

# Norðausturkjördæmi eða Norðausturríki?

Ríkisútgjöld og tekjur ríkisins á  
Austurlandi og Norðurlandi eystra

Póroddur Bjarnason prófessor

Jón Þorvaldur Heiðarsson lektor

*Kynningarfundur Eyþings  
Hótel KEA, 20. nóvember 2012*

## Bakgrunnur verkefnisins

Verkefni þetta er unnið að frumkvæði landshlutasamtakanna í Norðausturkjördæmi, þ.e. Eyþings (Sambands sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum) og SSA (Sambands sveitarfélaga á Austurlandi). Aðdragandi þess er sá að innan stjórnar Eyþings var til umræðu hvernig útgjöldum ríkisins væri háttað á Norðurlandi eystra. Formaður stjórnarinnar, Bergur Elías Ágústsson, lagði til að unnið yrði verkefni með það að markmiði að komast að því hversu miklu af skattfé ríkisins er aflað og hve mikið af því er nýtt í Norðausturkjördæmi. Komið var á samstarfi við SSA. Í framhaldinu var leitað til Þórodds Bjarnasonar sem aftur leiddi til þess að fleiri komu að verkefninu. Þannig gerðu Eyþing og SSA samning við RHA (Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri) um gagnaöflun og úrvinnslu. Vinna við frekari úrvinnslu gagna, túlkun niðurstaðna og ritun þessarar skýrslu var unnin sem hluti af starfsskyldum höfunda sem akademískra starfsmanna Háskólans á Akureyri.

Hlutdeild einstakra landshluta í tekjuöflun þjóðarinnar og skipting ríkisútgjalda milli höfuðborgar og landsbyggðanna vítt og breitt um landið er eitt umdeildasta málið í íslenskum byggðamálum. 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 bent á mikla hlutdeild sinna svæða í útflutningsverðmætum þjóðarinnar en ýmsir hagfræðingar á höfuðborgarsvæðinu lagt áherslu á hagkvæmni þess að auka hlutdeild suðvesturhorns landsins í sjávarútvegi og stóriðju. Þá virðast mörgum íbúum á höfuðborgarsvæðinu öll hagkvæmnis- og sanngirnirök lúta að því að efla þjónustu ríkisins fyrir alla landsmenn í Reykjavík og telja það kjördæmapot að dreifa slíkri þjónustu um allt land. Íbúum fjarlægari byggðarlaga finnst á hinn bóginn lítil hagkvæmni eða sanngirni felast í því að greiða fyrir opinbera þjónustu í mörg hundruð kílómetra fjarlægð.

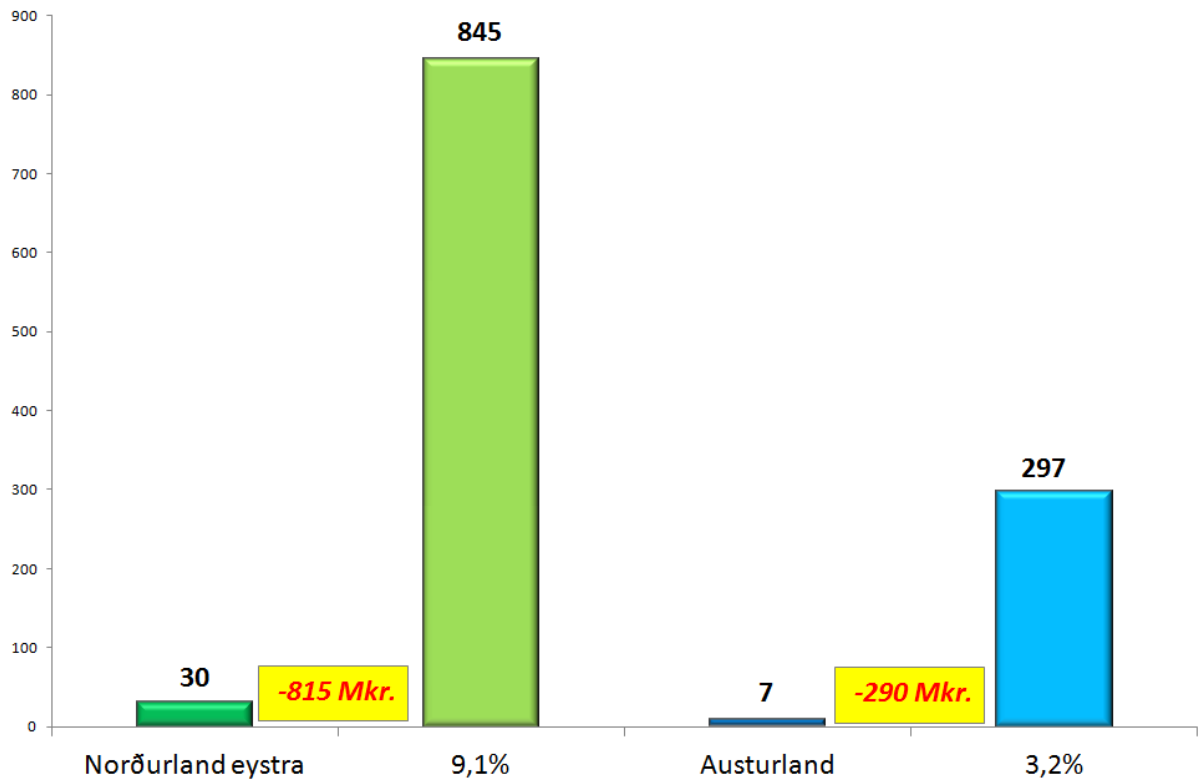
Það er grundvallarforsenda velferðarríkisins að allir þegnar þess leggi til sameiginlegra sjóða eftir getu en njóti þjónustu og stuðnings ríkisins eftir þörfum. Sé litið svo á að einstök landsvæði eigi með sama hætti að njóta starfsemi ríkisins óháð skatttekjum mætti leggja hlutfall af mannfjölda til grundvallar greiningunni. 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 fá 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 til skýringar 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 milli Djúpavogshrepps og sveitarfélagsins 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. Miðað við staðbundin útgjöld til opinberrar starfsemi og þjónustu, fjárfestingar í innviðum, bóta til einstaklinga og styrkja til svæða og atvinnugreina væri 914 Mkr eða 2% afgangur af rekstri þessa „ríkis“. Að meðtöldum óstaðsettum útgjöldum öðrum en vaxtagreiðslum væri fjárlagahalli þessa ríkis hins vegar um -625 Mkr eða -1,2% af skatttekjum. Til samanburðar var halli af rekstri íslenska ríkisins skv. fjárlögum 2011 um -7,9% eftir vaxtagreiðslur.

## Útgjöld til opinberrar starfsemi og þjónustu

Samkvæmt fjárlögum 2011 voru 220 milljarðar króna áætlaðir til opinberrar starfsemi og þjónustu á vegum einstakra ráðuneyta og æðstu stjórnar ríkisins. Þar af runnu 23,3 milljarðar til Norðausturkjördæmis. Um 52% þeirra féllu undir velferðarráðuneytið, 21% undir innanríkisráðuneytið en 20% undir mennta- og menningarmálaráðuneytið. Starfsemi og þjónusta sem féllu undir málaflokka allra annarra ráðuneyta og æðstu stjórn ríkisins voru því um 7% slíkra útgjalda í kjördæminu. Hér á eftir verður fjallað nánar um útgjöld vegna opinberrar starfsemi og þjónustu ríkisins í einstökum málaflokkum.



