

Útgjöld ríkisins í Norðausturkjördæmi og tekjur ímyndaðs „Norðausturríkis“

Póroddur Bjarnason, prófessor í félagsfræði við Háskólann á Akureyri og
Jón Þorvaldur Heiðarsson, lektor í hagfræði við Háskólann á Akureyri

Útdráttur

Hlutdeild einstakra landshluta í tekjuöflun þjóðarinnar og skipting ríkisútgjalda milli höfuðborgar og landsbyggða eru meðal umdeildustu mála í íslenski byggðaumræðu. Slík umræða endurspeglar ólík viðhorf til félagslegs réttlætis og ólíka hagsmuni íbúa mismunandi landssvæða. Þrátt fyrir harðvítugar deilur um mikla hagsmuni eru rannsóknir á dreifingu ríkisútgjalda eftir landsvæðum af skornum skammti. Í þessari rannsókn er sjónum beint að útgjöldum ríkisins í Norðausturkjördæmi á grundvelli fjárlaga ársins 2011 og viðbótarupplýsinga sem safnað var hjá einstökum stofnunum og ráðuneytum. Niðurstöður sýna að starfsemi ríkisins á Norðurlandi eystra er um 11% minni en mannfjöldi segir til um eða sem nemur rúmlega 74 þúsund krónum á hvern íbúa á ári. Starfsemi ríkisins á Austurlandi er um 23% minni en mannfjöldi segir til um eða sem nemur rúmlega 159 þúsund krónum á hvern íbúa á ári. Á hinn bóginn leggur ríkið til svipaða upphæð til að stuðla að því að þjónusta sveitarfélaga sé sambærileg því sem gerist annars staðar og til að styðja við landbúnað á þessum svæðum. Ef áætlaðar tekjur ríkisins eru bornar saman við útgjöld ríkisins í kjördæminu kemur í ljós að útgjöldin eru hærri sem nemur 625 Mkr eða 1,2% af skatttekjum miðað við fjárlög ársins 2011. Til samanburðar var halli af rekstri íslenska ríkisins skv. fjárlögum 2011 um 7,9% eftir vaxtagreiðslur. Þetta er vísbending um að ímyndað, sjálfstætt „Norðausturríki“ gæti staðið á eigin fótum en til að svara því þyrfti þó mun viðameiri rannsóknir.

Efnisorð: Ríkisútgjöld, ríkistekjur, starfsemi ríkisins.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 9, Issue 1 (155-170)

© 2013 Contact: Póroddur Bjarnason, thoroddur@unak.is

Article first published online June 26th 2013 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórn mála og stjórnsýsla 1. töl. 9. árg. 2013 (155-170) Fræðigreinar

© 2013 Tengiliður: Póroddur Bjarnason, thoroddur@unak.is

Vefbirting 26. júní 2013 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2013.9.1.8>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

State expenditure in the Northeast district and the income of a hypothetical sovereign “Northeastland”

Abstract

The relative share of different regions in state income and the division of state expenditure between the capital and the countryside are among the most divisive issues in Icelandic rural policy discourse. This discourse reflects a diversity of attitudes towards social justice and the different interests of different areas. However, there is very little research into the geographical distribution of state expenditures across regions, despite heated arguments over the substantial interests at stake. This research focuses on state expenditures in the Northeast district of Iceland based on the 2011 state budget and additional information collected among various institutions and ministries. Results show that government activities in the east Northland are 11% less than predicted by population or the equivalent of 74 thousand ISK per inhabitant per year. Government activities in Eastern Iceland are 23% less than predicted by population or the equivalent of 159 thousand ISK per inhabitant per year. Yet the state contributes a similar amount to ensure that municipal services are similar in the Northeast and regions of the country and to support agriculture in the Northeast region. As an independent “Northeast state” the region would have a budget deficit of 625 million ISK or 1,2% of total tax revenues based on current state income and expenditure in the region. In comparison the budget deficit of the Icelandic state was 7,9% after financial costs according to the 2011 state budget. This indicates that a hypothetical, independent “Northeastland” could be viable but further research is needed.

Keywords: State expenditure, state income, state activities.

Inngangur

Í upphafi nítjándu aldar hófst markviss uppbygging Reykjavíkur með skipulögðum flutningi allra helstu menningar- og valdastofnana landsins til þorpsins sem þá taldi rétt um 300 íbúa og var því á stærð við Grenivík eða Djúpvog rúmum tvö hundruð árum síðar. Með þeirri ákvörðun hófst veldisvöxtur þéttbýlisins á suðvesturhorni landsins jafnframt því sem forsendur sköpuðust fyrir þeirri miðstöð stjórnsýslu, fjármála, viðskipta, fjölmiðla, menntunar og menningarstarfs sem Jón Sigurðsson taldi til dæmis eina meginforsendu sjálfstæðrar þjóðar (Þóroddur Bjarnason, 2011). Þannig voru íbúar á núverandi höfuðborgarsvæði orðnir um fjórðungur landsmanna árið 1921 og um helmingur þeirra árið 1961. Í ársbyrjun 2012 var svo komið að nærri tveir af hverjum þremur Íslendingum bjuggu á höfuðborgarsvæðinu en rúmlega þriðjungur utan þess (Hagstofa Íslands, 2012).

Þessi íbúalþróun hefur orðið ýmsum tilefni til þess að lýsa því yfir að „landsbyggðin” sé að hrúni komin, fólksflóttinn til suðvesturhorns landsins sé óstöðvandi og Ísland sé orðið nokkurs konar borgríki. Þannig telur Ágúst Einarsson (2005) til dæmis að saman-

borið við önnur lönd sé landsbyggðin nú þegar nánast horfin. Þá hefur Jón Rúnar Sveinson (2000) lýst því yfir að baráttunni fyrir jafnvægi í byggð landsins sé lokið með ósigri byggðastefnunnar og landsbyggðin verði héðan í frá einungis bakgarður borgríkisins. Slíkar lýsingar á hnignun landsbyggðanna eru þó mjög orðum auknar. Þótt fólksfjölgun á Íslandi hafi að verulegu leyti komið fram á höfuðborgarsvæðinu hefur þróun flestra íslenskra landsbyggða síðastliðna öld einnig einkennst af velmegun, fólksfjölgun og þéttbýlsvæðingu (Þóroddur Bjarnason, 2011). Verulegrar hnignunar gætir helst í strjálbýli og þeim þriðjungi smærri þéttbýliskjarna sem búa við einhæft atvinnulíf, takmarkaða þjónustu og erfiðar samgöngur.

Það er engum efa undirorpið að sú byggðastefna sem mótuð var í upphafi 19. aldar og fólst í eflingu Reykjavíkur sem miðstöðvar landsins var mikilvægur þáttur í framfarasókn íslensku þjóðarinnar á 20. öld (Þóroddur Bjarnason, 2012). Þættir á borð við samþjöppun mannaúðs, opinberrar starfsemi, fyrirtækjarekstrar og fjárfestinga í innviðum nútímasamfélags á einum stað gegndu lykilhlutverki í umskiptum frá bændasamfélagi sjálfsþurftarbúskapar til iðnaðar- og þekkingarsamfélags nútímans. Á sama tíma er ljóst að starfsemi ríkisins og opinber þjónusta í Reykjavík byggðu að verulegu leyti á sköttum íbúa landsbyggðanna sem lengst af störfuðu einkum við frumframleiðslu og afleidda starfsemi og höfðu takmörkuð tækifæri til að nýta sér atvinnutækifæri og þjónustu ríkisins.

