



Forsætisráðuneytið
Skrifstofa samhæfingar
Lækjargata, 101 Reykjavík

Sent á samráðsgátt

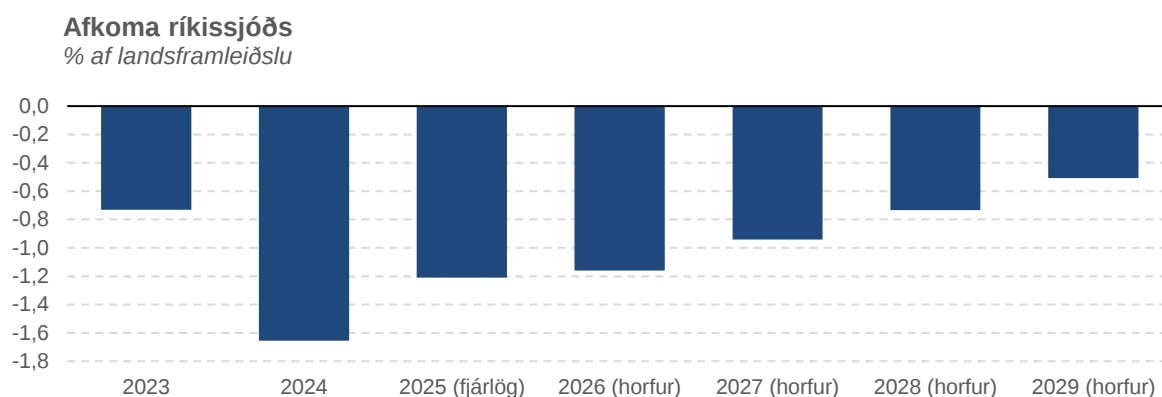
Reykjavík, 23. janúar 2025

Efni: Tillögur Samtaka iðnaðarins varðandi hagsýni í rekstri ríkisins

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) vilja koma á framfæri eftirfarandi ábendingum og tillögum hvað varðar hagræðingu, einföldun stjórnsýslu og stofnanaumgjörð ríkisins, sbr. mál nr. S-1/2025. Samtökin fagna því mjög að það sé forgangsverkefni nýrrar ríkisstjórnar að hagræða, einfalda stjórnsýslu og sameina stofnanir.

Hagsýni í ríkisrekstri og aukin verðmætasköpun haldast í hendur

Rekstrarhalli ríkissjóðs er áætlaður 1,2% af landsframleiðslu á þessu ári. Án breytinga í ríkisrekstri eru líkur á áframhaldandi halla næstu ár, sem gæti ógnað stöðugleika og dregið úr verðmætasköpun. Rekstrarhalli ríkissjóðs er veruleg áskorun, dregur úr getu ríkisins til að bregðast við efnahagslegum sveiflum og eykur skuldsetningu.



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Til þess að markmiði um hallalausan ríkisrekstur verði náð er mikilvægt að saman fari markvissar aðgerðir sem auka hagkvæmni og skilvirkni í rekstri ríkisins og efla verðmætasköpun í atvinnulífinu. Með þeim hætti er hægt að tryggja sjálfbærari ríkisrekstur, lækka skuldir ríkissjóðs og búa í haginn þannig að hægt sé að mæta framtíðar áföllum.