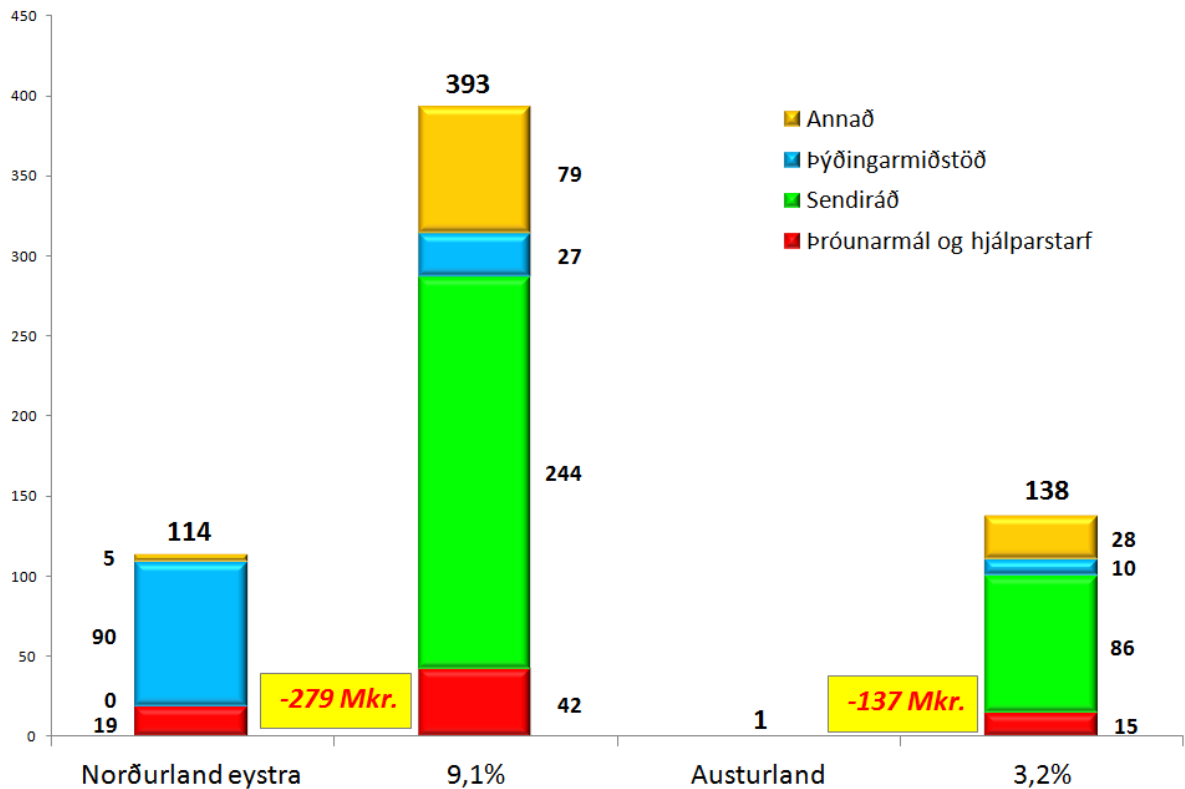
**Mynd 1**

**Æðsta stjórn ríkisins, forsætisráðuneyti og aðalskrifstofur ráðuneyta**

Til æðstu stjórnar ríkisins teljast forsetaembættið, Hæstiréttur, ríkisstjórn, Alþingi, stjórnlagapening, saksóknari Alþingis, umboðsmaður Alþingis, og Ríkisendurskoðun. Til viðbótar eru hér tekin með útgjöld vegna forsætisráðuneytisins og aðalskrifstofa annarra ráðuneyta. Samtals eru staðsetjanleg útgjöld vegna æðstu stjórnar ríkisins og yfirstjórnar stjórnarráðsins 9.285 Mkr. Engin regluleg starfsemi af þessu tagi er í Norðausturkjördæmi en þar sem gert er ráð fyrir tvöfaldri búsetu þingmanna og ráðherra utan höfuðborgarsvæðisins er hluti launa þingmanna og ráðherra hér reiknaður sem útgjöld í kjördæminu.

Mynd 1 sýnir að miðað við mannfjölda væri hlutdeild Norðurlands eystra í þessum útgjöldum 845 Mkr en hlutdeild Austurlands 297 Mkr. Í raun voru útgjöldin 30 Mkr á Norðurlandi eystra og 7 Mkr á Austurlandi, samtals 37 Mkr í Norðausturkjördæmi eða 0,4% af þessum útgjöldum.

Nánari umfjöllun um útgjöld til æðstu stjórnar ríkisins og, forsætisráðuneytis og aðalskrifstofa ráðuneytanna má finna í kafla 3.1 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*.



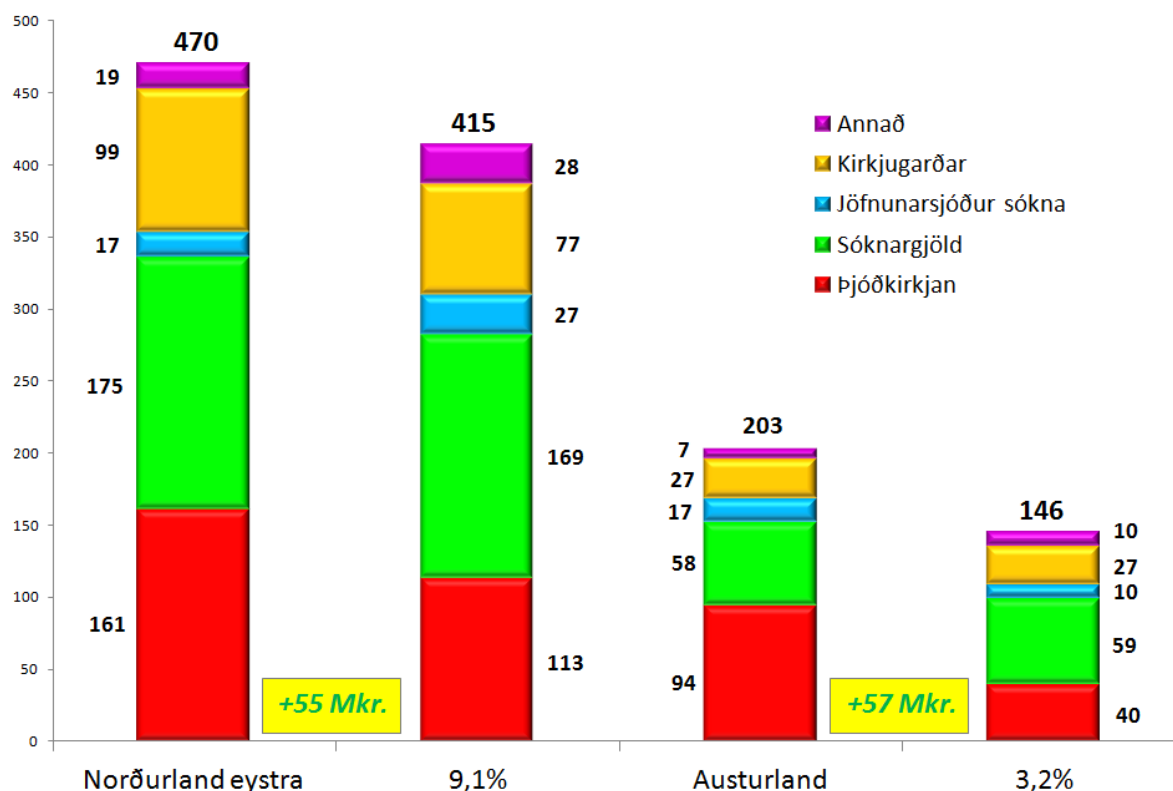
**Mynd 2**

### Útgjöld til utanríkismála sem staðsetjanleg eru innanlands

Til opinberrar starfsemi og þjónustu á sviði utanríkismála voru samkvæmt fjárlögum ársins 2011 ætlaðar 8.958 Mkr. Þar af eru 4.317 Mkr áætlaðar til starfsemi innanlands. Mismunurinn er fé sem ráðuneytið ráðstafar til útlanda og er hér skilgreint sem óstaðsetjanleg útgjöld. Litið er svo á að umsvif sendiráða hér á landi komi á móti kostnaði við sendiráð Íslands erlendis. Útgjöld til sendiráða erlendis séu því í raun staðsetjanleg í Reykjavík í formi samsvarandi útgjalda erlendra ríkja vegna sendiráða þeirra á Íslandi.

Mynd 2 sýnir að samtals var 114 Mkr ráðstafað á Norðurlandi eystra og 1 Mkr á Austurlandi, en það samsvarar samtals 2% af staðsetjanlegum framlögum ríkisins vegna utanríkismála. Munar þar mest um 90 Mkr útgjöld vegna útibús þýðingarmiðstöðvar utanríkisráðuneytisins á Akureyri. Innlendir kostnaður vegna þróunar- og hjálparstarfs er hlutfallslega lítill í kjördæminu og annar innlendir kostnaður vegna utanríkismála er hverfandi.

Nánari umfjöllun um útgjöld til utanríkismála má finna í kafla 3.4 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*.

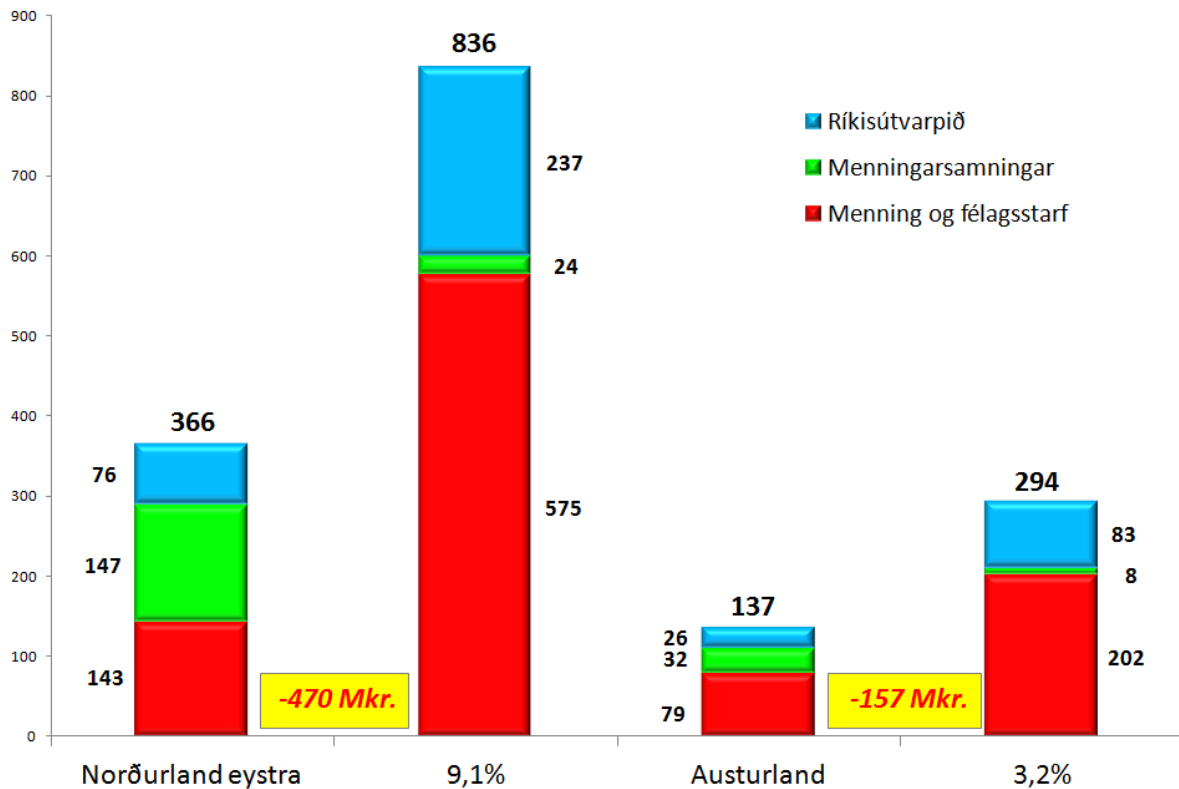


**Mynd 3**  
**Staðsetjanleg útgjöld til trúamála og kirkjugarða**

Til opinberrar starfsemi og þjónustu sem tengjast trúmálum og kirkjugörðum eru ætlaðar 4.558 Mkr samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2011. Stærstu liðirnir eru annars vegar bein framlög til Þjóðkirkjunnar og hins vegar sóknargjöld sem dreifast til trúfélaga í samræmi við fjölda safnaðarmeðlima.