Á síðustu árum og áratugum hafa framfarir í samgöngum og samskiptatækni aukið mjög möguleika stjórnvalda til að veita öllum landsmönnum opinbera þjónustu óháð búsetu. Á sama tíma hefur umbylting í menntun, þekkingu og tækni gjörbreytt samfélagsgerð og lífsháttum og skapað áður fjarstæðukennda möguleika á nútímalegri grenndarstjórnsýslu um land allt. Vaxandi krafa skattgreiðenda um að opinber starfsemi og þau störf sem hún skapar séu staðsett í heimabyggð þeirra stangast þannig á við samþjöppun allrar starfsemi og stjórnsýslu ríkisins í Reykjavík. Því má segja að tvískipting landsins í „borg“ og „landsbyggð“ sé á vissan hátt arfleifð aðstæðna og hugsunarháttar 19. og 20. aldar sem engu að síður hefur enn djúpstæð áhrif á opinbera umræðu og stefnumótun nú á fyrri hluta 21. aldarinnar.

Hlutdeild einstakra landshluta í tekjuöflun þjóðarinnar og skipting ríkisútgjalda milli höfuðborgar og landsbyggðanna vítt og breitt um landið eru meðal umdeildustu mála í íslenskri byggðaumræðu. Að hluta til endurspeglar umræðan ólík viðhorf til félagslegs réttlætis og réttinda einstaklinga gagnvart heildinni, en oft virðist hún jafnframt eiga rætur að rekja til ólíkra hagsmuna íbúa mismunandi landssvæða. Þannig hafa íbúar fámennra landshluta eða byggðarlaga oft bent á mikla hlutdeild sinna svæða í útflutningsverðmætum þjóðarinnar (sjá t.d. Austurglugginn, 2012; Bæjarins besta, 2011) en ýmsir hagfræðingar á höfuðborgarsvæðinu lagt áherslu á hagkvæmni þess að auka hlutdeild suðvesturhorns landsins í sjávarútvegi og stóriðju (sjá t.d. Axel Hall o.fl., 2011; Ágúst Einarsson, 2008). Þá virðast mörgum íbúum á höfuðborgarsvæðinu öll hagkvæmnis- og sanngirnisrök lúta að því að efla þjónustu ríkisins fyrir alla landsmenn í Reykjavík og telja það kjördæmapot að dreifa slíkri þjónustu um allt land (sjá t.d. Ólafur Stephensen, 2011). Ýmsum íbúum fjarlægari byggðarlaga finnst á hinn bóginn lítil hagkvæmni eða

sanngirni felast í því að greiða fyrir opinbera þjónustu í mörg hundruð kílómetra fjarlægð (t.d. Dóra Hlín Gísladóttir og Kristinn Hermannsson, 2011).

Grundvöllur velferðarríkisins er sá að þegar ríkisins skuli njóta sameiginlegrar þjónustu eftir þörfum en leggja til sameiginlegra sjóða eftir getu. Séu útgjöld ríkisins skoðuð út frá því sjónarhorni er því eðlilegt að skoða útgjöld á einstökum landsvæðum óháð því hversu mikið þau leggja af mörkum til ríkissjóðs. Hvað bætur til einstaklinga varðar fara t.d. greiðslur elli- og örorkubóta eftir því hversu margir eiga rétt á slíkum bótum og námslán eftir fjölda háskólanema og því háskólanámi sem er í boði á hverju svæði. Með sama hætti fara styrkir til landbúnaðar eftir fjölda og umfangi býla, niðurgreiðsla á húshitun eftir möguleikum til orkunýtingar og framlög úr jöfnunarsjóði eftir stærð og styrk sveitarfélaga. Hins vegar fer landfræðileg skipting ýmissa annarra fjárveitinga ríkisins, svo sem til opinberrar starfsemi, þjónustu og fjárfestinga, eftir pólitískum ákvörðunum Alþingis, ríkisstjórnar og embættismanna ríkisins.

Almennt má búast við því að starfsemi og þjónusta ríkisins sé hlutfallslega dýrari eftir því sem byggðin er dreifðari. Þannig kostar meira að halda uppi sambærilegri heilbrigðisþjónustu, menntun, löggæslu eða samgöngum eftir því sem færri einstaklingar nýta slíka þjónustu. Í umræðum um sparnað í ríkiskerfinu er þetta stundum tekið til marks um að starfsemi og þjónusta í dreifðari byggðum sé óhagkvæm og því eigi að skera hana niður. Sé gengið út frá meginreglum velferðarsamfélagsins virðist hins vegar sönnu nær að leggja þurfi hærri upphæðir til slíkrar þjónustu en mannfjöldi segir til um.

Ákveðin samþjöppun opinberrar starfsemi er óhjákvæmileg og raunar æskileg fyrir þá sem njóta eiga þjónustunnar. Þannig má til dæmis nefna augljóst óhagræði, kostnað og áhættu sem fylgja myndi því að dreifa sérhæfðri lækniþjónustu jafnt og þunnt um land allt. Hins vegar er ekki til einfalt og óumdeilt svar við því hversu mikla áherslu skuli leggja á almenna heilbrigðisþjónustu í héraði eða sérhæfða þjónustu í höfuðborginni, né heldur hvernig skipta skuli fjármunum til vegagerðar milli samgöngubóta sem auka öryggi, styrkja byggðir eða skila arðsemi. Þetta er sá hluti ríkisútgjalda sem einkum skapar störf og bætir þjónustu og hinn almenni skattborgari finnur helst fyrir. Því má segja að búferlaflutningar felist í því að „fólk elti skattana sína“ að því marki sem það sækist eftir nálægð við starfsemi og þjónustu ríkisins í Reykjavík og að nokkru leyti á Akureyri.

1. Gjaldahlutdeild og tekjuhlutdeild einstakra landsvæða

Þrátt fyrir líflegar og stundum harðvítugar deilur um mikla hagsmuni sem hér eru í húfi eru rannsóknir á dreifingu ríkisútgjalda eftir landsvæðum mjög af skornum skammti. Vífill Karlsson (2005) rannsakaði landfræðilegt misræmi milli fjármögnunar og umsvifa ríkisins og afleiðingar þess fyrir landshluta á Íslandi. Hann komst að þeirri niðurstöðu að 27% skatttekna ríkisins en 15% ríkisútgjalda væru tilkomin utan skattaumdæma Reykjavíkur og Reykjaness. Með öðrum orðum yrði næstum önnur hver króna sem íbúar landsbyggðanna greiða í skatta eftir í Reykjavík en hin krónan færi til ríkisútgjalda utan höfuðborgarsvæðisins. Vífill taldi að með þessum tilfærslum á skatttekjum örvaði ríkið jafnframt hagvöxt umtalsvert á Reykjavíkursvæðinu en drægi úr hagvexti utan þess vegna margfeldisáhrifa ríkisútgjalda og einhliða viðskiptatengsla milli þessara svæða.

Svipuð mynd birtist í svari iðnaðarráðherra við fyrirspurn um þróun starfa á vegum ríkisins eftir landshlutum (Alþingi, 2007). Þar kom fram að árið 2005 voru 82% ársverka á vegum ríkisins unnin á höfuðborgarsvæðinu en 18% ársverka utan þess. Það ár voru íbúar höfuðborgarsvæðisins 63% þjóðarinnar en íbúar landsbyggðanna 37%. Því lét nærri að íbúar landsbyggðanna væru með einn ríkisstarfsmann í vinnu í Reykjavík fyrir hvern ríkisstarfsmann í heimabyggð. Í Norðausturkjördæmi voru liðlega þúsund ríkisstarfsmenn árið 2005 en hefðu verið ríflega 2.300 talsins ef þeim hefði verið skipt hlutfallslega jafnt milli landshluta eftir mannfjölda.

Þá benti rannsókn Þórodds Bjarnasonar (2011) til þess að Vestfirðingar nytu aðeins um helming þeirrar starfsemi ríkisins sem fólksfjöldi fjórðungsins segði til um. Sé miðað við 2,24% hlutdeild Vestfirðinga greiði þeir til dæmis um milljarð til menntamála á vegum ríkisins. Þar af færi rúmur þriðjungur til allra menntastofnana á Vestfjörðum, um þriðjungur til annarra menntastofnana utan Vestfjarða og tæpur þriðjungur til LÍN, annarra sjóða og sameiginlegrar þjónustu í menntamálum. Af 217 milljóna framlagi Vestfirðinga til menningarstofnana, félaga og viðburða færi aðeins 34 milljónir eða tæp 16% til slíkrar starfsemi í heimabyggð. Á öðrum sviðum væri skiptingin hins vegar í mun meira samræmi við fólksfjölda. Af liðlega 400 milljóna framlagi Vestfirðinga til löggæslu og dómsmála þjóðarinnar var t.d. áætlað að tæp 96% færu til slíkra verkefna á Vestfjörðum en rúm 4% til annarra svæða.

