

## Tillaga til þingsályktunar

um samkeppnisstöðu fyrirtækja í eigu ríkis og sveitarfélaga.

Flm.: Ásta Möller, Birgir Ármannsson, Sigurður Kári Kristjánsson, Ólöf Nordal, Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Arnbjörg Sveinsdóttir, Guðfinna S. Bjarnadóttir, Ármann Kr. Ólafsson, Kristján Þór Júlíusson, Björk Guðjónsdóttir.

Alþingi ályktar að fela viðskiptaráðherra að gera athugun á því hvort og á hvaða sviðum fyrirtæki og stofnanir í eigu ríkis og sveitarfélaga eru í samkeppni gagnvart einkaaðilum, svo og að hve miklu leyti þessi fyrirtæki hafi eftt samkeppnisstöðu sína gagnvart einkafyrirtækjum á undanförunum árum. Viðskiptaráðherra er jafnframt falið að gera athugun á því í hversu miklum mæli stofnanir og fyrirtæki hins opinbera sinna verkefnum sem sérhæfðir aðilar í atvinnulífinu gætu leyst með hagkvæmari hætti. Athugunin skal einnig beinast að því að skoða reynslu sem þegar hefur fengist af einkarekstri og einkaframkvæmd við verklegar framkvæmdir eða veitingu lögboðinnar þjónustu ríkis og sveitarfélaga hér á landi. Viðskiptaráðherra er falið að koma með tillögur um hvernig unnt sé á markvissan og skilvirkan hátt að draga úr núverandi samkeppnisrekstri opinberra aðila.

Ráðherra skili Alþingi skýrslu um málið fyrir 1. apríl 2009.

### Greinargerð.

Tillaga sambærilegs efnis var áður flutt á 131., 132. og 135. löggjafarþingi. Var hún send til umsagnar margra aðila á 132. og 135. þingi og fékk hún almennt jákvæðar viðtökur. Á 135. þingi var tillagan afgreidd af meiri hluta viðskiptanefndar til 2. umræðu, en hlaut ekki afgreiðslu í þinginu.

Á síðustu tveimur áratugum hefur ríkið markvisst dregið sig út úr samkeppnisrekstri. Fjölmörg fyrirtæki á vegum ríkisins hafa verið einkavædd og má þar m.a. nefna banka- starfsemi og fjarskiptaþjónustu.

Á hinn bóginn hefur fjölgað þeim stofnunum ríkisins sem sinna stjórnsýsluverkefnum og öðrum samfélagslegum verkefnum sem talið er eðlilegt að séu fjármögnuð af ríkinu.

Oft eru stofnanir settar á laggirnar til að sinna afmörkuðum verkefnum, sem síðan snúa upp á sig og aukast að umfangi með tilheyrandi auknum kostnaði. Til þessara stofnana eru ráðnir vel menntaðir og metnaðarfullir starfsmenn, með víðtæka yfirsýn á þeim vettvangi sem þeir starfa. Af þeim sökum og jafnvel einnig vegna kröfu um sértekjur viðkomandi stofnana sjá þeir ákveðin tækifæri í því að útvíkka starfsemi stofnunarinnar, sem getur kallað á fleira starfsfólk, aukin umsvif og aukið fjármagn til reksturs viðkomandi stofnunar. Slík útpensla stofnana er oft kennd við „Parkinson-lögmálið“.

Rekstur á vegum ríkis og sveitarfélaga hefur sökum umfangs síns mikil áhrif á starfs- umhverfi og starfsmöguleika fyrirtækja í landinu. Þegar opinber stofnun færir út starfsemi sína ýmist vegna aukinna skyldna sem sett eru á starfsemina, rúmrar skilgreiningar á þeim lögum sem hún starfar eftir eða af eigin hvötum er veruleg hætta á að hún fari að rekast í horn starfsemi sem einkaaðilar hafa markað sér bás.

Við slíkar aðstæður er opinber stofnun viljandi eða óviljandi komin í beina samkeppni við einkaaðila og farin að þrengja að starfsskilyrðum og vaxtarmöguleikum þeirra. Allmörg dæmi eru um að ríkisstofnanir undirbjóði þjónustu einkaaðila, bjóði þjónustuna ókeypis undir merkjum tilraunaverkefnis eða taki upp hugmyndir sem kynntar hafa verið fyrir þeim og hrindi þeim í framkvæmd. Ríkisstofnanirnar gera þetta í krafti þess að þær fá fjármagn til reksturs frá ríkinu og geta niðurgreitt þjónustuna eða alfarið staðið straum af viðkomandi verkefnum með ríkisfé.

