bent á ný skipulagsform sem mögulega leið til að ná slíkum markmiðum.

Þá hefur verið lögð áhersla á aukna markaðsaðlögun, þ.e.a.s. að í opinberum rekstri verði í meira mæli tekið mið af þörfum neytenda og komið á samkeppni milli mismunandi framleiðenda þjónustu. Þessu tengjast einnig hugmyndir um að nota verðlagningu sem tæki til að hafa áhrif á eftirspurn eftir þjónustu.

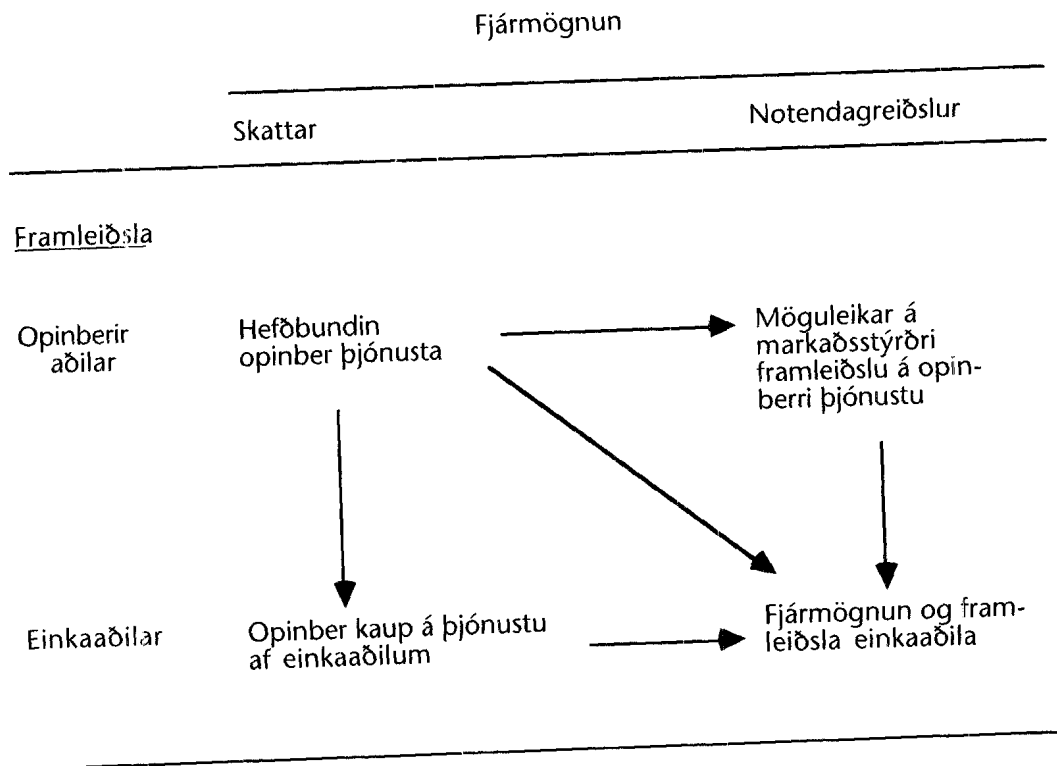
Ein af afleiðingum þessara hugmynda er sú umfangsmikla einkavæðing sem átt hefur sér stað í nokkrum OECD-löndum undanfarin ár. Þá hefur einnig átt sér stað víðtæk umræða innan ýmissa OECD-landa, einkum Norðurlanda, um fráhrarf frá miðstýringu og aukna áherslu á sjálfsstjórn. Þetta hefur m.a. leitt af sér þá víðtæku endurskipulagningu sem átt hefur sér stað á fjárlagagerðarkerfum á Norðurlöndum síðustu ár, sbr. kafla 6 hér að framan.

Á Norðurlöndum hefur fráhrarf frá miðstýringu m.a. falist í víðtækri tilfærslu verkefna frá ríki og héraðsstjórnnum til sveitarfélaga. Markmiðið með þessu er að því nær neytendum sem framleiðandi þjónustunnar stendur, þeim mun meiri áhrif geti neytandinn haft. Þessi þróun hefur leitt til þess að ríkið sjálft rekur nú í litlum mæli þjónustustarfsemi sem beinist beint að hinum almenna borgara.

Þær aðgerðir sem raktar hafa verið hér að framan eiga það sameiginlegt að með því að breyta formlegri eða raunverulegri stöðu starfsemi nást fram skipulagsbreytingar.

Í þessum kafla er gerð nokkur grein fyrir reynslu einstakra landa af breyttum skipulagsformum. Þá er einnig gerð grein fyrir því hvernig innleiða má hvatakerfi í núverandi skipulag þeirrar starfsemi og stofnana sem ekki virðist hljómgrunnur fyrir að breyta skipulagslega. Lögð er áhersla á að stuðla að aukinni samkeppni, annað hvort milli opinberra stofnana innbyrðis eða milli opinberra aðila og einkaaðila. Í samkeppni felst einnig eins konar trygging fyrir því að auknu sjálfstæði stofnana fylgi ekki aukin óhagkvæmni, heldur leiði samkeppnin til aukinnar áherslu á skilvirka þjónustu við neytendur og að reksturinn verði lagaður að markaðsaðstæðum í líkingu við það sem gerist á almennum markaði.