Helstu takmarkanir þessara niðurstaðna felast í því að byggt er á tiltölulega einföldum gögnum um beina ríkisstarfsemi en ýmsir jöfnunarsjódir, bætur til einstaklinga og styrkir til fyrirtækja og landsvæða eru ekki teknir með í reikninginn. Þótt augljóslega sé mikill meirihluti beinnar starfsemi ríkisins í Reykjavík þarf að taka tillit til þess að ríkið styrkir ýmsa sambærilega starfsemi í öðrum landshlutum. Þannig eru t.d. leikarar í Þjóðleikhúsinu ríkisstarfsmenn en leikarar Leikfélags Akureyrar starfsmenn sjálfstæðs félags sem styrkt er af ríki og sveitarfélagi. Þá er eðli málsins samkvæmt meiri kostnaður við t.d. vegagerð og stuðning við landbúnað í hinum dreifðu byggðum en í borgarsamfélagi suðvesturhornsins.

Þessari rannsókn er ætlað að varpa skýrara ljósi á landfræðilega dreifingu ríkisútgjalda með því að greina nákvæmlega útgjöld og tekjur ríkisins í Norðausturkjördæmi samkvæmt fjárlögum ársins 2011. Í velferðarríki má búast við því að ákveðin starfsemi ríkisins sé samanþjöppuð í tilteknum þjónustukjörnum á þéttbýlum svæðum en jafnframt sé hlutfallslega dýrara að veita þjónustu eftir því sem svæði eru fámennari og vegalengdir meiri. Þannig sé til dæmis sérhæfðari lækniþjónusta veitt á Landspítalanum í Reykjavík en á móti sé almenn heilbrigðisþjónusta dýrari á hvern notanda í dreifðari byggðum. Ekki er hægt að meta ‘eðlilegt’ vægi slíkra þátta með hlutlægum hætti en raunverulegt vægi þeirra má miða við *gjaldahlutdeild* svæðisins eða hlutfall af útgjöldum ríkisins á viðkomandi svæði í samanburði við hlutfall af mannfjölda. Þannig væri slík gjaldahlutdeild í jafnvægi ef 12,3% útgjalda í tilteknum málaflokki væru í Norðausturkjördæmi þar sem 12,3% þjóðarinnar eru búsett. Rétt er að taka fram að í því felst ekki gildisdómur um að slíkt jafnvægi sé „rétt“ eða „sanngjarn“ hlutfall ríkisútgjalda heldur má líta á það sem tiltekinn viðmiðunarpunktur fyrir byggðapólitíska umræðu um slík mál.

Í almennri umræðu um samþjöppun starfsemi ríkisins á höfuðborgarsvæðinu og minni þjónustu þess í einstökum landshlutum hefur sú spurning vaknað hvort landsbyggðirnar séu „byrði“ á höfuðborgarsvæðinu eða öfugt. Þannig hefur því verið fleygt að margvíslegir byggðastyrkir séu langt umfram það sem landsbyggðirnar leggi til sam-eiginlegra sjóða en á móti hefur því verið haldið fram að skattgreiðendur utan höfuðborgarsvæðisins greiði fyrir margvíslega opinbera þjónustu sem þeir geti lítið eða ekkert nýtt sér. Í slíkum vangaveltum felst að grundvallarforsendu velferðarríkisins sé hafnað og krafa gerð um það að skatttekjur tiltekinna landsvæða standi að öllu leyti undir útgjöldum ríkisins á þeim svæðum. Þannig má líta á *tekjublutdeild* svæðisins sem hlutfall af útgjöldum ríkisins á viðkomandi svæði í samanburði við hlutfall af tekjum ríkisins á svæðinu. Það samsvarar því að lítið sé á Norðausturkjördæmi sem sjálfstætt ríki sem greiða þurfi fyrir ríkisútgjöld með tekjum ríkisins innan landsvæðisins. Í því felst vita-skuld hvorki mat á rekstrarhæfni slíks ríkis né tillaga um stofnun þess heldur tiltekin nálgun á spurninguna um hvort Norðausturkjördæmi sé byrði á landinu í heild eða leggi fjármuni til starfsemi ríkisins í Reykjavík.

2. Aðferðir og gögn

Í þessari rannsókn er sjónum beint að útgjöldum ríkisins á Norðurlandi eystra og Austurlandi án Hornafjarðar samkvæmt fjárlagafrumvarpi ársins 2011. Tekjur ríkisins á þessu landsvæði eru einnig áætlaðar. Þannig er fundin áður nefnd tekjublutdeild og útgjalda-hlutdeild landsvæðisins. Útgjöld eru auk þess flokkuð eftir ráðuneytum og tegundum starfsemi. Áætlaður 37,3 milljarða halli ársins 2011 samkvæmt fjárlögum er hluti þessara útgjalda, en ekki er tekið tillit til fjárukalaga ársins 2011. Í mörgum fjárlagaliðum eru sértekjur á móti útgjöldum og því er miðað við nettóútgjöld ríkisins, þ.e. útgjöld umfram tekjur í hverjum fjárlagalið. Skatttekjur ríkisins í kjördæminu eru áætlaðar út frá einstökum tekjulíðum fjárlaga og til þess notað m.a. skattatölfræði Ríkisskattstjóra (2011). Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri (RHA) annaðist gagnaöflun samkvæmt verksamningi við Samtök sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum (Eyþing) og Samtök sveitarfélaga á Austurlandi (SSA).

Greining á útgjöldum fór þannig fram að fyrst var grófaætlað hlutfall hvers fjárlagaliðar sem fór til Norðurlands eystra og Austurlands án Hornafjarðar. Oft er þessi skipting augljós þar sem ýmsir liðir eru alfarið í öðrum landshlutanum, svo sem Menntaskólinn á Akureyri og Menntaskólinn á Egilsstöðum. Aðrir liðir eru augljóslega utan Norðausturkjördæmis, svo sem Menntaskólinn á Ísafirði, Hrafnista í Hafnarfirði eða Landspítalinn í Reykjavík. Margir liðir eru hins vegar blandaðir og var hlutfallið áætlað í hverju tilfelli fyrir sig. Til dæmis var bótum skipt í samræmi við mannfjölda í einstökum landshlutum þegar öðrum upplýsingum var ekki til að dreifa.

Að þessu loknu var öllum 424 útgjaldaliðum fjárlaganna 2011 raðað í einn lista. Efst á listann var settur sá fjárlagaliður sem samkvæmt grófaætluninni var með mestu útgjöldin í Norðausturkjördæmi. Næst var sá liður sem hafði næstmest útgjöldin og svo koll af kalli. Því næst voru 103 efstu fjárlagaliðirnir á þessum lista skoðaðir hver um sig og áætlað eins nákvæmlega og tók voru á hve útgjöld þeirra voru hlutfallslega mikil

í Norðausturkjördæmi. Misjafnlega gekk að fá upplýsingar um landfræðilega dreifingu útgjalda í hverjum lið. Í sumum tilfellum var hægt að sjá upplýsingar um það á netinu, í öðrum tilfellum þurfti að leita upplýsinga með því að óska eftir þeim. Þetta gekk í flestum tilvikum vel. Í einu tilvikinu var áhugaleysi stórrar ríkisstofnunar svo mikið að veita svör að gripið var til þess ráðs að biðja þingmann að bera fram fyrirspurn á Alþingi til að knýja fram upplýsingar. Fyrir utan efstu 103 liðina á listanum stóð eftir 321 liður sem fyrirfram var búist við að lítið eða ekkert kæmi við sögu í Norðausturkjördæmi. Af þessum „minna greindu liðum“ gaf áðurnefnd grófáætlun að 0,6% eða 853 Mkr rynnu til Norðurlands eystra en 0,2% eða 299 Mkr til Austurlands. Til að meta áreiðanleika þessarar grófáætlunar og athuga hvort um kerfisbundið ofmat eða vanmat væri að ræða var dregið úrtak 45 fjárlagaliða úr þessum 321 og þeir skoðaðir nánar hver fyrir sig. Af liðunum 45 voru útgjöld til Norðausturkjördæmis að meðaltali 2% lægri en meðaltalið af ofangreindri grófáætlun liðanna 321 gerði ráð fyrir. Það gefur skýra vísbendingu um að grófáætlunin vanmeti ekki greiðslur til kjördæmisins af minna greindum liðum.