Aðrar aðstæður sem blasa við í þessu sambandi er þegar ríkisstofnanir taka ákvörðun um að taka til sín verkefni sem áður voru útvistuð til einkaaðila, eða semji við aðra ríkisstofnun um framkvæmd verkefna, þótt fjölmargir aðilar á markaði séu tilbúnir til að takast á við verkefnið með samningum við viðkomandi stofnun. Slíkt er í ósamræmi við yfirlýsta stefnu ríkisins um framkvæmd innkaupa á vegum þess, eins og hún birtist í riti fjármálaráðuneytisins *Innkaupastefna ríkisins – Hagkvæmni, samkeppni, ábyrgð og gagnsæi*, frá nóvember 2002. Markmið hennar er að fela einkaaðilum tiltekin verkefni, t.d. með útboðum, til að auka hagræðingu, auka fjölbreytni í þjónustu, byggja upp þekkingu í samfélaginu og efla samkeppni á markaði. Í formála þess rits leggur fjármálaráðherra áherslu á að innkaupastefnan nái einnig til útboða á verkefnum eða rekstrarþátta sem „nú eru hluti af ríkisrekstri“.

Aukið samstarf ríkis og einkaaðila hefur þann eftirsóknarverða tilgang að auka hagkvæmni í rekstri ríkisins og efla samkeppni í einkageiranum. Þannig getur ríkið dregið sig út úr starfsemi sem unnt er að vinna á betri og hagkvæmari hátt hjá fyrirtækjum sem starfa á opnum samkeppnismarkaði. Með slíku samstarfi verður ríkið í hlutverki upplýsts og krefjandi kaupanda þar sem aukin áhersla er lögð á árangur og góða nýtingu fjármagns. Ávinningur af þessari aðferðafræði felst í því að með því að tiltekin starfsemi flytjist til einkaaðila frá opinberum stofnunum eykst samkeppni um opinber verkefni og kaupendahópur fyrirtækjanna stækkar. Þeim eru jafnframt sköpuð betri starfsskilyrði með því að færa þeim stór og krefjandi verkefni. Jafnframt verður til ný þekking innan fyrirtækjanna sem styrkir stoðir þeirra til frekari afurðasköpunar.

Hægt er að nefna mörg dæmi þar sem opinber fyrirtæki eru eða hafa verið í beinni samkeppni við einkafyrirtæki.

Landmælingar Íslands, sem er ríkisfyrirtæki, stóð um árabíl fyrir umfangsmikilli kortagerð byggðri á landmælingum, í samkeppni við einkafyrirtæki. Þessi starfsemi ríkisfyrirtækisins, sem var í yfirburðastöðu á markaði, gerði einkaaðilum sem sérhæfðu sig á þessu sviði nær ókleift að starfa og þróast. Fyrir nokkrum missirum voru gerðar breytingar á lögum þar sem þessi þáttur í starfi Landmælinga ríkisins var lagður niður, sem skapaði aukið svigrúm fyrir starfsemi einkaaðila á þessu sviði, þótt gagnrýnt hafi verið að ekki hafi verið nægilega langt gengið í þeim efnum.

Á vegum ríkisins eru starfandi ýmsar rannsóknastofur í samkeppni við einkaaðila. Þannig eru rannsóknastofur Landspítalans í beinni samkeppni við einkareknar rannsóknastofur sérfræðinga um verkefni. Vorið 2004 lagði Heilsugæslan í Reykjavík niður rannsóknastarfsemi sína en samdi, án undangengins útboðs, við aðra ríkisstofnun, Landspítala, um framkvæmd rannsókna á hennar vegum. Heilsugæslan hafði um langt árabíl keypt hluta af rannsóknastarfsemi sinni frá einkaaðila, sem missti því stóran hluta af viðskiptum sínum við þennan gjörning í einu veffangi. Þessi samningur var kærður til samkeppnisráðs, en var vísað frá. Að sama skapi eru ríkisreknar rannsóknastofur á sviði örveru- og efnagreiningar í þjónustu við matvæla- og fóðuriðnað í beinni samkeppni við sambærilegar einkareknar rannsóknastofur, t.d. Rannsóknarþjónustuna Sýni ehf., sem lengi vel var eini einkarekni aðilinn á þessu sviði. Samkeppnisaðilar hennar eru flestir stofnanir í eigu ríkisins og reknar af því, s.s. Rannsóknastofur.