Mynd 8.1 Markaðsstjórnun: Skörun starfsemi hins opinbera og einkaaðila

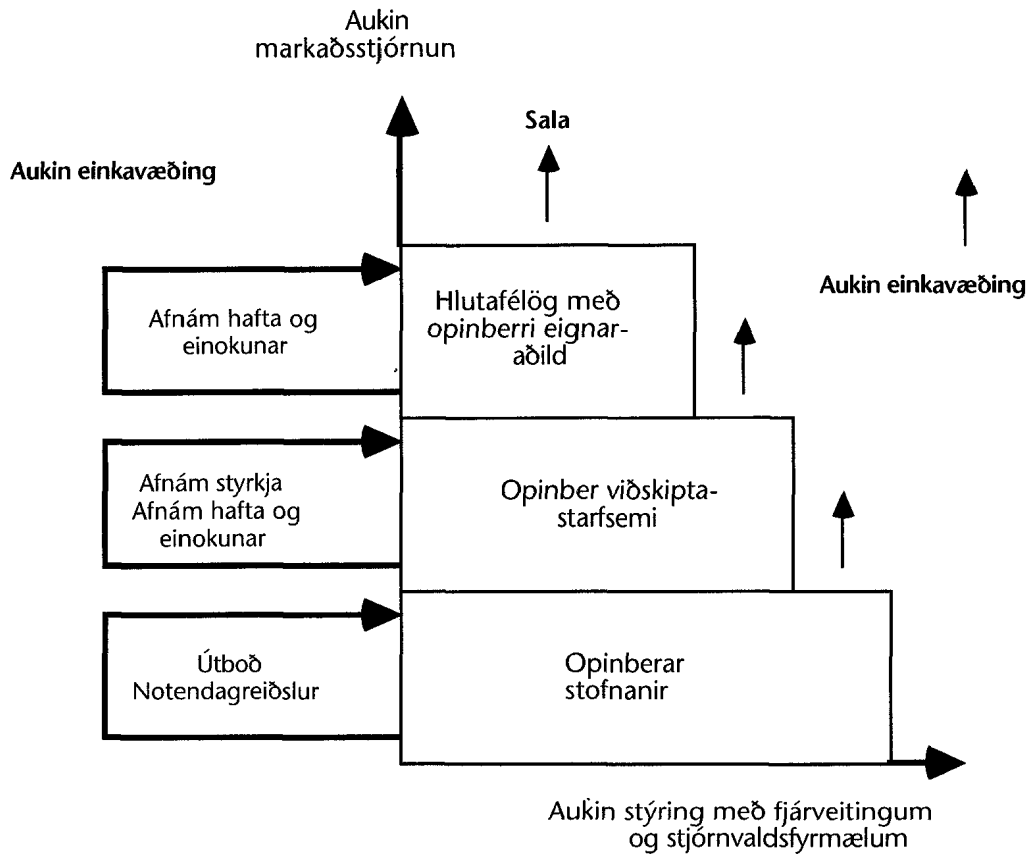


Hugtakið markaðsstjórnun er hér notað í mjög víðtækum skilningi, þ.e. að það lýsi eins konar samfelli milli opinbers reksturs og einkareksturs. Einkafyrirtæki og opinberar

stofnanir geta veitt hvert öðru þjónustu og starfsemi hins opinbera getur í meira og minna mæli skarast við starfsemi á almennum markaði, sbr. mynd 8.1.

Opinber starfsemi er í aðalatriðum lögð til af stofnunum í eigu hins opinbera og fjármögnuð með almennri skattheimtu. Til þess að koma á aukinni markaðsstjórnun þarf annað hvort að breyta eignarhaldi, fjármögnun eða hvoru tveggja. Í stað skattafjármögnunar má standa undir kostnaðinum að hluta til eða alveg með beinum notendagreiðslum, þótt stofnunin, sem veitir þjónustuna, sé í eigu hins opinbera. Með þessu móti má auka markaðsaðhald að starfseminni, eftirspurn eftir þjónustunni verður að einhverju leyti háð verðlagningu hennar og kostnaður af starfseminni verður sýnilegur neytandanum.

Mynd 8.2 Prepalíkan fyrir skipulagsform og markaðsstjórnun



Þá má hugsa sér að einkaaðilum verði falið að veita þjónustuna þótt kostnaðurinn sé að hluta til eða alveg greiddur af opinberu fé. Þetta þýðir í raun að hið opinbera kaupir þjónustuna af einkaaðilum, en lætur borgurunum hana ókeypis í té eða fyrir lítið verð. Mynd 8.2 sýnir "þrepalíkan" sem gefur yfirlit yfir mismunandi skipulagsform með tilliti til markaðsstjórnunar.

Þrepalíkanið sýnir þrjú mismunandi skipulagsform opinberrar starfsemi. Því nær toppi stigans sem komið er, þeim mun nær markaðnum stendur starfsemin, þótt hafa beri í huga að skilin milli þrepa séu ekki einhlít. Þá má líta svo á að hvert form eða "þrep" um sig gefi mismunandi möguleika á markaðsstjórnun.

