

Minni ríkisumsvif margfalda tækifærin

Skýrsla Verslunarráðs Íslands
til Viðskiptabings 2004



VERSLUNARRÁÐ
ÍSLANDS

Reykjavík 2004

Reykjavík, febrúar 2004

ISBN 9979-9635-1-4

Rit þetta má afrita með leyfi útgefanda

EFNISYFIRLIT

1. Inngangur	7
Rekstur ríkisins	12
Umhugsunarefni varðandi ríkisreksturinn	13
Áhrif vaxtar ríkisútgjalda.....	15
Ímynd ríkisrekstrar og starfsmanna ríkisins	16
Árangur umbóta undanfarinna ára.....	20
Auknir möguleikar og traust atvinnulífsins	22
2. Ákall um aðgerðir í ríkisrekstri	25
Markaðsvæðing og innleiðing á samkeppni	25
Sömu kröfur til ríkis- og einkarekstrar	26
Samanburðarhæfni	26
Vinnubrögð markaðarins í starfsmannamálum.....	29
Hlutafélagavæðing liður í einkavæðingu	30
Áframhaldandi einkavæðing	32
Fækkun stofnana, skilgreining á verkefnum	33
Útboð og innkaup	35
Einkaframkvæmd	37
Markmið í fjárlagagerð	38
3. Ný tækifæri í heilbrigðisþjónustu.....	41
Notendagjöld	42
Stefna stjórnvalda	43
Næstu skref.....	47
þjónusta utan kjarnastarfsemi LSH.....	49
Heilsugæsla	52
Hjúkrunarheimili	53
Magn- og árangurstengdar greiðslur	54
Kynningarstarf fyrirtækja í heilbrigðisþjónustu	54
Endurskoðun á löggjöf.....	55
Sala á heilbrigðisþjónustu til útlendinga	55
Heilbrigðisþjónusta er útflutningsvara.	56
Tækifæri til sóknar.....	56
4. Nýir tímar í menntamálum	59
Endurskoðun á öllum stigum	59
Litið til annarra landa	61
Fjölbreytni er forsenda árangurs	62
Starfsumhverfi kennara	63
Lög um grunnskóla	64
Næstu skref.....	65
5. Markaðsvæðing orkukerfisins	67
Nokkur mikilvæg álitæfni	72
Möguleg framhaldsskref við markaðsvæðingu	75
6. Framtíðarsýn 2010	83

Ritstjórn skýrslunnar var í höndum þórs Sigfússonar framkvæmdastjóra VÍ, Guðmundar Ólasonar, Norræna fjárfestingarbankanum og lögfræðinga VÍ þeirra Sigríðar Á. Andersen og Sigprúðar Ármann.

Steingrímur Ari Arason, Lánasjóði íslenskra námsmanna las yfir texta í lokadrögum.

Útlit kápu var í höndum Matthildar Sigurgeirsdóttur og um umbrot sá Kristín Pétursdóttir hjá Verslunarráði.

VÍ ÞAKKAR ÞÁTTTAKENDUM Í STARFHÓPUM FYRIR GOTT STARF. VÍ MINNIR Á AÐ MEÐ ÞÁTTTÖKU Í STARFSHÓPUM FELST EKKI ENDILEGA AÐ EINSTAKAR SKOÐANIR EÐA ÁLYKTANIR SEM SETTAR ERU FRAM Í SKÝRSLUNNI SÉU Í SAMRÆMI VIÐ SJÓNARMÍÐ ALLRA ÞEIRRA SEM TÓKU ÞÁTT Í UMRÆÐUM UM SKÝRSLU TIL VIÐSKIPTAÞINGS 2004.

Að gerð þessarar skýrslu komu fjölmargir félagar Verslunarráðs. Eftirfarandi hópar voru m.a. að störfum frá haustmánuðum og fjölluðu um tiltekna þætti skýrslunnar.

Heilbrigðismál

Ásta Möller - formaður	Liðsinni ehf.
Anna Birna Jensdóttir	Öldungur hf.
Anna S. Baldursdóttir	Liðsinni ehf.
Eyþór Björgvinsson	Læknisfræðileg myndgreining ehf.
Grímur Sæmundsen	Bláa lónið hf.
Hreggviður Jónsson	Pharmanor hf.
Hrund Rudolfsdóttir	Lyf og heilsa hf.
Karl Guðmundsson	Hreyfigreining ehf.
Reynir Kristinsson	Business Consulting Services ehf.
Sigfús Jónsson	Nýsir hf.
Sigurður Ásgeir Kristinsson	Orkuhúsið
Thomas Möller	Thorarensen lyf hf.

Menntamál

Auður Kristinsdóttir	Kennsluráðgjafi
Edda Huld Sigurðardóttir	Ísaksskóli
Guðfinna Bjarnadóttir	Háskólinn í Reykjavík
Gunnar Einarsson	Garðabær
Hanna Katrín Friðriksson	Háskólinn í Reykjavík
Katrín Elísa Bernhöft	Viðskiptafræðingur
Margrét Pála Ólafsdóttir	Grunnskóli Hjallastefnunnar
Margrét Theódórsdóttir	Tjarnarskóli
María Sólveig Héðinsdóttir	Tjarnarskóli
Marta Guðjónsdóttir	Landakotsskóli
Ólafur Grétar Gunnarsson	ÓB ráðgjöf ehf.
Ólafur Johnson	Hraðbraut ehf.
Stefán Þórarinsson	Nýsir hf.
Steinunn Guðnadóttir	Hafnarfjarðarbær
Vilhelmína Þorvarðardóttir	Langholtsskóli
Þorbjörg Helga Vigfúsdóttir	Háskólinn í Reykjavík

Orkumál

Páll Harðarson – formaður	Kauphöll Íslands hf.
Albert Albertsson	Hitaveita Suðurnesja hf.
Eiríkur Briem	RARIK
Jón Ingimarsson	Íslandsbanki hf.
Júlíus Jónsson	Hitaveita Suðurnesja hf.
Ragnar Jakobsson	Norðurál hf.
Stefán Pétursson	Landsvirkjun

Virðisaukaskattur af opinberri þjónustu

Vala Valtýsdóttir – formaður	Taxis lögmenn ehf.
Bryndís Kristjánsdóttir	Taxis lögmenn ehf.
Elín Árnadóttir	PricewaterhouseCoopers hf.
Guðmundur Arason	Securitas ehf.
Hreinn Jakobsson	SKÝRR hf.

1. Inngangur

Á undanförunum árum hafa orðið umtalsverðar breytingar til batnaðar í íslensku efnahagslífi. Stefna stjórnvalda hefur verið að auka frjálsræði, skapa tækifæri til aukinnar fjölbreytni í atvinnulífi og draga ríkið út úr samkeppnisrekstri. Ábyrgð sveitarfélaga hefur verið aukin með flutningi verkefna frá ríkinu. Á sama tíma hefur íslenskt atvinnulíf tekið stakkaskiptum þar sem fjöldi fyrirtækja hefur vaxið og dafnað í hagstæðu umhverfi auk þess sem fyrirtæki hafa aukið umsvif sín og fjárfestingar erlendis og nýtt sína sérþekkingu á erlendum mörkuðum. Verslunarráð Íslands hefur á þessum tíma kynnt margvíslegar tillögur er lúta að umhverfi fyrirtækja í landinu og séð margar af þeim koma til framkvæmda til hagsbóta fyrir atvinnulífið um leið og sú hugmyndafræði sem Verslunarráðið boðar hefur haft mótandi áhrif á umræðu um stöðu fyrirtækja í landinu.

Oft á tíðum hafa hugmyndir Verslunarráðsins kallað á gagnrýni hinna ýmsu aflu í þjóðfélaginu eins og gjarnt er þegar kallað er á breytingar á því sem almennt viðgengst. Hugmyndirnar hafa hins vegar nánast undantekningarlaust kallað fram opinbera umræðu og komið málefnum á dagskrá bæði stjórnmalanna og hjá almenningi.

Í ljósi þessa hlutverks Verslunarráðsins var ákveðið að í tengslum við Viðskiptaþing 2004 yrði unnin skýrsla um framtíðaráherslur um umsvif og afskipti ríkisins og opinberra aðila af almennum markaði ásamt því að fjalla um umfang og eðli opinberrar þjónustu. Um er að ræða afar viðamikil verkefni sem hefur áhrif á líf fólksins í landinu sem og rekstur og umhverfi fyrirtækja í atvinnulífinu. Eins og um fleiri viðfangsefni Verslunarráðsins í gegnum tíðina er mikilvægt að þessi mál séu í sífelldri endurskoðun og að farið sé yfir staðreyndir jafnt sem hugmyndir með opnum huga. Í ljósi þessa hefur Verslunarráðið á undanförunum mánuðum lagt sérstaka áherslu á þennan málaflokk og vakið athygli á ýmsum atriðum í tengslum við almenna umræðu í þjóðfélaginu.

Efnahagsleg áhrif opinbers rekstrar eru umtalsverð og ríkisfjármál og fjármál sveitarfélaga eru klárlega eitt af hagstjórnartækjum stjórnvalda á hverjum tíma. Fjármál hins opinbera á hins vegar ekki að nota til að jafna út sveiflur í efnahagskerfinu heldur verður að gæta þess að þau séu í jafnvægi og hafi ekki neikvæð áhrif eða auki sveiflurnar. Fjármál hins opinbera verði þannig ekki nýtt sem stýritæki en stjórnvöld séu ávallt meðvituð um áhrif þeirra á efnahagslífið í heild. Auðveldasta og sjálfsagðasta leiðin til að tryggja þetta er að halda útgjöldunum niðri til lengri tíma og stuðla þannig að stöðugleika ásamt því að reyna að tryggja með almennum aðgerðum starfsumhverfi einstaklinga og fyrirtækja í landinu.

Gæði opinberrar þjónustu, afskipti hins opinbera af atvinnulífi og umfang rekstrar á ábyrgð hins opinbera hafa veruleg áhrif á samkeppnisstöðu Íslands gagnvart öðrum þjóðum. Stór hluti af þjónustu sem almenningur og fyrirtæki nýta sér er rekinn á ábyrgð opinberra aðila og greitt er fyrir úr sameiginlegum sjóðum. Sé of stór hluti þessarar þjónustu rekinn af opinberum aðilum er hætt við að slíkt hamli nýsköpun og takmarki tækifæri fyrirtækja á tilteknum

sviðum á kostnað hagkvæmni og betri þjónustu til handa neytendum. Lítil en skilvirk opinber umsvif eru hins vegar forsenda frekari vaxtar og velferðar í þessu landi og geta margfaldað tækifærin.

Hið opinbera stendur því frammi fyrir þeirri áskorun hvað varðar opinberan rekstur að mæta annars vegar kröfum um góða og skilvirka þjónustu og hins vegar að halda útgjöldum í lágmarki. Verslunarráð Íslands hvetur til að leitað verði enn frekar í smiðjur fyrirtækja og lausnir einkamarkaðarins nýttar varðandi nýjar leiðir í opinberum rekstri. Fyrirtæki á einkamarkaði hafa í gegnum tíðina þurft að leita allra leiða til að mæta þessari sömu áskorun og kröfu frá neytendum þ.e. að bjóða úrvals vöru eða þjónustu á sem lægsta verði. Hagræðingaraðgerðir á almennum markaði eru þ.a.l. ávallt í gangi og skapast hefur reynsla sem rétt er að taka mið af.

En einstaklingar í nútímaþjóðfélagi eru ekki einungis að krefjast betri þjónustu heldur einnig fjölbreyttari þjónustu. Þörfum einstaklinganna í þjóðfélaginu þarf að svara og uppfylla með meiri nákvæmni en tíðkast hefur. Framboð þjónustu verður að byggja á valfrelsi einstaklinga en ekki miðstýrðum ákvörðunum. Einstaklingarnir eru best til þess fallnir að hafa mótandi áhrif á framboð þjónustu. Þetta hlýtur að vera grundvallaratriði við mótun nýrrar stefnu um stjórnun og skipulag ríkisrekstrarins. Hefðir og

Ríkisstofnanir bjóða nýja þjónustu

Seint á árinu 2003 var kynnt starfsánægjukönnun sem Vinnueftirlit ríkisins gerði fyrir Landspítala háskólasjúkrahús. Nokkru síðar var einnig kynnt starfsánægjukönnun sem Ríkisendurskoðun gerði hjá starfsmönnum Landhelgisgæslunnar. Hvers vegna eru ríkisstofnanir að sinna starfsánægjukönnunum fyrir aðrar ríkisstofnanir? Í alltof mörgum tilfellum hefur enginn hreyft mótmælum við því að ríkisstofnanir séu í auknu mæli að auka starfsemi sína. Það er orðið daglegt brauð að lesa um nýja þjónustu stofnana sem er í samkeppni við einkafyrirtæki.

sérhagsmunir mega ekki halda aftur af framkvæmd hennar. Ef árangur á að nást er nauðsynlegt að unnið sé að uppbyggingu opinbera kerfisins á þann veg að það geti tekið þessari áskorun og skilað tilætluðum árangri.