Útgjöld ríkisins eru þó ekki öll bundin tilteknum svæðum en slíkum óstaðsetjanlegum greiðslum má skipta í þrennt. Árið 2011 voru vaxtagreiðslur ríkisins áætlaðar 73.654 Mkr, greiddur fjármagnstekjuskattur ríkisins 2.200 Mkr og greiðslur til útlanda 10.320 Mkr. Fjármagnstekjuskattur sem ríkið greiðir rennur vitaskuld beint aftur í ríkissjóð og því kemur sama upphæð fram í umfjöllun um tekjur ríkisins í Norðausturkjördæmi. Greiðslur til útlanda eru af ýmsum toga en þar má nefna bætur til einstaklinga búsettra í útlöndum, greiðslur til alþjóðastofnana og hjálparstarfs. Þessi útgjöld öll eru kölluð óstaðsetjanleg en þau útgjöld sem er hægt að greina eftir landshlutum eru hér kölluð staðsetjanleg útgjöld.

Tafla 1 sýnir skiptingu 51,6 milljarða útgjalda ríkisins í Norðausturkjördæmi milli æðstu stjórnar ríkisins og málaflokka einstakra ráðuneyta. Líkt og á landsvísu féll rétt tæplega helmingur allra staðsetjanlegra ríkisútgjalda í Norðausturkjördæmi undir málaflokka velferðarráðuneytisins eða um 24,5 milljarðar króna. Þá féllu um 10,2 milljarðar undir málaflokka innanríkisráðuneytisins, 5,6 undir fjármálaráðuneytið, 5,4 undir mennta- og menningarmálaráðuneytið og 3,9 milljarðar undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. Vegna æðstu stjórnar ríkisins og þeirra fimm ráðuneyta sem eftir standa var samanlagt um tveimur milljörðum varið í kjördæminu.

Í eftirfarandi greiningu er jafnframt fjallað um útgjöld ríkisins í Norðausturkjördæmi eftir eðli þeirra. Í fyrsta lagi eru útgjöld ríkisins til opinberrar starfsemi og þjónustu sem almennur skattgreiðandi nýtur í nærumhverfi sínu. Af þeim 220 milljörðum sem íslenska ríkið varði til opinberrar þjónustu og starfsemi skv. fjárlögum 2011 runnu 23,3 milljarðar til Norðausturkjördæmis eða um 45% allra útgjalda ríkisins í kjördæminu. Í öðru lagi er um að ræða fjárfestingar ríkisins sem komið geta íbúum til góða í framtíðinni. Af tæplega 12 milljarða fjárfestingum ríkisins í innviðum féllu aðeins 2,1 milljarðar til í kjördæminu eða um 4% ríkisútgjalda í kjördæminu. Í þriðja lagi eru bætur til einstaklinga sem eru óháðar búsetu en renna til einstakra landssvæða í samræmi við búsetu þeirra sem eiga rétt á slíkum bótum, t.d. vegna aldurs, örorku eða annarra þátta. Af þeim 150,7 milljarða staðsetjanlegu bótum sem fjárlagafrumvarpið gerði ráð fyrir eru áætlaðir 17,5 milljarðar

Tafla 1. Útgjöld ríkisins samkvæmt fjárlögum 2011 eftir ráðuneytum (Mkr.)

	Heildar- útgjöld	Staðsetjanleg útgjöld	Norður-land eystra	Austur- land	Norð-austur- kjördæmi
Æðsta stjórn ríkisins	3.541	3.541	30	7	37
Forsætisráðuneyti	882	869	0	0	0
Mennta- og menn.ráð.	57.134	55.140	4.532	882	5.414
Utánríkisráðuneyti	9.969	5.327	114	1	115
Sjávar- og landbún.ráð.	18.632	18.517	2.787	1.153	3.940
Innanríkisráðuneyti	59.905	59.159	6.287	3.865	10.152
Velferðarráðuneyti	209.390	206.580	19.076	5.417	24.493
Fjármálaráðuneyti	61.606	59.406	4.170	1.411	5.581
Iðnaðarráðuneyti	4.954	4.954	493	338	831
Efnahags- og viðsk.	3.310	3.310	61	55	116
Umhverfisráðuneyti	6.831	6.831	588	314	902
Vaxtagjöld ríkissjóðs	73.654	0	0	0	0
Starfsemi og þjónusta		220.072	17.863	5.422	23.285
Fjárfestingar í innviðum		11.954	944	1.173	2.117
Bætur til einstaklinga		150.671	13.459	4.065	17.524
Styrkir svæða og atvgr.		40.937	5.872	2.783	8.654
Samtals	509.808	423.634	38.137	13.443	51.580

til einstaklinga í Norðausturkjördæmi eða um 34% ríkisútgjalda í kjördæminu. Í fjórða lagi verður fjallað sérstaklega um styrki til einstakra svæða og atvinnugreina. Styrkir til svæða og atvinnugreina voru alls 40,9 milljarðar en af þeim runnu tæplega 8,7 milljarðar til Norðausturkjördæmis eða um 17% ríkisútgjalda í kjördæminu.

Heildartekjur ríkisins á fjárlögum 2011 á rekstrargrunni voru 472.464 Mkr en útgjöld 509.808 Mkr. Það var með öðrum orðum 37.344 Mkr halli á fjárlögum sem samsvorar 7,9% af tekjum ríkisins. Fjárlagahallinn er hér meðhöndlaður sem tekjur til að samانبurður á gjöldum og tekjum verði ekki villandi.

Tekjur ríkisins í Norðausturkjördæmi voru áætlaðar með því að skoða 14 stærstu tekjuliði fjárlaga 2011, samtals 85% af öllum tekjum ríkisins. Í sumum tilfellum er notast við tekjur og gjöld einstaklinga 2011 sem finna má í skattatölfræði á vef Ríkisskattstjóra (2011). Þær tölur eiga við tekjuárið 2010 og eru þær endurstilltar með mannfjöldatölum. Skattatölfræði Ríkisskattstjóra telur raunar sveitarfélagið Hornafjörð til Austurlands og verður að leiðrétta heildartekjur Austurlands án Hornafjarðar sem því nemur. Því er gert ráð fyrir að meðaltekjur séu þær sömu í Hornafirði og á Austurlandi. Jafnframt er tekið tillit til mannfjöldabreytinga sem hafa orðið frá miðju ári 2010 til miðs árs 2011.

Tafla 2 sýnir að tekjur ríkisins á Norðurlandi eystra voru áætlaðar 10.520 Mkr vegna virðisaukaskatts, 15.074 Mkr. vegna skatta einstaklinga og fyrirtækja og 11.322 Mkr vegna annarra gjalda eða samtals 36.916 Mkr. Hluttur Norðurlands eystra í fjárlagahalla er 2.918 Mkr og teljast tekjur landsvæðisins því samtals 39.834 Mkr með hallanum. Á Austurlandi hafi tekjurnar verið tekjurnar 4.277 Mkr vegna virðisaukaskatts, 6.563 Mkr vegna skatta einstaklinga og fyrirtækja og 4.738 Mkr vegna annarra gjalda eða samtals 15.578 Mkr. Hluttur Austurlands í fjárlagahalla er 1.231 Mkr og teljast tekjurnar því samtals 16.809

Tafla 2. Tekjur ríkisins eftir stærstu tekjuliðum ársins 2011 (Mkr.)