Ein leið til þess að auka markaðsaðhald að opinberum stofnunum er að auka notendagreiðslur og hafa þannig áhrif á eftirspurn og gera kostnað af starfseminni sýnilegan neytendum. Einnig má hugsa sér að bjóða út verkefni opinberra stofnana á almennum markaði. Þá má hugsa sér að draga úr niðurgreiðslum á þjónustu opinberra fyrirtækja og starfsemi sem ekki stendur að fullu undir sér og gera rekstur þeirra þannig háðari eigin tekjuöflun og eftirspurn eftir þjónustunni. Ef um einokunarstarfsemi er að ræða má auka markaðsaðhald með því að aflétta einokuninni og skapa þannig grundvöll fyrir aukna samkeppni. Þá getur verið hagkvæmt að selja ríkisfyrirtæki, t.d. þannig að fyrst verði þau gerð að hlutafélögum, en hlutabréf síðan seld í áföngum á almennum markaði.

Önnur og jafnframt róttækari leið til aukinnar markaðsstjórnunar er að breyta sjálfu forminu, þ.e. flytja starfsemina upp stigann. Því lengra sem upp stigann kemur, þeim mun meir dregur úr stjórnun starfseminnar gegnum fjárveitingar og stjórnvaldstilskipanir.

Í hnotskurn má segja að framangreindar vangaveltur kalli á svör við eftirfarandi:

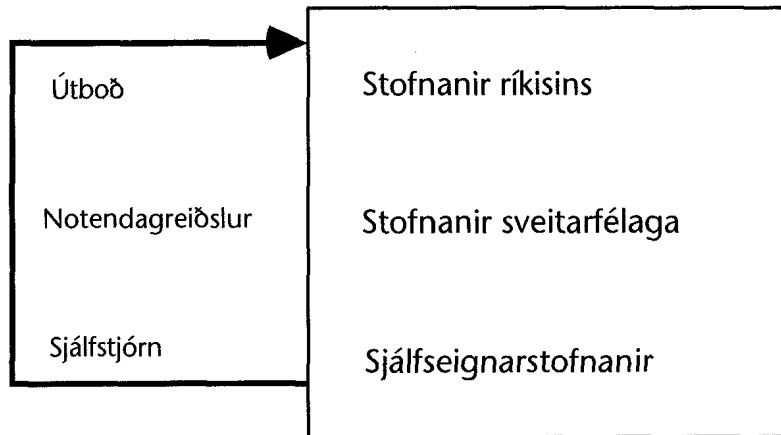
- 1) Er mögulegt og um leið æskilegt að hagræða innan hvers skipulagsforms eða á hverju þrepi með auknu markaðsaðhaldi eins og lýst er hér að ofan?
- 2) Er mögulegt og um leið æskilegt að breyta skipulagsformi opinberrar starfsemi eða flytja hana upp tröppurnar, jafnvel með það að lokamarkmiði að markaðsöflunum verði alfarið treyst fyrir henni?

Hér á eftir verður gerð nokkur grein fyrir þeim möguleikum sem fyrir hendi eru í þessu tilliti.

8.2 Aukin markaðsstjórnun opinberra stofnana

Mikilvirkustu aðferðirnar til að auka skilvirkni í rekstri opinberra stofnana með markaðs- aðhaldi, felast í að bjóða út þjónustuverkefni og framkvæmdir á þeirra vegum og taka upp notendagreiðslur, hugsanlega samfara auknu sjálfstæði stofnunar í eigin málefnum. Mynd 3 sýnir einfaldað yfirlit yfir þetta ferli.

Mynd 8.3 Aukin markaðsstjórnun opinberra stofnana



Opinberar stofnanir veita í langflestum tilvikum ókeypis þjónustu og hafa að jafnaði óverulegar eigin tekjur. Kostnaður af starfsemi þeirra er greiddur með árlegum framlögum af fjárlögum. Stofnanirnar hafa í reynd oft einkaleyfi til að veita þjónustu á sínu sviði.

Útboð opinberrar þjónustustarfsemi og opinberra framkvæmda

Þessari einokun má aflétta með því t.d. að bjóða út starfsemina á almennum markaði, jafnvel starfsemi sem hið opinbera greiðir kostnaðinn af að fullu. Þetta er yfirleitt gert þannig að hið opinbera gerir verktakasamninga við einkaaðila um að þeir taki að sér ákveðin verkefni gegn greiðslu. Þessir samningar fela í sér ótvírætt forræði hins opinbera yfir því hvaða verkefnum skuli sinnt og hvað starfsemin megi kosta. Hins vegar er verktakanum falið að annast framkvæmdina gegn greiðslu.

Verktakasamningar af þessu tagi eru mjög útbreiddir í mannvirkjagerð á vegum hins opinbera. Hins vegar er fátt sem mælir gegn því að stofna einnig til samstarfs af þessu tagi um rekstur þjónustustarfsemi. Byggja má slíkt samstarf á sömu meginreglum og gert er varðandi framkvæmdir. Hér að neðan getur að líta lista yfir ýmsa starfsemi á Norðurlöndum sem falin hefur verið einkaaðilum með samningum af þessu tagi.

- Dagheimili
- Vistunarstofnanir fyrir aldraða
- Ýmsar velferðar- og forsjárstofnanir
- Ýmsar heilbrigðisstofnanir
- Almenningsvagnar og ferjur
- Samtök sem aðstoða flóttafólk og aðra bágstadda
- Sorphirðing
- Almannaþing
- Snjóþjónustur

Í öllum tilfellum eru gerðir verktakasamningar við einkaaðila sem kveða á um umfang starfseminnar og hlut hins opinbera í kostnaðinum.

