

Þandist ríkið út á árunum fyrir hruni? Umfang útgjalda hins opinbera 1990 til 2009 og stærð velferðarríkisins árið 2007 eftir Stefán Ólafsson

Þróun opinberra útgjalda

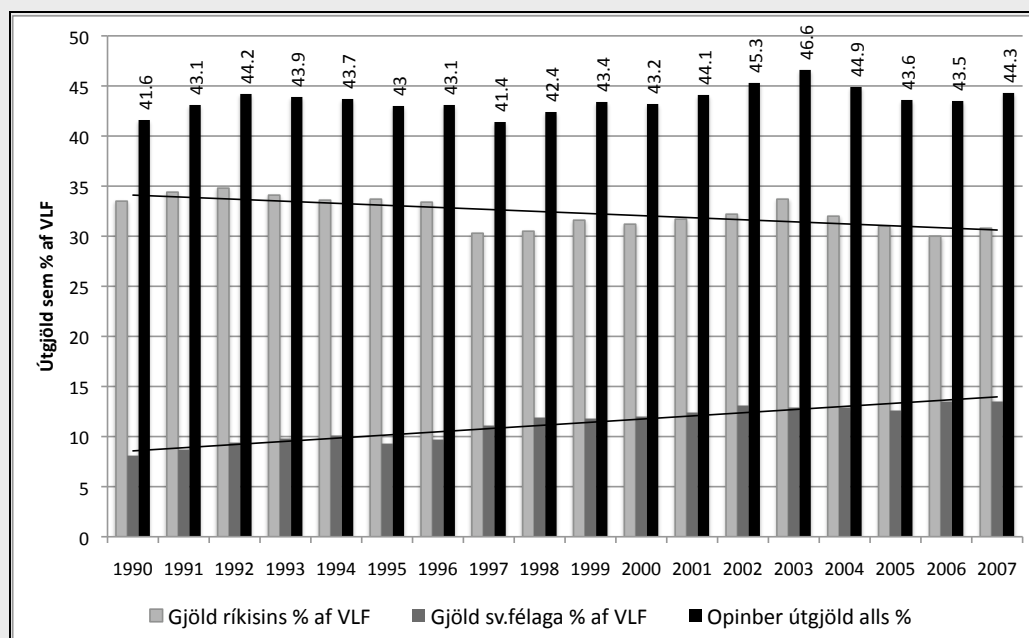
Ýmsir aðilar hafa fullyrt undanfarið að ríkið hafi blásið út með óeðlilegum hætti á árunum fram að hruni. Þetta er áberandi málflutningur hjá svokölluðum frjálshyggjumönnum, en einnig hjá fulltrúum hagsmunasamtaka atvinnurekenda (Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins og Viðskiptaráði) og hjá einstaka fjölmiðlamönnum. Sömu aðilar nefna þetta einnig oft sem ástæðu til þess að skera verulega niður opinber útgjöld nú til að ná niður hallanum á búskap hins opinbera, frekar en að beita tekjuöflunarleiðum í auknum mæli. Þetta er umræða sem snertir málefni velferðarríkisins mikið vegna þess að stærstur hluti opinberra útgjalda rennur til viðfangsefna velferðarríkisins.

Mikilvægt er að hafa staðreyndir á hreinu þegar stefna er mótuð í samfélagsmálum og leiða er leitað til að vinna þjóðina út úr þrengingunum sem hrunið orsakaði. Margt af því sem sagt hefur verið um stærð og þróun opinberra geirans, bæði í fjölmiðlum og á Alþingi, er ónákvæmt og stundum beinlínis villandi.

Hér verður reynt að varpa skýru ljósi á umfang opinberra útgjalda og stærð íslenska velferðarríkisins á árunum fram að hruni.

Byggt er á gögnum um þróun opinberra útgjalda frá Hagstofu Íslands og gögnum frá Hagstofu Evrópusambandsins (Eurostat) um stærð opinberra útgjalda til velferðarmála.

Mynd 1 sýnir umfang opinberra útgjalda ríkisins og sveitarfélaga á árunum frá 1990 til 2007, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Það er algengasta leiðin til að meta stærð opinbera geirans í þjóðarbúskapnum. Útgjöld ríkis og sveitarfélaga eru einnig sundurgreind.