Tekjuliður	Tekjur skv. rekstrargrunni	Hlutfall af öllum tekjum	Norðurland eystra	Austurland	Norð-austurkjörd.
Virðisaukaskattur	132.000	27,9%	10.520	4.277	14.797
Tekjuskattur	89.300	18,9%	6.331	2.965	9.296
Tryggingagjald	33.918	7,2%	2.693	1.126	3.819
Atvinnuþryggingargjald	30.594	6,5%	2.429	1.016	3.445
Fjármagnstekjuskattur	24.700	5,2%	1.524	580	2.104
Gjöld á bensín og olíur(1)	22.320	4,7%	2.232	1.134	3.366
Tekjuskattur, lögaðilar	26.400	5,6%	2.096	876	2.973
Áfengisgjald	10.890	2,3%	902	335	1.237
Bifreiðagjöld	6.380	1,4%	621	243	864
Tollar og aðflutningsgjöld	5.392	1,1%	589	169	759
Tóbaksgjald	4.970	1,1%	448	160	608
Eignarskattur einstaklinga	5.210	1,1%	164	33	196
Vörugjald, alm. af innfl.	3.910	0,8%	355	125	481
Gjald vegna Ríkisútvarps	3.730	0,8%	310	122	432
Flutningsjöfnunargjöld	430	0,1%	50	32	82
Aðrar tekjur	72.750	15,4%	5.701	2.416	8.117
Samtals	472.464	100%	36.916	15.578	52.494
Fjárlagahalli	37.344	7,9%	2.918	1.231	4.149
Samtals með fjárlagahalla	509.808	107,9%	39.834	16.809	56.643

Vörugjald af bensíni 5.1.2.1.25. Sérstakt vörugjald af bensíni 5.1.2.1.30. Kolefnisgjald 5.1.2.1.32. Olíugjald 5.1.2.1.33.

Mkr með hallanum. Heildartekjur ríkisins í Norðausturkjördæma eru samkvæmt þessu áætlaðar 52.494 Mkr en með fjárlagahallanum 56.643 Mkr.

3. Niðurstöður

Hér eru útgjöld ríkisins í Norðausturkjördæmi greind með hliðsjón af mannfjölda og skatttekjum ríkisins. Annars vegar er litið til gjaldahlutdeildar Norðurlands eystra og Austurlands án Hornafjarðar sem þess hlutfalls af heildarútgjöldum ríkisins sem samsvarar mannfjölda á þeim svæðum. Slík nálgun er í samræmi við það að Norðausturkjördæmi sé hluti velferðarríkisins Íslands þar sem allir eiga jafnan rétt á þjónustu hins opinbera. Hins vegar er tekjuhlutdeild skoðuð sem þeir beinu skattar og gjöld sem ríkið innheimtir á þessum landsvæðum. Sú nálgun samsvarar því að litið sé á Norðausturkjördæmi sem sjálfstætt ríki sem greiða þurfi fyrir ríkisútgjöld með tekjum ríkisins innan landsvæðisins.

3.1 Gjaldahlutdeild í velferðarríki

Íbúar Norðausturkjördæmis frá Siglufirði til Djúpavogs voru 39.212 talsins að meðaltali árið 2011 eða 12,3% þjóðarinnar (Hagstofa Íslands, 2012). Þar af voru íbúar Norðurlands eystra 19.012 eða 9,1% en íbúar Austurlands án Hornafjarðar 10.200 eða 3,2% þjóðarinnar. Gjaldahlutdeild kjördæmisins árið 2011 telst því vera 12,3% af öllum útgjöldum ríkisins eða 62.655 Mkr. Samkvæmt því er hlutdeild íbúa kjördæmisins í vaxta-
gjöldum ríkissjóðs 9.052 Mkr en 1.539 Mkr í öðrum óstaðsetjanlegum útgjöldum. Stað-
setjanleg gjaldahlutdeild Norðausturkjördæmis var því 52.064 Mkr samkvæmt fjárlögum ársins 2011.

Þegar litið er til staðsetjanlegra útgjalda má sjá af töflu 3 að útgjöld forsætisráðuneytisins og æðstu stjórnar ríkisins voru 37 Mkr í Norðausturkjördæmi en hefðu verið 542 Mkr ef staðsetjanlegum útgjöldum væri dreift á alla landshluta í samræmi við fólksfjölda. Útgjöld þessara stofnana í Norðausturkjördæmi teljast því vera -505 Mkr lægri en gjaldahlutdeild landsvæðisins segir til um. Með öðrum orðum skiptist hlutdeild Norðausturkjördæmis í rekstri þessara stofnana í 37 Mkr útgjöld innan kjördæmisins og 505 Mkr útgjöld utan þess.

Tafla 3. Útgjöld ríkisins og gjaldahlutdeild Norðausturkjördæmi samkvæmt fjárlögum 2011 (Mkr.)

	Metin útgjöld	Gjalda- hlutdeild	Mismunur	Hlutfall
Staðsetjanleg eftir fjárlagalið				
Æðsta stjórn ríkisins	37	435	-398	-92%
Forsætisráðuneyti	0	107	-107	-100%
Mennta- og menningarmálaráð.	5.414	6.776	-1.362	-20%
Utanríkisráðuneyti	115	654	-539	-83%
Sjávarút- og landbúnaðarráð.	3.940	2.276	1.664	73%
Innanríkisráðuneyti	10.152	7.270	2.882	40%
Velferðarráðuneyti	24.493	25.388	-895	-4%
Fjármálaráðuneyti	5.582	7.301	-1.719	-24%
Iðnaðarráðuneyti	831	609	222	36%
Efnahags- og viðskiptaráðuneyti	115	407	-291	-72%
Umhverfisráðuneyti	901	840	61	7%
Samtals	51.580	52.064	-484	-1%
Staðsetjanleg eftir tegund				
Starfsemi og þjónusta	23.284	27.046	-3.762	-14%
Stofnkostnaður	2.117	1.470	647	44%
Bætur til einstaklinga	17.524	18.517	-993	-5%
Styrkir til svæða og atvinnugr.	8.655	5.031	3.624	72%
Samtals	51.580	52.064	-484	-1%
Óstaðsetjanleg útgjöld				
Vaxtagjöld ríkissjóðs	9.052	9.052	0	0%
Önnur óstaðsetjanleg útgjöld	1.539	1.539	0	0%
Samtals	10.591	10.591	0	0%
Útgjöld alls	62.171	62.655	-484	-1%

Af fjárlagalið fjármálaráðuneytis voru útgjöld í Norðausturkjördæmi -1.719 Mkr undir gjaldahlutdeild (-24%) og útgjöld mennta- og menningarmálaráðuneytisins voru -1.362 Mkr undir slíkri hlutdeild (-20%). Þá voru útgjöld utanríkisráðuneytisins -539 Mkr (-83%) undir hlutdeild kjördæmisins í mannfjölda þjóðarinnar en efnahags- og viðskiptaráðuneytið -291 Mkr (-72%) undir slíkri gjaldahlutdeild. Fjárlagaliðir velferðarráðuneytis voru nálægt pari á Norðurlandi eystra en -1.193 Mkr (-18%) undir gjaldahlutdeild Austurlands. Fyrir kjördæmið í heild er þessi stærsti þáttur í útgjöldum ríkisins því -895 Mkr eða

-4% undir gjaldahlutdeild. Samanlögð útgjöld ríkisins vegna æðstu stjórnar ríkisins og þessara 6 ráðuneyta í Norðausturkjördæmi voru því 5.311 Mkr lægri en gjaldahlutdeild kjördæmisins.