Verktakasamningar eru einnig oft gerðir við einkaaðila um ýmiss konar verkefni sem ganga þvert á stofnanir. Sem dæmi má nefna hreingerningar, viðhald, húsvörslu, rekstur búnaðar og kerfa, verkefnisstjórnun í byggingaframkvæmdum, verkstæði, tryggingar, upplýsingar, þróunarverkefni, rannsóknir o.fl.

Í Danmörku hefur ríkið ýtt undir að einkaaðilum séu falin ýmis verkefni á vegum ríkisstofnana. Frá árinu 1985 hafa gilt sérstakar reglur um endurgreiðslu virðisaukaskatts af þjónustu sem opinberar stofnanir hafa falið einkaaðilum. Þessar reglur kveða á um að opinberar stofnanir geti sjálfkrafa fengið aukafjárveitingu á fjárukalögum ef þær leggja niður starfsemi og kaupa þjónustuna þess í stað af einkaaðilum. Aukafjárveitingin svarar til virðisaukaskattsins sem leggst á þessa þjónustu.

Þá hefur á vegum danska ríkisins verið gefin út sérstök handbók þar sem opinberar stofnanir eru hvattar til að bjóða út á almennum markaði ýmis verkefni sem þær hafa með höndum. Í bókinni er að finna leiðbeiningar um hvernig standa beri að slíku útboði og hvernig meta megi tilboð sem berast miðað við óbreyttan rekstur. Þannig má leggja grundvöll að raunverulegri verðsamkeppni hjá hinu opinbera.

Til þess að ýta enn frekar undir það að stofnanir bjóði út verkefni hefur ríkisstofnunum verið fyrirskipað að bjóða út verkefni á sínum vegum sem nemur 1% af veltu þeirra á árunum 1989 og 1990. Þessi útboðsskylda nemur um 500 milljónum danskra króna hvort ár.

Þá hefur danska ríkið skyldað almenningsvagnafyrirtæki Stór-Kaupmannahafnar, sem er í eigu héraðsstjórnarinnar, til að bjóða út vissan hluta af strætisvagnarekstrinum til einkaaðila sem reka viðlíka þjónustufyrirtæki.

Í Noregi, Finnlandi og Svíþjóð eru engar reglur í gildi sem skylda stofnanir til að bjóða út verkefni. Þó er í þessum löndum fyrir því ríkari hefð en í Danmörku að ýmsar sjúkrastofnanir og félagsleg þjónusta sé rekin af einkaaðilum.

Reynsla Dana af aukinni einkavæðingu hefur ekki gefið jafn góða raun og vonast var til. Ein ástæða þessa er að einkafyrirtæki hafa í mjög takmörkuðum mæli sýnt áhuga á að gera tilboð í rekstrarverkefni á vegum opinberra stofnana, þótt á þessu séu undantekningar eins og t.d. að ræstingar á stofnunum fjölmargra sveitarfélaga eru að mestu framkvæmdar af ræstingafyrirtækjum á almennum markaði sem sýnt hafa áhuga á að gera tilboð í þess háttar verkefni.

Þá er til að taka að margar ríkisstofnanir, sem og stjórnir margra sveitarfélaga, hafa ekki verið tilleiðanlegar til að gefa einkaaðilum kost á að bjóða í rekstrarverkefni á sínum vegum.

Í fyrsta lagi kemur þetta til af erfiðleikum sem skapast ef segja þarf upp starfsfólki. Í öðru lagi getur verið erfitt að skilgreina verkefni þannig að það henti að bjóða þau út á almennum markaði.

Í þriðja lagi eru gerðar svo strangar öryggis- og tækniröfur til opinberrar starfsemi á borð við t.d. löggæslu og landvarnir að ekki er talið fært að bjóða út verkefni þeirra. Í fjórða lagi getur verið mjög erfitt að verðleggja verkefni og þjónustu og finna út hvort hagur er í að taka ákveðnum tilboðum. Á þetta einkum við ef um einokunarstarfsemi er að ræða.

Notendagreiðslur og sjálfstjórn

Notendagreiðslur eru annars vegar hugsaðar til að létta skattbyrði og hins vegar til að hafa áhrif á eftirspurn eftir opinberri þjónustu.

Því meira sem notendagreiðslur standa undir kostnaði af rekstri ákveðinnar starfsemi, þeim mun frekar má skilgreina starfsemina sem fyrirtækjarekstur, þ.e. að starfsemina megi flokka á 2. þrep þrepalíkansins yfir markaðsstjórnun.

Þegar starfsemi er rekin með þessum hætti er eðlilegt að notendur fái í ríkari mæli möguleika á að hafa áhrif á stjórn rekstursins og þar með gæði þjónustunnar. Þannig má hugsa sér að eðlilegt sé að breyta rekstrarforminu í sjálfstjórnarátt, þ.e. að notendur hafi áhrif á reksturinn gegnum fulltrúa í rekstrarstjórn stofnunarinnar. Þá má hugsa sér að breyta rekstrarforminu í sjálfseignarstofnun sem taki að sér viðkomandi þjónustuverkefni gegn ákveðnum fjárstuðningi frá því opinbera, annað hvort í formi blokkfjárveitinga eða að stofnunin fái greitt miðað við einhverjar skilgreindar magntölur.

Dagvistun barna er eitt þeirra sviða þar sem tilvalið er að fela neytendahópum að annast opinber þjónustuverkefni. Í Danmörku hefur lögum um dagvistun barna verið breytt þannig að heimilt er að veita fyrirtækjum eða t.d. foreldrasamtökum beina styrki til að reka dagvistarstofnanir. Samtökin verða þá sjálf að finna viðunandi húsnæði fyrir starfsemina, ákveða barnafjölda, opnunartíma, ráða starfsfólk o.s.frv.