Mynd 1: Útgjöld ríkis og sveitarfélaga sem % af vergri landsframleiðslu, 1990-2007.

Á heildina lítið hefur hlutur opinberra útgjalda ríkis og sveitarfélaga af landsframleiðslu lítið breyst á tímabilinu. Hann hefur sveiflast í kringum 43-4% af vergri landsframleiðslu, stundum hærri og stundum lægri. Hlutur ríkisins minnkaði nokkuð en hlutur sveitarfélaga jókst heldur meira (sjá leitni-línurnar á myndinni), meðal annars vegna flutnings verkefna (t.d. grunnskólans) frá ríki til sveitarfélaga.

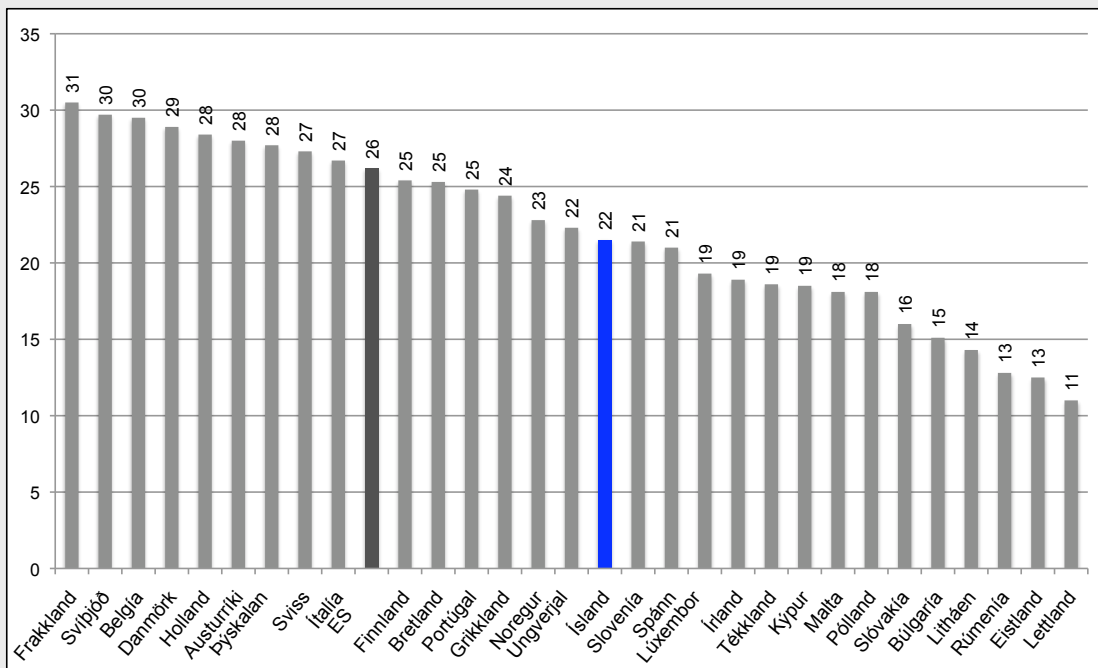
Það er því alls ekki hægt að fullyrða að opinber útgjöld hafi aukist óeðlilega mikið á þessum tíma. Þau jukust vissulega í krónutölu, en einungis í takti við þjóðarbúskapinn. Það þýðir að laun opinberra starfsmanna jukust nokkurn veginn í takti við almenna vinnumarkaðinn og önnur opinber útgjöld fylgdu hagvextinum að mestu. Fjárhagsleg stærð opinberra geirans í þjóðarbúinu var því sem næst óbreytt frá 1992 til 2007.

Er Ísland með óvenju stórt og dýrt velferðarríki?