Hins vegar voru útgjöld sem falla undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið 1.664 Mkr (+73%) yfir gjaldahlutdeild Norðausturkjördæmis og útgjöld innanríkisráðuneytis 2.882 Mkr (+40%) yfir slíkri hlutdeild. Þá voru útgjöld iðnaðarráðuneytis 222 Mkr (+36%) hærri en hlutdeild kjördæmisins í heildarmannfjölda og útgjöld umhverfisráðuneytisins 61 Mkr (+7%) yfir slíkri gjaldahlutdeild. Samanlögð útgjöld ríkisins vegna málaflokka þessara fjögurra ráðuneyta voru því 4.829 Mkr hærri en gjaldahlutdeild Norðausturkjördæmis. Þegar öll staðsetjanleg útgjöld eru lögð saman eru ríkisútgjöld í Norðausturkjördæmi því aðeins 484 Mkr eða -1% undir gjaldahlutdeild kjördæmisins.

Sé litið til tegunda staðsetjanlegra útgjalda kemur í ljós umtalsverður munur. Starfsemi og þjónusta ríkisins er -3.762 Mkr eða -14% undir hlutdeild og bætur til einstaklinga -993 Mkr eða -5% undir gjaldahlutdeild kjördæmisins. Hins vegar er stofnkostnaður í Norðausturkjördæmi 647 Mkr umfram gjaldahlutdeild eða +44% og munar þar mest um vegagerð í Vopnafirði. Þessir þrjú þættir eru því -4.108 Mkr undir hlutdeild Norðausturkjördæmis. Styrkir til svæða og atvinnugreina eru hins vegar 3.624 Mkr yfir gjaldahlutdeild kjördæmisins. Þar skýrist af hærri framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (1.970 Mkr umfram gjaldahlutdeild) og stuðningi ríkisins við landbúnað í Norðausturkjördæmi (1.890 Mkr umfram gjaldahlutdeild).

Þegar allt er talið eru útgjöld ríkisins í kjördæminu því sem fyrr segir aðeins 484 Mkr eða um -1% undir gjaldahlutdeild svæðisins. Íbúar svæðisins njóta hins vegar minni þjónustu ríkisins sem nemur 96 þúsund krónum á hvern íbúa á ári eða um 384 þúsund krónum á hverja fjögurra manna fjölskyldu í Norðausturkjördæmi. Á hinn bóginn leggur ríkið til svipaða upphæð til þess að annars vegar tryggja að þjónusta sveitarfélaga í kjördæminu sé sambærileg því sem gerist annars staðar og hins vegar til að styðja við landbúnað í kjördæminu. Fyrir almennan íbúa kjördæmisins má því gera ráð fyrir því að þjónusta sveitarfélaga sé sambærileg því sem gerist annars staðar á landinu en þjónusta ríkisins um -14% minni en meðaltal landsins.

3.2 Tekjur og gjöld „Norðausturríkis“

Til þess að meta tekjuhlutdeild Norðausturkjördæmis má ímynda sér kjördæmið sem sjálfstætt ríki, „Norðausturríki“ sem eigi landamæri að „Suðvesturríki“ annars vegar á Tröllaskaga austan Skagafjarðar og hins vegar við Þvottáskriður á mörkum Djúpavogshrepps og sveitarfélagsins Hornafjarðar. Þar byggju um 39.212 þúsund manns eða um 79% af íbúafjölda Færeyja, 68% af íbúafjölda Grænland eða 83% af íbúafjölda Íslands árið 1801. Skuldauppgjör slíks aðskilnaðar væri flókið en t.d. mætti reikna hlutdeild svæðisins í eignum ríkisins á móti hlutdeild svæðisins í skuldum þess. Hér er þó farin sú einfalda leið að gera ráð fyrir því að Norðausturríki geri engar kröfur til eigna íslenska ríkisins utan svæðisins og taki ekki á sig neinar skuldir ríkisins. Jafnframt sé þetta ímyndaða ríki eigandi allra auðlinda í hafi og á landi en þurfi á móti að standa fyrir margvíslegri þjónustu ellegar greiða fyrir þá þjónustu sem veitt væri annars staðar frá. Þannig væri

ímyndað Norðausturríki í svipuðum aðstæðum og Ísland var þegar það fékk sjálfstæði frá danska ríkinu og sem nágrennar þess á Grænlandi og í Færeyjum standa nú frammi fyrir í sjálfstæðisbaráttu sinni.

Tafla 4. Útgjöld og tekjur Norðausturríkis samkvæmt fjárlögum 2011 (Mkr.)

	Norðurland eystra	Austurland	Norðaustur-kjördæmi
Útgjöld			
Starfsemi og þjónusta	17.862	5.422	23.284
Stofnkostnaður	944	1.173	2.117
Bætur til einstaklinga	13.459	4.065	17.524
Styrkir til svæða og atvinnugreina	5.872	2.783	8.655
Óstaðsetjanleg útgjöld	1.138	401	1.539
Samtals	39.275	13.844	53.119
Tekjur			
Virðisaukaskattur	10.520	4.277	14.797
Tekjuskattur	6.331	2.965	9.296
Aðrar tekjur	20.065	8.336	28.401
Samtals	36.916	15.578	52.494
Tekjur-útgjöld			
Norðausturríki	-2.359	1.734	-625
Hlutfall af tekjum	-6,4%	11,1%	-1,2%

Eins og sjá má af töflu 4 var „Norðausturríki“ rekið með lítilsháttar halla á árinu 2011 ef einungis er litið til skatttekna og útgjalda íslenska ríkisins þar. Þannig voru beinar tekjur ríkisins á svæðinu 52.494 Mkr en staðsetjanleg og óstaðsetjanleg útgjöld án vaxtagreiðslna metin 53.119 Mkr skv. fjárlagafrumvarpi ársins 2011. Því var hallinn fyrir kjördæmið í heild um -625 Mkr eða -1,2% af tekjum. Á Norðurlandi eystra er hallinn -2.359 Mkr eða -6,4% en á Austurlandi er afgangur 1.734 Mkr eða 11,1% af tekjum. Til samanburðar er halli af rekstri íslenska ríkisins skv. fjárlögum 2011 um -7,9% eftir vaxtagreiðslur.

4. Umræða

Í Norðausturkjördæmi í heild er starfsemi og þjónusta ríkisins tæplega -3,8 milljörðum minni en hlutdeild mannfjölda segir til um, þar af rúmlega -2,1 milljörðum minni á Norðurlandi eystra en -1,6 milljarði minni á Austurlandi. Sé litið til einstakra liða kemur í ljós að útgjöld til almennrar starfsemi og þjónustu í Norðausturkjördæmi eru í mörgum tilvikum svipuð eða nokkru lægri en hlutdeild mannfjöldans segir til um. Af öllum útgjöldum til heilbrigðismála stendur hlutdeild kjördæmisins til dæmis að fullu undir 11,9 milljarða útgjöldum ríkisins til þeirra mála og leggur hátt í milljarð til viðbótar til heilbrigðismála á landsvísu utan kjördæmisins.

Í öðrum tilvikum eru útgjöld til almennrar starfsemi og þjónustu þó langt undir hlutdeild kjördæmisins. Þannig má til dæmis nefna að miðað við 2,6 milljarða framlag ríkisins til Ríkisútvarpsins ætti gjaldahlutdeild Norðausturkjördæmis að vera rúmlega 320

milljónir. Kostnaður stofnunarinnar í kjördæminu er hins vegar í raun áætlaður tæplega þriðjungurinn af þeirri upphæð. Því má segja að greiðendur útvarpsgjalds í kjördæminu greiði alla starfsemi stofnunarinnar og leggi til viðbótar ríflega tvöfalda þá upphæð til starfseminnar annarsstaðar, aðallega í Reykjavík. Séu áætlaðar milljarðs tekjur vegna auglýsinga teknar með í reikninginn skekkist þessi mynd enn frekar og útgjöld RÚV teljast aðeins fjórðungur af hlutdeild kjördæmisins.