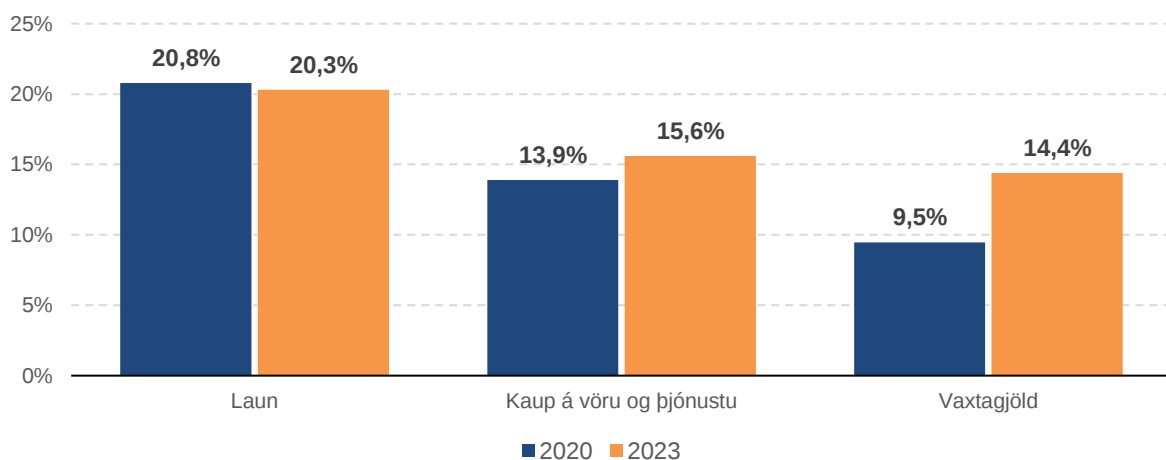
Í aðdraganda síðustu Alþingiskosninga lögðu SI fram 30 tillögur til að auka samkeppnishæfni Íslands undir yfyrskriftinni Hugmyndalandið.¹ Þar var bent á að til að skapa skilyrði fyrir efnahagslegt jafnvægi þarf að leggja áherslu á samkeppnishæfni og aukna framleiðni. Efla þarf framleiðslugetu hagkerfisins og mynda þannig grundvöll þess að saman geti farið aukin verðmætasköpun og stöðugleiki. Aukin verðmætasköpun mun leiða til bættrar stöðu ríkissjóðs en hvert prósent hagvaxtar skilar ríkissjóði um 15 milljörðum króna árlega. Með hagvexti og stöðugleika má snúa rekstrarhalla í afgang, greiða niður skuldir og lækka vaxtagjöld ríkisins sem nema nú um 14% af heildar rekstrarútgjöldum ríkissjóðs, eða um 207 milljörðum króna, og hafa aukist umtalsvert á síðustu árum.

Ísland stendur frammi fyrir áskorunum sem krefjast nýrrar sóknar í verðmætasköpun. Áskoranirnar lúta að stórum hluta að því að framleiðslugeta hagkerfisins hefur ekki vaxið í takti við eftirspurn og vöxt samfélagsins á síðustu árum. Það er jákvætt að ný ríkisstjórn ætli að bregðast við þessum áskorunum með því m.a. að styðja við nýsköpun, fjölga íbúðum, tryggja jafnvægi á húsnæðismarkaði, auka fjárfestingu í samgöngum, auka raforkuöflun, styrkja flutningskerfi raforku og sækja fram í menntamálum. Með forgangsriðun í þágu þeirra þátta sem styrkja framboðslið hagkerfisins má skapa skilyrði fyrir stöðugleika og sjálfbæran hagvöxt. Með umbótum í málaflokkum sem auka samkeppnishæfni landsins bæta stjórnvöld lífsskjör landsmanna.

Hið opinbera þarf að draga úr umsvifum á vinnumarkaði

Umsvif hins opinbera á vinnumarkaði er áhyggjuefni. Launakostnaður er umfangsmikill í ríkisrekstrinum en hann vegur um 20% af heildarútgjöldum ríkissjóðs og nemur um 291 milljörðum króna. Laun og réttindi ríkisstarfsmanna þurfa að þróast í takti við almennan vinnumarkað og það svigrúm sem framleiðnivöxtur og verðmætasköpun hagkerfisins leyfir. Gæta þarf að því að fjölgun opinberra starfsmanna sé ekki umfram vöxt hins almenna markaðar og að kjör opinberra starfsmanna séu ekki betri en gengur og gerist á almennum vinnumarkaði. Sameining ríkisstofnana og aukin skilvirkni í ríkisrekstri dregur jafnframt úr launakostnaði. Ráðast þarf skjótt í aðgerðir sem geta aukið framleiðni í opinberum rekstri. SI

Rekstrarútgjöld ríkissjóðs 2023
Hlutfallsleg skipting heildarútgjalda (%)



¹ <https://www.si.is/hugmyndalandid/>



hvetja stjórnvöld til að taka ábyrgð í þessum efnum og beita sér fyrir heilbrigðum og samkeppnishæfum vinnumarkaði.