Á meðan stefna stjórnvalda um einkavæðingu fyrirtækja hefur verið árangursrík og umtalsvert hefur dregið úr umsvifum ríkisins á fyrirtækjamarkaði er ekki sömu sögu að segja um rekstur margra stofnana ríkisins sem hafa þanist út á undanförunum árum.

Einn skýrasti mælikvarði á árangur í ríkisrekstri hlýtur að felast í samanburði við aðrar þjóðir. Íslendingar hafa löngum státað af því að vera með mun lægri ríkisútgjöld en aðrar Norðurlandþjóðir. Það þótti árangur til eftirbreytni. Nú er svo komið að við höfum náð Norðurlandþjóðunum í opinberum útgjöldum miðað við þjóðarframleiðslu. Tilfærslur eru hér lægri en rekstur og fjöldi ríkisstarfsmanna á íbúa er svipaður og á hinum Norðurlöndunum.

Útgjöld ríkisins árið 2003 eru áætluð 270 milljarðar króna. Það samsvarar um 940 þúsund króna útgjöldum á hvert mansbarn í landinu. Með aukafjárlögum og umframeyðslu verða útgjöld ríkisins á hvern Íslending fljótlega um eða yfir 1 milljón króna.

Útgjöld ríkisins hafa farið hækkandi á undanförunum árum. Mæld á rekstrargrunni voru þau 189,6 milljarðar árið 1998 en 267,3 milljarðar árið 2002. Um er að ræða hækkun uppá 41% á fimm árum. Sé tekið tillit til verðbólgu hafa útgjöld ríkisins á þessum árum aukist um 17,2%.

Í þessari skýrslu til Viðskiptaþings eru sérstaklega tekin til skoðunar þrjú viðfangsefni í opinberum rekstri sem hafa verið nokkuð til umræðu á undanförunum misserum; heilbrigðismál, menntamál og orkumál. Heilbrigðis- og menntamál eru lang útgjaldafrekustu málaflokkarnir í ríkisrekstrinum. Þrátt fyrir það hefur umræða um

fjölbreyttari rekstrarform í þessum málflokkum verið fremur takmörkuð og aðgerðir í þá veru sömuleiðis. Hér verður þó að undanskilja háskólastigið í menntamálum þar sem náðst hefur umtalsverður árangur með meira valfrelsi og fjölbreytni rekstrarforma.

Með breytingu á lögum um raforkukerfið hefur verið lagður grundvöllur að aukinni samkeppni og markaðsvæðingu orkukerfisins héraendis. Ljóst er að mikil vinna er framundan við að undirbúa þessar breytingar og vill VÍ taka þátt í því starfi. Í skýrslunni eru raktar hugmyndir VÍ um hvernig standa megi að markaðsvæðingu á orkukerfinu.

Loks má nefna að í skýrslunni eru raktar hugmyndir um hvernig megi styrkja og jafna samkeppnisstöðu einkafyrirtækja og ríkisfyrirtækja. Því miður virðist margt benda til þess að ýmsar ríkisstofnanir séu í auknum mæli að hýsa verkefni hjá sér sem hafa áður verið boðin út eða ætti að bjóða út á almennum markaði. Bent er á nýjar útfærslur í virðisaukaskattskerfinu sem auki hvata

Andvaraleysi

Ein skýring á því hvernig komið er í ríkisbúskapnum er andvaraleysi um þróun ríkisútgjalda og skortur á festu. Þegar rammafjárlög voru tekin upp í upphafi tíunda áratugarins náðist í fyrstu að veita stofnunum nokkurt aðhald. Forstöðumenn stofnana þurftu að sanna að þeir hefðu leitað í hverjum kima að sparnaðarleiðum í rekstrinum en nú virðist sem forstöðumenn hinna 230 ríkisstofnana, sem starfræktar eru, séu fyrst og fremst að sanna ný útgjöld fyrir fjárveitingarvaldinu eins og áður tíðkaðist. Ríkisstofnunum fækkar alls ekki, þvert á móti fjölga þeim og launakostnaður ríkisins eykst umfram almenna markaðinn. Nýjar stofnanir láta lítið yfir sér í fyrstu en vaxa síðan að burðum og í kostnaði.

ríkisstofnana til að bjóða verkefni út.

Að endingu er birt í skýrslu til Viðskiptaþings framtíðarsýn um opinberan rekstur héraendis og þau tækifæri sem skapast með því að einfalda reksturinn og auka samkeppni.

Rekstur ríkisins

Rekstur ríkisins er gríðarlega umfangsmikill. Ríkið hefur enn ráðandi stöðu í nokkrum þjónustugreinum s.s. heilbrigðisþjónustu, menntun á framhaldsstigi, löggæslu, félagsþjónustu og rannsóknum. Samfara aukinni velmegun hefur eftirspurn eftir þessari þjónustu margfaldast og erfitt hefur reynst að hemja vöxt ríkisins á þessum sviðum. Það er hins vegar umhugsunarefni að svo stór hluti þjónustu sem almenningur kaupir með einum eða öðrum hætti skuli rekinn af einum aðila og að neytendur þjónustunnar fái ekki að njóta kosta samkeppni og valfrelsis.

Sökum umfangs síns hefur rekstur ríkisins mikil áhrif á starfsumhverfi og starfsmöguleika fyrirtækja í landinu. Í raun er það svo að tilteknir markaðir eru lokaðir fyrir nýjum hugmyndum og framboði á þjónustu. Ríkið er einnig í mörgum tilvikum eini viðskiptavinur fyrirtækja þar sem um er að ræða kaup á vöru eða þjónustu. Slík einokun hefur neikvæð áhrif á starfsemi þessara fyrirtækja þar sem skilmálar viðskiptanna mótast ekki á almennum

Ísland slær ný met!

Hvernig má það vera að Íslendingar, sem lengstum státuðu af hlutfallslega litlum opinberum umsvifum miðað við þjóðarframleiðslu, eru nú að slá hvert þjóðametið á fætur öðru í útgjöldum hins opinbera? Nú stefna heilbrigðisútgjöld á hvert mannsbarn í heimsmetið og við erum jafnframt í 3ja sæti á lista OECD-ríkja yfir samneyslu sem hlutfall af þjóðarframleiðslu. Þá hafa Íslendingar slegið Norðurlandamet í opinberum útgjöldum sem hlutfall af þjóðarframleiðslu.

markaði heldur hefur annar aðilinn lykilstöðu í slíkum samningum.

Of mikið umfang ríkisins og einokun í tiltekinni starfsemi hefur einnig neikvæð áhrif á þann rekstur sem þar fer fram. Rekstraraðilinn þ.e. ríkið nýtur hvorki nægjanlegs aðhalds neytenda né samanburðar við annan rekstur til að tryggja hagkvæmni þjónustunnar. Neytendur verða síður meðvitaðir um gæði þjónustunnar og eru þannig ekki líklegir til að setja fram kröfur um úrbætur.

Umhugsunarefni varðandi ríkisreksturinn

Ví telur rétt að vekja athygli á eftirfarandi atriðum varðandi þróun ríkisrekstrar á undanförunum árum.

- **ÚTGJÖLD HINS OPINBERA Hafa aukist verulega**

Útgjöld hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu voru undir 30% um 1970 og yfir 40% um miðjan níunda áratuginn. Í byrjun tíunda áratugarins lækkuðu opinber útgjöld sem hlutfall af vergri landsframleiðslu niður fyrir 40% og árið 1997 voru þau 37%. Síðan hafa þau stigið að nýju og eru nú um 42% af vergri landsframleiðslu.

- **ÚTGJÖLD TIL HEILBRIGÐISMÁLA**

Útgjöld til heilbrigðismála námu 40,5 milljörðum árið 1998 en nema nú 66 milljörðum. Á árinu 2002 hækkuðu útgjöld til heilbrigðismála um 11,4% og almannatrygginga um 15,5%.

- **SAMNEYSLAN ER AÐ NÁ Í HÆSTU HÆÐIR**

Ísland var í 16. sæti á meðal OECD þjóða í samanburði á samneyslu sem hlutfalli af vergri þjóðarframleiðslu árið 1980. Ísland var komið í 11. sæti á þessum lista árið 1990 en er nú í 3. sæti.

- **OPINBERUM STARFSMÖNNUM FJÖLGAR**

Ársverkum hjá hinu opinbera fjölgaði um 1.300 á tveggja ára tímabili á árunum 2000-2002. Á sama tíma jókst fjöldi starfandi í landinu um 1.000 sem er fjölgun um 0,6%. Sú aukning skýrist auðvitað einungis með fjölgun starfa hjá hinu opinbera og felur um leið fækkun starfa hjá einkageiranum. Til samanburðar fjölgaði ríkisstarfsmönnum á tímabilinu 1995-2000 um 7% þegar tekið hefur verið tillit til flutnings grunnskólans og breytingu á Pósti og síma í hlutafélag. Fjölgun opinberra starfsmanna er því meiri á síðustu tveim árum en þar á undan.

- **LÍTILL SVEIGJANLEIKI Í STARFSMANNAHALDI RÍKISINS**

Yfirlýst markmið stjórnvalda hefur verið að jafna þann mun sem ríkt hefur milli ríkisins sem vinnuveitanda og vinnuveitenda á almennum markaði. VÍ styður breytingar sem miða að því að gera umhverfi starfsmanna og stjórnenda hjá hinu opinbera líkara því sem gerist á almennum vinnumarkaði. Sveigjanleiki í starfsmannamálum er forsenda þess að hægt sé að gera kröfur um meiri skilvirkni í rekstri og að stjórnendur fái nauðsynleg úrræði til að straumlínulaga sínar stofnanir. Á móti er það réttlát krafa starfsmanna að þessum breytingum sé mætt með því að endurmeta kjör þeirra líkt og gert hefur verið á síðustu árum. Sú staða sem nú virðist uppi hvað varðar kjör ríkisstarfsmanna sem hafa batnað til muna án sveigjanleika í starfsmannahaldi, leiðir einungis til enn meiri kostnaðar og ójafnvægis milli ríkis og einkamarkaðar.

- **AGALEYSI**

Framúrakstur ríkisstofnana miðað við samþykkt fjárlög er algjörlega óviðunandi. Komið hefur fram að tilteknar stofnanir hafa farið fram úr heimildum ár eftir ár. Þetta hefur m.a. leitt til enn meiri hækkunar ríkisútgjalda og ljóst er að slíkt umhverfi getur ekki gengið til lengdar. Forstöðumenn bera ábyrgð á fjármálum sinna

Umboðsmaður hestsins!

Fjölgun ríkisstofnana verður að halda í skefjum. Fjölmörg dæmi eru um það á undanförunum árum að stofnanir hafi myndaðar í kringum tiltekin verkefni sem síðan hafa skotið rótum og vaxið og dafnað. Nýlegt dæmi er stofnun umboðsmanns íslenska hestsins sem starfar nú á vegum landbúnaðarráðuneytisins.

stofnana. Í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er að finna ákvæði er kveða á um ábyrgð stjórnenda ríkisstofnana m.a. hvað varðar vörslu fjármuna ríkisins og skyldur um hagkvæma ráðstöfun þeirra. Nauðsynlegt er að starfsmenn ríkisins verði látnir sæta ábyrgð ef þessu er ekki framfylgt og markmið laganna þannig uppfyllt. Misbrestur á framkvæmd þessa ákvæðis hvetur enn frekar til þess að verkefni ríkisins verði færð til markaðarins sem er mun harðari húsbóndi en almennt þekkt í ríkisrekstrinum.