Starfsemi og þjónusta ríkisins á sviði samgöngumála er helsta undantekningin frá þessu almenna mynstri, en um 26% slíkra útgjalda Vegagerðarinnar og um 18% útgjalda vegna flugvalla og flugþjónustu falla til í kjördæminu. Alls er það um 1,3 milljörðum umfram hlutdeild kjördæmisins í mannfjölda. Til viðbótar var vegagerð í Vopnafirði helsta ástæða þess að fjárfestingar ríkisins í kjördæminu voru um 600 Mkr umfram hlutdeild þess í mannfjölda árið 2011. Þá voru styrkir til svæða og atvinnugreina 3.624 Mkr yfir gjaldahlutdeild kjördæmisins. Það skýrist af framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og stuðningi ríkisins við landbúnað í Norðausturkjördæmi.

Það er grundvallarforsenda velferðarríkisins að allir þegnar þess leggi til sameiginlegra sjóða eftir getu en njóti þjónustu og stuðnings ríkisins eftir þörfum. Út frá því sjónarmiði er starfsemi ríkisins á Norðurlandi eystra um 11% minni en mannfjöldi segir til um eða sem nemur rúmlega 74 þúsund krónum á hvern íbúa á ári. Með sama hætti er starfsemi ríkisins á Austurlandi (utan Hornafjarðar) um 23% minni en mannfjöldi segir til um eða sem nemur rúmlega 159 þúsund krónum á hvern íbúa á ári. Á hinn bóginn leggur ríkið til svipaða upphæð til þess annars vegar að stuðla að því að þjónusta sveitarfélaga sé sambærileg því sem gerist annars staðar og hins vegar til að styðja við landbúnað á þessum svæðum. Því má segja að þokkalegt jafnvægi sé milli tekna og útgjalda ríkisins en almennir skattgreiðendur fái á hinn bóginn talsvert minna fyrir skattana sína í Norðausturkjördæmi en á höfuðborgarsvæðinu.

Sé hins vegar litið svo á að hver landshluti eigi aðeins rétt á opinberum útgjöldum í samræmi við skatttekjur sem þar eru innheimtar mætti hugsa sér Norðausturkjördæmi sem sjálfstætt „Norðausturríki“. Þar byggju tæplega 40 þúsund manns eða um 80% af íbúafjölda Færeyja á svæðinu frá Tröllaskaga austan Skagafjarðar að Hvalnesskriðum norðaustan Hornafjarðar. Því ríki tilheyrðu auðlindir lands og sjávar norðaustan og austan, þar með taldar orkuauðlindir, fiskimið og hugsanlegar olíulindir, sem og vegakerfið, hafnir og núverandi fasteignir íslenska ríkisins á svæðinu. Allar aðrar eignir og skuldir íslenska ríkisins væri Norðausturríki hins vegar óviðkomandi.

Tekjur slíks Norðausturríkis hefðu samkvæmt þessum niðurstöðum verið 52,5 milljarðar á árinu 2011. Tekjur Norðurlands eystra voru 6 milljörðum undir meðaltali landsins en tekjur Austurlands 0,5 milljörðum yfir því meðaltali. Hvað Norðurland eystra varðar munar hér mest um lægri tekjuskatt, trygginga- og atvinnuþryggingagjöld og fjármagnstekjuskatt. Ef kjördæmið væri sjálfstætt ríki sem hvorki ætti tilkall til eigna íslenska ríkisins utan kjördæmamarka né bæri ábyrgð á skuldum íslenska ríkisins eru vísbendingar um að það gæti staðið á eigin fótum. Miðað við tekjur og útgjöld ríkisins í Norðausturkjördæmi 2011 væri halli á tekjum og útgjöldum um -625 Mkr eða -1,2% af skatttekjum.

Þar af væri halli Norðausturlands -2.359 Mkr en afgangur Austurlands 1.734 Mkr, en þessi munur skýrist af hærri skatttekjum á Austurlandi. Til samanburðar var halli af rekstri íslenska ríkisins skv. fjárlögum 2011 um -7,9% eftir vaxtagreiðslur.

Slíkir útreikningar taka hvorki tillit til kostnaðar Norðausturríkis af þeirri þjónustu sem Norðausturkjördæmi nýtur nú í Reykjavík án sérstaks endurgjalds né tekna Norðausturríkis af auðlindum orku og lífríki svæðisins. Þeir taka ekki heldur tillit til þess að ýmis viðbótarútgjöld myndu leggjast á sjálfstætt Norðausturríki en hlutdeild þess í núverandi styrkjum til landsvæða og óstaðsetjanlegum kostnaði íslenska ríkisins kæmi þar á móti. Loks taka þeir ekki tillit til þess að margföldunarhrif af sjálfstæði og aukinni starfsemi ríkisins kæmi fram í auknum skatttekjum. Til að fá skýrari mynd af því hvort þetta landsvæði gæti staðið undir sér sem sjálfstætt ríki þyrfti því að gera viðameiri rannsóknir, sérstaklega á því hversu mikið þetta ímyndaða ríki þyrfti að greiða fyrir þjónustu sem það er nú að fá utan „landamæranna“. Það er nánast útilokað að reikna þetta dæmi til enda af nokkurri vissu en þessi einfalda samantekt tekna og útgjalda ársins 2011 sýnir að Norðausturkjördæmi er við núverandi aðstæður langt frá því að vera baggi á ríkis-sjóði Íslands.

Fyrri rannsóknir hafa bent til þess að íbúar landsbyggðanna fái allt að helmingi minni starfsemi og þjónustu ríkisins fyrir skattana sína en íbúar höfuðborgarsvæðisins (Víf-ill Karlsson, 2005; Þóroddur Bjarnason, 2011). Þær niðurstöður sem hér hafa verið kynntar bera eitt kjördæmi saman við landsmeðaltal og eru því ekki sambærilegar við þessar fyrri rannsóknir. Þá getur reynst varasamt að yfirfera þessar niðurstöður beint og alhæfa út frá þeim hver starfsemi ríkisins sé í öðrum landshlutum eða í landsbyggðunum í heild. Akureyri er langstersta byggðarlagið utan suðvesturhornesins og starfsemi ríkisins þar er ekki dæmigerð fyrir aðra þjónustukjarna landsbyggðanna. Þá eru tekjur og útgjöld á Austurlandi með nokkuð sérstökum hætti vegna mikilla stóriðjuumsvifa. Á sunnanverðu Vesturlandi, vestanverðu Suðurlandi og Suðurnesjum má búast við hlutfallslega minni þjónustu og starfsemi ríkisins vegna nálægðar við höfuðborgina, en um leið er slík þjónusta og starfsemi í seilingarfjarlægð fyrir skattgreiðendur. Á norðanverðu Vesturlandi, Vestfjörðum, Norðurlandi vestra og austanverðu Suðurlandi eru hins vegar ekki sterkar þjónustumiðstöðvar og fjarlægðir til slíkra miðstöðva oft miklar. Því má búast við því að á þessum landsvæðum sé hlutfall ríkisútgjalda mun óhagstæðara en í Norðausturkjördæmi.

Til þess að fá hugmynd um hvernig þessar niðurstöður ríma við fyrri niðurstöður má þó áætla muninn á landsbyggðakjördæmum og höfuðborgarsvæðinu. Þar sem starfsemi og þjónusta ríkisins er mun meiri á Akureyri en í öðrum byggðarlögum utan höfuðborgarsvæðisins mætti ganga út frá því að önnur landsbyggðakjördæmi líkist fremur Austurlandi að þessu leyti. Samkvæmt því væri starfsemi og þjónusta ríkisins í landsbyggðunum samtals 20% undir landsmeðaltali og höfuðborgarsvæðið þar með 13% yfir landsmeðaltali. Að þeirri forsendu gefinni njóta íbúar Norðurlands eystra 27% minni starfsemi og þjónustu ríkisins en íbúar höfuðborgarsvæðisins. Fyrir Austurland og aðrar landsbyggðir væri þetta hlutfall hins vegar 47% sem er sambærilegt við fyrri niðurstöður rannsókna á þessu sviði.