Mynd 3 sýnir að á Norðurlandi eystra eru áætlaðar 470 Mkr til þessara mála en 203 Mkr á Austurlandi, samtals 673 Mkr í Norðausturkjördæmi. Það eru 14,8% af heildarframlögum ríkisins til málaflokksins. Eins og sjá má eru útgjöld Þjóðkirkjunnar um 52 Mkr meiri á Norðurlandi eystra og 54 Mkr meiri Austurlandi en mannfjöldi segir til um. Það endurspeglar væntanlega hlutfallslega dýrari þjónustu í fámennari og dreifðari byggðum landsins. Hins vegar er dreifing sóknargjalda nálægt hlutfalli mannfjölda sem hlýtur að koma niður á starfsemi annarra trúfélaga í kjördæminu samanborið við þéttbýlli landsvæði.

Nánari umfjöllun um útgjöld til trúamála og kirkjugarða má finna í kafla 3.7 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*.



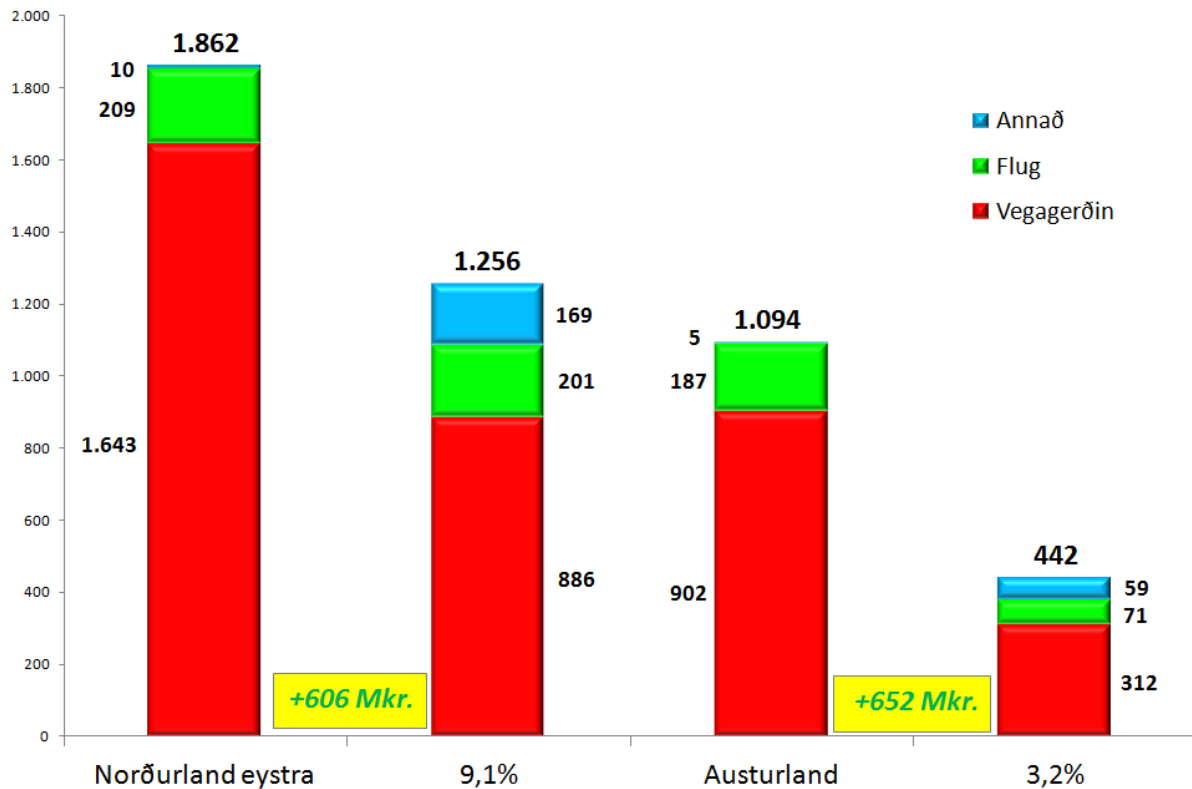
Mynd 4

#### Staðsetjanleg útgjöld til menningar, félagsstarfs og fjölmiðlunar

Útgjöld ríkisins til opinberrar starfsemi og þjónustu á sviði menningar, fjölmiðlunar og félagsstarfs voru 9.545 Mkr samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2011, þar af voru 9.190 Mkr staðsetjanlegar. *Ríkisútvarpinu* voru ætlaðar 2.963 Mkr á fjárlögum 2011 en auk framlags frá ríkinu fær stofnunin tekjur af auglýsingum. Til menningarsamninga og allrar annarrar staðsetjanlegrar menningarstarfsemi og félagsstarfs runnu alls 6.227 Mkr samkvæmt fjárlögum ríkisins.

Tafla 4 sýnir að miðað við mannfjölda eru útgjöld íbúa í Norðausturkjördæmi til menningar, félagsstarfs og fjölmiðlunar um 1.130 Mkr. Af þeirri upphæð er 503 Mkr varið í Norðausturkjördæmi eða 5,5% af staðsetjanlegum framlögum ríkisins. Þótt menningarsamningar dragi úr misvægi í beinum framlögum ríkisins til menningarstarfs og félagsstarfs er langt frá því að þeir brúi bilið. Samanlögð framlög ríkisins til slíkra þátta í Norðausturkjördæmi voru 401 Mkr skv. fjárlögum 2011 en hefðu verið 809 Mkr ef miðað hefði verið við mannfjölda. Því má segja að skattgreiðendur í kjördæminu greiði 408 Mkr til miðlægrar menningar og félagsstarfs á höfuðborgarsvæðinu.

Nánari umfjöllun um útgjöld til menningar, fjölmiðlunar og félagsstarfs má finna í kafla 3.3 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*.



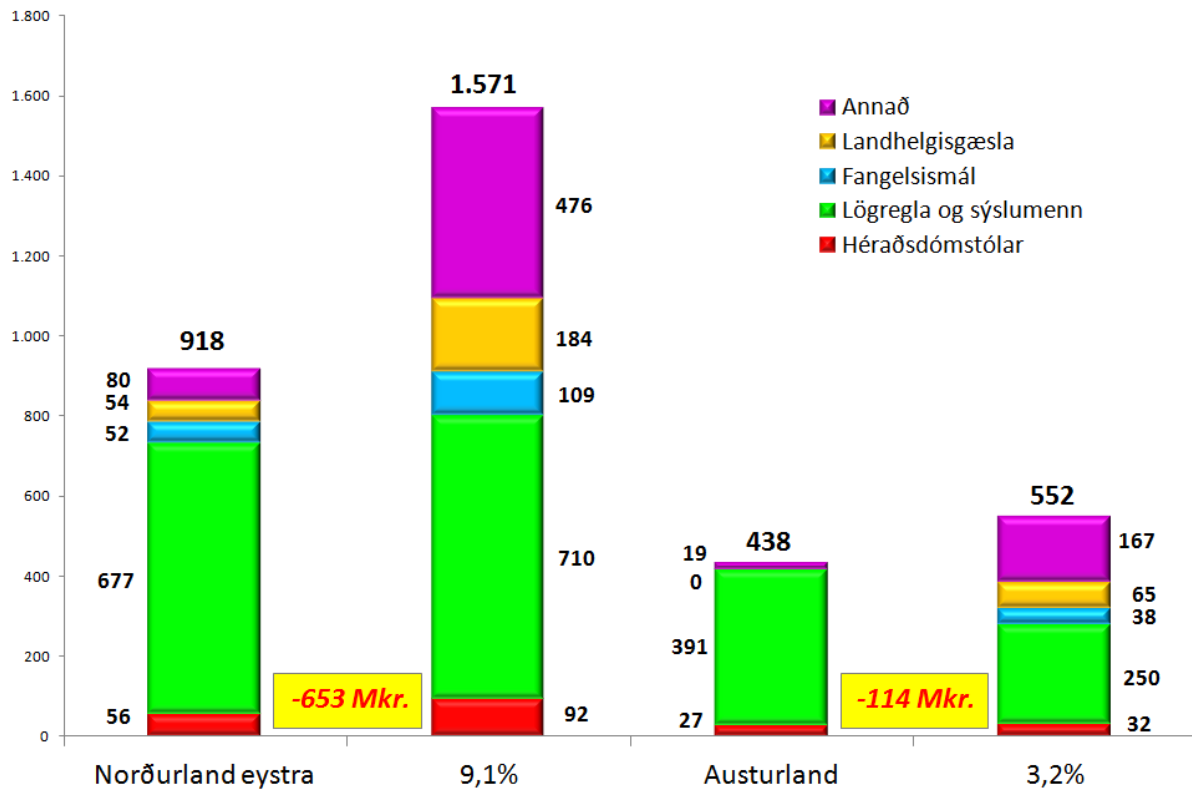
**Mynd 5**  
**Staðsetjanleg útgjöld til þjónustu við samgöngur o.fl.**

Útgjöld til opinberrar starfsemi og þjónustu ríkisins vegna samgangna, fjarskipta og fleiri þátta eru áætluð 13.800 Mkr samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2011. Auk þess voru fjárfestingar sem fjallað er um sérstaklega hér að neðan. Af framlögum til slíkrar starfsemi og þjónustu fóru 9.738 Mkr til starfsemi Vegagerðarinnar utan fjárfestinga, 2.209 Mkr til flugvalla og flugleiðsöguþjónustu en annað til minna greindra liða á borð við Siglingstofnun, Rannsóknanefnd sjóslysa og Jöfnunarsjóð alþjónustu.