• OFFJÖLGUN RÍKISSTOFNANA

Á Íslandi eru reknar um 230 ríkisstofnanir. Til samanburðar má nefna að í Svíþjóð eru um 600 stofnanir og aðeins 130 í Bretlandi. Þetta þýðir að á Íslandi er ein stofnun á hverja 1.250 íbúa, í Svíþjóð 14.600 og í Bretlandi 458.000. Á Íslandi eru 40% stofnana með færri en 20 ársverk og 22% með færri en 10 ársverk. Margar og litlar stofnanir þýða óhagkvæmni í rekstri, erfitt er að byggja upp stjórnunarþekkingu og þjónusta verður ómarkviss.

Áhrif vaxtar ríkisútgjalda

Það þarf ekki að tíunda þær hættur sem eru því samfara að ríkisumsvif vaxi héraendis umfram það sem eðlilegt getur talist. Hér má nefna nokkrar helstu ástæður fyrir nauðsyn aðhalds í ríkisfjármálum og þær hættur sem eru samfara aðgerðarleysi á þessu sviði:

Í góðæri er mest hættu á aukningu ríkisútgjalda og að aðhald í ríkisrekstrinum minnki. Á slíkum tímum dregur jafnan úr framleiðni ríkisfyrirtækja og sóun segir til sín. Því lengur sem beðið er með markvissar aðhaldsaðgerðir í ríkisrekstri því erfiðari verður viðsnúningurinn sem að lokum er þó óumflýjanlegur. Ef ekki er þegar gripið í taumana mun íslenskt efnahagslíf fyrir en síðar takast á við samdrátt og atvinnuleysi.

Hagvöxtur sem byggir á auknum ríkisútgjöldum og skuldsetningu hins opinbera hefur í för með sér versnandi skilyrði fyrir fyrirtækin í landinu. Slík skuldsetning hefur í för með sér þenslu í efnahagslífinu og getur haft áhrif til hækkunar á gengi íslensku krónunnar. Fyrirtæki sem hafa tekjur í erlendum gjaldmiðlum hafa sérstakra hagsmuna að gæta að þessu leyti. Mikilvægt er að hagvöxtur byggi á raunverulegum vexti og framleiðsluaukningu í efnahagskerfinu. Á tímum mikilla framkvæmda er afar mikilvægt að ríkisútgjöldum sé haldið í lágmarki.

Vöxtur ríkisútgjalda kemur til af tvennu. Annars vegar er um að ræða aukin útgjöld til þeirra verkefna sem ríkið sinnir nú þegar. Hins vegar er um að ræða ný verkefni sem ákveðið hefur verið að ríkið sinni. Hvort tveggja hefur neikvæð áhrif á íslenskt atvinnulíf. Aukin útgjöld og agaleysi í ríkiskerfinu hefur þau áhrif að ríkið verður sífellt umfangsmeira á atvinnumarkaði og fyrirtækjum getur reynst erfitt að keppa um hæft vinnuafli á þessum forsendum. Ný verkefni eru í mörgum tilfellum sett á fót og rekin á kostnað fyrirtækja í samkeppni á sama eða svipuðum markaði. Samkeppni sem ekki er á jafnræðisgrundvelli hefur neikvæð áhrif á virkni markaða.

Ímynd ríkisrekstrar og starfsmanna ríkisins

Að sama skapi og ímynd starfsmannar er gríðarlega mikilvæg meðal fyrirtækja sem eiga allt sitt undir viðskiptamönnum sínum er

Ímynd ríkisrekstrarins og starfsmanna mikilvæg til að réttlæta tilvist starfseminnar og úthlutun fjármuna úr opinberum sjóðum. Óþarft er að fjölyrða um mikilvægi ímyndar fyrir stjórnámálamenn sem taka ákvarðanir um meginlínur ríkisrekstrarins. Stjórnámálamenn þiggja umboð sitt frá kjósendum og verða því að fylgja þeim straumum sem eru ríkjandi í samfélaginu. Hagur fyrirtækja í landinu er afgerandi fyrir afkomu og líf skjör almennings og hefur þannig bein áhrif á umboð stjórnámálamanna.

Ímyndin er hins vegar einnig mikilvæg fyrir stjórnendur og starfsmenn ríkisstofnana og ræður því hvort sátt ríkir um viðkomandi starfsemi. Starfsmenn ríkisstofnana verða að laga sig að kröfum sinna viðskiptamanna og þjóna þeim líkt og gerist hjá fyrirtækjum á markaði. Þessu hafa stjórnendur ríkisstofnana áttað sig á í mörgum tilfellum en í öðrum hefur þetta reynst erfitt og reksturinn hefur tapað gildi sínu. Mikilvægt er að í slíkum tilvikum sé gripið til viðeigandi úrræða og að sveigjanleiki sé í kerfinu til að aðlagast breytingunum.

Nokkur atriði eru afgerandi varðandi ímynd rekstrar hvort sem um er að ræða einkarekstur eða opinberan rekstur:

Umræða um einkavæðingu

Þáverandi framkvæmdastjóri Landssmiðjunnar komst svo að orði í viðtali árið 1987 um andstöðu starfsmanna Landssmiðjunnar við einkavæðingaráform: „Fólkið í þessu fyrirtæki hefur ávallt lagt metnað í starfsemi fyrirtækisins. Umræðan á sínum tíma um að þetta fyrirtæki ætti ekki rétt á sér lagðist þungt í starfsfólkið. Allt í einu var engin þörf fyrir okkur og ennfremur vorum við orðin að pólitísku bitbeini. Ekkert samráð var haft við okkur á þessum árum þ.e. á árunum í kringum 1980.“ Það er vert fyrir Verslunarráð Íslands, og aðra þá sem vinna að framgöngu hugmynda um einkavæðingu, að huga betur að þætti starfsfólks opinberra stofnana þegar rætt er um nýjar hugmyndir í ríkisrekstrinum.

- Eru viðskiptavinir ánægðir með þjónustuna?
- Eru viðskiptavinir sáttir við það verð sem þeir greiða fyrir þjónustuna?
- Hvernig er þjónustan samanborið við aðra þjónustu á sama sviði?
- Eru stjórnendur og starfsmenn trúverðugir?
- Er rekstrarumhverfi þjónustunnar ásættanlegt?

Nokkur munur er á mikilvægi hvers þáttar fyrir sig hvað varðar opinbera þjónustu annars vegar og einkarekstur hins vegar. Á meðan ímynd einkarekstrar er afar viðkvæm fyrir viðtökum þjónustunnar og beinum viðbrögðum viðskiptavinanna er ríkisreksturinn öllu flóknari hvað þetta varðar þar sem sambandið milli viðskiptavina og rekstraraðila þjónustunnar er óljósara. Stofnanir reyna oft á tíðum frekar að sannfæra stjórnámálamenn og ráðuneyti um að rekstur þeirra þarfnist meiri fjárveitinga heldur en að einbeita sér að þeim sem nýta sér þjónustuna. Sökum lítilla tengsla við viðskiptavinum tapast síðan með tímanum hinn raunverulegi tilgangur.

Eftir því sem samkeppni í atvinnulífinu hefur þroskast verður augljósara það misvægi sem ríkir milli opinbers rekstrar og einkarekstrar. Opinberar stofnanir búa við margvíslega starfsvernd og samkeppnisleysi, starfsfólk þeirra nýtur ýmissa sérkjara og opinberir rekstraraðilar njóta skattfríðinda. Af þessu leiðir að samkeppni milli ríkis og einkamarkaðar fær illa notið sín, neytendur fá minna valfrelsi um þjónustu og ekki er næg hvatning til að leita hagkvæmustu lausna.

Einföldun er ein besta leiðin til að tryggja sveigjanleika í ríkisrekstri og til að ná tókum á ríkisstarfsemi til lengri tíma litið. Nýjar leiðir til að framkvæma verkefni sem hið opinbera hefur sinnt eru nauðsynlegar til að viðhalda þeirri þjónustu sem almenningur í landinu fer fram á.

Tillögur VÍ byggja á innleiðingu hugsunar sem grundvallast á því að ríkið eigi ekki að annast rekstur þar sem aðkoma einkaaðila er möguleg. Ríkið á að vera kaupandi þjónustu en ekki veitandi hennar. Sams konar aðferðafræði hefur verið tíðkuð hjá fyrirtækjum um langt skeið og reynst með ágætum. Fyrirtæki sinna þeim verkefnum sem þau telja sig best í að sinna en fela öðrum að sinna m.a. stoðþjónustu, rekstri og viðhaldi bygginga og framleiðslu svo eitthvað sé nefnt. Með aðkomu einkaaðila og einkavæðingu á tilteknum sviðum opinberrar þjónustu næst fram nauðsynlegur fjölbreytileiki í rekstri og valfrelsi einstaklinga eykst. Róttækar aðgerðir eru nauðsynlegar til að tryggja að lífskjör einstaklinga í landinu haldi áfram að vera í fremstu röð í heiminum.

Boðskapur VÍ er því þessi:

- Hlutverk ríkisins er fyrst og fremst að tryggja framboð og aðgengi að tiltekinni þjónustu en ekki endilega að framkvæma hana. Æskilegt er að einkaaðilar veiti samfélagsþjónustu í eins ríkum mæli og kostur er svo að samkeppni fái notið sín. Þannig minnka ríkisumsvif en tækifærin margfaldast.
- Það ber að skoða alla þætti ríkisrekstrarins og leita leiða til að gera hann einfaldari og skilvirkari.
- Nýta á kraft einkaframtaksins við framkvæmd þjónustunnar.
- Ef hægt er að bjóða út verkefni á samkeppnismarkaði þá ber að gera það.
- Verkefni ríkisins þurfa að vera í sífelldri endurskoðun líkt og verkefni og áherslur einkafyrirtækja. Hætta ber þeim verkefnum þar sem einkaaðilar geta sinnt þjónustunni eða verkefnin hafa í gegnum tíðina glatað tilgangi sínum.
- Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna verður að vera í samræmi við það sem gerist á almennum markaði.
- Stjórnendur ríkisstofnana þurfa að lúta sömu lögmálum og stjórnendur á markaði hvað varðar ábyrgð, réttindi og skyldur. Æskilegt er að stjórnendur í ríkisstarfsemi hafi víðtæka almenna þekkingu og séu hæfir til að flytjast milli mismunandi stofnana.

Skilgreining á hlutverki ríkisins hefur ekki eingöngu áhrif á þá starfsemi sem það innir af hendi heldur getur ýmist haft hamlandi eða hvetjandi áhrif á starfsumhverfi fyrirtækja í landinu. Með því að

auka útboð og færa ríkisverkefni á samkeppnismarkað má efla nýsköpun á sviðum sem hingað til hafa verið nær algerlega einokuð af hinu opinbera. Þannig má skapa grundvöll fyrir samkeppni og nýsköpun sem getur eflt íslenskt atvinnulíf og orðið veigamikill þáttur í strandhöggi íslensks atvinnulífs á næstu áratugum.

Árangur umbóta undanfarinna ára

VÍ fagnar þeim árangri sem ríkisstjórnir Davíðs Oddssonar hafa náð við einkavæðingu ýmis konar ríkisstarfsemi. Mörg þeirra fyrirtækja, sem mikill styr stóð um sölu á fyrir nokkrum árum, þætti nú fráleitt að ríkið eignaðist að nýju og starfrækti. Má þar nefna Lyfjaverslun ríkisins, Gutenberg prentsmiðjuna, Ferðaskrifstofu ríkisins og Skýrsluvélar ríkisins og Reykjavíkurborgar SKÝRR. Sumar þeirra einkavæðingarhugmynda sem kynntar voru fyrir áratug síðan þóttu róttækar þá en þykja sjálfsagðar nú. Verslunarráðið hefur verið í fararbroddi þeirra sem bent hafa á kosti einkavæðingar og möguleika á því sviði.

Einkavæðing ríkisviðskiptabankanna er einn merkasti áfangi í efnahagssögu landsins síðustu ár. Þrátt fyrir að vel hafi tekist til er nauðsynlegt að ríkið dragi sig enn frekar út úr almennri atvinnustarfsemi enda er einkavæðing skilvirkasta leiðin til að minnka ríkisafskipti og kalla fram frumkvæði markaðarins.

