

## Tillaga til þingsályktunar

um samkeppnisstöðu fyrirtækja í eigu ríkis og sveitarfélaga.

Flm.: Ásta Möller, Birgir Ármannsson, Sigurður Kári Kristjánsson, Ólöf Nordal, Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Ragnheiður E. Árnadóttir, Arnbjörg Sveinsdóttir, Kristján Þór Júlíusson, Árni Johnsen, Kjartan Ólafsson.

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, einnig að kanna hvort þessi fyrirtæki hafi eflt samkeppnisstöðu sína gagnvart einkafyrirtækjum á undanförunum árum. Þá er viðskiptaráðherra 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 jafnvel eða betur fyrir minna fé.

Ráðherra skili Alþingi skýrslu um málið fyrir 1. apríl 2008.

### Greinargerð.

Tillaga sambærilegs efnis var áður flutt á 131. og 132. löggjafarþingi og hafa flutningsmenn verið Guðlaugur Þór Þórðarson, Ásta Möller og Gunnar Örlygsson. Var hún send til umsagnar margra aðila á 132. löggjafarþingi og fékk hún jákvæðar viðtökur.

Á síðustu 10–15 árum hefur ríkið markvisst dregið sig út úr samkeppnisrekstri. Fjöldmörg fyrirtæki á vegum ríkisins hafa verið einkavædd og má þar m.a. nefna bankastarfsemi 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 á. Af þeim sökum og oft einnig vegna kröfu um sértekjur viðkomandi stofnana sjá þeir ákveðin tækifæri í því að útvíkka starfsemi stofnunarinnar. Þetta þýðir fleira starfsfólk, aukið fjármagn til reksturs og aukin umsvif ríkisstofnana, en slík útpensla stofnana er oft kennd við „Parkinson-lögmálið“.

Rekstur á vegum ríkis og sveitarfélaga hefur sökum umfangs síns mikil áhrif á starfsumhverfi og starfsmöguleika fyrirtækja í landinu. Þegar opinber stofnun víkkar út starfsemi, hvort heldur er af eigin hvötum eða sökum rúmrar skilgreiningar á þeim lögum sem hún starfar eftir, eða vegna aukinna skyldna sem sett eru á stofnunina, er veruleg hættu 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 fyrirtækisins. 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. Sú staðreynd að opinberar stofnanir hafa dregið að sér hendurnar að kaupa þjónustu af aðilum utan kerfisins 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 árabil 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. Með breytingum á lögum sem tóku gildi um síðustu áramót var þessi þáttur í starfi Landmælinga ríkisins lagður niður, sem hefur skapað aukið svigrúm fyrir starfsemi einkaaðila á þessu sviði.

Á vegum ríkisins eru starfandi ýmsar rannsóknastofur í samkeppni við einkaaðila. Þannig eru rannsóknastofur Landspítalans í beinni samkeppni við einkareknar rannsóknastofur lækna 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 árabil keypt hluta af rannsóknastarfsemi sinni frá einkaaðila, sem missti því stóran hluta af viðskiptum sínum við þennan gjörning. Þessi samningur var kærður til samkeppnisráðs.

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 slíkrar einkavæðingar 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 heilbrigðissviði 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.

Skilgreina þarf hlutverk Landspítala í þá veru að sjúkrahúsið sjái fyrst og fremst um sérhæfða sjúkrahússþjónustu. Bjóða þarf út rekstur fjölmargra þjónustupátta sem falla utan kjarnastarfsemi Landspítalans. Sem dæmi má nefna rekstur þvottahúss, saumastofu, eldhúss, mótuneytis, apóteks, röntgen- og rannsóknþjónustu, framleiðslu sjúkrafæðis, ræstingu, sótt-hreinsun og umsjón fasteignar. Jafnframt eru mörg tækifæri fyrir stjórnvöld og/eða stjórnendur sjúkrahússins að gera þjónustusamninga við heilbrigðisstarfsfólk um rekstur tiltekinna eininga í kjarnastarfsemi sjúkrahússins. Góð reynsla, bæði fagleg og fjárhagsleg, er af einkarekstri í starfsemi sem áður var eingöngu veitt á vegum heilbrigðisstofnana ríkisins. Má þar meðal annars nefna Læknisfræðilega myndgreiningu, Orkuhúsið, sem veitir sérfræðilæknisþjónustu vegna sjúkdóma í stoðkerfum, og Art Medica, sem starfar á sviði tæknifrjóvgunar.

Í útboði Sorpu bs. vegna gámaþjónustu á þremur endurvinnslustöðvum fyrir nokkrum missirum voru meðal þátttakenda í útboðinu einkafyrirtæki með mikla og langa reynslu á viðkomandi sviði sem hafa jafnvel sérhæft sig í umræddri þjónustu. Vélamiðstöðin ehf., sem aldrei hefur stundað slíkan rekstur, tók jafnframt þátt í útboðinu. Fyrirtækið er í eigu borgarinnar og Orkuveitunnar og er stjórn fyrirtækisins skipuð m.a. borgarverkfræðingi Reykjavíkur og forstjóra Orkuveitunnar. Vélamiðstöðin hefur notið góðs af þeirri eignaraðild með margvíslegum hætti, einkum við uppbyggingu þess með heimanmund upp á hundruð milljóna króna. Fyrirtækið leigir Reykjavíkurborg, Orkuveitunni og ýmsum borgarfyrirtækjum út bifreiðar og tæki og vinnur verk fyrir hundruð milljóna króna á ári án nokkurra útboða.

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 Blaðinu 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.

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 hamla þróun framsækinnar starfsemi á vegum einkaaðila.

Í þingsályktunartillögu 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 er hægt að fela einkaaðilum.