Mynd 5 sýnir að samtals runnu 2.956 Mkr til slíkra mála í Norðausturkjördæmi en væri slíkum útgjöldum skipt jafnt um landið eftir mannfjölda hefðu 1.698 Mkr komið í hlut kjördæmisins. Þessi munur skýrist af kostnaði við starfsemi og þjónustu Vegagerðarinnar og endurspeglar þá staðreynd að meginhluti vegakerfisins er utan höfuðborgarsvæðisins þar sem nærri þriðjungur þjóðarinnar er búsettur.

Nánari umfjöllun um útgjöld til þjónustu við samgöngur, fjarskipti og fleira má finna í kafla 3.8 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*.



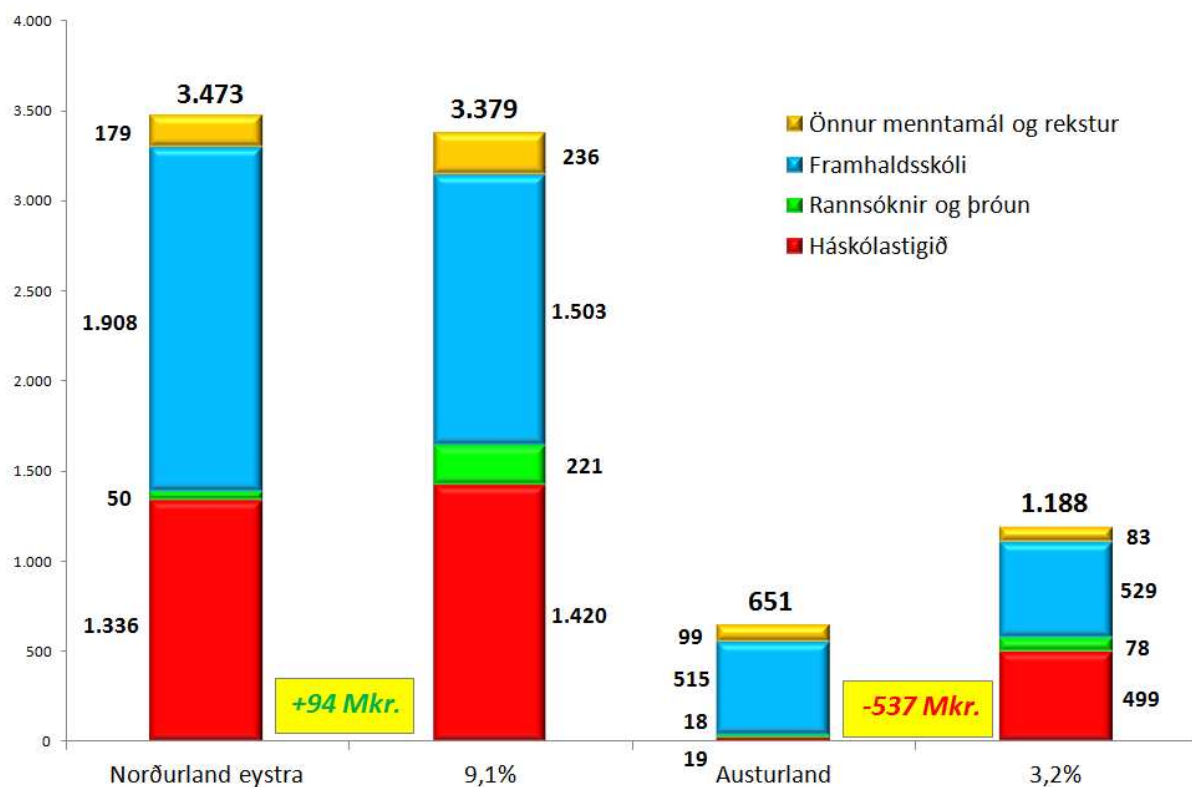


**Mynd 6**  
**Staðsetjanleg útgjöld til öryggis- og dómsmála**

Alls voru ætlaðar 17.259 Mkr til opinberrar starfsemi og þjónustu á sviði löggæslu og dómsmála samkvæmt fjárlögum ársins 2011. Þar af voru tæpir átta milljarðar starfsemi til lögreglu og sýslumanna, tveir milljarðar til Landhelgisgæslunnar, rúmur milljarður til Fangelsismálastofnunar, milljarður til héraðsdómstóla og rúmir fimm milljarðar til annarra verkefna.

Mynd 6 sýnir að útgjöld til slíkra verkefna í Norðausturkjördæmi voru 1.356 Mkr en hefðu verið 2.123 Mkr. ef verkefnin dreifðust um landið í samræmi við mannfjölda. Útgjöld til löggæslu, sýslumanna og héraðsdómstóla eru nokkru undir hlutfalli mannfjöldans á Norðurlandi eystra en nokkru yfir því hlutfalli á Austurlandi og eru þær tölur eilítið hagstæðar kjördæminu í heild. Hins vegar fellur lágt hlutfall útgjalda vegna fangelsismála, landshelgisgæslu og annarra mála til í Norðausturkjördæmi. Því eru heildarútgjöld til málaflokksins alls 767 Mkr undir hlutdeild mannfjöldans.

Nánari umfjöllun um útgjöld vegna löggæslu og dómsmála má finna í kafla 3.5 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*.



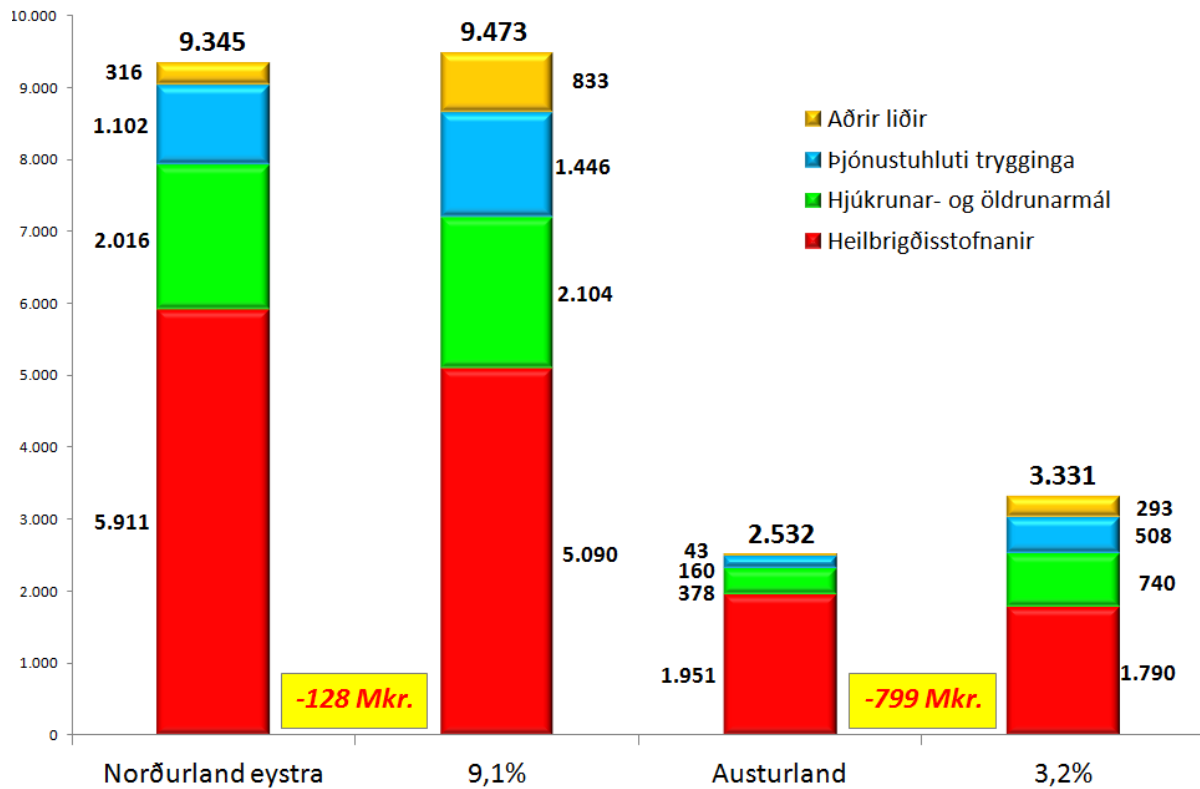
Mynd 7

### Staðsetjanleg útgjöld til menntamála og rannsókna

Samkvæmt fjárlagafrumvarpi 2011 voru útgjöld til menntamála og rannsókna alls 37.134 Mkr. Þar af voru tæpir sautján milljarðar til framhaldsskólastigsins, tæpir sextán milljarðar til háskólastigsins, rúmir tveir milljarðar til rannsókna og þróunarstarfs og tæpir þrír milljarðar til annarra þátta.