Það er mikilvægt að reyna að meta ávinning skattgreiðenda af einkavæðingu síðustu áratuga. Þau opinberu fyrirtæki sem seld hafa verið á níunda og tíunda áratugnum höfðu fengið í framlög á annan tug milljarða á verðlagi ársins 2004 síðustu 6 árin fyrir einkavæðingu. Þar má nefna til að mynda Bæjarútgerð Reykjavíkur sem var breytt í hlutafélag árið 1985 en fékk á árunum 1982-1984 um 710 milljónir (á verðlagi 2003) í styrk frá borginni. Sömu sögu var að segja um Ríkisskip sem höfðu fengið um 2.557 milljónir í rekstrarframlög (á verðlagi 2003). Ef ekki hefðu verið gerðar

breytingar á þessum fyrirtækjum og öðrum opinberum fyrirtækjum sem hafa verið einkavædd veit enginn hvað rekstur þeirra hefði getað kostað skattgreiðendur. Landssmiðjan er einmitt dæmi um ríkisfyrirtæki þar sem stjórnámálamenn höfðu uppi mikil áform um uppbyggingu en sem breyttust í kjölfar einkavæðingar. Þegar fyrirtækið var rekið af ríkinu voru uppi háværar raddir um að Landssmiðjunni bæri að víkka út starfsemina og koma upp eins konar risaskipasmíðastöð. Sem betur fer náði þessi framkvæmd aldrei lengra en til byggingar grunns og grunnurinn var rifinn í upphafi tíunda áratugarins.

Aukið frelsi á markaði hefur leyst úr læðingi krafta einkaframtaksins og gríðarleg verðmætaaukning hefur átt sér stað á undanförunum árum með batnandi rekstri fyrirtækja og þátttöku almennings á hlutabréfamarkaði. Samkeppni hefur verið innleidd á fjölmörgum sviðum og aukin á öðrum.

Í skýrslu ríkisendurskoðunar sem kom út í lok ársins 2003 kom fram að framkvæmd einkavæðingar hafi verið góð og beitt hafi verið faglegum vinnubrögðum við sölu ríkisfyrirtækja. Afar mikilvægt er að vandað sé til vinnu á sviði einkavæðingar og árangurinn hingað til styrkir áframhaldandi starf á þessu sviði. Mikilvægt er að læra af reynslunni í sambandi við umræðu um breytingu á opinberum rekstri og einkavæðingu sem orðið hefur á síðustu tveimur áratugum. Það hefur tekist vel til við að spara skattgreiðendum fé og efla starfsemi til hagsbóta fyrir neytendur í landinu.

55 milljarða sölutekjur

Í stað þess að fyrirtæki hafi verið byrði á ríkissjóði og þjónustu þeirra í mörgum tilvikum ábótavant hefur ríkið á síðustu tíu árum fengið meira en 55 milljarða króna í sölutekjur sem m.a. hafa verið notaðar til niðurgreiðslu skulda. Auk þessa hefur einkavæðing fyrirtækja haft í för með sér innleiðingu samkeppni og bætta þjónustu á viðkomandi sviðum.

Auknir möguleikar og traust atvinnulífsins

Í kjölfar aukins frjálsræðis á markaði, eflingu fjármálastofnana og opnun nýrra markaða hér á landi hafa byggst upp öflug fyrirtæki sem hafa sett mark sitt á þjóðfélagið. Mörg af þessum fyrirtækjum hafa náð þeirri stærð sem nauðsynleg er til að hefja útrás. Stór hluti af tekjum og ávinningi kemur erlendis frá og hefur haft mjög jákvæð efnahagsleg áhrif hér á landi.

Stór fyrirtæki, hvort sem um er að ræða á fjármálamarkaði, matvörumarkaði, í lyfjaframleiðslu eða í sjávarútvegi, geta verið nauðsynlegur drifkraftur markaðarins við innleiðingu á nýjum hugmyndum sem skila sér í almennum vexti í efnahagslífinu. Sterk staða á tilteknum sviðum er hins vegar vandmeðfarin út frá samkeppnislegum sjónarmiðum. Af þessum sökum er mikilvægt að hið almenna reglugerðarumhverfi stuðli að eðlilegri samkeppni.

Einkavæðing t.a.m. á fjármálamarkaði, hefur skapað aðstæður fyrir íslensk fyrirtæki til að vaxa á sviðum sem áður voru einokuð af ríkinu. Styrkur fyrirtækjanna nýtist til útrásar og verðmætasköpunar fyrir landið. Með þessum hætti hefur aukið frjálsræði skapað auknar þjóðartekjur, meiri atvinnu og nýtingu á þekkingu sem fyrirtækin hafa byggt upp.

Mikil umræða hefur verið á undanförunum misserum um það hvort atvinnulífinu sé treystandi fyrir auknu frjálsræði og auknum verkefnum m.a. frá ríkinu. Umræðan hefur jafnvel gengið svo langt að rætt hefur verið um að svokölluð gróðahygga

Gömlu ríkisbankarnir

Komið hefur fram að í rekstri ríkisbankanna voru verkefni iðulega rekin á pólitískum forsendum og sjóðir bankanna notaðir til fyrirgreiðslu vegna óárðsamra verkefna. Fyrrum bankastjóri Landsbanka Íslands hefur talað um að milljörðum hafi verið sóað með þessum hætti.

einkafyrirtækjanna geri það að verkum að rekstur eigi betur heima á hendi ríkisins en á almennum markaði. Þetta sjónarmið á hins vegar ekki við rök að styðjast. Nefna má að fyrir örfáum árum einkenndist rekstur ríkisrekinna fjármálastofnana af geðþóttaákvörðunum stjórnmalamanna og stjórnenda og sáralitlu aðhaldi viðskiptavina. Í dag eru þessi fyrirtæki rekin undir eftirliti markaðarins og hluthafa þar sem upplýsingar um reksturinn liggja fyrir með mun skýrari hætti en áður. Nú þegar hafa komið upp fjölmörg mál sem hafa sýnt fram á að aðhald markaðarins og neytenda hefur áhrif á hegðun fyrirtækja. Í raun hefur reynslan sýnt að aðhald markaðarins er mun öflugra nú en þegar rekstur reksturinn var undir forsjá ríkisins.

Leggja verður áherslu á að bæta starfsumhverfi fyrirtækja þannig að gegnsæi sé eins mikið og mögulegt er og setja almennar leikreglur sem lúta að mótun markaðarins.

2. Ákall um aðgerðir í ríkisrekstri

Auk umfjöllunar um heilbrigðis- mennta- og orkumál sem sett er fram síðar í skýrslunni, telur VÍ nauðsynlegt að leggja fram almennar tillögur um breytingar í ríkisrekstrinum sem VÍ telur rétt að unnið verði að á allra næstu árum.

Markaðsvæðing og innleiðing á samkeppni

Í markaðsvæðingu getur falist að einkaaðilum eru falin tiltekin verkefni í rekstri ríkisins eða reynt er að nýta sér kosti og vinnureglur einkarekstrar í rekstri ríkisins. Nauðsynlegt er að þessar leiðir verði farnar til að tryggja framboð á þjónustu. Almennt er nauðsynlegt að innleiðing á samkeppni verði hafin á sem flestum sviðum. Með því næst fram nauðsynlegt aðhald frá neytendum og samkeppnisaðilum.

Vinnubrögð einkamarkaðarins verður að taka í auknum mæli upp í opinberum rekstri. Á fjölmörgum sviðum ríkisreksturs er mögulegt að innleiða samkeppni með þátttöku einkaaðila. Slíkt fyrirkomulag eykur valfrelsi, veitir aðhald í rekstri og kallar á nýsköpun og hugmyndaauðgi í viðkomandi greinum til hagsbóta fyrir neytendur.

Eftir atvikum verði veitendur þjónustunnar valdir af þeim sem nota hana og með útboðum af hálfu ríkisins. Mikilvægt er að um raunverulega samkeppni sé að ræða sem byggir á auknu valfrelsi neytenda eða útboðum ef um það er að ræða að ríkið sé kaupandi þjónustunnar.

Sömu kröfur til ríkis- og einkarekstrar

Sjálfsgagt er að gerðar séu jafnmiklar kröfur til ríkisrekstrar og neytendur gera til einkarekinnar starfsemi. Ríkið sem kaupandi þjónustunnar á einnig að gera sömu kröfu til eigin rekstrar og viðsemjenda sinna t.a.m. í útboðum á þjónustu hvað varðar eftirlit, upplýsingagjöf, þjónustustig o.s.frv. Þetta er forsenda samanburðar hvort heldur hann er unninn í þeim tilgangi að velja rekstrarform eða til að nota sem viðmið í eigin rekstri.

Notkun samninga við framkvæmd verkefna ríkisins er jákvæð og hefur nýst bæði við svokallaða árangursstjórnarsamninga í samskiptum milli stofnana og ráðuneyta og í þjónustusamningum milli ríkisins og einkaaðila. Nauðsynlegt er að þessi tvö form samninga verði samræmd hvað varðar fyrrgreind atriði. Óeðlilegt er að gerður sé greinarmunur á kaupum á þjónustu af ríkisaðila á innri markaði og einkaaðila að undangengnu útboði og er það til þess fallið að hamlu hagkvæmustu framkvæmd verkefnanna.

Samanburðarhæfni

Í allri umræðu um rekstrarform tiltekinnar þjónustu er nauðsynlegt að mismunandi leiðir séu bornar saman á réttum forsendum. Hvað varðar fjárhagslegar forsendur þarf framsetning kostnaðar að vera skýr þannig að hægt sé að bera saman uppgjör einkaaðila og ríkisaðila.

Með breytingu á uppgjöri ríkisins frá greiðslugrunni til rekstrargrunns var stigið stórt skref í þessa átt en betur má ef duga

skal. Inn í reikninga ríkisaðila eru afskriftir t.a.m. ekki enn teknar inn í gjöld og í mörgum tilvikum ekki heldur kostnaður vegna húsnæðis. Þessir liðir eru jafnan stórir útgjaldaliðir í reikningum fyrirtækja og gera verður ráð fyrir þeim við samanburð einka- og ríkisrekstrar. Sama gildir um kaup á þjónustu innan ríkisins s.s. ráðgjöf, viðhald og aðra stoðþjónustu. Gera verður grein fyrir því hvar þessi kostnaður fellur til og á hvaða forsendum hann er reiknaður. Ekki þarf að taka fram að ef uppgjörsaðferðir á einkamarkaði yrðu að fullu innleiddar í ríkisrekstri myndi það gefa mun skýrari mynd af raunverulegum kostnaði og þannig auka aga og kostnaðaraðhald í rekstrinum.

Forsenda þess að unnt sé að innleiða samkeppni á sviðum þar sem ríkisrekstur hefur verið við lýði er að rekstrarskilyrði verði jöfnuð hvað varðar skattalega meðferð, leyfisveitingar og eftirlit. Það er óviðunandi að ríkisstofnanir njóti undanþága frá skattheimtu enda á ríkið sem eigandi, í tilvikum þar sem samkeppni ríkir, að hafa sama mælikvarða á hagkvæmni og aðilar í einkarekstri.

Virðisaukaskattur af skattskyldri starfsemi opinberra aðila, þ.m.t. endurgreiðslur til þeirra er skilgreint í lögum. Opinberar stofnanir verða því að gera ráð fyrir virðisaukaskatti í rekstri sínum ef hann telst í samkeppni við almennan markað. Mikið vantar þó uppá að þessum reglum sé framfylgt með fullnægjandi hætti og það er bagalegt fyrir íslenskt atvinnulíf. Jafnframt verður að telja að ekki gæti fulls samræmis og sanngirnis í núgildandi virðisaukaskattslögum sökum þess að einungis er endurgreiddur virðisaukaskattur af vissri þjónustu en ekki allri. Með slíku kerfi er því stýrt hvort ríkisstofnanir þjónusta sig sjálfar eða kaupa þjónustuna að.

Þetta fyrirkomulag skapar óþarfa misræmi í samkeppnisstöðu hinna ýmsu greina atvinnulífsins ásamt því að skapa mikla vinnu innan

ríkisgeirans sem felst í skilgreiningu á því hvað á að vera endurgreitt og hvað ekki. Hvað þetta síðastnefnda varðar er mikil vinna bæði fyrir stjórnendur ríkisstofnana svo og starfsmenn skattyfirvalda að afgreiða umsóknir um endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna aðkeyptrar þjónustu. Enn fremur er ljóst að ekki er farið að lögum við afgreiðslu endurgreiðslu til sumra stofnana þar sem hluti endurgreiðsluumsókna er ekki afgreiddur af skattstjóra heldur sjá ríkisbókhald og ríkisféhirðir um endurgreiðsluna.