Þeir sem vilja rétta af fjárhag ríkisins með niðurskurði einum hafa oft sýnt neikvæð viðhorf gagnvart velferðarríkinu. Sem dæmi má nefna að Ragnar Árnason prófessor í fiskihagfræði fullyrði á fundi hjá samtökum atvinnulífsins í janúar á þessu ári, að við Íslendingar hefðum ekki efni á að reka velferðarkerfi af svipuðum gæðum og á hinum Norðurlöndunum. Velferðarkerfið “er að drepa okkur”, sagði hann og bætti við, “við verðum að skera það niður”. Slík ummæli vekja ekki aðeins spurningar um stefnu viðkomandi aðila í mótun samfélagsins, heldur vekja þær einnig upp spurningar um hvort íslenska velferðarríkið sé óvenju stórt og dýrt miðað við önnur lönd? Ef velferðarkerfið er að “drepa okkur” Íslendinga hlýtur það að vera bæði óeðlilega stórt og dýrt.

Hvað segja gögnin um þetta?

Mynd 2 sýnir algengasta mælikvarðann á umfang opinberra velferðarríkisins, þ.e. opinber útgjöld til félags- og heilbrigðismála sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, árið fyrir hrun (2007)(tölurnar eru frá Eurostat).



Mynd 2: Opinber útgjöld til velferðarmála í Evrópu árið 2007 (% af vergri landsframleiðslu).

Hér má sjá að Ísland er hvorki með óvenju stórt né óvenju dýrt velferðarríki, í samanburði við önnur vestræn ríki. Raunar er Ísland vel fyrir neðan meðallag Evru-ríkjanna (svarta súlan). Fimmtán Evrópuríki verja stærri hluta þjóðarköku sinnar til velferðarmála en við, einkum hin þróaðri.

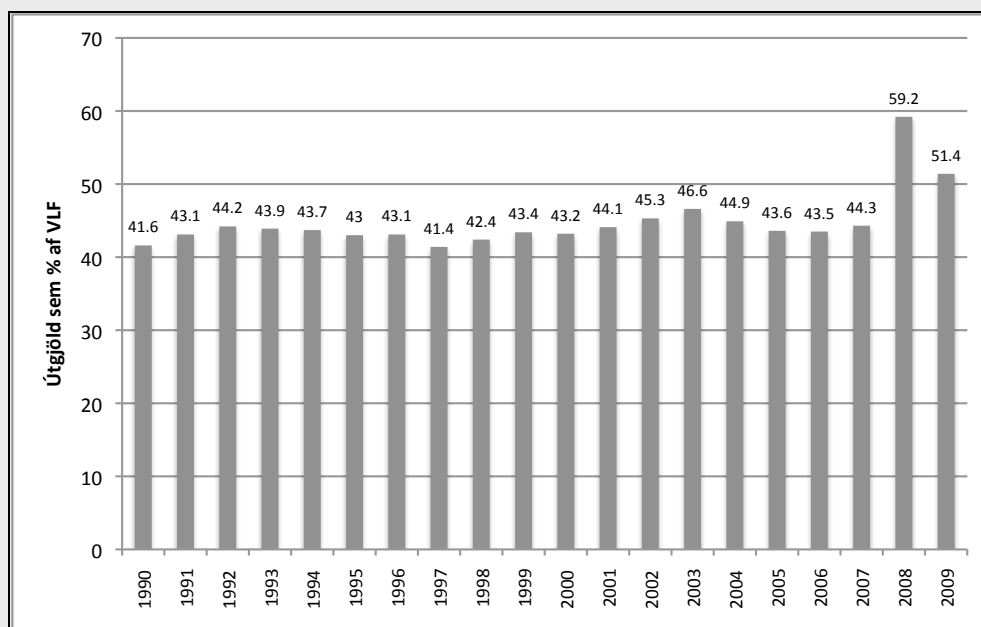
Frændþjóðirnar á Norðurlöndum verja allar meiru en við til málaflokksins, en minnstu munar á Norðmönnum og okkur í þessu sambandi. Íslendingar hafa því frekar litla byrði af velferðarríkinu samanborið við grannríkin. Það er því vægast sagt langsótt að fullyrða að velferðarkerfið sé að “drepa” þjóðina!

Ekki verður velferðarríkinu heldur kennt um hrúnið. Þar er frjálshyggjan nærtækari sökudólgur, eins og lesa má um í nýlegum bókum virtra erlendra fjármálahagfræðinga, eins og Carmen M. Reinhart og Kenneth S. Rogoff (*This Time is Different*), Martin Wolf (*Fixing Global Finance*) og jafnvel hjá áhrifamiklum en iðrandi frjálshyggjumönnum eins og Richard Posner, t.d. í bókinni *Failure of Capitalism*.