Nánar er fjallað um notendagreiðslur í 5. kafla hér að framan auk þess sem í 6. kafla er fjallað um hvernig auka megi svigrúm stofnana án breytinga á skipulagsformi.

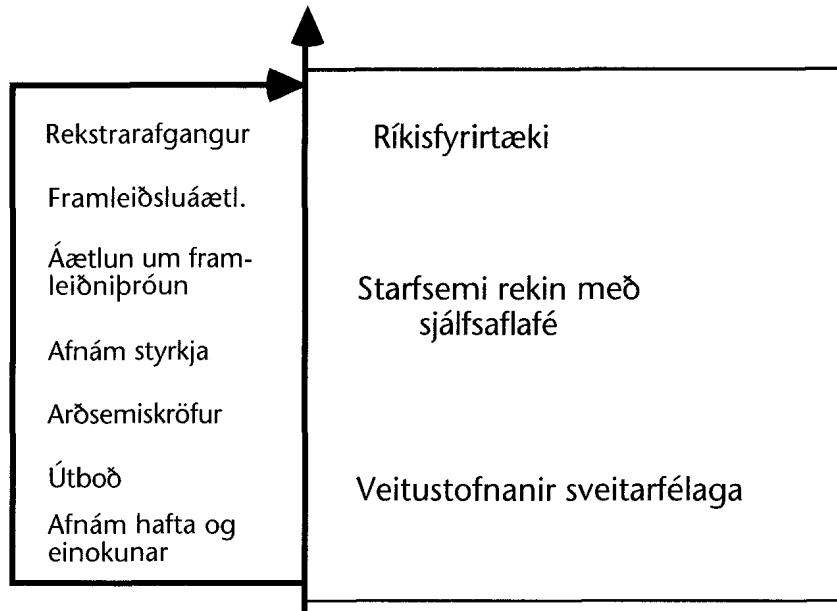
8.3 Aukin markaðsstjórnun í opinberri starfsemi

Ein grundvallarforsenda þeirrar endurskipulagningar í fjárlagagerð sem gerð hefur verið á Norðurlöndum undanfarin ár hefur verið sú að með því að gera rekstur opinberrar starfsemi líkari rekstri einkafyrirtækja megi ná fram aukinni framleiðni og skilvirkni.

Aukið frelsi getur hins vegar haft í för að meiri losarabragur verði í rekstri opinberra fyrirtækja eða starfsemi sem rekin er af sjálfsaflafé, einkum ef starfsemin er rekin í skjóli einokunar þannig að ekki skapist samkeppnisaðhald frá öðrum. Því er mikilvægt að gera kröfur um að þannig starfsemi sýni viðunandi árangur í rekstri út frá almennu viðskipta-

sjónarmiði. Þannig megi rekstrarmiðurstöður í opinberum viðskiptarekstri ekki vera lakari en gerð er krafa um í einkafyrirtækjum. Þá þarf að gera kröfur um að í bókhaldi sé fylgst með framleiðslumagni þannig að hægt sé að meta framleiðniþróun miðað við sett markmið og að hægt sé að fylgjast með því hvort sett markmið um árangur nást. Mynd 8.4 sýnir yfirlit yfir hvernig auka má markaðsstjórnun í opinberum viðskiptarekstri.

Mynd 8.4 Aukin markaðsstjórnun í opinberum viðskiptarekstri



Helstu aðferðir til að auka skilvirkni í opinberum viðskiptarekstri er að draga úr eða helst afnema niðurgreiðslur og að aflétta einokun.

Afnám niðurgreiðslna

Ýmis viðskiptarekstur á vegum ríkisins er í dag rekinn með halla. Bein framlög hins opinbera til ríkisstarfsemi, sem byggir á viðskiptagrundvelli, leiðir til þess að viðkomandi starfsemi kemst í einokunaraðstöðu og því illmögulegt fyrir einkafyrirtæki að keppa við þessa starfsemi á jafnréttisgrundvelli. Vænlegasta leiðin til að auka markaðsaðhald við svona aðstæður er að draga úr niðurgreiðslum eða hætta þeim alveg.

Þó verður að líta til þess að ýmis opinber viðskiptastarfsemi er þess eðlis að ekki er sjálfgefið að hagkvæmt sé að leggja af niðurgreiðslur til hennar. Þetta gildir sérstaklega um starfsemi þar sem búið er að fjárfesta mikið í áður. Sem dæmi má nefna fjárfestingu í járnbrautum, en þá fjárfestingu er ekki hægt að nýta með öðrum hætti en til reksturs járnbrauta. Það getur verið þjóðhagslega mjög óhagkvæmt að nýta ekki slíka fjárfestingu, þótt greiða þurfi niður reksturinn. Þá rekur hið opinbera ýmsa viðskiptastarfsemi þar sem gerðar eru kröfur um að sinnt sé ákveðnum verkefnum sem ekki geta borgað sig fjárhagslega. Sem dæmi má nefna rekstur símakerfa og dreifikerfa fyrir rafmagn dreifbýli.

Ef ekki er talið æskilegt að afnema niðurgreiðslur af ofangreindum ástæðum er engu að síður hægt að auka markaðsaðhald að svona starfsemi með því að bjóða út einstök rekstrarverkefni þessara fyrirtækja, sbr. hér að framan.