Núgildandi reglur um endurgreiðslu virðisaukaskatts til opinberra aðila eru flóknar í framkvæmd og hafa leitt til þess að stofnanir hafa frekar fjölgað starfsmönnum sínum í stað þess að bjóða meira út af verkefnum. Verslunarráð Íslands vill að skoðaðar verði leiðir til þess að draga úr innhýsingu verkefna hjá ríkinu. Ein leið til þess er að endurgreiða æðstu stofnunum ríkisins virðisaukaskatt af allri aðkeyptri þjónustu og vöru án frekari takmarkana. Með því væri tryggt að stofnanir geti borið saman verð á þjónustu einkaaðila annars vegar og innhýsingu hins vegar á jafnari grundvelli en nú er. Önnur leið væri síðan að gera flesta þjónustu hvort sem ríkið eða einkafyrirtæki afhenda virðisaukaskattsskylda. Tilgangur þessara hugmynda er fyrst og fremst að auka samkeppni um verkefni sem nú eru unnin innan ríkisstofnana en á sama tíma að gera ríkissjóði kleift að innleiða ráðdeild í rekstur sinn.

Samkvæmt útreikningum Verslunarráðs yrðu áhrif þess að endurgreiða allan virðisaukaskatt af aðkeyptri þjónustu þau að að nettó skatttekjur myndu lækka um 12 milljarða. Að sama skapi þyrfti að sjálfsögðu að lækka framlög til ríkisstofnana um samsvarandi fjárhæð. Þannig að nettóáhrifin á ríkissjóð til skemmri tíma yrðu engin. Gera má ráð fyrir að með innleiðingu þeirra aðferða, sem hér eru nefndar myndu útboð ríkisstofnana aukast

sem gæti leitt til sparnaðar uppá 3-4 milljarða þegar til lengri tíma er litið.

Vinnubrögð markaðarins í starfsmannamálum

Laun og launatengdir liðir eru stór hluti af útgjöldum ríkisins eða að jafnaði 50-60% af heildarkostnaði vegna rekstrar. Sveigjanleiki og hagræðing í starfsmannamálum hefur því mikil áhrif á rekstur ríkisins. Þá er gagnsæi í launamálum stjórnenda og annarra starfsmanna ríkisstofnana lykilatriði við greiningu á kostnaði við rekstur.

Sú reynsla sem áunnist hefur á einkamarkaði nýtist í rekstri ríkisins. Ví telur rétt að draga fram nokkur atriði í þessu sambandi.

Réttindi og skyldur. Til að tryggja gagnsæi, samanburð og sveigjanleika er nauðsynlegt að réttindi og skyldur starfsmanna ríkis og fyrirtækja á einkamarkaði séu algjörlega sambærilegar. Undir þetta falla kjör varðandi lífeyrisréttindi, vinnuskyldu, leyfi frá vinnu o.s.frv. Að sama skapi verða skyldur starfsmanna að vera sambærilegar.

Sveigjanleiki í ráðningum og uppsögnum. Ráðningar starfsmanna ríkisins eiga að mótast af vinnureglum á almennum markaði enda er samkeppni um sama vinnuafli. Ví fagnar hugmyndum um meiri sveigjanleika í þessum efnum enda er það undirstöðuatriði ef ná á fram nauðsynlegri hagræðingu í rekstrinum. Sveigjanleiki í starfsmannahaldi ríkisstofnana gerir einnig kleift að vinna að átaksverkefnum án þess að þurfa að hafa áhyggjur af langtímaáhrifum í starfsmannahaldi.

Árangurstengd kjör. Árangurstengd laun hafa rutt sér til rúms á einkamarkaði og hefur sérstök umbun með þessum hætti sýnt sig að hafa jákvæð áhrif og hvatningu til starfsmanna. Um leið og auka

á sveigjanleika í ráðningum og uppsögnum ber að skoða hvernig megi umbuna starfsmönnum fyrir t.d. aukna framleiðni og sparnað.

Forstöðumenn ríkisstofnana. Í fyrirtækjum á markaði er leitað almennrar þekkingar og reynslu við ráðningu stjórnenda fremur en sérþekkingar á tilteknum sviðum enda er slíka þekkingu oftast að finna á öðrum stöðum í fyrirtækinu. Þessu er í mörgum tilvikum öfugt farið hjá ríkinu þar sem forstöðumenn eru ráðnir á grundvelli reynslu og þekkingar í málaflokknum. Til lengri tíma getur þetta haft í för með sér stöðnun í viðkomandi málaflokkum og minni áherslu á stjórnun og rekstrarfyrirkomulag stofnunarinnar af hálfu stjórnenda. Tvær leiðir eru til að koma til móts við þessi sjónarmið. Annars vegar að leita meðvitað að nýjum stjórnendum sem hafa þekkingu og reynslu á einkamarkaði eða af öðru sviði en viðkomandi stofnun starfar á. Hin leiðin er að færa stjórnendur ríkisstofnana milli starfa með reglulegu millibili og tryggja þannig að reynsla og þekking þeirra nýtist á sem flestum stöðum. Þetta fyrirkomulag þekkist vel frá nágrannalöndum okkar.

Hlutafélagavæðing liður í einkavæðingu

Á árunum 1991-1998 var allmörgum stærri fyrirtækjum ríkisins breytt í hlutafélög. Síðan þá hafa flest þessara fyrirtækja verið einkavædd m.a. viðskiptabankarnir, fjárfestingarlánasjóðirnir, Íslenskir aðalverktakar ofl. Á árunum frá 1998 hafa verið stofnuð ýmis minni hlutafélög í eigu ríkisins utan um sérhæfða starfsemi ásamt því sem ríkið og ríkisaðilar hafa tekið þátt í stofnun félaga í samstarfi við aðra.

Árangurstengd laun

Víða erlendis hafa verið innleidd árangurstengd laun hjá stjórnendum ríkisstofnana. Í Danmörku eru dæmi um að allt að 25% launa forstöðumanna séu árangurstengd.

Hlutafélagsformið hefur umfram önnur rekstarform margoft sýnt yfirburði sína enda er þetta algengasta rekstarform fyrirtækja um allan heim. Hlutafélagaformið felur í sér ákveðna aðferðarfræði hvað rekstur og stjórnun varðar. Upplýsingar um rekstarafkomu þurfa að liggja fyrir gagnvart hluthöfum, ábyrgð hluthafa miðast við hlutafjárframlög þeirra, stjórn hlutafélags hefur tiltekin áhrif í rekstri þess o.s.frv. En hlutafélag, þar sem hlutabréf ganga ekki kaupum og sölum á almennum markaði og þar sem hópur raunverulegара hluthafa stendur ekki að baki félaginu, getur misst af nokkrum mikilvægum eiginleikum sem eru grundvöllur langtímavelgengni fyrirtækisins. Almennir hluthafar verða nefnilega að einhverskonar stuðningsmannaliði um fyrirtækið sem þeir eiga hlut í. Þeir eiga hagsmuna að gæta og standa vörð um þá. Hlutafélag í eigu ríkisins nýtur ekki þessara kosta sem önnur hlutafélög njóta. Að auki er það staðreynd að hlutafélög í eigu ríkisins lúta ekki sama aðhaldi og ríkisstofnanir varðandi fjárlagaferli, upplýsingagjöf o.s.frv. Hlutafélagavæðing með það að markmiði að ríki eigi hlutafé til lengri tíma nær þannig ekki markmiðum sínum.

Hlutafélagaformið hefur afgerandi kosti þegar kemur að því að undirbúa starfsemi ríkisins undir sölu eða einkavæðingu. VÍ telur að nú sé lag á að huga að hlutafélagavæðingu starfsemi ríkisins á ýmsum sviðum með það að markmiði að einkavæða innan nokkurra ára. Fyrst og fremst er um að ræða starfsemi sem nú þegar er rekin í samkeppnisumhverfi og þar sem unnt er að skapa markað fyrir þjónustuna. Það er skoðun VÍ að ríkið eigi ekki að stofna hlutafélög utan um tiltekinn rekstur nema ætlunin sé að einkavæða félögin.

Áframhaldandi einkavæðing

Einkavæðing fyrirtækja hefur skilað góðum árangri á síðustu árum. Mikilvægt er að halda áfram á þeirri braut þrátt fyrir að lokið hafi verið við stór verkefni. Ríkið á enn hlut í nokkrum hlutafélögum og sameignarfélögum eins og sést á töflunni hér á síðunni. Auk þess eiga nokkrar ríkisstofnanir hlut í félögum og má þar nefna Hafrannsóknastofnun, Háskóla Íslands, Rarik og Flugmálastjórn ásamt því að opinberir sjóðir t.d. Byggðastofnun og Nýsköpunarsjóður eiga umtalsverðar eignir í atvinnustarfsemi. Frekari hlutafélagavæðing á starfsemi ríkisins með einkavæðingu að markmiði eykur enn möguleikana á þessu sviði.

Nauðsynlegt er að einkavæðingu Landssímans verði hraðað enda er fyrirtækið í mikilli samkeppni og þróun fjarskiptageirans hefur verið með þeim hætti að ekkert stendur í vegi fyrir einkavæðingu. Með tilkomu nýrra raforkulaga hefur skapast tækifæri til að raforkugeirinn búi við svipuð starfsskilyrði og önnur starfsemi í landinu. Nú þegar hafa nokkur raforkufyrirtæki verið gerð að hlutafélögum og arðsemiskrafa gerð til reksturs þeirra. Raforkumarkaðurinn nýtur góðs af samkeppni og leiðir til að auka hagkvæmni í rekstri á að skoða.

Nánar er fjallað um orkumál í kafla 6 í skýrslunni.

Hlutafélög og sameignarfélög í meirihlutaeign ríkisins

Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf.

Landssími Íslands hf.

Íslandspóstur hf.

Landsvirkjun

Orkubú Vestfjarða hf.

Neyðarlínan hf.

Hitaveita Hjaltadals hf.

Flugkerfi hf.

Félög í minnihlutaeign

Flugskóli Íslands hf.

Spölur hf.

Farice hf.

Endurvinnslan hf.

Hitaveita Suðurnesja hf.

Hitaveita Akraness og Borgarfjarðar

Baðfélag Mývatnssveitar

Landskerfi bókasafna

Fækkun stofnana, skilgreining á verkefnum

Mikilvægt er að hefja vinnu við fækkun ríkisstofnana með útboðum á rekstri, með því að leggja þær niður eða með sameiningu. Ví leggur til að ríkisstjórnin setji sér þau markmið að fækka stofnunum á næstu fjórum árum um 30-40 en í dag eru starfræktar um 230 ríkisstofnanir. Stofnunum heldur áfram að fjölga. Enn er verið að setja á laggirnar nýjar stofnanir sem láta lítið yfir sér í fyrstu en virðast síðan fljótar að vaxa að umfangi. Um leið er hvatt til þess að ríkisstjórnin setji sér markmið um fækkun ríkisstarfsmanna. Í grein eftir Geir H. Haarde fjármálaráðherra frá árinu 1989 leggur hann til að ríkisstarfsmönnum verði fækkað um ákveðna hlutfallstölu á ári í 3-4 ár. Þessi hugmynd á vel við nú eftir mikla fjölgun opinberra starfsmanna á undanförunum áratug.

Með fækkun ríkisstofnana má gera ríkisreksturinn einfaldari og auka hagkvæmni þeirra stofnana sem eftir verða. Reynslan hefur sýnt að fjöldi ríkisstofnana hefur staðið í vegi fyrir innleiðingu nýrra stjórnunarháttanna. Verkefni ríkisstofnana taka mið af þeim tíma þegar til þeirra var stofnað. Eins og í öðrum rekstri er nauðsynlegt að verkefni þeirra séu endurskoðuð með skipulegum hætti með það að markmiði að bæta rekstur og eftir atvikum sameina, aðgreina eða leggja niður starfsemi. Endurskoðunin þarf að miðast við að efla samkeppni og að einkavæða eða bjóða út þá starfsemi sem einkaaðilar geta sinnt. Útgangspunktur verði að hlutverk ríkisins sé fyrst og fremst að tryggja framboð og aðgengi borgaranna að afmarkaðri samfélagsþjónustu. Í hverju tilfalli fyrir sig á að fara fram gagnrýnið mat á því hvort nauðsynlegt sé að hið opinbera framkvæmi sjálft þjónustuna.