Markmið þessarar greiningar er að meta landfræðilega dreifingu útgjalda. Því er hvorki tekið tillit til þess hvar nemendur í framhaldsskólum og háskólum ólust upp né heldur til þess hvert þeir fara til starfa að námi loknu. Mynd 7 sýnir að útgjöld til framhaldsskóla á Norðurlandi eystra eru rúmum 400 Mkr yfir hlutdeild mannfjöldans en á Austurlandi eru slík útgjöld nálægt pari. Hins vegar eru framlög til háskólastarfs og rannsókna 255 Mkr undir hlutdeild mannfjöldans á Norðurlandi eystra og 540 Mkr undir slíkri hlutdeild á Austurlandi. Framlög til annarra menntamála eru í samræmi við mannfjölda á Austurlandi en hlutfallslega lægri á Norðurlandi eystra. Samanlagt eru útgjöld til menntamála í kjördæminu 443 Mkr undir hlutdeild mannfjöldans.

Nánari umfjöllun um útgjöld vegna menntamála og rannsókna má finna í kafla 3.2 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*.



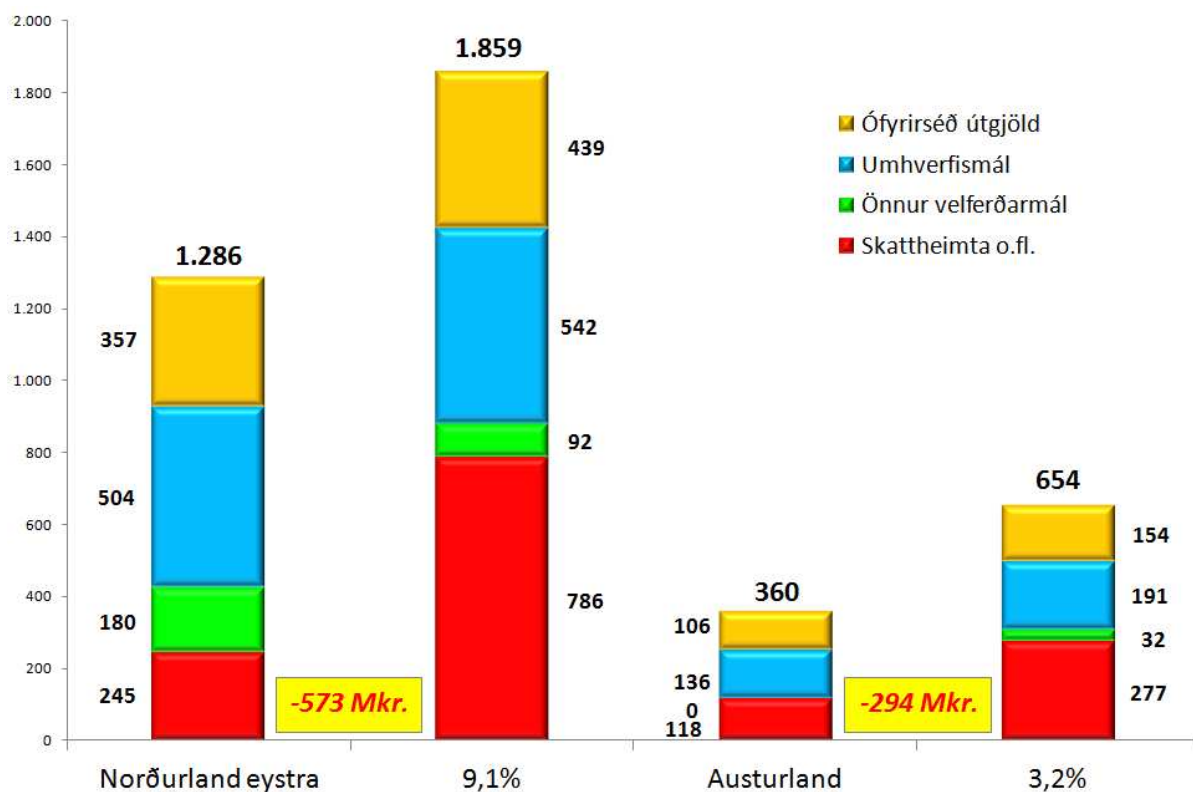
Mynd 8

### Staðsetjanleg útgjöld til heilbrigðisþjónustu

Samkvæmt fjárlögum 2011 er velferðarráðuneytinu ætlaðir 104 milljarðar til opinberrar starfsemi og þjónustu vegna heilbrigðisþjónustu. Þar af fara um 56 milljarðar til reksturs heilbrigðisstofnana, 23 milljarðar til hjúkrunar- og öldrunarmála, tæpir 16 milljarðar til þjónustuhluta trygginga og níu milljarðar til ýmissa annarra útgjalda heilbrigðismála.

Mynd 8 sýnir að útgjöld til reksturs heilbrigðisstofnana í Norðausturkjördæmi eru hlutfallslega meiri en mannfjöldi segir til um. Hins vegar eru önnur útgjöld vegna hjúkrunar- og öldrunarmála, þjónustuhluta trygginga og annarra þátta hlutfallslega minni í kjördæminu. Þetta kann að benda til þess að sjúkrahúsnir í kjördæminu sinni margvíslegri þjónustu sem oftast er útvistað til sérhæfðari aðila og einkarekinna lækna- og sjúkrahúsnir á höfuðborgarsvæðinu. Þegar allt er talið eru útgjöld til heilbrigðismála í Norðausturkjördæmi 927 Mkr undir undir hlutdeild mannfjöldans. Líta má á þá upphæð sem endurgjald fyrir miðlæga þjónustu sem íbúum kjördæmisins er veitt í Reykjavík.

Nánari umfjöllun um útgjöld vegna heilbrigðismála má finna í kafla 3.9 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*.



Mynd 9

### Staðsetjanleg útgjöld til annarrar þjónustu og starfsemi

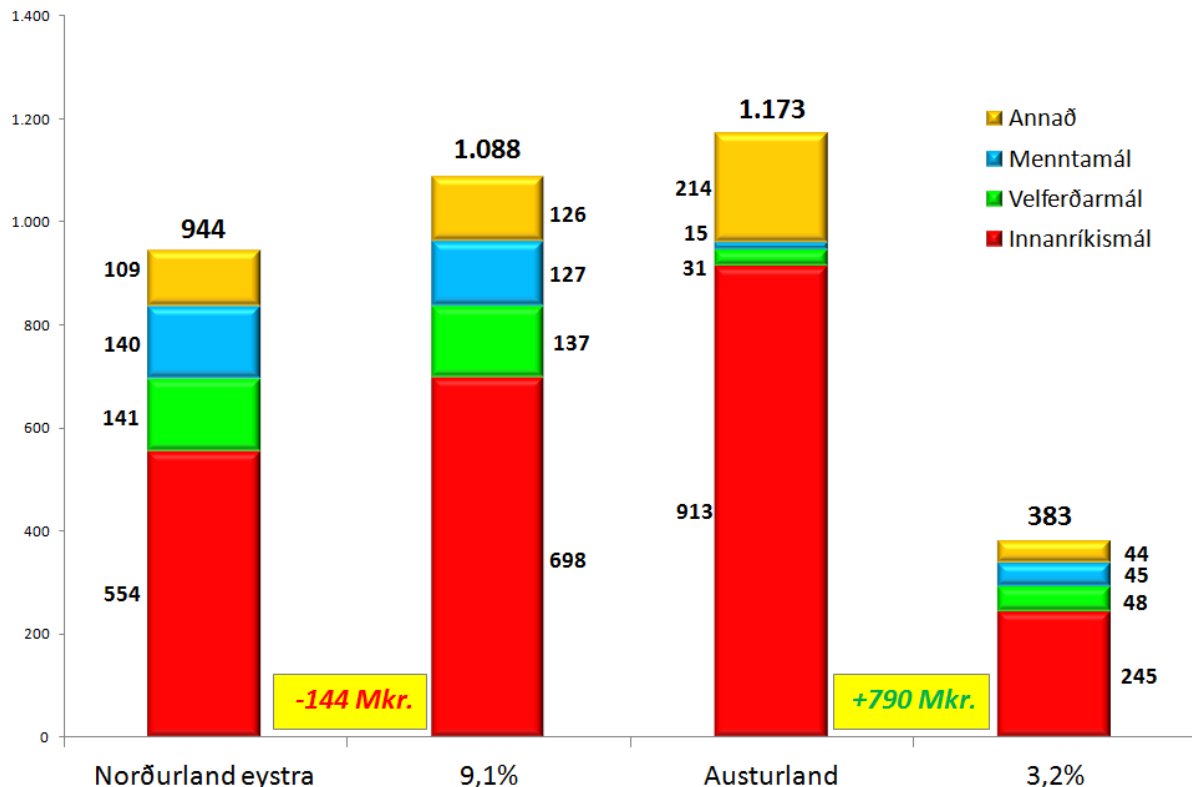
Til allrar annarrar þjónustu og starfsemi ríkisins voru ætlaðir rúmlega tuttugu milljarðar samkvæmt fjárlögum ársins 2011. Þar af voru tæpir níu milljarðar vegna skattheimtu, tollgæslu og skyldrar starfsemi á vegum fjármálaráðuneytisins, tæpir sex milljarðar vegna umhverfismála, um milljarður vegna velferðarþjónustu annarrar en heilbrigðisþjónustu og tæpir fimm milljarðar vegna ófyrirsjáanlegra útgjalda ríkisins.