Aukið frjálsræði

Aukið frjálsræði, m.a. í formi afnáms einokunar á ákveðnum sviðum, er ennfremur aðferð sem beita má til þess að auka skilvirkni. Tækni og markaðsþróun, þar með talin þróun innri markaðar Evrópubandalagsins sem Danmörk er aðili að og þróun Evrópska efnahagssvæðisins sem hefur mikla þýðingu annars staðar á Norðurlöndum, mun ýta á eftir þessari þróun. Sem dæmi má nefna að einkaréttur og einokun á fjarSKIPTAþjónustu mun að öllum líkindum heyra sögunni til innan fárra ára.

Aukið frjálsræði hefur í för með sér að einkafyrirtæki geta, í ríkara mæli en nú er, keppt við opinber fyrirtæki á jafnréttisgrundvelli. Þetta getur gefið af sér þjóðhagslegan arð í formi lægri kostnaðar.

Þó verður, frá þjóðfélagslegu sjónarmiði, að sýna aðgát í að þrengja möguleika hins opinbera til að greiða niður nauðsynlega almenna þjónustustarfsemi sem rekin er með tapi vegna almennra öryggis- og jafnréttissjónarmiða. Þá má reikna með að nýting fjárfestinga í stofnkerfum eins og járnbrautum, símakerfi, ýmsum veitum o.fl. verði lélegri samfara aukinni samkeppni sem felur í sér að fleiri aðilum verður gert kleift að keppa um að veita þessa þjónustu. Í sumum tilvikum má reikna með að um þjóðhagslegt tap verði að ræða þótt einstökum aðilum, hverjum um sig, takist að reka viðkomandi starfsemi með hagnaði.

Ein möguleg aðferð til að leysa vandamál af þessu tagi getur verið að bjóða út reksturinn með skilyrðum um að ákveðnir þættir starfseminnar verði niðurgreiddir. Þannig má setja

skilyrði um það í útboð á rekstri almenningsvagna að haldið verði uppi áætlunarferðum á vissum leiðum samkvæmt ákveðnum tíðnikröfum, óháð því hvort viðskiptaaðilar sem nýta þjónustuna geti staðið undir henni fjárhagslega.

8.4 Breyting opinbers viðskiptareksturs í hlutafélög og hugsanleg sala þeirra

Í kjölfar aukinnar áherslu á að hið opinbera reki starfsemi sína á viðskiptagrundvelli vaknar sú spurning hvort ekki beri að endurskipuleggja ýmsa starfsemi í fyrirtæki í félagiformi, t.d. sem hlutafélög með meiri eða minni opinberri eignaraðild. Samkvæmt þrepalíkaninu felur þetta í sér skipulagsform á efsta þrepi sbr. mynd 8.2.

Opinber fyrirtæki í félagiformi

Til opinberra fyrirtækja í félagiformi teljast öll hlutafélög í eigu ríkis og sveitarfélaga og einnig sjóðir sem hafa rekstur með höndum.

Á öllum Norðurlöndum eiga bæði ríki og sveitarfélög stóra og smáa hluti í fyrirtækjum sem að skipulagi til eru í engu frábrugðin hlutafélögum á almennum markaði. Að stórum hluta er starfsvettvangur þessara fyrirtækja rekstur stofnkerfa, s.s. fjarskiptakerfa, orkuveitna, almenningssamgangna o.s.frv. Fram til þessa, og jafnvel ennþá, er talið eðlilegt að hið opinbera sjái um þjónustu af þessu tagi vegna þess hve brýnt er að miða uppbyggingu þessara kerfa og rekstur við heildarhagsmuni þjóðfélagsins og alls almennings.

Þá á hið opinbera stóra og smáa eignarhluti í fyrirtækjum sem það hefur gerst hluthafi í af ýmsum ástæðum. Í flestum tilvikum er eignaraðild hins opinbera í þessum fyrirtækjum til komin af ýmsum sögulegum eða stjórnmálalegum ástæðum. Ríki eða sveitarfélög hafa lagt fram hlutafé í fyrirtæki sem átt hafa í rekstrarerfiðleikum og jafnvel stofnað fyrirtæki til þess að tryggja samfélagslega eða staðbundna hagsmuni sem ekki hefur verið talið verjandi að kasta fyrir róða eða fela einkaaðilum alfarið. Á þetta sérstaklega við í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi.

Hér verður ekki fjallað um hvort viðeigandi sé að hið opinbera eigi hlut í fyrirtækjum sem starfa á almennum markaði, heldur aðeins fjallað um hvort endurskipulagning opinberrar viðskiptastarfsemi í hlutafélög, annað hvort með sölu á hlutabréfum í huga eða að hið opinbera eigi áfram alla hlutina, sé vænlegur kostur til að auka skilvirkni.

