

Skýrsla OECD um Ísland 2008 Samantekt og tillögur

Útdráttur

Í kjölfar mikilvægra skipulagsbreytinga og erlendra fjárfestingar hefur íslenska hagkerfið gengið í gegnum skeið mikils hagvaxtar sem leiddi af sér umtalsvert innra og ytra ójafnvægi. Þótt nýlega hafi hægt á hagvexti og dregið úr ójafnvæginu hefur aðlögunin verið ójöfn en launaþróun, betri fjármögnunarskilyrði og aðgerðir stjórnvalda kyntu aftur undir eftirspurn og verðbólguþrýstingi á árinu 2007. Hagkerfið er sveigjanlegt en áfram viðkvæmt fyrir viðhorfi erlendra fjárfesta eins og sveiflur í gengi og verði hlutabréfa nýlega eru til marks um. Það er því höfuðverkefni stjórnvalda að endurheimta stöðugleika með því að tryggja að áfram muni draga úr ójafnvægi. Því til viðbótar er nauðsynlegt að efla getu bæði peningamála- og ríkisfjármála- stjórnarinnar til að draga úr sveiflum í hagkerfinu og koma í veg fyrir að meiriháttar ójafnvægi skjóti aftur upp kollinum. Til lengri tíma litið eru horfur á útgjaldaþrýstingi á mörgum sviðum og því er það eitt höfuðverkefna stjórnvalda að endurskoða heilbrigðiskerfið. Þótt opinber fjármál séu á heildina litið í góðu lagi eru heilbrigðismál (sem eru að miklu leyti fjármögnuð af hinu opinbera) uppspretta mikils útgjaldaþrýstings. Heilbrigðisástand er mjög gott, en kerfið er dýrt sem bendir til að auka þurfi hagkvæmni í ráðstöfun fjármuna. Aðalefni þessarar skýrslu er sem hér segir:

Koma þarf fljótt á stöðugleika

- Það þarf að koma skýrt fram að Seðlabankinn hiki ekki við að herða aðhald í peningamálum enn frekar ef nauðsyn krefur til að halda verðbólguvæntingum við verðbólguþrýstingum. Til að styðja við trúverðugleika peningastefnunnar væri það hjálplegt ef aðilar í ríkisstjórn virtu sjálfstæði Seðlabankans við að marka stefnuna.
- Á meðan eftirspurnar- og verðbólguþrýstingur er fyrir hendi er mikilvægt að forðast þensluhvetjandi aðgerðir í ríkisfjármálum. Eftir því sem tók eru á er einnig mikilvægt að stóriðjuþrýstingur verði innleiddur í hægum skrefum. Í öllu falli ættu þær ekki að eiga sér stað án undangengins mats sem bæði er gegnsætt og heildstætt og tekur til kostnaðar og ábata (og innifelur umhverfisáhrif).

Styrkja þarf þjóðhagslega stefnumörkun

- Þegar dregið hefur úr sveiflum í verðbólgu er nauðsynlegt að styrkja rammagerð fjárlaga með því að nota útgjaldaþak á nafnverði til margra ára í samræmi við verðbólguþrýstingum. Innleiða þarf samskonar fjármálaþak fyrir sveitarfélög, með útgjaldatakmörkunum. Þetta myndi auka framlag fjármálastefnunnar til þjóðhagslegs jafnvægis og styrkja hlutdeild stjórnvalda í að ná verðbólguþrýstingum.

- Þegar verðbólga er komin á markmið er æskilegt að laga umgjörð verðbólgu­markmiðsins (svo sem með breytingu á vísitölu markmiðsins).
- Endurskoða þarf Íbúðalánasjóð sem nú skeykir dreifingu fjármuna og dregur úr skilvirkni peningamálastefnunnar og eykur þar með þjóðhagslegt ójafnvægi. Í hið minnsta ætti sjóðurinn að greiða gjald fyrir ríkisábyrgð. Einnig þarf að aðskilja félagsleg markmið sjóðsins og heildsölustarfsemi hans, og nota stefnubeindar tilfærslur til að ná félagslegum markmiðum.