Mynd 9 sýnir að útgjöld vegna skattheimtu í Norðausturkjördæmi eru rétt um 700 Mkr undir hlutdeild mannfjöldans og á miðlæg starfsemi í Reykjavík þar væntanlega stóran hlut að máli. Aðrir liðir eru einnig undir hlutdeild mannfjöldans en kostnaður við rekstur Jafnréttisstofu á Akureyri kemur þar á móti. Samanlagt eru staðsetjanleg útgjöld til annarrar þjónustu og starfsemi í Norðausturkjördæmi 1.646 Mkr en væru 867 Mkr hærri ef miðað væri við hlutfall mannfjöldans.

Nánari umfjöllun um staðsetjanleg útgjöld til annarrar starfsemi má finna í köflum 3.6, 3.10, 3.11 og 3.12 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*.

## Önnur útgjöld ríkisins

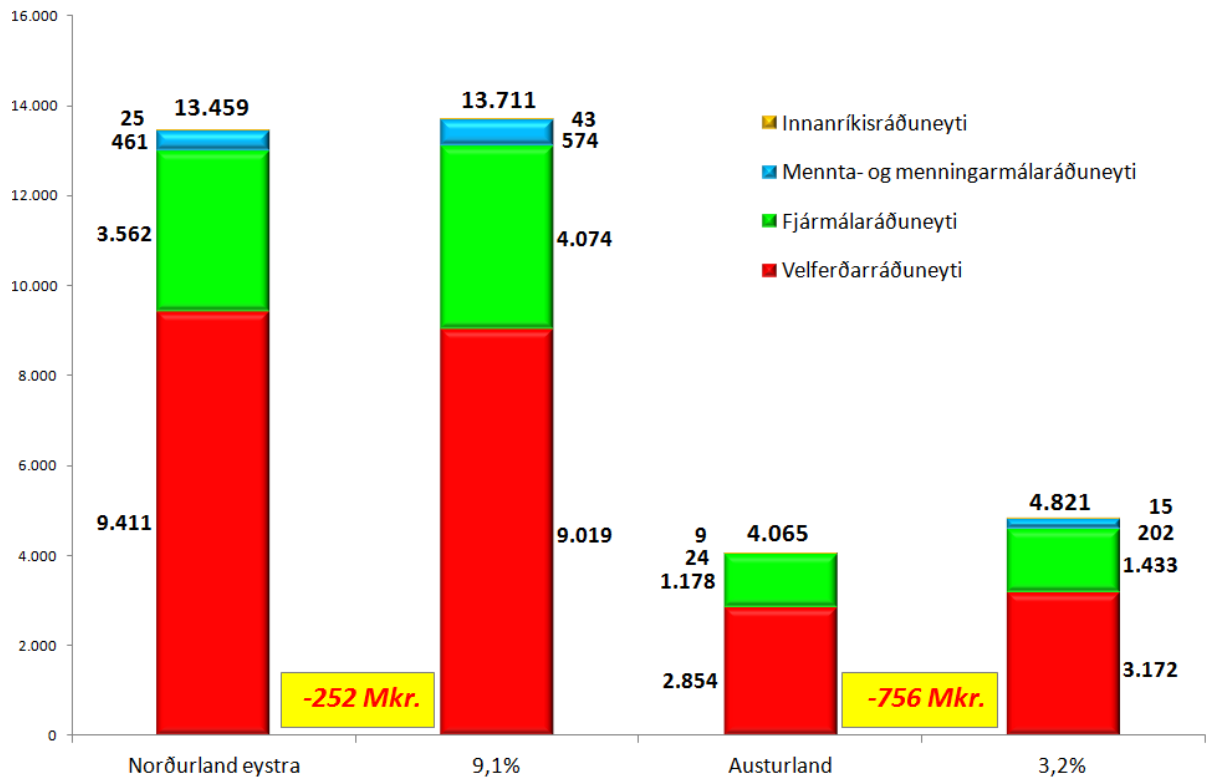
Fjárfestingar ríkisins voru áætlaðar um 12 milljarðar króna, þar af 7,7 milljarðar á vegum innanríkisráðuneytisins, einkum til vegagerðar og annarra samgönguframkvæmda. Þá voru fjárfestingar á vegum velferðarráðuneytisins áætlaðar 1,5 milljarðar króna, einkum vegna heilbrigðisstofnana og 1,4 milljarðar á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Fjárfestingar á vegum allra annarra ráðuneyta voru áætlaðar tæplega 1,8 milljarðar króna.



**Mynd 10**  
**Fjárfestingar í innviðum**

Mynd 10 sýnir að fjárfestingar ríkisins í Norðausturkjördæmi voru áætlaðar 2.117 Mkr eða 17,7% heildarfjárfestinga ríkisins samkvæmt fjárlögum 2011. Slíkar fjárfestingar eru eðli málsins samkvæmt afar breytilegar á milli ára og árið 2011 voru þannig til dæmis engar meiriháttar vegaf framkvæmdir á Norðurlandi eystra en unnið var við vegagerð í Vopnafirði á Austurlandi. Því eru fjárfestingar á vegum innanríkisráðuneytisins undir hlutfalli mannfjöldans á Norðurlandi eystra en yfir því hlutfalli á Austurlandi. Þegar allt er talið eru fjárfestingar í kjördæminu 646 Mkr yfir hlutfalli mannfjöldans í Norðausturkjördæmi.

Nánari umfjöllun um útgjöld vegna fjárfestinga í innviðum má finna í kafla 4 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*.

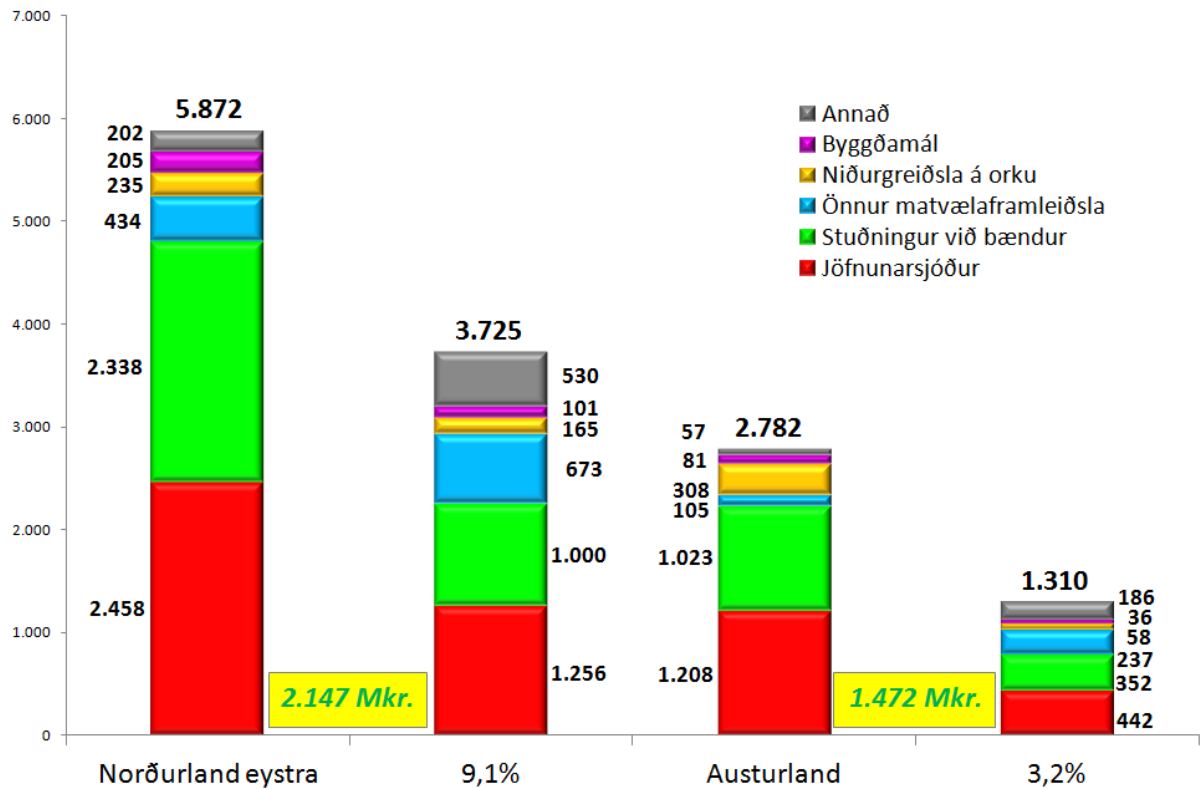


**Mynd 12**  
**Bætur til einstaklinga**

Árið 2011 voru ríflega 150 milljarðar króna ætlaðar til útgjalda sem hér flokkast sem bætur til einstaklinga. Þar af voru 99 milljarðar af fjárlagaliðum velferðarráðuneytisins en tæplega 55 milljónir á liðum fjármálaráðuneytis vegna vaxtabóta, barnabóta, lífeyrisskuldbindinga og fleiri þátta. Hér er litið á 6,3 milljarða framlag til lánshluta starfsemi Lánasjóðs íslenskra námsmanna sem styrki til námsmanna, sjá nánar kafla 5.1 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*. Bætur á liðum innríkisráðuneytis eru einkum vegna brotabóta.