Þegar opinber starfsemi er endurskipulögð í t.d. hlutafélag felur það jafnan í sér að fjölmörgum kvöðum á starfsemina er jafnframt aflétt, ef ekki eru sett sérstök skilyrði af stjórnvöldum samhliða endurskipulagningunni. Sem dæmi um aukið frjálsræði starfseminnar má nefna eftirfarandi:

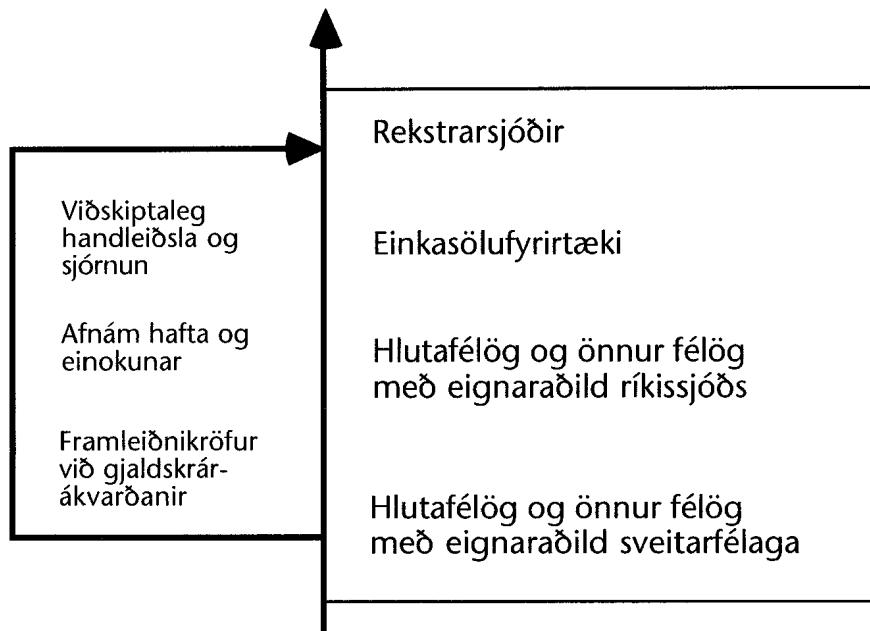
- Stjórnun gegnum fjárlagagerð leggst af.
- Rekstur fyrirtækisins miðast við viðskiptahagsmuni þess og almenna útgjaldastefnu hins opinbera fremur en sértæk stjórnvaldsfyrirmæli
- Opinberum launaákvörðunum vegna starfsmanna fyrirtækisins er aflétt.
- Gjaldskrárákvarðanir eru færðar úr höndum fjárveitingavaldsins.
- Fyrirtækið fær frelsi til að fjármagna fjárfestingu á almennum lánsfjármarkaði.
- Fyrirtækið má nota hagnað til að fjármagna eigin fjárfestingu.

Svigrúm hins opinbera til að hafa áhrif á rekstur fyrirtækja sem það á hluti í samsvarar möguleikum hlutafjäreigenda í einkafyrirtæki. Því stærri hlut sem hið opinbera á í fyrirtækinu, þeim mun meiri ítök hefur það í rekstri þess. Það getur orkað tvímælis hvort endurskipulagning opinberrar viðskiptareksturs í hlutafélag sem alfarið er í eigu hins opinbera hafi nokkurn tilgang út frá rekstrarlegu sjónarmiði og gagnvart neytendum. Í raun verður hlutafélagið í svipuðum mæli og starfsemin áður háð pólitískum og stjórnunarlegum ákvörðunum eigenda. Hið opinbera tryggir sem fyrr reksturinn og ef fyrirtækið starfar auk þess á einokunargrundvelli má reikna með að það sýni engu meira frumkvæði í að hagræða starfseminni og auka skilvirkni en áður.

Eins og áður er getið felast mikilvægustu aðferðirnar til að ná fram aukinni skilvirkni í opinberum viðskiptarekstri í að aflétta ýmsum höftum á viðskiptasviði starfseminnar, gera meiri kröfur til stjórnenda um að miða reksturinn við almenn viðskiptasjónarmið og gera kröfur um framleiðni t.d. með því að haga taxaákvörðunum þannig að þrýst sé á um hagræðingu o.s.frv. sbr. mynd 8.5.

Til þess hins vegar að auka skilvirkni og hagkvæmni í rekstri opinberra hlutafélaga getur verið æskilegt að selja hluti í þeim á almennum markaði, samfara því að aflétt verði ýmsum höftum og kvöðum á viðskiptasviði fyrirtækisins. Þannig má skapa fyrirtækinu rekstrarumhverfi og eignaraðild sem tryggir að reksturinn taki meira mið af almennum markaðsaðstæðum. Því hlýtur endurskipulagning opinberrar viðskiptastarfsemi í hlutafélag að vera einskonar millistig fyrir aukna einkavæðingu og meira markaðsaðhald. Því hafa á síðustu árum nokkur opinber hlutafélög verið skráð í kauphöllum.

Mynd 8.5 Aukin markaðsstjórnun opinberra fyrirtækja



Sjálfseignarstofnanir.

Ein leið, til að auka dreifingu valds og ábyrgðar, er að fela sjálfseignarstofnunum verkefni á vegum hins opinbera. Þótt þessar stofnanir standi utan fjárlaga eru þær eigi að síður fjármagnaðar að meira eða minna leyti með fjárveitingum frá því opinbera. Sjálfseignarstofnanir eru algengar á sviði menntamála, félagsmála, heilbrigðismála og á ýmsum sviðum menningarmála (útvarps- og sjónvarpsrekstur o.fl.).

Skipulagsform sjálfseignarstofnana felur að mörgu leyti í sér sömu eða jafnvel meiri takmarkanir hvað varðar kröfur um framleiðni og skilvirkni en skipulagsform opinberra hlutafélaga sem alfarið eru í eigu og forsjá hins opinbera.