Bæta þarf hagkvæmni í ráðstöfun fjármuna í heilbrigðisgeiranum

- Greiða þarf fyrir aukinni þátttöku einkageirans sem nú nær aðeins yfir fjórðung af þeirri heilbrigðisþjónustu sem fjármögnuð er af hinu opinbera. Opna þarf heilbrigðisgeirann fyrir samkeppni. Þar með yrði skilvirkni aukin og valkostum sjúklinga fjölgað. Huga þarf að aukinni kostnaðarþátttöku sjúklinga til að koma í veg fyrir að samkeppni milli þjónustuaðila, í umhverfi þar sem kostnaður sjúklings er lítill sem enginn, leiði til ofneyslu heilbrigðisþjónustu. Þessar aðgerðir ættu einnig að draga úr þrýstingi á opinber fjármál.
- Styrkja þarf hlutverk ríkisins sem kaupanda heilbrigðisþjónustu, koma þarf á útgjaldaþaki fyrir hið opinbera, gera þarf átak í kostnaðarskilvirkni á helstu þjónustusviðum og koma þarf á verk­­tengdum fjármögnunarleiðum.
- Draga þarf úr notkun á dýrri spítalaþjónustu og auka skilvirkni hennar. Aðgerða er þörf til að minnka hinn mikla kostnað af lyfjum með því að hvetja til notkunar samheitalyfja.

Áratugur mikils hagvaxtar hefur bætt lífskjör en kynt undir ójafnvægi

Þjóðarbúskapur Íslendinga býr við velmegun og sveigjanleika. Þjóðartekjur á mann hafa vaxið tvöfalt hraðar en að meðaltali í OECD-ríkjunum allt frá miðjum síðasta áratug og skipa landinu nú fimmta sæti aðildarþjóðanna, meira en fjórðungi hærrí en meðaltal OECD. Þennan markverða árangur má rekja til þess að efnahagslífið hefur tekið miklum breytingum. Höft hafa verið afnumin og hagkerfið opnað, en það hefur aftur leitt til öflugrar sóknar einkafram­­taks, sem m.a. hefur komið fram í mikilli útrás íslenskra fyrirtækja á erlendri grund. Aukinn hagvöxtur hefur haft í för með sér spennu og ójafnvægi í efnahagslífinu. Aukið frelsi á fjármálamarkaðinum hefur bætt aðgang að lánsfé og lækkað lánakostnað. Það hefur aftur leitt til þess að heildareftirspurn hefur í auknum mæli farið fram úr framleiðslugetu þrátt fyrir verulegan innflutning á erlendu vinnuafli. Því hefur verðbólga og halli á viðskiptajöfnuði aukist hröðum skrefum. Erlendar skuldir eru hinar hæstu innan OECD. Þetta hefur gert efnahagslífið viðkvæmt fyrir breytingum á álitum erlendra fjárfesta, sér í lagi í samhengi við hið brothætta ástand á alþjóðlegum fjármálamörkuðum.

Meginverkefnið á næstunni er að koma á stöðugleika að nýju

Vegna aukins aðhalds efnahagsstefnunnar og loka stóriðjuframkvæmda hægði verulega á hjólum efnahagslífsins og hverfandi hagvöxtur mældist á fyrsta ársfjórðungi 2007. Eftir það lifnaði aftur yfir sökum launaþróunar, betri skilyrða á fjármagnsmarkaði og þensluhvetjandi