Landfræðileg dreifing bóta til einstaklinga ræðst að mestu af búsetu þeirra sem eiga rétt á slíkum bótum en ekki ákvörðunum stjórnvalda. Bætur til einstaklinga eru 392 Mkr yfir hlutfalli mannfjöldans á Norðurlandi eystra en 318 Mkr undir slíku hlutfalli á Austurlandi og endurspeglar það væntanlega ólíka samsetningu mannfjöldans í þessum landshlutum. Bætur á vegum fjármálaráðuneytisins eru 767 Mkr undir hlutdeild mannfjöldans og skýrist það að miklu leyti af lægra húsnæðisverði og þar með lægri vaxtabótum í kjördæminu. Alls voru bætur til einstaklinga í Norðausturkjördæmi um milljarði undir hlutdeild mannfjöldans.

Nánari umfjöllun um útgjöld vegna bóta til einstaklinga má finna í kafla 5 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*.



Mynd 13

### Styrkir til landsvæða og atvinnugreina

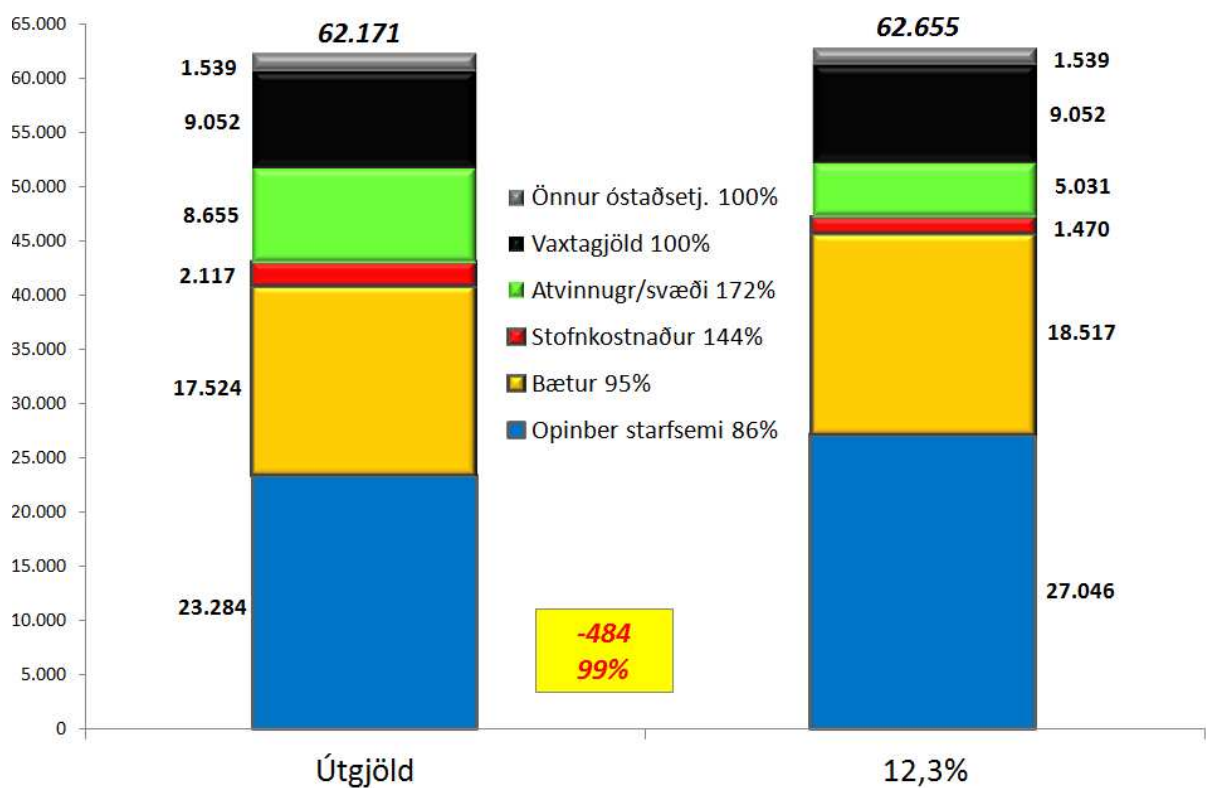
Á fjárlögum ársins 2011 var tæplega 41 milljarður króna ætlaður til stuðnings einstakra landsvæða og atvinnugreina. Um ellefu milljarðar voru ætlaðir til stuðnings við landbúnað en rúmlega sjö milljarðar vegna hafrannsóknna, matvælaíðnaðar og annarra slíkra málefna. Þá voru tæplega fjórtán milljarðar ætlaðir til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að stuðla að sambærilegri þjónustu ólíkra sveitarfélaga. Tæplega tveir milljarðar voru ætlaðir til niðurgreiðslu á orku og rúmur milljarður til byggðamála. Til allra annarra styrkja til landsvæða og atvinnugreina voru ætlaðir tæpir sex milljarðar króna á árinu 2011.

Mynd 13 sýnir að framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til Norðausturkjördæmis eru um tveimur milljörðum umfram hlutfall mannfjöldans og styrkir til landbúnaðar einnig um tveimur milljörðum umfram það hlutfalli. Þá er niðurgreiðsla á orku 320 Mkr umfram hlutfall mannfjöldans. Hins vegar fær kjördæmið hlutfallslega minna af öðrum styrkjum og þegar allt er talið nemur stuðningur við svæði og atvinnugreinar í Norðausturkjördæmi 3.619 Mkr umfram hlutfall mannfjöldans.

Nánari umfjöllun um útgjöld vegna styrkja til svæða og atvinnugreina má finna í kafla 6 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*.

## Norðausturkjördæmi eða Norðausturríki?

Sé litið á Norðausturkjördæmi sem landsvæði í velferðarríki ætti kjördæmið í heild að leggja til þjóðarbúsins eftir getu og njóti útgjalda ríkisins eftir þörfum til jafns við önnur landsvæði. Út frá því sjónarhorni eru skatttekjur ríkisins í Norðausturkjördæmi því ekki til skoðunar heldur aðeins það hlutfall þjóðarinnar sem býr í kjördæminu. Árið 2011 voru íbúar Norðausturkjördæmis 12,3% þjóðarinnar og hlutdeild kjördæmisins í staðsetjanlegum útgjöldum taldist því 52.064 Mkr. Því til viðbótar er hlutdeild íbúa kjördæmisins í vaxtagjöldum ríkissjóðs 9.052 Mkr en 1.539 Mkr í öðrum óstaðsetjanlegum útgjöldum.



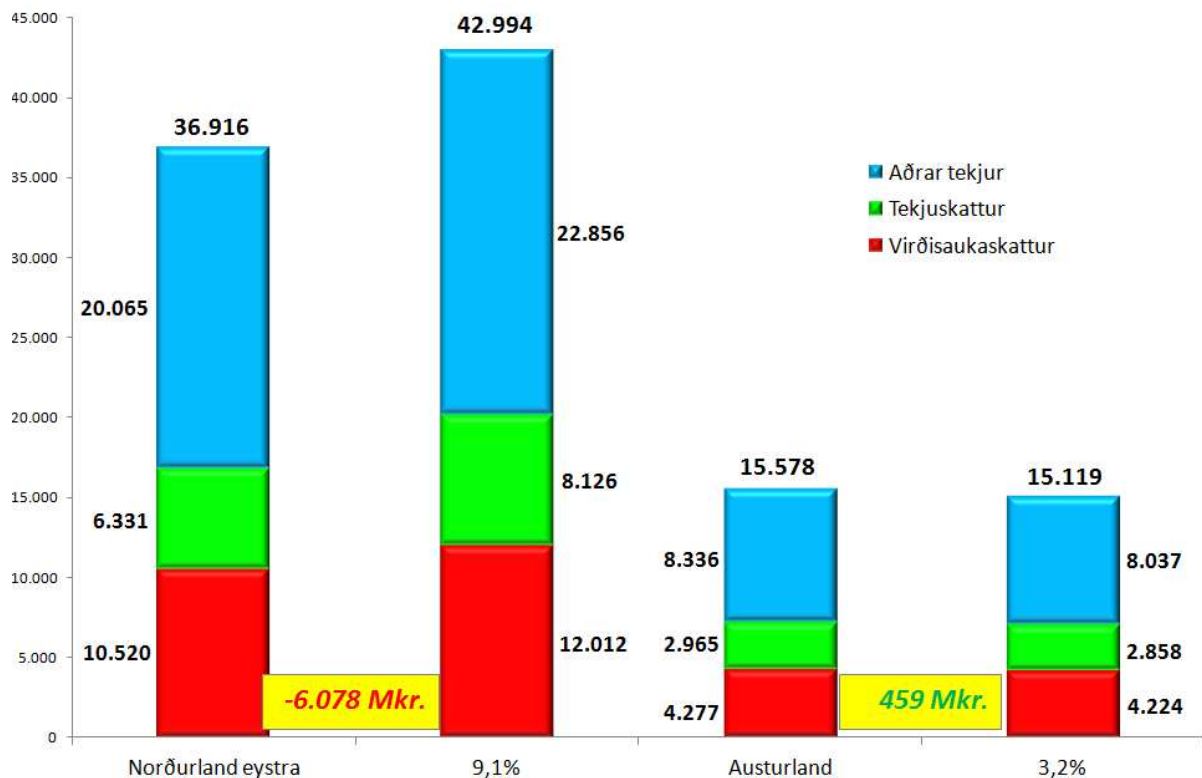
**Mynd 14**  
**Ríkisútgjöld í Norðausturkjördæmi**

Mynd 14 sýnir að útgjöld ríkisins til opinberrar starfsemi og þjónustu í Norðausturkjördæmi voru 23.284 Mkr eða 86% af hlutdeild mannfjöldans. Bætur til einstaklinga voru 17.524 Mkr eða 95% slíkrar hlutdeildar. Hins vegar var stofnkostnaður ríkisins 2.117 Mkr eða 44% umfram hlutdeild og stuðningur við atvinnugreinar og svæði 8.655 Mkr eða 72% umfram slíka hlutdeild. Til viðbótar er kjördæminu reiknaðar 9.052 Mkr af vaxtakostnaði ríkisins og 1.539 Mkr af óstaðsetjanlegum útgjöldum í samræmi við mannfjölda.