Í fyrsta lagi er engin trygging fyrir því að samfara miklu frjálsræði þessara stofnana í eigin málum fylgi skilvirkni og framleiðni í rekstri, nema jafnframt sé skapað raunverulegt markaðsaðhald að starfsemi þeirra. Í öðru lagi felur eignarhaldsformið í sér að stjórn sjálfseignarstofnunar hefur meira að segja um eigin málefni stofnunarinnar en stjórn opinbers hlutafélags hefur um málefni fyrirtækisins.

Þegar um hlutafélag er að ræða ber stjórnin ábyrgð gagnvart eigendum. Eigendur hlutafélagsins geta vikið stjórn þess frá og einnig eru í löggjöf um hlutafélög skýr ákvæði um eignarhald og hvernig beri að fara að ef félagið er leyst upp og starfsemi á þess vegum er lögð af eða ef félagið er selt að hluta til eða alveg.

Erfitt getur hins vegar reynst fyrir hið opinbera að draga stjórn sjálfseignarstofnunar til ábyrgðar, þótt verkefni stofnunarinnar og rekstrargrundvöllur byggist á opinberum fjárveitingum. Það er til fjöldi dæma um að ekki hefur verið hægt að leggja niður sjálfseignarstofnanir eða sameina rekstur þeirra vegna þess að stjórnir viðkomandi stofnana hafa hafnað því. Drög að lagafrumvarpi, sem nú eru til umfjöllunar til að taka á þessu vandamáli í Danmörku, hafa verið túlkuð þannig að þau feli í sér ákvæði um eiginlegt eignarnám og forræðissviptingu, sem muni leiða af sér stórfelldar skaðabótakröfur á hendur því opinbera.

Því verður með einhverjum hætti að tryggja með samningum að í samþykktum sem gerðar eru fyrir sjálfseignarstofnanir, sem eiga að hafa með höndum rekstur sem kostaður er að hluta til eða alveg af fjármunum hins opinbera, séu ákvæði sem taka tillit til þessa. Þannig þurfa að vera ákvæði um að ef reksturinn leggist af, þá falli fjármunir stofnunarinnar í skaut hins opinbera eftir því sem við á. Almennt séð er æskilegt að tryggja að staðbundnir hagsmunir fái íhlutunarrétt um ráðstöfun fjárveitinga til ýmissar þjónustustarfsemi á hverjum stað, án þess þó að hið opinbera afsali sér öllum rétti til íhlutunar miðað við fjárveitingar.

8.5 Niðurstöður

Á grundvelli reynslu einstakra landa af breyttum skipulagsformum má draga saman eftirfarandi niðurstöður:

Oft er hægt að ná fram aukinni skilvirkni án þess að breyta skipulagsformi stofnunar eða stöðu hennar hvað varðar opinberar fjárveitingar. Mikilvirkustu aðferðirnar felast í

útboði á rekstrar- og fjárfestingarverkefnum stofnana, að teknar verði upp notendagreiðslur og einokun aflétt.

Þá er enn fremur hægt að ná fram aukinni skilvirkni með því að breyta formlegri og fjárveitingalegri stöðu starfseminnar þannig að reksturinn taki meir mið af því sem tíðkast í viðskiptum á almennum markaði.

- * Í tengslum við endurskipulagningu fjárlagagerðar á Norðurlöndum hefur í ríkara mæli en áður var verið tekin upp áætlanagerð sem miðar fjárveitingar við hreina fjárþörf eða útgjaldaramma, þ.e. að stofnanir og aðrir opinberir aðilar fái frjálsari hendur með ráðstöfun sértekna. Þannig fá stofnanir og aðrir opinberir rekstraraðilar aukið frelsi til að auka eigin tekjur til að ná endum saman í rekstrinum í stað þess t.d. að verða að skera niður útgjöld til að halda sig innan fjárlaga. Með þessu móti má ætla að reksturinn taki (smám saman) meir mið af markaðsaðstæðum, það borgar sig að afla eigin tekna.
- * Sala opinberra fyrirtækja og starfsemi á almennum markaði getur undir vissum kringumstæðum aukið skilvirkni. Þetta er þó háð því að afskipti hins opinbera séu takmörkuð eftir föngum þannig að hægt verði að reka starfsemina á viðskiptagrundvelli. Sömuleiðis þarf að sjá til þess að raunveruleg samkeppni geti þrífist á verksviði viðkomandi starfsemi.

Hins vegar getur orkað tvímælis hvort endurskipulagning opinberrar starfsemi í hlutafélag í eigu hins opinbera sé til nokkurra hagsbóta nema að um leið sé aflétt hömlum, skapað raunverulegt markaðsumhverfi og starfsemin seld að hluta til eða alveg.

Á sama hátt er almennt ekki hægt að mæla með því að hið opinbera feli sjálfseignarstofnunum ýmsan rekstur með tilvísun til þeirra vandkvæða sem upp geta komið varðandi hugsanlegar ákvarðanir síðar um að leggja af starfsemina eða sameina hana annarri.

- * Endurskipulagning opinberrar starfsemi í hlutafélag í eigu hins opinbera getur verið æskileg til þess að undirbúa sölu starfseminnar á almennum markaði. Þetta "millistig" má nota til þess að aðlaga starfsemina að almennum markaði og gera starfsemina skilvirkari. Vel rekið fyrirtæki er auðveldara að selja en illa rekið.