Nokkrar takmarkanir eru ennfremur á þessari greiningu sem hafa ber í huga. Hún byggir á fjárlögum ársins 2011 sem bera skýr merki aðhaldsaðgerða eftirhrunsáranna og landfræðileg dreifing tekna og útgjalda kynni að vera með öðrum hætti á velmegunartímum. Þá endurspeglar fjárlög vilja ríkisvaldsins en veruleikinn kann að vera með nokkuð öðrum hætti. Í greiningunni er þannig hvorki tekið tillit til fjárukalaga eða annarra frávika frá samþykktum fjárlögum. Einnig reyndist erfitt að fá upplýsingar hjá einstaka stofnun um landfræðilega skiptingu útgjalda. Ennfremur er rétt að hafa í huga að rannsóknin beinist að starfsemi ríkisins í tilteknum landshlutum en ekki er reynt að meta hversu mikil þjónusta er sótt til annarra landshluta eða annarra landa. Loks er hvorki reynt að meta margfeldisáhrif af starfsemi ríkisins né heldur hversu hátt hlutfall af útgjöldum rennur til kaupa á þjónustu utan kjördæmisins.

Hér hefur verið gengið út frá því að ákveðið jafnvægi felist í því að hlutfall mannfjöldans sé það sama og hlutfall útgjalda á tilteknu landsvæði. Það er þó rétt að halda því til hags að starfsemi og þjónusta ríkisins er hlutfallslega dýrari eftir því sem byggðin er dreifðari. Því kostar meira að halda uppi sambærilegri heilbrigðisþjónustu, menntun, löggæslu eða samgöngum eftir því sem færri einstaklingar nýta slíka þjónustu á svæði af tiltekinni stærð. Í umræðum um sparnað í ríkiskerfinu er þetta stundum tekið til marks um að starfsemi og þjónusta í dreifðari byggðum sé óhagkvæm og því sé eðlilegt að skera hana niður. Sé hins vegar gengið út frá meginreglu velferðarsamfélagsins um að þjónusta sé veitt eftir þörfum virðist hins vegar sönnu nær að leggja þurfi hlutfallslega meira til slíkrar starfsemi og þjónustu á fámennari svæðum.

Loks er beinn samanburður á tekjum og útgjöldum háður ákveðnum takmörkunum. Þannig eru umtalsverð margfeldisáhrif af útgjöldum ríkisins í Reykjavík. Þar má nefna margvíslega þjónustu einkaaðila við ríkisstofnanir, útgjöld ríkisstarfsmanna, samþjöppun íbúa og fyrirtækja í nálægð við stjórnsýsluna og mikilvæga þjónustu ríkisstofnana. Sjálfstætt Norðausturríki hefði þannig umtalsverðar beinar tekjur sem nú falla til á höfuðborgarsvæðinu. Á hinn bóginn væru útgjöld vegna þjónustu sem íbúar, fyrirtæki og stofnanir í Norðausturkjördæmi sækja nú til Reykjavíkur án sérstaks endurgjalds. Frekari rannsóknir gætu varpað ljósi á útkomu þess reiknisdæmis.

Loks er rétt að hafa í huga að ímyndað Norðausturríki hefði væntanlega full yfirráð yfir fiskimiðum frá Eyjafirði að Álftafirði, endurnýjanlegum orkugjöfum á svæðinu og hugsanlegum olíulindum norðaustur af landinu. Þá er ólíklegt að Norðausturríkismenn myndu niðurgreiða framleiðslu landbúnaðarafurða til sölu í Suðvesturríki eða öðrum löndum. Auðlindagjöld og aðrar tekjur af nýtingu auðlinda svæðisins gætu því augljóslega staðið undir umtalsvert meiri opinberri þjónustu en íslenska ríkið veitir nú í Norðausturkjördæmi.

Heimildir

Alþingi. 2007. Svar iðnaðarráðherra við fyrirspurn Björns Vals Gíslasonar og Þuríðar Backman um störf á vegum ríkisins. 135. löggjafarþing 2007-2008. Þingskjal 387 – 160. mál.

Alþingi. 2012a. Svar mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn Kristjáns Þórs Júlíussonar um dagskrár- og framleiðslukostnað Ríkisútværpsins. 140. löggjafarþing 2011-2012. Þingskjal 987 – 596. mál.

- Alþingi. 2012b. Svar mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn Kristjáns Þórs Júlíussonar um kostnað Ríkisútvarpsins vegna launa o.fl. 140. löggjafarþing 2011-2012. Þingskjal 1146 – 597. mál.
- Austurglugginn, 2012. Mótmaeli og samhygð landsbyggðarinnar að skila árangri? http://www.austurglugginn.is/index.php/Frettir/Frettir/Motmaeli_og_samhugur_landsbyggdarinnar_ad_skila_arangri_
- Axel Hall, Daði Már Kristófersson, Gunnlaugur Júlíusson, Sveinn Agnarsson og Ögmundur Knútsson. 2011. Greinargerð um hagræn áhrif af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða samkvæmt þingskjali 1475. Reykjavík: Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið.
- Bæjarins besta, 2011. Skilningsleysi á mikilvægi landsbyggðarinnar fyrir hagkerfið. <http://bb.is/?PageID=26&NewsID=161973>
- Dóra Hlín Gísladóttir og Kristinn Hermannsson. 2011. Efnahags- og samfélagsleg áhrif fyrirhugaðs niðurskurðar á Heilbrigðisstofnun Vestfjarða. Grasrótarhópur á norðanverðum Vestfjörðum.
- Erna Bjarnadóttir. 2010. Hagtölur Landbúnaðarins 2010. Reykjavík: Bændasamtök Íslands.
- Hagstofa Íslands. 2011. Neysla og verð ýmissa vörutegunda. <http://hagstofan.is/Hagtolar/Verdlag-og-neysla/Neysla-og-verd-ymissa-vorutegund>, sótt 15. desember 2011.
- Hagstofa Íslands. 2012. Meðalmannfjöldi eftir sveitarfélagi, kyni og aldri 1998-2011 - Sveitarfélagaskipan 1. janúar 2012. <http://www.hagstofan.is/Hagtolar/Mannfjoldi/Sveitarfelog>, sótt 15. júní 2012.
- Landlæknisembættið. 2011. Umfang reykinga. Reykjavík: Landlæknisembættið.
- Ólafur Stephensen. 2011. Tími óvinsælda. Fréttablaðið 9. október 2010.
- Ríkisskattstjóri. 2011. Tekjur og gjöld einstaklinga 2011. http://www.ríkisskattstjori.is/stadtolar/skrar/141_2011.pdf, sótt 15. desember 2011.
- Umferðarstofa. 2011. Upplýsingatorg, tölfraði. <http://www.umferdarstofa.is/Apps/WebObjects/US.woa/wa/dp?id=958>, sótt 15. desember 2011.
- Vífill Karlsson. 2005. Um landfræðilegt misræmi á milli fjármögnunar og umsvifa hins opinbera og afleiðingar þess fyrir landshluta á Íslandi. Borgarnes: Calculus ehf.
- Þóroddur Bjarnason. 2010. Hefur landsbyggðin efni á Reykjavík? Háskólaþing Vestfjarða, 22. október 2010.
- Þóroddur Bjarnason. 2011. Fólksfjölgun á landsbyggðinni? Þjóðarspejillinn 2011, ritstj. Ása Guðný Ásgeirsdóttir, Helga Björnsdóttir og Helga Ólafs. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Þóroddur Bjarnason. 2012. Bygðastefna til framtíðar. Bygðastofnun, sótt 7. október 2011. http://www.bygðastofnun.is/is/page/bygðastefna_til_framtidar/