Þegar allt er talið eru útgjöld ríkisins í kjördæminu því aðeins 484 Mkr eða -1% undir gjaldahlutdeild svæðisins. Íbúar kjördæmisins 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. 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.

Nánari umfjöllun um gjaldahlutdeild landsvæðis í velferðarríkis má finna í kafla 8.1 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*.

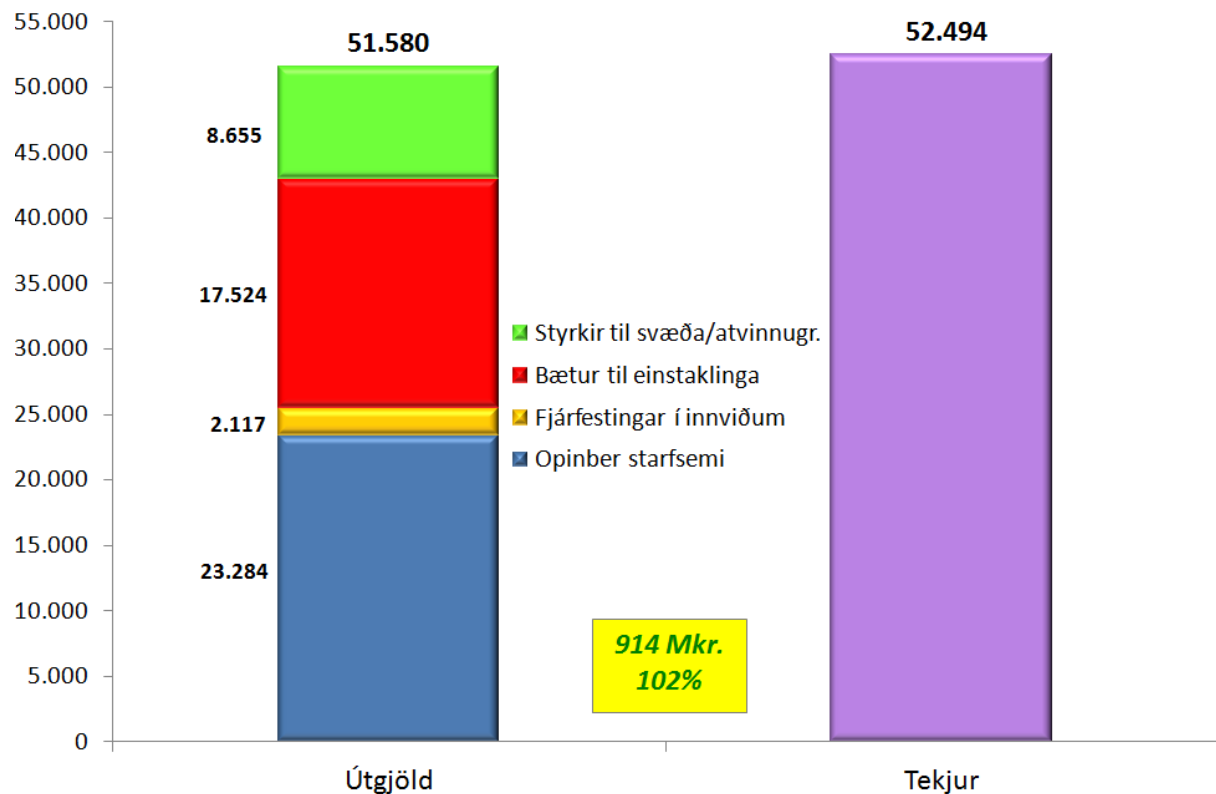


**Mynd 15**  
**Tekjur ríkisins eftir landshlutum**

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 samsvarar 7,9% af tekjum ríkisins. Áætlað er að tekjur ríkisins á Norðurlandi eystra hafi verið 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. 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. Heildartekjur ríkisins í Norðausturkjördæma eru samkvæmt þessu áætlaðar 52.494 Mkr.

Nánari umfjöllun um tekjur ríkisins í Norðausturkjördæmi má finna í kafla 7 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*.



**Mynd 16**  
**Fjárlög „Norðausturríkis“ 2011**

Til þess að setja tekjur og útgjöld ríkisins í Norðausturkjördæmi í samhengi má ímynda sér kjördæmið sem sjálfstætt ríki, „Norðausturríki“ með ríflega 39 þúsund íbúa. Hér er farin sú einfalda leið að Norðausturríki geri engar kröfur til eigna íslenska ríkisins utan svæðisins og taki ekki á sig neinar skuldir ríkisins. Þannig væri ímyndað Norðausturríki í svipuðum sporum og Ísland var þegar það fékk sjálfstæði frá danska ríkinu.

Miðað við þær niðurstöður sem raktar hafa verið hér að ofan er Norðausturríki rekið með lítilsháttar afgangi þegar ekki er tekið tillit til óstaðsetjanlegra útgjalda annarra en vaxtagreiðslna. Þannig voru beinar tekjur ríkisins í kjör-

dæminu 52.494 Mkr en staðsetjanleg útgjöld 51.580 Mkr. Samkvæmt því væri rekstrarafgangur ársins 914 Mkr eða 2%. Að teknu tilliti til óstaðsetjanlegra útgjalda annarra en vaxtagreiðslna væru útgjöldin hins vegar metin 53.119 Mkr skv. fjárlagafrumvarpi ársins 2011 og hallinn því -1,2% af tekjum. Til samanburðar er halli af rekstri íslenska ríkisins skv. fjárlögum 2011 um -7,9% eftir vaxtagreiðslur.

Nánari umfjöllun um tekjur og gjöld Norðausturríkis má finna í kafla 8.2 í skýrslunni *Starfsemi ríkisins í Norðausturkjördæmi*.

## Samantekt

Í þessari umfjöllun hefur verið gengið út frá því að ákveðið jafnvægi felist í því að hlutfall mannfjöldans sé það sama og hlutfall útgjalda á tilteknu landsvæði. Hins vegar er rétt að halda því til haga að starfsemi og þjónusta ríkisins er hlutfallslega dýrari eftir því sem byggðin er dreifðari. Með öðrum orðum er dýrara 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 þjónustu á fámennari svæðum.

Fyrri rannsóknir hafa bent til þess að íbúar landsbyggðanna fái allt að helmingi minni starfsemi og þjónustu ríkisins fyrir skattana sína en íbúar höfuðborgarsvæðisins (Vífill 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. Til þess að fá hugmynd um hvernig þessar niðurstöður ríma saman 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.

Niðurstöður þessarar rannsóknar sýna að stuðningur ríkisins við sveitarfélög og landbúnað í landsbyggðakjördæmum vegur að mestu upp á móti minni fram-  
lögum ríkisins til opinbera starfsemi, þjónustu og einstaklingsbóta. Væri styrkjum til svæða og atvinnugreina skipt jafnt eftir mannfjölda kæmu um 5 milljarðar í hlut kjördæmisins, en í raun er þessi upphæð tæplega 8,7 milljarðar. Þessi 3,7 milljarða króna munur skýrist að mestu leyti af framlagi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og stuðningi við landbúnað umfram hlutdeild mannfjöldans. Gagnvart hinum almenna skattgreiðanda er hér þó annars vegar um að ræða fjárstuðning til að minnka mun á þjónustu sveitarfélaga og hins vegar stuðning við tiltekna atvinnugrein sem starfar á landsvísu. Að því marki sem skattgreiðendur hugleiða hversu mikið þeir fá fyrir skattana sína í mismunandi landhlutum vegur slíkur stuðningur við sveitarfélög og landbúnað ekki upp á móti minni starfsemi og þjónustu ríkisins.

Að lokum er áhugavert að hugleiða að hvaða marki Norðausturkjördæmi gæti staðið á eigin fótum sem sjálfstætt „Norðausturríki“. Tekjur ríkisins í kjördæminu voru áætlaðar 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 væri fjárhagur þess í þokkalegu jafnvægi. Til samanburðar var -7,9% halli af rekstri íslenska ríkisins eftir vaxtagreiðslur skv. fjárlögum 2011. Þá ætti eftir að reikna annars vegar kostnað Norðausturríkis af þeirri þjónustu sem Norðausturkjördæmi nýtur nú í Reykjavík án sérstaks endurgjalds og hins vegar tekjur Norðausturríkis af þeim auðlindum orku og lífríkis sem er að finna á landi, í hafi og á hafsbotni undan ströndum þessa ímyndaða ríkis.