stjórnaraðgerða. Eftirspurn tók að aukast á ný og verðbólguþrýstingur um leið. Lækkun tekjuskatts einstaklinga og neysluskatta, aðgerðir sem kynntar höfðu verið með fyrirvara, töfðu fyrir stöðugleika til skemmri tíma, þótt tilgangur skattabreytinganna hefði verið sá að auka skilvirkni. Lánakjör Íbúðalánasjóðs voru einnig bætt skömmu fyrir Alþingiskosningarnar í maí, en voru aftur hert eftir kosningar. Skilyrði á fjármagnsmarkaði versnuðu aftur í kjölfar alþjóðlegs óróa í ágúst 2007, og aðhald í peningamálum var hert enn frekar um haustið þegar verðbólguhorfur versnuðu. Afleiðingin er að nú er búist við hægari gangi efnahagslífsins á næstunni og fram eftir árinu 2009. Á þessu tímabili er ætlað að framleiðslulaki myndist sem ætti að draga úr verðbólgu og færa hana niður að markmiðinu um leið og draga ætti úr halla á viðskiptajöfnuði. Þessi mynd af komandi þróun er þó ekki laus við áhættu og óvissu, m.a. vegna komandi kjarasamninga og viðkvæmni landsins fyrir utanaðkomandi truflunum, eins og skýrt kemur fram í óstöðugleika gengisins. Því er það eitt höfuðverkefni stjórnvalda til skemmri tíma að vinna að minni innri og ytri óstöðugleika.

Peningamálastefnan verður að bera höfuðbyrðina

Verðbólga hefur mælst umfram opinbera 2½% markmiðið allt frá miðju ári 2004. Þótt stefnan í húsnæðismálum hafi grafið undan árangri peningamálastefnunnar (sjá neðar), er hægt að færa rök fyrir því að Seðlabankinn hafi á stundum hikað of mikið við að hækka vexti. Almenningsstengslastefna Seðlabankans hefur batnað mikið. Bankinn gefur nú út vaxtaferil sem er í samræmi við þá ætlun að ná verðbólgu markmiðinu. Eftir á að hyggja er ljóst að peningamálastefnan brást of seint við nýjum upplýsingum og mat á verðbólguhorfum var of bjartsýnt. Peningamálastefnan stóð að mestu í stað 2007 þar til hún fór að herða að síðar á því ári. Þetta endurspeglast í ofmati á hjöðnun umsvifa ásamt óvissu um umtalsverðan niðurskurð í aflaheimildum svo og áhrif af þróun á alþjóðlegum fjármálamarkaði. Frá miðju ári komu fram merki um að eftirspurn heimilanna og verðbólga væri að aukast á ný. Þróunin erlendis hefur orðið til þess að bæði nafnvextir og raunvextir til lengri tíma hafa hækkað upp á síðkastið. Engu að síður er *nauðsynlegt að rekin verði aðhaldssöm peningamálastefna þar til verðbólguvæntingar verða komnar vel í takt við verðbólgu markmiðið*. Þetta hefur úrslitapýðingu til að lágmarka frekari áhrif af launahækkunum eða gengislækkun. *Þá er það hjálplegt að stjórnvöld virði sjálfstæði Seðlabankans í stefnumörkun, en það styður við trúverðugleika og virkni peningastefnunnar.*

Þótt fjármálakerfið hafi staðist erfiðleika markaðarins er nauðsynlegt að fylgjast vel með því

Alþjóðlega lausafjarkreppan hefur aukið óvissu um framvindu efnahagslífsins því markaðir verða líklega sveiflukenndir í fyrirsjáanlegri framtíð. Hingað til hafa íslenskar fjármálastofnanir staðið af sér óróann, þótt aukin áhættufælni hafi hækkað lántökukostnað íslenskra banka. Þótt hraður vöxtur bankanna hafi skapað áhyggjur varðandi fjármálalegan stöðugleika, er það álit lánshæfisfyrirtækja og eftirlitsstofnana að fjármálakerfið sé á heildina litið traust. Álagspróf gefa til kynna að bankarnir búi yfir nægu fjármagni til að standa af sér umtalsverð lánsfjár- og markaðsáfall. Þess ber þó að gæta að slík próf taka ekki óbein áhrif af slíkum áföllum með í reikninginn. Því *verða stjórnvöld að að halda áfram þeirri viðleitni sinni að bæta áhættumat og eftirlit með fjármálakerfinu.*