Heimild: Hagstofa Íslands

Opinber innkaup

Hið opinbera kaupir vörur, þjónustu og verk fyrir hundruði milljarða króna árlega og hefur því með vali sínu mikil áhrif á markaðinn. Kaup á vörum og þjónustu vega tæplega 16% af rekstrarútgjöldum ríkissjóðs eða um 223 milljörðum króna á ársgrundvelli. Áætlað er að verklegar framkvæmdir af hálfu ríkisins og ríkisfyrirtækja hafi numið a.m.k. 110 milljörðum króna árið 2024. Aukin skilvirkni í opinberum innkaupum felur í sér hagræðingu í rekstri hins opinbera og fyrirtækja á útboðsmarkaði og leiðir til hagkvæmari innkaupa ríkis og sveitarfélaga og ábyrgari ráðstöfunar fjármuna ríkisins. Á undanförunum árum hefur orðið viðhorfsbreyting í þessa átt hjá opinberum kaupendum. Í því samhengi er mikilvægt að opinberir kaupendur hugi tímanlega að þarfagreiningu fyrir þjónustu, vörur og verk til að sporna gegn því að þurfa að auglýsa útboð með skömmum fyrirvara af illri nauðsyn. Mörg tækifæri eru til umbóta bæði með breytingum á íslenskum lögum, sem byggjast á samevrópskri fyrirmynd en hafa að geyma séríslenskar reglur, og við undirbúning og framkvæmd útboða.

Undirbúningur og fyrirsjáanleiki í opinberum framkvæmdum

Greina má tækifæri til úrbóta vegna innkaupa opinberra aðila á framkvæmdum en þar er bættur undirbúningur lykilatriði. Vanda þarf til verka og undirbúa verkefni og útboð betur með aukinni áherslu á hæfilegan undirbúningstíma þátttakenda í aðdraganda útboða, notkun samræmdra og staðlaðra gagna við gerð kostnaðaráætlana, verklýsinga og hæfnikrafna.

Í greiningu SI dags. 20. nóvember 2024 kemur fram að stjórnendur verktakafyrirtækja sem starfa við verklegar framkvæmdir á vegum hins opinbera telja að með auknum fyrirsjáanleika í framkvæmdum, minni sveiflum í umsvifum opinberra framkvæmda á milli ára og nægum undirbúningstíma megi draga úr kostnaði í opinberum framkvæmdum sem nemur tugum milljarða króna.² Um 91% stjórnenda telja að ófyrirsjáanleiki í opinberum framkvæmdum auki kostnað, þ.e. leiði til hærri tilboða í útboðum hins opinbera. Stjórnendur segja að fyrirtæki þeirra gætu boðið nær 11% lægra í opinberar framkvæmdir væri meiri fyrirsjáanleiki til staðar. Um er að ræða miklar fjárhæðir en heildarfjárfestingar í innviðum hins opinbera voru áætlaðar 175 milljarðar króna árið 2024. Um 11% lækkun á þessum kostnaði væri því 19 milljarða króna sparnaður. Af þeirri upphæð nema fjárfestingar ríkis og ríkisfyrirtækja um 110 milljörðum króna og sparnaður því ríflega 12 milljarðar króna.

Hvað telur þú að fyrirtækið þitt gæti boðið mikið lægra í opinberar framkvæmdir í % ef fyrirsjáanleiki í opinberum framkvæmdum væri til staðar?