stofnun fiskiðnaðarins, Rannsóknastofnun landbúnaðarins, Tilraunastöð Háskólans í Keldnaholti og Umhverfisstofnun. Í þessu sambandi má geta þess að í september 2008 var íslenska ríkið dæmt í Héraðsdómi Reykjavíkur til að greiða rannsóknastofunni Sýni um 18 millj. kr. með vöxtum frá 1. janúar 2005 fyrir að of lág gjaldskrá samkeppnisaðila sem var í eigu ríkisins, Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins, hafi á tilteknu tímabili valdið Sýni tjóni sem íslenska ríkið bar ábyrgð á. Í niðurstöðu dómsins kemur fram að Sýni hafi byggt kröfur sínar á því að stofnanir ríkisins, sem hafi selt þjónustumælingar í samkeppni við fyrirtækið allt frá gildistöku samkeppnislaga, hafi brotið gegn góðum viðskiptaháttum með því að samkeppnisrekstur hafi ekki verið fjárhagslega aðgreindur frá öðrum rekstri og lögbundnum verkefnum þessara stofnana sem nutu fjárveitinga af fjárlögum. Þannig hafi samkeppnisreksturinn í raun verið niðurgreiddur með ólögumætum hætti.

Siglingastofnun Íslands heyrir undir samgönguráðuneyti, sbr. lög nr. 6/1996. Verkefni stofnunarinnar eru þau helst að annast framkvæmd ýmissa laga er lúta að höfnum og sæfarendum og að hafa umsjón með ríkisstyrktum sjóvarna- og hafnarframkvæmdum. Ýmsar verklegar framkvæmdir, auk þróunarvinnu, eru því á ábyrgð stofnunarinnar að ótöldum ýmsum áætlunum um öryggismál. Rekstur hennar kostar tæpar um 860 millj. kr. á ári. Mörg einkafyrirtæki geta sinnt ýmsum verkefnum Siglingastofnunar. Þannig hefur einkafyrirtæki lýst yfir áhuga á að taka að sér starfsemi hafnasviðs stofnunarinnar en sviðinu er ætlað að hafa umsjón með hafnarframkvæmdum og vinna að uppbyggingu sjóvarna og hafna.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga um Siglingastofnun er stofnuninni heimilt, með samþykki samgönguráðherra, að fela öðrum að annast tiltekin verkefni sín. Sú heimild hefur ekki verið nýtt til þessa nema að afar takmörkuðu leyti. Ávinningur væri einkum sá að minnka kostnað af þessum verkefnum því gera má ráð fyrir að samlegðaráhrif í einkarekstri yrðu einhver. Ekki síður mikilvægt markmið er þó það að með því að fela einkaaðilum svo tæknileg verkefni sem Siglingastofnun hefur með höndum er hin fjölbreytta þekking sem til er á einkamarkaði nýtt til hins ýtrasta og um leið væri það einkaaðilum hvatning til frekari þróunar á viðkomandi sviði. Ávinningur þjóðfélagsins af því er ótvíræður.

Vinnueftirliti ríkisins er með lögum gert að fylgjast með aðbúnaði á vinnustöðum og til að geta rækt þá skyldu sína er m.a. könnun á afstöðu starfsmanna til vinnustaðarins nauðsynlegur hluti rannsókna Vinnueftirlitsins. Slíkar kannanir væri hæglega hægt að fela einkaaðilum. Þá hefur Vinnueftirlit ríkisins með því að skilgreina ákveðin „tilraunaverkefni“ boðið fyrirtækjum endurgjaldslausar kannanir á tilteknum öryggisþáttum vinnustaðarins. Þetta er í beinni samkeppni við fyrirtæki á heilbrigðisviði sem bjóða fyrirtækjum og stofnunum vinnustaða- og áhættugreiningar ásamt ráðgjöf sem lýtur að heilbrigðis- og öryggisstjórnun til að tryggja það að m.a. fyrirtækin uppfylli ákvæði laga um aðbúnað og hollustuhætti á vinnustöðum, nr. 40/1980.

Landspítalinn hefur það hlutverk að reka sérhæfða sjúkrahúsþjónustu, auk þess að hafa víðtækt hlutverk í menntun heilbrigðisstétta og rannsóknum í heilbrigðisvísindum og tengdum greinum. Fjölmargir þættir í starfsemi sjúkrahússins falla utan kjarnastarfsemi spítalans og má þar telja þjónustuþætti eins og rekstur þvottahúss, saumastofu, eldhúss, mótuneytis, apóteks, röntgen- og rannsóknþjónustu, framleiðslu sjúkrafæðis, ræstingu, sóttþreinsun og umsjón fasteignar eru reknir undir hatt sjúkrahússtarfseminnar. Á þessum sviðum eru mörg tækifæri fyrir stjórnvöld og/eða stjórnendur sjúkrahússins að gera þjónustusamninga við sérhæfða aðila um rekstur tiltekinna eininga í starfsemi sjúkrahússins og á það einnig við um sérhæfða heilbrigðisstarfsemi. Í því sambandi má benda á rekstur hvíldardeildar á Landakoti sem stofnunin samdi við einkaaðila að hafa umsjón með. Einnig er frá sjónarhóli stjórnvalda góð fagleg og fjárhagsleg reynsla af starfsemi sem áður var eingöngu veitt á vegum heil-