Stjórn ríkisfjármála ætti að styðja betur við stjórn peningamála

Eftir á að hyggja er ljóst að skattalækkanirnar snemma árs 2007 hafi dregið úr aðhaldi ríkisfjármála of fljótt. Þótt jöfnuður á fjármálum hins opinbera sé enn jákvæður, virðist hann hafa slaknað kringum 2 hundradshluta af VLF árið 2007 (niður í u.þ.b. 4%). Fjárlagafrumvarpið fyrir 2008 ber með sér að afgangurinn minnki enn frekar (niður í um 1% af VLF) þar sem áformað er að útgjöld aukist um 8% að raungildi. Þetta þýðir að fjárfesting hins opinbera mun aukast um fjórðung og fjárfesting ríkissjóðs tvöfaldast. Þessi hraða aukning í útgöldum býður þeirri hættu heim að hagkvæmni í ráðstöfun fjármuna til fjárfestinga minnki og þær verði umfram framkvæmdagetu efnahagslífsins. *Því er æskilegt að draga úr áformum um opinberar fjárfestingar.* Að því marki sem auknum útgjöldum er ætlað að vera til mótvægis gegn niðurskurði aflaheimilda í sjávarplássum virðist fjárfesting í mannauði (svo sem með endurmenntun) vera viðeigandi. *Mikilvægt er að halda aftur af hækkun launakostnaðar í opinbera geiranum í komandi kjarasamningum og forðast ný útgjaldatilefni.*

Ákvarðanir um fjárfestingarverkefni hafa afgerandi þýðingu

Stóriðjuverkefni tengd áli skipta máli, bæði fyrir stöðugleika og velmegun til lengri tíma. Slík verkefni eru að hluta orsök núverandi ójafnvægis og hætta er á að ný slík verkefni hefjist áður en efnahagsjafnvægi er náð. Ný ríkisstjórn hefur lofað að tímasetja slík verkefni þannig að þau samræmist jafnvægi í efnahagslífinu. Hún hefur líka tilkynnt að engin ný stóriðjuverkefni hefjist fyrr en búið er að ganga frá nýju “heildarskipulagi” fyrir framtíðarorkunotkun. Þetta hlé nær samt ekki til verkefna sem þegar hafa hlotið rannsóknarleyfi og önnur leyfi og nær það aðeins til “ósnerts lands”. Jákvætt mat Skipulagsstofnunar gefur til kynna að vinna við eitt verkefni (sem felur í sér fjárfestingu sem samsvarar 10% af landsframleiðslu) geti brátt hafist. Eftir því sem hægt er, *er æskilegt ný stóriðjuverkefni hefjist eftir að jafnvægi hefur aftur komist á í efnahagslífinu.* Það á einnig almennt við að slíkar stórframkvæmdir eru í eðli sínu áhættusamar. Jafnvel þótt þær virðist ábatasamar, geta þær stofnað til talsverðrar skuldaábyrgðar fyrir ríkissjóð. Skortur á gagnsæi gerir ókleift að greina hvort orkufyrirtæki nái inn ásættanlegum arði af notkun náttúruauðæfa, umhverfiskostnaði og þeirri áhættu sem þau taka. *Ekki er ráð að leggja út í nýjar stóriðjuframkvæmdir, þ.m.t. þær sem þegar eru á áætlunarstigi, nema að farið hafi fram gagnsætt heildarmat á kostnaði og afrakstri (þ.m.t. umhverfisáhrif og áhrif á komandi kynslóðir).*