Ví vill nefna nokkur dæmi um starfsemi sem þarf athugunar við. Þau miðast við að ríkisstarfsemin aðlagist breyttu umhverfi og nýjum tímum um leið og dregið verði úr kostnaði.

<p>Rætt hefur verið um sameiningu atvinnuvegaráðuneytanna. VÍ tekur undir það sjónarmið að sameining þeirra geti skilað hagræðingu. Um leið vill VÍ benda á að tækifæri skapast til að bjóða út rannsóknarverkefni atvinnuveganna.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rannsóknarstofnun landbúnaðarins • Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins • Hafrannsóknastofnun • Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins • Iðntæknistofnun
<p>VÍ vill einnig benda á möguleika á því að sameina lánastofnanir sem ríkið starfrækir fyrir atvinnulífið. Verkefni þessara stofnana má síðan færa í auknum mæli út á markaðinn.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Byggðastofnun • Nýsköpunarsjóður • Lánasjóður landbúnaðarins
<p>Mikilvægt er að svara kalli tímans og afnema einkasölu ríkisins á áfengi. Einkasala ÁTVR er tímasekkja. Þá þarf ríkið að draga sig út úr verslunarrekstri á Keflavíkurflugvelli með sölu eða útboði á starfsemi Fríhafnarinnar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins • Fríhöfnin á Keflavíkurflugvelli
<p>VÍ bendir á að með því að færa verkefni Íbúðalánasjóðs á markaðinn megi auka þjónustu við íbúðakaupendur og bæta kjör heimilanna í landinu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Íbúðalánasjóður
<p>Um langt skeið hafa reglulega komið fram tillögur um fækkun skattstofa og sýslumannsembætta á landinu. Einhvern veginn ná þessar hugmyndir aldrei að verða að veruleika þrátt fyrir að ljóst sé að næðu þær fram að ganga mætti samtímis bæta þjónustuna og draga úr kostnaði. VÍ hvetur til þess að á þessu máli verði tekið í fjárlögum fyrir árið 2005.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 9 Skattstofur • 25 Sýslumannsembætti
<p>Í ljósi þess að stefnt er að afnámi eignarskatts er engin þörf fyrir ríkisvaldið að meta verðgildi fasteigna landsmanna. Því gefst ríkinu færi á að breyta eða ná fram sparnaði í rekstri Fasteignamats ríkisins. Eðlilegt er að þeir aðilar sem óska eftir að gert sé verðmat á fasteignum landsmanna greiði fyrir það mat en engin sérstök ástæða er fyrir ríkisvaldið að sjá um þá þjónustu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fasteignamat ríkisins • Landsskrá fasteigna

Heilsugæslustöðvar eru margar og oft á tíðum smáar. Huga þarf að sameiningu heilsugæslustöðva, útboðum á rekstri og samkeppni. Nánar er fjallað um þetta í kafla 3 í skýrslunni.

- **31 heilsugæslustöð**

Útboð og innkaup

Útboð og innkaup eru sá þáttur þar sem samskipti ríkisins við einkamarkaðinn eru hvað skýrust. Hvað innkaup varðar er ríkið gjarnan stærsti kaupandinn á markaðnum og jafnvel algjörlega einráður. Aðferðafræði og lagarammi um opinber innkaup hefur verið í stöðugri þróun á síðustu árum og eru nú að mestu leyti í ásættanlegu horfi. Framkvæmd innkaupa er í nokkuð traustum skorðum en leggja ber áherslu á samráð við markaðsaðila við framkvæmd útboða til að sem bestur árangur náist. Einnig verður ríkisvaldið að gera sér grein fyrir að oft næst ekki fullkominn árangur í útboðum fyrr en boðin hafa verið út nokkur verkefni á tilteknum sviðum og markaðurinn undirbúinn til að takast á við verkefnin.

Útboð eru skilvirkur þáttur í því að koma á samkeppni og að kalla fram hagkvæmni og skilvirkni í ríkisrekstrinum. Útboð á rekstrar- og þjónustuverkefnum, sem ríkið hefur tekið að sér að tryggja framkvæmd á geta skilað verulegum sparnaði fyrir ríkissjóð. Í niðurstöðum fjölmargra athugana á árangri útboða hefur komið berlega í ljós að sparnaður af útboðum hefur numið 20-40%. Enn vantar þó upp á að ýmis verkefni og framkvæmdir á vegum ríkisins séu boðin út sem og ýmis konar rekstrarþættir og þjónusta. Gera verður átak í þessum málum líkt og gert hefur verið í flestum nágrannaríkjum okkar. Í Danmörku hefur t.a.m. verið ráðist í átak þar sem verkefni ríkisins hafa verið skilgreind í þrjá flokka eftir því hvernig þau henta til útboðs og svo er ráðuneytum og stofnunum gert að skilgreina tímaramma fyrir útboðin. Innan þriggja ára munu

öllum verkefni sem talin eru henta til útboðs verða komin til einkaaðila. Ví leggur til að farið verði í slíkt verkefni hér á landi þar sem farið verði yfir verkefni ráðuneyta og stofnana með skipulegum hætti og sett tímamörk sem staðið verði við.

Í Bretlandi voru árið 1988 samþykkt sveitarstjórnarlög sem skylduðu sveitarstjórnir og tilteknar opinberar stofnanir til að keppa við fyrirtæki um ýmskonar þjónustu sem áður var kostuð og veitt af hinu opinbera. Þessi lög eru talin einhver viðamesta ráðstöfun til að nútímavæða rekstur sveitarstjórna í Bretlandi. Samskonar lagasetning var í Danmörku fyrir nokkrum árum þar sem kvöð var sett á sveitarstjórnir

að bjóða einkaaðilum að sinna ýmissi þjónustu, ef þeir gætu sýnt fram á að hana væri hægt að bjóða á lægra verði en með sömu gæðum og ef hið opinbera sinni henni. Í innkaupastefnu ríkisins er sett fram samskonar kvöð á ríkisstofnanir en þar sem innkaupastefnan hefur ekki lagalegt gildi er mikilvægt að bæði einkaaðilar og ríkis-

Verkefni sem danska ríkisstjórnin hefur skilgreint sem undantekningarlaus útboðsverkefni
Hreingerningar, gluggahreinsun og sorphirða
Garðyrkja og uppbygging á grænum svæðum
Rekstur og viðhald göngustíga og vega.
Samgönguverkefni
Þjónusta við bíla og varahlutir(viðgerðir og viðhald)
Viðgerðir og viðhald á skipum og flugvélum
Öll verkefni iðnaðarmanna
Rekstur og viðhald opinberra bygginga
Rekstur og viðhald véla og rafmagnstækja
Umsýsla véla og tækja
Rekstur mótuneyta og aðkeyptar veitingar
Rekstur og þjónusta tölvukerfa og símkerfa
Þjónusta vegna prentara, skanna og ljósritunarvéla
Vörustjórnun og sala af upplýsingaefni og útgáfa á vegum ríkisins
Prentun, ljósritun og útsendingar vegna útgáfa
Skoðanakannanir, markaðskannanir og aðrar kannanir
Hönnun og rekstur heimasíðna, fréttabréfa o.s.frv.
Ráðgjöf
Framsetning og auglýsing atvinnuauglýsinga
Umsýsla ferðamála
Eignaumsýsla

aðilar sjái til þess að stefnunni sé framfylgt með skilvirkri aðhaldi.

Einkaframkvæmd

Einkaframkvæmd opinberra verkefna hefur verið að ryðja sér til rúms með góðum árangri hér á landi sem og víða erlendis. Við framkvæmd slíkra verkefna þarf að taka tillit til aðstæðna hverju sinni við mótun skilmála og fyrirkomulags samninga. VÍ fagnar áherslu á einkaframkvæmd og hvetur til að kannaðir verði möguleikar á frekari verkefnum á því sviði.

Einkaframkvæmd hefur enn sem komið er aðeins verið reynd við tiltölulega fá verkefni hér á landi og í raun má segja að menn séu enn að prófa sig áfram og læra á aðferðina. Í nýlegri skýrslu VÍ um einkaframkvæmd kemur fram að kostir þessarar aðferðar hafa berlega komið í ljós. Búast má við verulegri aukningu í verkefnum á sviði einkaframkvæmdar á næstu árum. Í því sambandi má nefna Sundabraut og tónlistar- og ráðstefnumiðstöð í Reykjavík. Þá hefur verið rætt um gerð jarðganga á höfuðborgarsvæðinu og fullyrða má að ef af þeim verður er æskilegt að það verði gert með einkaframkvæmd, enda hefur hún sannað sig vel í gangagerð hér á

Verkefni sem henta til einkaframkvæmdar

<ul style="list-style-type: none">• Sundabraut• Vegaframkvæmdir• Innanlandsflugvellir / snertilendingaflugvellir• Ferjurekstur• Hafnir	<ul style="list-style-type: none">• Skólabyggingar• Heilsugæsla og sjúkrastofnanir• Almennt skrifstofuhúsnæði
<ul style="list-style-type: none">• Virkjanaframkvæmdir sem byggja á langtímasamningum við stærri kaupendur eða við ríkið	<ul style="list-style-type: none">• Öryggisgæsla og vaktþjónusta• Ýmis stoðþjónusta á sjúkrahúsum• Upplýsingatækni• Hjúkrunarþjónusta• Öldunarþjónusta

landi. Sama gildir um vegi, brýr og göng í öðrum landshlutum, þar með talið í dreifbýli. Jafnvel þar sem umferð er of lítil til að vegur geti borið sig með veggjaldi eingöngu, væri yfirleitt hægt að innheimta hluta kostnaðarins með veggjaldi og semja að öðru leyti um greiðslur úr ríkissjóði og þær greiðslur gætu verið tengdar notkun þó að þær þyrftu að vera hærri á hverja bifreið en þar sem umferð er mikil.

Verslunarráð minnir á mikilvægi þess að opinberum framkvæmdum sé almennt stillt í hóf. Einkaframkvæmd sem slík má ekki verða til þess verkefnum á vegum hins opinbera, ríkis eða sveitarfélaga, fjölgi. Einkaframkvæmd er hins vegar, að mati ráðsins, heppileg og hagkvæm lausn þegar um er að ræða framkvæmdir sem opinberir aðilar hafa tekið yfirvegaða ákvörðun um.

Markmið í fjárlagagerð

Fjárlög eru e.t.v. skýrasti mælikvarðinn á það hvernig til hefur tekist í ríkisrekstrinum. Því er afar mikilvægt að setja sér skýr markmið um það hvernig fjárlög næstu ára skuli vera.

Fyrir rúmum áratug voru tekin upp rammafjárlög sem höfðu afgerandi áhrif á ríkisreksturinn. Með rammafjárlögum var vald og ábyrgð flutt til fagráðuneyta og einstakra stofnana í þeim tilgangi að gera alla meðferð opinberra fjármuna skilvirkari. Á síðustu árum hafa á hinn bóginn komið fram veikleikar í fjárlagaferlinu. Þessir veikleikar felast m.a. í því að aðhald með útgjöldum stofnana hefur minnkað. Þá hafa orðið verulegar hækkanir á útgjöldum í fjárlagafrumvarpi í meðförum þingsins. Þessum veikleikum í fjárlagagerðinni þarf að ráða bót á. VÍ leggur til að við undirbúning fjárlaga næstu ára verði miðað við a.m.k. 5% sparnað á ári ef viðunandi árangur á að nást við að hemja ríkisútgjöldin. Gagnger endurskoðun er því nauðsynleg á umfangi ríkisrekstrarins þar sem farið verður í gegnum verkefni og útgjöld allra ráðuneyta. Án

verulegs sparnaðar í ríkisfjármálum er næsta víst að íslenskt efnahagslíf má búast við óstöðuleika á næstu árum og neikvæðum áhrifum þess.

3. Ný tækifæri í heilbrigðisþjónustu

Í þeirri miklu umræðu um heilbrigðismál að undanfögnu virðist nú vera að skapast samstaða um breytingar í skipulagi heilbrigðisþjónustunnar sem fela í sér ný tækifæri til hagsbóta fyrir skjólstæðinga þjónustunnar og starfsmenn. Verslunarráð Íslands hefur um langt skeið bent á kosti einkareksturs í heilbrigðisþjónustu eins og á öðrum sviðum. Nú hyllir undir fordómalausum umræðu um þessu mál. Því fagnar Verslunarráð Íslands.