brigðisstofnana ríkisins. Má þar meðal annars nefna Læknisfræðilega myndgreiningu, Orkuhúsið, sem veitir sérfræðilæknisþjónustu vegna sjúkdóma í stoðkerfum, og Art Medica, sem starfar á sviði tæknifrjóvgunar.

Skýrr er einkafyrirtæki á sviði upplýsingatækni. Það var áður í eigu ríkisins og Reykjavíkurborgar, en var hlutafélagavætt á árinu 1996 og síðar einkavætt þegar opinberir aðilar seldu hlut sinn í fyrirtækinu. Í viðtali sem birtist Bláinu í nóvember 2006 við þáverandi forstjóra Skýrr, Hrein Jakobsson, talar hann m.a. um þá tilhneigingu ríkisstofnana að draga til sín verkefni sem eru í beinni samkeppni við einkaaðila. Forstjórinn bendir á að umfang ríkisstofnana á sviði upplýsingatækni hafi aukist verulega og að ríkisfyrirtækin hafi í auknum mæli tekið verkefni til sín. Hugbúnaðarverkefni fyrir ríkið séu yfirleitt boðin út, en rekstur tölvukerfa nánast aldrei, þrátt fyrir að einkafyrirtæki geti séð um rekstur þeirra með hagkvæmari hætti en ríkisfyrirtækin sjálf. Jafnframt tekur hann dæmi um að Skýrr hafi mátt sjá á bak tekjum sem fyrirtækið hafði áður eins og miðlun upplýsingar úr Ökutækjaskrá og Fasteignaskrá, varðandi rafræn veðbókarvottorð. Ekki sé ágreiningur um að ríkið eigi þessar upplýsingar, en miðlun þeirra hafi verið færð til ríkisfyrirtækja, þrátt fyrir að Skýrr hafi tekið þátt í að byggja upp markaðinn fyrir þær. Bendir hann á að Skýrr hafi kært opinberar stofnanir til Samkeppniseftirlitsins vegna útboðsmála og hafi t.d. úrskurður samkeppnisyfirvalda gagnvart Ökutækjaskrá verið á þann veg að stjórnvöldum var bent á að draga sig út úr þeim rekstri, þar sem verið var að keppa við einkaaðila á þessum markaði.

Í þessu sambandi má benda á að á árinu 2005 vörðuðu 25% ákvarðana Samkeppniseftirlitsins kærur einkaaðila gagnvart stofnunum ríkis eða sveitarfélaga.

Íslandspóstur er hlutafélag í eigu ríkisins. Það hefur nú endurskilgreint hlutverk sitt til að takast á við verkefni á samkeppnismarkaði. Í þeim tilgangi hefur fyrirtækið ráðist í byggingu tíu pósthúsa á landsbyggðinni sem eru sérhönnuð með þarfir flutningafyrirtækis í huga og miklar endurbætur verið gerðar á sex öðrum í sama tilgangi, en kostnaður hefur verið áætlaður um 1 milljarður kr. Stjórnendur fyrirtækisins hafa útskýrt þessar breytingar með því að verið sé að gera fyrirtækið hæfara til að takast á við afnám einkaréttar sem framundan er í pósthjónustu, á árinu 2010, jafnframt sem þeir telja að þessi starfsemi takist varla á við starfsemi einkaaðila sem nú eru á markaði. Jafnframt hefur Íslandspóstur hafið sölu á ritföngum í útbúum sínum í samkeppni við einkaaðila. Hagsmunaaðilar í flutningaþjónustu hafa á hinn bóginn bent á að umsvif ríkisfyrirtækisins og uppbygging í þá veru sem að framan er lýst sé langt umfram það sem eðlilegt getur talist þegar litið er til lögbundins hlutverks þess í almannaþjónustu og að með þessu sé skattfé almennings notað til að niðurgreiða samkeppni í landinu á þessum sviðum. Viðskiptaráð hefur í yfirlýsingu mælt með því að fyrirtækið verði selt og að skilgreining fyrirtækisins á hlutverki sínu sé langt umfram þjónustuþætti sem með réttu ættu að heyra undir hið opinbera.