Endurskoða þarf stefnuna í húsnæðismálum

Stefnan í húsnæðismálum hefur valdið óstöðugleika í efnahagslífinu. Betri lánskjör og breytt stefna í fjármögnun Íbúðalánasjóðs, sem er í opinberri eigu, leiddi til samkeppni við einkabanka um miðjan áratuginn. Það leiddi til lækkunar veðlánsvaxta á sama tíma og Seðlabankinn var að reyna að þrengja peningaástandið með hækkun stýrivaxta. Á miðju ári 2006, þegar órói gekk yfir markaðinn og gengið féll hratt, voru lánakjör Íbúðalánasjóðs hert. Það skref var stigið til baka fyrir þingkosningarnar 2007 með ákvörðun stjórnvalda, en sú ákvörðun var fljótlega dregin til baka. *Íbúðalánasjóður þarf að starfa í friði fyrir inngrípum stjórnvalda og á ekki að taka ákvarðanir sem torvelda peningastefnunni að viðhalda stöðugleika.* Í grundvallaratriðum kemur tilvera Íbúðalánasjóðs, sem getur tekið lán á lægri vaxtakjörum vegna ríkisábyrgðar, í veg fyrir jafna samkeppni og bjargar ráðstöfun fjármuna með niðurgreiðslu íbúðafjárfestinga. Endurskoðun á stefnunni í húsnæðismálum má ekki bíða lengur. *Til að gera samkeppniskjör jafnari, væri rétt að ríkisábyrgð á skuldabréfum Íbúðalánasjóðs yrði afnumin*

eða gjald lagt á Íbúðalánasjóð til að standa undir kostnaði ríkisábyrgðarinnar. Hægt er að vinna að félagslegum markmiðum Íbúðalánasjóðs á gegnsærri og hagkvæmari hátt með markmiðsbundnum tilfærslum.

Hægt verður að skoða breytingar á ramma verðból gumarkmiðs þegar stöðugleika hefur verið náð

Verðból gumarkmið Seðlabankans og stefna hans í upplýsingamiðlun er á margan hátt besta mögulega aðferðin á þessu sviði. Engu að síður eru ýmsir þættir í markmiðssetningu bankans sem hægt er að bæta með tímanum til að taka óstöðugleika íslensks efnahagslífs með í reikninginn og hjálpa þannig til við að komast hjá ónauðsynlegum sveiflum í atvinnu og framleiðslu. Vissulega er það svo, að ef leikreglum væri nú breytt, áður en verðból gumarkmiðinu hefur verið náð, gæti það haft neikvæðar afleiðingar. Breytingar á fyrirkomulaginu gætu hins vegar verið til góðs þegar verðból gumarkmiðinu hefur verið náð. Sér í lagi þyrfti að leggja meiri áherslu á verðbólguvæntingar, en þær eru lykillinn að því að hafa áhrif á langtímavexti. *Tilkynningar Seðlabankans ættu að leggja meiri áherslu á mikilvægi verðbólguvæntinga, en þær þurfa ávallt að eiga sér fastan sess, jafnvel þótt verðbólga hviki frá markmiði. Önnur breyting væri einnig æskileg, þ.e. að endurskoða aðferðina sem notuð er við að reikna kostnað við eigið húsnæði í þeirri verðmælingu sem markmiðið byggist á.* Eins og málum er háttað nú, eru veðlánavextir reiknaðir inn í kostnað við eigið húsnæði. Hækkun veðlánavaxta hefur því þau óheppilegu áhrif að kalla á meira aðhald í peningamálum og hækka mælingu verðbólgu. Erfitt verður að nota aðferð leigujafngildis fyrir eigið húsnæði þar eð leigumarkaðurinn á Íslandi er frekar lítill. Samt verður að taka á þessu máli, e.t.v. í samhengi við hliðstæða vinnu í Evrópusamstarfinu. Ef verðmælingunni verður breytt, leiðir það auðvitað til þess að endurskoða verður sjálft verðból gumarkmiðið.