10,60%

² Greining Samtaka iðnaðarins frá 20. nóvember 2024, „Fyrirsjáanleiki í opinberum framkvæmdum gæti sparað tugi milljarða króna.“ <https://www.si.is/media/eplica-uppsetning/Greining-SI-Fyrirsjaanleiki-i-opinberum-framkvaemdum-20-11-2024.pdf>



Notkun stafrænna lausna við innkaup getur einnig skapað mikið hagræði en jafnframt áskoranir. Grundvallarreglu opinberra innkaupa um jafnræði bjóðenda og gagnsæi þarf að tryggja til að viðhalda trausti á útboðsferlinu. Sérstaklega þarf að gæta að því þegar stafrænar lausnir eru notaðar við opnun tilboða og mikilvægt er að tryggja gagnsæi við slíkar opnanir, þar sem bjóðendum er veitt tækifæri á að vera viðstaddir.

Aukin nýting markaðskannana stuðlar að nýsköpun og vönduðum útboðsskilmálum

Við undirbúning útboða gefst opinberum kaupendum kostur á að auglýsa markaðskönnun og fá þannig endurgjöf frá fyrirtækjum um tillögur að nýjum útfærslum og lausnum. Samtökin telja tækifæri hjá opinberum aðilum til þess að nýta enn betur þessi verkfæri. Þannig má tryggja fullnægjandi undirbúning sem leiðir til vandaðra útboðsskilmála sem taka jafnframt mið af nútímalausnum. Þá auka markaðskannanir jafnframt gagnsæi fyrirtækja um þarfir opinberra kaupenda og styðja við nýsköpun og þróun á þjónustu, vörum og framkvæmdum.

Til að stuðla að hagkvæmari innkaupum þurfa opinberir kaupendur að huga því við gerð útboðsskilmála að stilla kröfum til bjóðenda í hóf. Síauknar kröfur, m.a. um óhófleg gagnaskil í útboðum, valda auknum kostnaði, draga úr möguleikum lítilla og meðalstórra fyrirtækja til að taka þátt og stuðla að fákeppni á markaði. Draga þarf því markvisst úr óhóflegum kröfum til bjóðenda og leita leiða til að auka samkeppni í útboðum enda samfélagslegur ávinningur þess mikill. Við innleiðingu nýrra krafna, til að mynda umhverfiskrafna, þarf að gæta að sömu sjónarmiðum, þ.e. að ekki sé gengið lengra en þörf er á og að markaðnum sé veittur hæfilegur aðlögunartími til að mæta nýjum kröfum opinberra kaupenda. Mestu máli skiptir að ekki séu gerðar óráðvikanlegar kröfur sem óraunhæft er að markaðurinn geti framfylgt, með það fyrir augum að viðhalda heilbrigðri samkeppni. Aukinn fyrirsjáanleiki og samræming milli opinberra kaupenda í þessum efnum væri jafnframt til bóta til að fyrirtæki geti gert áætlanir fram í tímann og t.a.m. fjárfest í nauðsynlegum tækjabúnaði, þjálfað eða ráðið til sín starfsfólk. Að mati samtakanna væri mikil hagræðing í því að allir opinberir aðilar myndu leggja fram áætlanir um innkaup á ársgrundvelli. Slíkar áætlanir myndu auka fyrirsjáanleika og gagnsæi.

Endurmat á opinberum samkeppnisrekstri

Hið opinbera, bæði ríki og sveitarfélög, hefur lengi verið beinn þátttakandi í íslensku atvinnulífi og spannar samkeppnisrekstur þess nokkuð breitt svið, allt frá meðhöndlun úrgangs til fjármálaþjónustu. Tryggja þarf að starfsumhverfi opinberra fyrirtækja í samkeppnisrekstri sé sambærilegt við það sem á við um fyrirtæki á einkamarkaði. Samkeppni við einkaaðila er ýmist stunduð innan einstakra ríkisstofnana eða í sérstökum félögum. Opinberum samkeppnisrekstri fylgja margar áskoranir og hafa þarf sérstakar gætur á að raska ekki samkeppni, til dæmis með skattaundanþágum, hærri launum en á almennum markaði, niðurgreiðslum úr almannasjóðum eða beinum samningum án útboða, svo fátt eitt sé nefnt. Fyrirtæki sem ríki og sveitarfélög reka og bera ótakmarkaða ábyrgð á eru til að mynda undanþegin greiðslu tekjuskatts. Þetta er dæmi um skýra mismunun á stöðu einkaaðila og opinberra aðila á markaði.