Staðreyndir um rekstur heilbrigðisþjónustu

Með hækkandi meðalaldri borgaranna aukast kröfur til heilbrigðisþjónustunnar. Kostnaður ríkisins vegna hennar eykst stöðugt og því er þörf á nýjum leiðum að settu marki. Hluttur ríkisins í rekstri heilbrigðisþjónustunnar er mun hærri á Íslandi en í nágrannalöndum okkar. Innkaupastefna ríkisins gerir ráð einkarekinni þjónustu sé hún ódýrari en sú ríkisrekna. World Health Report mælir með kerfisbundnum kaupum ríkisins á heilbrigðisþjónustu. Hafnar eru mælingar á kostnaði við lækningar og hjúkrun og er því að koma mælikvarði sem gerir samanburð mögulegan, þannig að nú er auðveldara en áður að bjóða út ákveðna þætti þjónustunnar.

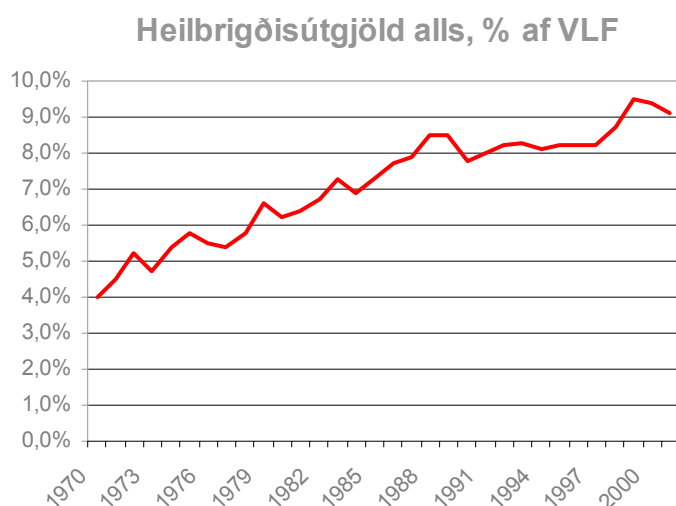
Með einkarekstri í heilbrigðisþjónustunni er átt við að þjónustan sé innt af hendi af einkaaðilum, fyrirtækjum eða einstaklingum með sjálfstæðan rekstur. Fjármögnun þjónustunnar getur verið frá notendunum sjálfum, úr sameiginlegum sjóðum eða tryggingum. Mikilvægt er að leggja áherslu á að umræðan um einkarekstur í heilbrigðisþjónustunni snýst ekki endilega um hver greiðir. Markmiðið með auknum einkarekstri í heilbrigðiskerfinu er að bæta þjónustuna og aðgengi að henni, auka samkeppni og samanburð og nýta betur það fé sem varið er til málaflokksins.

Almenn sátt ríkir um það að veigamiklir þættir heilbrigðisþjónustunnar séu greiddir úr sameiginlegum sjóðum til að gefa öllum færi á að njóta góðrar heilbrigðisþjónustu óháð aðstæðum og efnahag. Jafnframt eru þættir í heilbrigðisþjónustunni sem eðlilegt þykir að notendur greiði stóran eða fullan hlut sjálfir. Lög um almannatryggingar gera ráð fyrir mismunandi greiðsluþátttöku hins opinbera í heilbrigðisþjónustu. Þjónusta eins og innlögn á sjúkrahús og hjúkrunarþjónusta í heimahúsum er sjúklingum að kostnaðarlausu. Sjúklingar greiða fullt verð fyrir ýmsa sérfræðilega lækniþjónustu, ákveðna lyfjaflokka, sálfræðiþjónustu og tannlækningar, nema tilteknir hópar og í ákveðnum tilvikum. Almennt má þó segja að sjúklingar greiða hlutdeild í kostnaði við heilbrigðisþjónustu skv. reglum sem ákveðnar eru af heilbrigðisyfirvöldum.

Notendagjöld

Hlutur einstaklinga í kostnaði vegna heilbrigðisþjónustu á Íslandi er tiltölulega lítill og með því lægsta sem gerist innan OECDⁱ (sjá mynd). Þetta getur haft í för með sér litla kostnaðarvitund notenda þjónustunnar sem getur svo leitt til óeðlilegrar eftirspurnar og sóunar. Notendagjöld hafa þann kost að auka kostnaðarvitund, hafa áhrif á eftirspurn eftir þjónustu og síðast en ekki síst auka þau

framboð á þjónustu. Verslunarráð Íslands leggur áherslu á að mörkuð verði stefna um notendagjöld í heilbrigðisþjónustu sem miði að því að auka kostnaðarvitund án þess að skerða möguleika þeirra sem minna mega sín til að nýta sér heilbrigðisþjónustuna.



Stefna stjórnvalda

Mikilvægt er að nýta vel þá fjármuni sem varið er til heilbrigðismála og hámarka þjónustu fyrir þá fjármuni sem eru til ráðstöfunar.

Nú þegar eru fjölmargir þættir heilbrigðisþjónustunnar einkareknir þrátt fyrir að opinberir aðilar séu að mestu ábyrgir fyrir fjármögnun þeirra. Það á einkum við um heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa og heilsugæslu s.s. hjúkrunarheimili, hjúkrunarþjónustu, læknaöðvar, læknavakt, lyfjabúðir og sjúkraþjálfunarstofur. Stór hluti endurhæfingarstofnana og rúmlega helmingur hjúkrunarheimila í landinu eru rekin af öðrum en opinberum stofnunum. Á hinn bóginn er öll sjúkrahúsþjónusta og um 90% heilsugæslu í höndum ríkisins.

Stefnumótun í Bretlandi

Í nýlegri skýrslu heilbrigðisráðherra Bretlands kemur meðal annars fram að mögulegt ætti að vera að fela einkaaðilum 40% opinbera sjúkrahúskerfisins þar í landi.

Færst hefur í aukana að þessi þjónusta sé skilgreind í sérstökum þjónustusamningum við ríkið. Enda þótt sjálfstæður rekstur í heilbrigðisþjónustu hafi verið nokkur er hann miklu minni en í nágrannalöndum okkar.

Umbætur á síðustu árum í heilbrigðisþjónustu nágrannalanda okkar hafa meðal annars verið gerðar með því að nýta markaðsöflin við skipulag þjónustunnar. Kveikjan að umbótum hefur fyrst og fremst verið að kostnaður við heilbrigðisþjónustu hefur almennt aukist langt umfram önnur opinber útgjöld. Stjórnvöld hafa staðið frammi fyrir þeim valkostum að finna leiðir til að auka hagkvæmni í kerfinu eða auka útgjöld til málaflokksins, nema hvort tveggja sé.

Afar þýðingarmikið er að samkeppni sé innleidd. Aðilar sem sinna þjónustu á heilbrigðissviði fyrir opinbert fé, hvort sem eru einkafyrirtæki, sjálfseignarstofnanir eða opinberir aðilar, verða að búa við heilbrigt rekstrarumhverfi á jafnréttisgrundvelli þar sem þeir fá eðlilegt svigrúm til athafna um leið og kröfur eru gerðar til allra þessara aðila um góða þjónustu á sem bestu verði.

Hugmyndir um umbætur í heilbrigðisþjónustu hafa farið saman við nýjar hugmyndir um stjórnun og rekstur fyrirtækja og stofnana samhliða endurskilgreiningu á hlutverki ríkisins. Þar hefur áhersla verið lögð á að koma opinberri þjónustu á markað, ýmist með einkavæðingu atvinnustarfsemi (dæmi sala ríkisbanka) eða með að fela aðilum utan ríkiskerfisins að reka starfsemi í umboði stjórnvalda

Innkaupastefna ríkisins

Í Innkaupastefnu ríkisins, sem samþykkt var í ríkisstjórn árið 2002, kemur skýrt fram að það sé skylda opinberra aðila að sjá til þess að opinberum fjármunum sé eins vel varið og kostur er og ef einkarekstur reynist hagkvæmari en opinber rekstur á tilteknum sviðum eigi að stuðla að eflingu hans.

(dæmi Sóltún). Meðal annars hafa kaupendur þjónustunnar, sem geta verið ríkið eða tryggingafélög fyrir hönd sjúklinga, verið aðgreindir frá veitendum þjónustunnar, sem geta til dæmis verið einkaaðilar. Þessar breytingar hafa þó ekki dregið úr ábyrgð stjórnvalda á að standa undir fjármögnun velferðarþjónustu né að eftirlit með framkvæmd þeirra hafi verið skert. Þvert á móti hefur flutningur á framkvæmd verkefna fremur leitt til nákvæmari skilgreininga á því hvernig verk eru framkvæmd, þar með talið gæði og aukið eftirlit frá hendi stjórnvalda um hvernig staðið er að framkvæmd þeirra.

Því er haldið fram að núverandi skipulag heilbrigðismála hér á landi feli í sér að stjórnvöld séu í fjórföldu hlutverki, þegar þau í senn skilgreina hvaða heilbrigðisþjónustu á að veita, greiða fyrir hana að mestu og veita að stærstum hluta, auk þess að hafa með höndum eftirlit með gæðum þjónustunnar. Bent hefur verið á að stjórnvöld geti lent í siðferðilegri klemmu þegar þau vilja mæta kröfum um bættu og aukna þjónustu, en þurfa jafnframt að halda kostnaði í skefjum.

Í World Health Report árið 2000, sem er helguð umfjöllun um frammistöðu heilbrigðiskerfa í heiminum og hvernig bæta megi gæði þeirra, er sérstaklega lögð áhersla á kerfisbundin kaup á heilbrigðisþjónustu til að auka skilvirkni og bæta virkni þeirra og árangur. Í skýrslunni er lagt til að ríki breyti áherslum sínum í kaupum á heilbrigðisþjónustu frá fastri fjármögnun eða greiðslu á

Hlutverk ríkisins sem kaupanda

Með aðskilnaði milli kaupenda og seljenda heilbrigðisþjónustu, þar sem ríkið er kaupandi en aðrir aðilar til dæmis einkaaðilar eru seljendur og veitendur þjónustu, hafa stjórnvöld betra tæki í höndunum til skilvirkara eftirlits með kostnaði og gæðum þjónustunnar.

framlögðum reikningum í það fyrirkomulag að stunda markviss kaup á skilgreindri þjónustu þar sem nákvæmlega er skilgreint hvað skal kaupa og af hverjum.ⁱⁱ

Íslensk stjórnvöld hafa ekki staðið sig sem skyldi í því að verða góður kaupandi að þjónustu á heilbrigðissviði. Ísland er eitt fárra landa sem fjármagnar enn rekstur sjúkrahúsa með föstum fjárlögum í stað þess að taka mið af framleiðni og árangri. Með innleiðingu DRG kerfisinsⁱⁱⁱ, sem Landspítali háskólasjúkrahús hefur unnið að á síðustu árum gefst kostur á að mæla afköst á sjúkrastofnunum. Með því móti verður einnig hægt að tengja framlög við afköst sem getur aukið samkeppni á milli stofnana og samanburð.

Víða í íslenskri heilbrigðisþjónustu er þjónusta veitt á of háu stigi eða á röngum stað. Mörg dæmi eru um að leitað sé eftir þjónustu á dýrasta stigi heilbrigðisþjónustunnar á Landspítala háskólasjúkrahúsi þegar hægt væri að leysa vandann á öðrum stigum með einfaldari og ódýrari hætti. Ástæðan liggur meðal annars í takmörkuðu aðgengi að heilsugæslu, skorti á stofnanarýmum fyrir hjúkrunarsjúklinga, sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu, ósamhæfðri heilbrigðis- og félagsþjónustu í heimahúsum og skorti á úrræðum í félagslegri þjónustu til dæmis við geðsjúka/geðfatlaða.