Þróttmikið velferðarríki er reyndar afar mikilvægt til að milda höggið sem hrunið og kreppan veita þjóðinni. Velferðarríkið er einmitt ein af ástæðum þess að Ísland virðist vera að fara skár út úr kreppunni, með minni neikvæðar afleiðingar fyrir lífskjör lágtekjufólks, en mörg evrópsk ríki (t.d. Írland, Eistland, Lettland, Litháen, Ungverjaland, Spánn og Grikkland). Þetta kemur t.d. fram í tölum um þróun lífskjara lágtekjufólks á Íslandi 2008-2010 (sjá erindi Stefáns Ólafssonar, “Mikilvægi velferðarríkisins” – www.ts.hi.is), en einnig skiptir miklu máli að atvinnuleysi er minna á Íslandi en í ofangreindum löndum. Velferðarríkið er afar mikilvægur þáttur þeirra lífskjara sem þjóðin vill búa við, eins og fram hefur komið í könnunum á liðnum árum (sjá t.d. Fréttabréf Þjóðmálastofnunar nr. 4, 2009). Niðurskurður í starfsemi velferðarríkisins gæti því orðið enn óvinsælli meðal almennings en hækkun skatta á þá sem hafa meiri greiðslugetu.

Staðan í kreppunni

Þó opinber útgjöld hafi ekki að ráði aukist umfram vöxt þjóðarþúskaþarins á árunum frá um 1990 og fram að hruni eru það ekki sjálfkrafa rök gegn því að skera nú niður útgjöld og hagræða í opinbera geiranum í kreppunni. Fjárhagur ríkisins er einfaldlega svo slæmur að allra leiða þarf að leita til að ná niður hallanum sem fyrst, svo hægt verði að stöðva frekari skuldaféttun og enn hærri vaxtagreiðslur. Mynd 3 sýnir hvernig opinberu útgjöldin tóku stökk með hrininu á árinu 2008, fóru úr 44,3% af VLF í 59,2%.



Mynd 3: Opinber útgjöld í kreppunni, 2008 og 2009, samanborin við fyrri ár (% af VLF).

Stefna núverandi ríkisstjórnar hefur verið að fara blandaða leið skattahækkana og niðurskurðar til að rétta af hallann á fjárlögum. Á árinu 2009 tókst vel að lækka opinberu útgjöldin. Á árinu 2008 var um 1% hagvöxtur en á árinu 2009 dróst þjóðarframleiðslan saman um rúmlega 6,5%. Ef útgjöldin hefðu staðið í stað frá 2008 til 2009 hefði hlutfall útgjaldanna af þjóðarframleiðslu 2009 hækkað stórlega til viðbótar, vegna samdráttar þjóðarframleiðslunnar (deilistofnsins). Reyndin varð önnur, eins og myndin sýnir. Útgjöldin í heild lækkuðu úr 59,2% í 51,4%, þrátt fyrir mikinn samdrátt landsframleiðslunnar 2009. Meira en helmingurinn af aukningu útgjalda hefur þannig gengið til baka á einu ári, en sérstakur aukakostnaður tengdist hruni bankanna á árinu 2008.

Fjárhagsstaða hins opinbera er samt svo erfið að ástæða er til að draga enn frekar úr útgjöldum. Með aukinni skattheimtu samhliða slíkum niðurskurði er þó hægt að hlífa velferðarkerfinu að hluta. Þeir sem vilja ganga lengra í að verja velferðarkerfið og lífskjör þeirra sem á það stóla kjósa frekar að fara skattahækkunarleið en niðurskurðarleið. Hvorugur kostur er þó góður og vandi stjórnvalda því mikill. Blönduð leið skattahækkana og sparnaðar, í jöfnum hlutföllum, virðist skynsamleg við þessar aðstæður, ef markmiðið er að verja velferðarríkið.

Nánari upplýsingar veitir höfundur greinarinnar (olafsson@hi.is). Sjá einnig margvíslegar upplýsingar og talnagögn um þjóðmál á heimasíðu Þjóðmálastofnunar HÍ (www.ts.hi.is).