Tilvist starfsemi á vegum ríkis eða sveitarfélaga getur án nokkurrar fyrirgreiðslu verið aðgangshindrun sem hefur neikvæð áhrif á samkeppni. Á þetta sérstaklega við þegar um ræðir félög í eigu hins opinbera sem hafa komið sér upp ákveðinni yfirburðastöðu. Ríki og sveitarfélög þurfa að marka sér skýr viðmið um það hvernig fyrirtæki í þeirra eigu starfa á markaði. Í því felst meðal annars að meta reglulega og með heildstæðum hætti þörf fyrir samkeppnisrekstur opinberra aðila, eigendastefnu og hvort að starfsemi fyrirtækisins sé



samfélaginu til hagsbóta. Oft er við það miðað að ríkið starfi á mörkuðum þar sem markaðsbrestur ríkir og tryggja þarf að tiltekin þjónusta eða vara sé tiltæk. Þessi viðmið eru þó ekki einhlít og ljóst að opinberir aðilar starfa á markaði þar sem samkeppni er virk, s.s. við framleiðslu á malbiki og viðhaldi á götulýsingu. SI telja áriðandi að ríkið ráðist í mat, greiningu og endurskoðun á því hvaða sjónarmið búa að baki opinberum samkeppnisrekstri hverju sinni. Teljist opinber rekstur hvorki til nauðsynjaþjónustu né búi öryggissjónarmið að baki ætti ríkið að draga sig úr rekstri.

Sameining stofnana, tilfærsla verkefna og samnýting eigna

Samtökin hafa um árábil talað fyrir mikilvægi hagræðingar og aukinnar skilvirkni í ríkisrekstri með sameiningu opinberra stofnana. Slíkar aðgerðir draga úr sóun sem hlýst af tvítekingu og skorti á samstarfi innan stjórnsýslunnar. Þá eru ótalin jákvæð samræmingaráhrif á stjórnsýsluframkvæmd. Í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar frá árinu 2021 um skipulag og stærðarhagkvæmni kemur fram að árangur hafi náðst á undanförunum áratugum í sameiningu stofnana en enn séu fjölmörg tækifæri til hagræðingar. Margar litlar stofnanir eru starfræktar þar sem liðlega helmingurinn er með færri en 50 starfsmenn, slíkar stofnanir gætu rúmast innan stærri skipulagsheilda hins opinbera. Dæmi um vel heppnaða framkvæmd er sameining Tollstjórans og Ríkisskattstjóra í Skattinn sem fól í sér mikla hagræðingu. Samtökin fögnuðu mjög sameiningu stofnana sem heyrðu undir umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins sem starfar nú sem ný Umhverfis- og orkustofnun. Þá eru jafnframt auðin samlegðaráhrif af tilfærslu verkefna milli stofnana og má þar nefna sem dæmi tilfærslu fasteignaskrár til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Að lokum vilja samtökin benda á að ýmis tækifæri liggja í því að sameina brautir í iðngreinum þvert á skóla og samnýta aðstöðu þeirra betur, t.d. hvað varðar tækjabúnað og húsakynni.