Ljóst má vera af upptalningu hér á undan að ríkisstofnanir hafa ekki orðið við tilmælum sem sett eru fram í Innkaupastefnu ríkisins frá árinu 2002. Fjöldi dæma um samkeppni fyrirtækja ríkis og sveitarfélaga og ríkisstofnana við rekstur einkaaðila gefur vísbendingu um að til markvissra aðgerða verði að grípa til að tryggja að stefna stjórnvalda um einkavæðingu og aukið samstarf ríkis og einkaaðila um framkvæmd verkefna á vegum ríkisins nái raunverulega fram að ganga á öllum sviðum.

Tilgangur með framlagningu þessarar þingsályktunartillögu er að fá yfirsýn yfir þá starfsemi á vegum ríkis og sveitarfélaga sem er í beinni samkeppni við einkaaðila. Með slíkar upplýsingar í höndunum er markvisst hægt að stefna að því að ríkið dragi sig út úr starfsemi sem er á samkeppnismarkaði og um leið vekja ríkisstofnanir til vitundar um skaðsemi þess að hamlá þróun framsækinna starfsemi á vegum einkaaðila.

Í tillögu þessari er jafnframt lagt til að skoðað verði hvort lögbundnar skyldur stofnana kalli á sífellt meira umfang þeirra og hvort lagabreytinga sé þörf. Jafnframt þarf að skoða hvað af lögbundnum verkefnum ríkisstofnana sér hægt að fela einkaaðilum.

Á 135. lögjafarþingi afgreiddi meiri hluti viðskiptanefndar sambærilega tillögu til 2. umræðu. Í nefndaráliti meiri hlutans segir m.a. eftirfarandi:

„Nefndinni bárust á annan tug umsagna um tillöguna sem voru langflestar jákvæðar í garð hennar. Tilgangurinn með tillöguflutningnum er m.a. að fá yfirsýn yfir starfsemi á vegum hins opinbera sem er í samkeppni við einkaaðila. Nefndin telur æskilegt að fá slíka yfirsýn svo dýpka megi umræðu um hlutverk og þátttöku hins opinbera í atvinnulífínu.

Meiri hlutinn tekur undir með Alþýðusambandi Íslands sem bendir á í umsögn sinni að „mikilvægt sé að tryggja ákveðna fjölbreytni í rekstrarformum samfélagsþjónustu...“ og að mikilvægt sé að tryggja að „gæði þjónustu verði ávallt fullnægjandi og að allir hafi jafnan aðgang að henni óháð efnahag og félagslegri stöðu.“

Í umsögnum má meðal annars finna tillögur um útvíkkun tillögugreinarinnar auk umfjöllunar um einstök svið eða geira sem einkum þykir þörf á að athuga með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem í tillögu þessari felast. Í því sambandi hefur m.a. verið minnst á rekstur hins opinbera á eftirliti sem hugsanlega gæti átt heima hjá einkaaðilum, ólíkar skattareglur milli opinberra aðila og einkaaðila, kaup opinberra aðila á utanaðkomandi sérfræðiaðstoð, kaup opinberra aðila á tölvuþjónustu frá einkaaðilum, þátttöku hins opinbera í verslunarrekstri, vernd og stuðning hins opinbera í landbúnaði, kröfur til einkaaðila í rekstri, þátttöku hins opinbera í rannsóknum.

Þótt sumir þessara þátta kunni að vera á mörkum úttektar af þessum toga telur nefndin æskilegt að viðskiptaráðherra marki úttektinni í upphafi hæfilega rúman ramma sem tryggi að heildaryfirsýn fái stöð yfir verkefni sem opinberir aðilar sinna nú og gætu verið í höndum einkaaðila. Slík yfirsýn er nauðsynleg forsenda upplýstrar umræðu um hvort einhver sérstök sjónarmið kunni að réttlæta viðamikið hlutverk ríkisins á einstökum sviðum og þá að hvaða markmiðum sé stefnt með umfangsmeiri ríkisrekstri í samkeppnisrekstri en almenn viðskipta-sjónarmið kalla á.

Þá telur meiri hlutinn rétt og eðlilegt að jafnframt verði litið til þeirrar reynslu sem þegar hefur fengist af einkarekstri og einkaframkvæmd við verklegar framkvæmdir eða veitingu lögboðinnar þjónustu ríkis og sveitarfélaga hér á landi.

Meiri hlutinn telur rétt að ráðherra leggi skýrslu um niðurstöðu athugunarinnar fyrir Alþingi til umræðu. Í þeirri skýrslu geri ráðherra tillögur til Alþingis um frekari athuganir, ef hann telur þörf á slíku.“