Styrking á umgjörð ríkisfjármála gæti dregið úr hagsveiflum

Ísland hefur stuðst við heildarútgjaldaþak við rammafjárlagagerð frá því snemma á síðasta áratug. Á síðari árum hafa langtímaáætlanir í ríkisfjármálum verið gefnar út með spá og leiðbeiningu um raunvöxt útgjalda. Samt hefur það ekki komið í veg fyrir skrið í útgjaldagrunninum sem hefur takmarkað sveiflujöfnunarhlutverk ríkisfjármálastefnunnar. Því er skýr nauðsyn á að styrkja umgjörð ríkisfjármála. Stjórnvöld viðurkenna nauðsyn þessa og hyggjast leggja tillögur fyrir Alþingi þar að lútandi á vorþingi. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkisendurskoðun hafa mörg ráðuneyti og ríkisstofnanir farið fram úr árlegum fjárveitingum án nokkurra afleiðinga, þrátt fyrir gildandi reglur. Ein ástæða fyrir því er að rammafjárlagagerð er ekki framfylgt yfir fleiri en eitt ár, en það myndi taka á þeim vanda að grunnur fjárveitinga skríði til. Að því marki sem langtímaáætlanir hafa verið til staðar, hafa þær í reynd verið meira í ætt við spá en tæki til að hamla útgjöldum. Þar að auki eru útgjaldamarkmiðin sett fram í heild og leyfa umframeyðslu á hlaupandi verðlagi, oft í tengslum við kjarasamninga. *Ef stjórnvöld myndu færa stjórn ríkisfjármála í þá átt að setja fram útgjaldaþak til lengri tíma á nafnverði fyrir hvert ráðuneyti, myndi það auka útgjaldaaga, sveiflujafnandi áhrif ríkisfjármála og samræmi þeirra við verðból gumarkmiðið. Útgjaldamörk á nafnverði væru í samræmi við verðból gumarkmið Seðlabankans og myndu auka gagnsæi og þar með gera fjármálareglur virkari; einnig myndu þau auka þýðingu hins opinbera markmiðs að hafa hemil á verðbólgu. Æskilegt er að sjálfvirk sveiflujöfnun í tekjum ríkisins fái að halda áfram, en opinber fjárfesting sem tæki virðist vera illa nýtileg til eftirspurnarstjórnunar. Heldur ætti að nota opinbera fjárfestingu til að auka*

hagvaxtarmöguleika þjóðarbúsins. Alþjóðleg sem og íslensk reynsla sýnir að vandamál við tímasetningu og framkvæmdir gera það að verkum að opinber fjárfesting nýtist illa til sveiflujöfnunar. Frekar en að reyna að fínstilla opinbera fjárfestingu við væntar hagsveiflufarfir, ætti að fjárfesta á grundvelli áætlana til nokkurra ára sem byggja á varfærnnum og sjálfstæðum kostnaðar- og ábatagreiningum. *Lækkun beinna skatta í framtíðinni sem telja má æskilega af hagkvæmniáætlunum (en ekki lækkun á óbeinum sköttum) ætti einnig að vera hluti af langtímaáætlun, sem ætti að fela í sér töluleg markmið um tekjujöfnuð ríkissjóðs (svo sem afgang yfir langt tímabil) eða hæfilegt hlutfall opinberra skulda af landsframleiðslu.*

Fjármálareglur ættu einnig að gilda fyrir sveitarfélög

Nauðsynlegt er að styrkja fjármálareglur hjá sveitarfélögum. Sveitarfélög ná yfir þriðjung af heildarútgjöldum hins opinbera og meira en helming af heildarfjárfestingu hins opinbera. Þótt skattþróenta útsvars sveitarfélaganna sé takmörkun háð, hækka fjárveitingar úr Jöfnunarsjóði sjálfkrafa í takt við tekjur ríkissjóðs. Sveitarfélög hafa sýnt enn minna aðhald en ríkið er þau hafa beint óvæntum tekjuauka til útgjalda á uppgangstímum. Ríkið hefur hafið samningaviðræður við sveitarfélög til að mæta þessum vanda. Í skiptum fyrir upptöku þaks á skuldir og raunvöxt útgjalda (þ.m.t. til fjárfestinga) hefur ríkið boðist til yfirtöku skulda og aukinna fjárveitinga til Jöfnunarsjóðsins. *Sömu fjármálareglur ættu að gilda fyrir ríki og sveitarfélög. Með því væri hægt að ná markmiðum í útgjöldum hins opinbera og efnahagslegum stöðugleika.* Sveitarfélög eru mismunandi, sérstaklega hvað varðar samsetningu á íbúum þeirra. Þetta verður að taka með í reikninginn, svo og kostnað sem hlýst af nýjum lögum ríkisins.