Gullhúðun

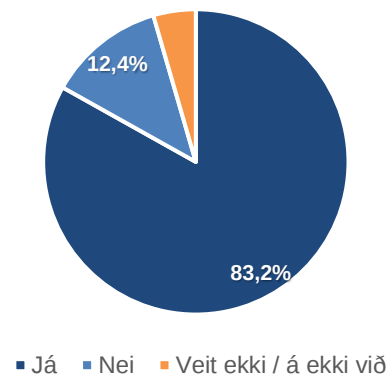
Gullhúðun evrópuregluverks við innleiðingu í íslenskan rétt er kostnaðarsöm fyrir íslenskt samfélag, fyrir almenning, fyrirtæki og hið opinbera. Auknar kröfur til innlendra fyrirtækja fela óhjákvæmilega í sér aukinn kostnað fyrirtækjanna sjálfra og eins kostar aukið eftirlit hins opinbera fjármuni sem betur væri varið í mikilvægari samfélagsþjónustu. Gullhúðun skerðir samkeppnishæfni fyrirtækja hér á landi og dregur þannig úr verðmætasköpun. Gullhúðun leiðir einnig til aukinna umsvifa hjá eftirlitsstofnunum og ríkinu þar sem auknar kröfur eru þá gerðar eða óvissa skapast um regluverk. Þetta leiðir til sóunar á verðmætum og sóunar hjá hinu opinbera. Vitundarvakning hefur orðið um gullhúðun og kostnað vegna hennar og mikilvægt er fyrir stjórnvöld að ráðast í afhúðun regluverks samhliða því að sporna gegn gullhúðun við innleiðingu nýrra tilskipana. Starfshópur um aðgerðir gegn gullhúðun EES-reglna gaf út skýrslu í maí 2024 en þar er að finna fimm tillögur um aðgerðir. Samtökin binda væntingar við að hið opinbera fylgi innleiðingu aðgerðanna eftir í hvívetna og sporni þannig gegn samfélagslega kostnaðarsömum afleiðingum gullhúðunar.



Aukin útvistun felur í sér hagræðingu

Samkeppni einkaaðila við ríki og sveitarfélög birtist meðal annars í harðri baráttu um sérhæft starfsfólk. Einkageirinn á að vera leiðandi í kjarabróun en ekki hið opinbera. Þessu er öfugt farið þar sem laun hafa hækkað í opinbera geiranum umfram laun á almenna markaðnum. Fyrirtæki sem veita sérfræðipjónustu, t.d. einkareknar verkfræðistofur, eiga orðið erfitt með að keppa við opinberar stofnanirnar um starfsfólk. Niðurstöður könnunar Outcome fyrir SI frá árinu 2022 benda til þess að takmarkað framboð af sérmenntuðu starfsfólki muni hamla vexti verkfræðistofa á næstu misserum.³ Hið sama má segja um fleiri greinar iðnaðar. Þetta skerðir möguleika iðnfyrirtækja til vaxtar og þar með vaxtarmöguleika hagkerfisins. Leita þarf markvisst leiða til að minnka samkeppni við einkamarkaðinn um starfsfólk með aukinni áherslu á útvistun. Hið opinbera ætti að líta til aukinnar útvistunar á verkefnum og rekstrarþáttum sem hafa, auk fjárhagslegs ávinnings fyrir ríkið, það að meginmarkmiði að efla samkeppni, auka fjölbreytni og stuðla að nýsköpun í atvinnulífinu.

Telur þú að innhýsing verkefna hjá hinu opinbera hafi dregið úr vexti fyrirtækisins á síðustu 12 mánuðum?



Lokaorð

Samtökin hvetja nýja ríkisstjórn til dáða í þeirri hagræðingarvinnu sem framundan er og leggja áherslu á forgangsriðun aðgerða með hliðsjón af sparnaði. Vísa samtökin til ofangreindra tillagna en hvetja jafnframt hið opinbera til að halda áfram fjárfestingu í stafrænum ferlum, með útboðum, til að stuðla að langtíma hagræðingu í stjórnsýslunni.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka iðnaðarins

Sigurður Hannesson
framkvæmdastjóri

³ Greining Samtaka iðnaðarins „Skortur á vinnuafli og innhýsing verkefna hjá hinu opinbera heftir vöxt verkfræðistofa“: https://www.si.is/media/eplica-uppsetning/Greining-SI_Skortur-a-vinnuafli-og-innhysing-verkefna-hja-hinu-opinbera-heftir-voxt-verkfraedistofa-01-07-2022.pdf