Útgjaldaþrýstingur á ríkið krefst þess að heilbrigðiskerfið verði endurskoðað

Þrátt fyrir aukningu á útgjöldum hins opinbera undanfarin ár, eru fjármál hins opinbera í betra lagi en í mörgum öðrum löndum. Opinberar skuldir eru lágar í alþjóðlegum samanburði (þótt ríkið búi við mjög háa skilyrta bakabyrð í alþjóðlegum samanburði) og uppsafnaðar eignir lífeyrissjóða, atvinnuvega og hins opinbera, sem standa að fullu undir lífeyrisskuldbindingum, munu milda áhrif öldrunar þjóðarinnar. Samt er það svo að á sumum sviðum verður útgjaldaþrýstingur mikill, sérstaklega á heilbrigðissviðinu, en þar eru útgjöld að mestu borin uppi af hinu opinbera. Þetta bendir til þess að stjórnvöld eigi að hafa það að markmiði að skila afgangi í rekstri sínum. Útgjöld til heilbrigðismála á mann hafa aukist hraðar en sem nemur meðaltali OECD-landa, og vöxtur heilbrigðisútgjalda hefur farið langt fram úr vexti þjóðartekna á mann. Þótt áætlanir til lengri tíma séu umvafðar töluverðri óvissu, þá benda þær til þess að öldrun þjóðarinnar og kostnaðarþrýstingur á heilbrigðissviði muni ýta útgjöldum hins opinbera til heilbrigðismála í 15% af VLF um miðja þessa öld ef ekki verður gripið til hemjandi aðgerða. Ísland er vissulega auðugt land sem hefur efni á miklum heilbrigðisútgjöldum. En þótt verg landsframleiðsla Íslands á mann sé um fjórðungi ofan við meðaltal OECD-landa, að því gefnu að heilbrigðisútgjöld einkageirans eru lítil, þá eru opinber útgjöld á mann til heilbrigðismála um 40% yfir OECD-meðaltalinu þrátt fyrir hagstæða aldurssamsetningu þjóðarinnar. *Það er nauðsynlegt fyrir stjórnvöld að kanna möguleika á að auka kostnaðarskilvirkni á sviði heilbrigðismála, þar sem útlit er fyrir að útgjöld til heilbrigðismála muni aukast með tilheyrandi afleiðingum fyrir þróun opinberra útgjalda.*

Góð heilsa þjóðarinnar...

Vissulega verður að gæta þess að viðhalda þarf hágæða heilbrigðisþjónustu landsins og hinu öfundsverða heilbrigðisástandi þjóðarinnar. Lífslíkur eru með þeim mestu í heiminum. Barnsdaði er með því lágsta og dauði mæðra við fæðingu nær óþekktur. Íslendingar mega búast við að vera heilbrigðir nær 90% af þeirra (löngu) ævi. Nýlegir vísar um gæði þjónustunnar (t.d. hundradshlutar þeirra sem lifa tiltekna sjúkdóma af og dauðsföll á sjúkrahúsum) eru Íslandi mjög í hag. Hins vegar sýna reynslutölur byggðar á víðtækum heilbrigðisvísam að útgjöld til heilbrigðismála bera vott um minnkandi jaðarafrakstur, og frekari heilsuávinningar gætu kostað mikið. Hins vegar eru horfur á að hægt verði að halda uppi núverandi heilbrigði með minni kostnaði. Þótt landslag og byggðadreifing þjóðarinnar réttlæti e.t.v. fleiri starfsmenn í heilbrigðisþjónustu en meðaltalinu nemur, virðast starfsfólkshlutföll of há í alþjóðlegum samanburði.

... gæti fengist með minni kostnaði

Fyrir hendi eru nokkrir möguleikar til að styrkja kostnaðarskilvirkni heilbrigðisgeirans. Afnema ætti hömlur á þjónustu einkaaðila, en hlutur hans nemur um fjórðungi í heilbrigðisþjónustu sem fjármögnuð er af opinberum aðilum. Opna ætti heilbrigðisgeirann fyrir samkeppni. En þegar þjónustu er úthýst til einkageirans, verða stjórnvöld að búa yfir nauðsynlegri sérfræðisþekkingu og mönnun til að geta sett upp viðeigandi þjónustusamninga og til að fylgjast með árangri. Til að koma í veg fyrir að aukinir valkostir sjúklinga verði til þess að hvetja til eftirspurnar eftir þjónustu, ætti að koma á kostnaðarþátttöku á sviðum þar sem hún er ekki fyrir hendi nú og hún verði endurskoðuð á þeim sviðum þar sem hún hvetur ekki til nægilegs sparnaðar (t.d. á sviði lyfja). Þetta myndi minnka kostnaðarþrýstinginn á hið opinbera. Annar möguleiki er sá að koma upp einskonar dyravarðakerfi þar sem sjúklingum er beint í réttan farveg. Fjármögnun spítala á grundvelli verkefna, en spítalar taka til sín stóran hluta af heilbrigðisútgjöldum á Íslandi, ætti að efla og fylgja fram af varfærni. Verði komið á öfluglu regluverki, myndu greiðslukerfi grundvölluð á unnum verkum hvetja heilbrigðisþjónustuaðila til að halda kostnaði í lágmarki án þess að skaða þjónustu við sjúklinga, svo lengi sem tengt verðlag er rétt sett og haldið er uppi gæðastaðli. Stjórnvöld nýta sér ekki til fulls þann möguleika sem felst í mikilli miðlægrri stýringu til að auka skilvirkni. Greinileg þörf er á forgangsröðun í heilbrigðisútgjöldum sem grundvölluð er á kostnaðar-skilvirknigreiningu á hinum ýmsu sviðum þjónustu. Ríkið verður einnig að nota afl sitt sem aðalkaupandi heilbrigðisþjónustu til að lækka kostnað, með því að beita þrýstingi á kostnað eða færa þjónustu til ódýrari aðila. Endurbætur í þessa veru ættu að ná langt til að útrýma hinum sýnilega skorti á skilvirkni í heilbrigðisþjónustu landsins.

Einnig þarf að beina athyglinni að öðrum sviðum stefnumörkunar

Hægt er að fá meira fyrir peningana á sviði menntunar. Þar sem Ísland eyðir meiru á nemanda en önnur OECD-lönd, eru það vonbrigði að frammistaða í PISA könnunum skuli ekki vera betri. Það sem meira er, þá hefur slíkur árangur dregist aftur úr með tímanum, miðað við OECD-viðmið. Svo sem bent hefur verið á í fyrri skýrslum OECD, *verður stefnan í menntamálum að beinast frekar að gæðum kennara en fjölda þeirra.*

Þessu til viðbótar eru nokkrar undantekningar á hinn almennu leitni til markaðsvæðingar, sérstaklega á sviðum landbúnaðar og orku. Stuðningur við landbúnað er sá hæsti meðal OECD-landa og er þröskuldur í vegi fyrir kerfisbreytingum. *Minnka ætti stuðning við landbúnað til að draga úr hinni þungu byrði á neytendur og skattgreiðendur. Þess í stað ætti að beina sjónum að þeim greiðslum til bænda sem mest skekkja myndina, og draga ætti enn frekar úr markaðsvernd.*

Mest af raforkuframleiðslu landsins er í höndum Landsvirkjunar sem er í ríkiseigu. Orkugeirinn er verndaður fyrir erlendum fjárfestum. *Æskilegt væri að selja orkuframleiðslu Landsvirkjunar, bæði til að jafna möguleika á sviði orkuframvindu og draga úr áhættu skattgreiðenda í tengslum við stóriðjufjárfestingu.* Svo sem fyrr hefur verið vikið að, þá hefur stóriðjufjárfesting markverð áhrif á umhverfið, og útblástur frá álverum er ekki lítill, jafnvel þótt þau noti endurnýjanlega orku. Því *ætti að athuga það vandlega hvort Ísland ætti að krefjast viðbótarundarþága fyrir stóriðju ef samþykki næst fyrir framhaldi á Kyoto bókuninni.*