Sjálfstæð búseta í stað sjúkrahúsvistar

Íslendingar leggja of mikla áherslu á stofnanþjónustu við geðsjúka þegar miðað er við hin Norðurlöndin Fjöldi sjúkrarúma á geðdeildum á hverja hundrað þúsund íbúa á Íslandi er 118, en á bilinu 38 til 98 á hinum Norðurlöndunum, lægst í Svíþjóð og hæst í Finnlandi. Það er samdóma álit sérfræðinga að félagslegur stuðningur við geðfatlaða til sjálfstæðrar búsetu eykur vellíðan þeirra og dregur úr tíðni innlagna á geðdeildir. Þannig er sjálfstæð búseta bæði hagkvæmara þjónustuform og heppilegra frá meðferðarlegu sjónarmiði en sjúkrahúsvist.^{iv}

Skipulag þjónustu hins opinbera við geðfatlaða er margbrotið og ógegnsætt, auk þess sem enginn einn aðili hefur heildarsýn yfir það. Þjónustan heyrir undir tvö ráðuneyti og sveitarfélögin.

Úrræðaleysið í þjónustu á þessu sviði sýnir það hversu svífaseinn ríkisreksturinn er að bregðast við nýjum kröfum og áherslum, sem leiðir til þess að dýrari úrræði eru notuð, ríkissjóður greiðir meira og sjúklingar njóta ekki þjónustu við hæfi.

Næstu skref

Ríkisstjórn Verkamannaflokksins í Bretlandi ákvað í lok ársins 2003 að öll sjúkrahús verði að keppa um sjúklinga. Sjúkrahús munu fá greidda fasta fjárhæð fyrir aðgerðir. Þessi kerfisbreyting mun fyrst og fremst koma sér vel fyrir þau sjúkrahús sem eru skilvirk og vel rekin. Í árslok 2005 mun hver sjúklingur eiga rétt á að velja á milli fjögurra sjúkrahúsa, þar á meðal einkasjúkrahúsa, sem bjóða þá meðferð eða aðgerð sem viðkomandi þarf að fara í. Strax á næsta ári verða verðlagðar 45 algengar aðgerðir og fá sjúkrahúsin greitt samkvæmt því.

Verslunarráð Íslands telur að miklir möguleikar séu fyrir íslensk stjórnvöld að beita svipuðum aðferðum. Í ljósi smæðar markaðarins mætti hefjast handa með útboðum á skilgreindum meðferðum eða

Munur á kostnaði

Þegar skortur er á úrræðum við geðsjúka og geðfatlaða í félagslega kerfinu, er vandinn jafnvel leystur á dýrasta þjónustustigi heilbrigðisþjónustunnar, á LSH, sem getur ekki vísað honum frá sér. Árlegur kostnaður við þjónustu eins sjúklings í sambýli á vegum svæðisskrifstofu fatlaðra er um 2 - 2,5 milljónir króna til samanburðar við rúmar 9 milljónir á geðdeildum LSH. Árlegur kostnaður við þjónustu við 60 sjúklinga á sambýlum er því um 120-150 milljónir króna en liggi þeir á sjúkrahúsi verður kostnaðurinn 540 milljónir króna. Munurinn er um 400 milljónir króna á ári.

aðgerðum Sett yrðu markmið og fagleg viðmið um þá þjónustu sem bjóða á út og þar tilbærum aðilum gert kleift að taka þátt með nægum fyrirvara. Útboð á þjónustu á vegum ríkisins gæti verið með svipuðum hætti og útboð á vörum eru í dag, en þar eru gerðir rammamningar um ýmis vörukaup s.s hjúkrunarvörur og lyf. Ekki er flóknara að gera slíka rammamninga um kaup á þjónustu til dæmis á ákveðnum fjölda aðgerða eða tiltekinna rannsókna. Ef um fleiri en einn aðila er að ræða er hægt að fara svipaða leið og í vörukaupum. Sá sem er með hagstæðasta tilboðið fær stærstan hluta samningsins, en til að gæta öryggis er jafnframt gert samkomulag við aðra aðila til að geta gripið til, ef eitthvað bregst. Í þessu sambandi hefur hið opinbera skýrar innkaupareglur sem það þarf að fylgja.

Samningstími verður að vera nægilega langur til að tryggja öruggan rekstrargrundvöll. Gæta verður að jafnræðis- og samkeppnis-

Hátt þjónustustig

Hátt þjónustustig vegna minniháttar heilbrigðisvanda er kostnaðarsamt íslensku heilbrigðiskerfi. Mikilvægt er að beina notendum heilbrigðisþjónustunnar að réttum þjónustuaðilum. Slíkt hefur verið gert erlendis með afar góðum árangri. Þannig benda rannsóknir meðal annars frá Kanada, Englandi og Svíþjóð á að í 40-50% tilvika geti fólk fengið úrlausn með símtali við heilbrigðisstarfsmann og þurfi ekki að leita lengra. Sýnt hefur verið fram á marktæka lækkun heildarkostnaðar heilbrigðisþjónustu, auk þess sem álagi á heilsugæslustöðvar og bráðamóttökur sjúkrahúsa hefur minnkað, samfara minni rekstrarkostnaði þessara eininga.

Stuðningur við aukna lyfjafræðilega ráðgjöf og lyfjaskömmun er annað dæmi, þar sem aðrar stéttir heilbrigðiskerfisins (þ.e. lyfjafræðingar og lyfjatæknar) geta létt á þeim sviðum heilbrigðiskerfis þar sem flöskuhálsar eru í álagi og kostnaði.

sjónarmiðum ef opinberar stofnanir og einkaaðilar taka þátt í sama útboði.

Með auknum útboðum á þjónustu fá sjúklingar aukin tækifæri til raunverulegs vals um margvíslega þjónustu, aðhald á sjúkrastofnanir eykst um leið og hagsmuna skattgreiðenda er gætt.

Með innkaupastefnu ríkisins, þar sem áherslu er lögð á að leita ávallt eftir því að kaupa góða þjónustu á sem lægstu verði, hvort sem þjónustan er veitt af hinu opinbera eða öðrum rekstraraðilum og með upptöku DRG má segja að grunnur sé lagður að frekari útboðum í heilbrigðisþjónustu.

Hér á eftir verða raktar tillögur Verslunarráðs um til hvaða aðgerða þurfi að grípa í því augnamiði að efla heilbrigðisþjónustu og opna hana í auknum mæli fyrir samkeppni.

Þjónusta utan kjarnastarfsemi LSH

Mikilvægt er að hlutverk Landspítala háskólasjúkrahúss verði skilgreint í þá veru að það sjái fyrst og fremst um sérhæfða sjúkrahúsþjónustu. Verslunarráð Íslands telur eðlilegt að bjóða út rekstur sem flestra þjónustupáttu sem falla utan kjarnaþjónustu spítalans. Heilbrigðisyfirvöld eða LSH, ef því ber að skipta, eða Ríkiskaup fyrir þeirra hönd, geta séð um gerð þjónustusamninga til lengri eða skemmri tíma við einkaaðila. Vegna háskólahlutverks sjúkrahússins gæti starfsemi sem er í höndum einkaaðila tengst sjúkrahúsinu með samstarfssamningum eins og alþekkt er til dæmis í Norður-Ameríku. 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 og Orkuhúsið.

Minni kostnaður

Þegar starfsemi hjá Læknisfræðilegri myndgreiningu (LM), í Dómus Medica hófst árið 1993 var taxti daggjaldanefndar^v fyrir tölvusneiðmynd án skuggaefnis kr. 14.064 sem samsvarar kr. 18.856 í dag uppreiknað með neysluvísitölu. Verðið sem Tryggingastofnun greiðir fyrir þessa rannsókn í dag er kr. 10.549 og er einungis notað fyrir rannsóknir utan spítala. Sjúkrahúsin eru á föstum fjárlögum og nota því ekki þessa gjaldskrá. Þá má nefna að biðtími eftir rannsókn hefur styst úr vikum niður í samdægurs eða næsta dag. Á þessum tíu árum sem LM hefur starfað hafa verið gerðar um 70.000 tölvusneiðmyndarannsóknir samkvæmt tilvísunum frá öðrum læknum. Kostnaðarvitund meðal notanda, kaupanda og seljanda þjónustunnar hefur aukist. Með einkarekstri á þessu sviði hafa sjúklingar ekki aðeins fengið skjóta og góða þjónustu, heldur hafa sparast rúmlega 580 milljónir króna fyrir ríkissjóð.

Hér á eftir verða nefnd nokkur dæmi um þjónustu sem nú er veitt á LSH, en þjóða mætti út til einkaaðila.

• ÖLDRUNARSVIÐ

Öldrunarsvið LSH á Landakoti telst ekki hluti af hátæknisjúkrahúsi og í raun er að mörgu leyti heppilegt að aðgreina þessa starfsemi frá annarri starfsemi LSH. Öldrunarsvið LSH sinnir fyrst og fremst greiningu, endurhæfingu, hjúkrun og líknarþjónustu við aldraða og með því að færa þessa starfsemi til einkaaðila má auka breidd og skilvirkni þjónustunnar og greiða fyrir því að aldraðir taki ekki upp að óþörfu dýr rúm. Þá yrðu einnig minni líkur til þess að sjúklingar verði heimilisfastir þar að lokinni meðferð. Með þessu gæfist tækifæri á að auka dagspítala- og göngudeildþjónustu, auka umfang 5 daga endurhæfingardeilda og endurskipuleggja sólarhringsþjónustu fyrir fjölveika aldraða sem þarfnast þjónustu sjúkrahústeymis ýmist á sjúkrahúsinu eða í heimahúsi. Við aðgreiningu af þessu tagi fær öldrunarsviðið starfsfrið frá ásælni hátækniþáttar háskólasjúkrahússins í rekstrarfjármagn sem ætlað er fyrir greiningu og endurhæfingu aldraðra.

- **FÆÐINGARÞJÓNUSTA**

Stærstur hluti fæðingarþjónustu í landinu er sinnt innan LSH og verður svo áfram við fæðingar sem þarfnast sérstakrar eða sérhæfðrar aðstoðar. Ýmislegt bendir til að aðstöðuleysi muni hamla frekari þróun þjónustu við foreldra og nýbura í framtíðinni þegar eðlilegar fæðingar eru annars vegar. Áhugi hefur verið fyrir hendi að veita alhliða fæðingarþjónustu utan LSH, auk frekari þróunar á heimaþjónustu við sængurkonur og fjölskyldur þeirra. Útboð á þessu sviði stuðlar að auknu valfrelsi foreldra og bættri þjónustu.

- **TÆKNIFRJÓVGUNARDEILD LSH**

Langur biðlisti er héraendis eftir að komast í meðferð á tæknifrjógungardeild LSH, sem er eina deildin sinnar tegundar hér á landi. Árangur meðferðar er eftirtektarverður enda er hann mun betri en almennt gerist í nágrannalöndum okkar. Tæknifrjógungun er að hluta til niðurgreidd af sjúkratryggingum og eingöngu að uppfylltum tilteknum skilyrðum og takmarkast fjöldi meðferða meðal annars við fjármagn sem veitt er til starfsemi LSH. Meðferð á tæknifrjógungardeild krefst ekki innlagnar á sjúkrahús og eru slíkar deildir að jafnaði utan sjúkrahúsa í nágrannalöndum okkar.

Heilbrigðisyfirvöld hafa hafnað beiðnum um að greiða fyrir tæknifrjógungarstarfsemi utan LSH. Verslunarráð telur að tæknifrjógungun sé dæmigerð heilbrigðisþjónusta sem reka má á grundvelli einkareksturs utan heilbrigðisstofnana ríkisins. Það mun gefa möguleika á fleiri aðgerðum og stuðla að betri nýtingu fjármuna. Með einkarekstri á þessu sviði mætti auka þjónustu og þar með draga úr biðlistum. Jafnframt fá stjórnvöld betri aðstöðu til að semja um verð fyrir þjónustu sem greidd er af sjúkratryggingum. Einkarekstur á þessu sviði opnar einnig á möguleika á sölu á þjónustu til útlendinga, sem er ekki fyrir hendi í

dag. Mikilvægt er að átta sig á því að flutningur tæknifrjónungar út fyrir vegg LSH þarf ekki að leiða til aukinnar kostnaðarhlutdeildar fólks í meðferð. Slík ákvörðun er á valdi heilbrigðisyfirvalda, ekki rekstraraðila.

- **ÖNNUR STARFSEMI**

Með sambærilegum hætti mætti fela einkaaðilum þá þætti í starfsemi LSH sem teljast ekki til þjónustu við bráðveika. Þar getur verið um að ræða þjónustu við geðfatlaða á Hringbraut og Kleppi, endurhæfingu á Grensás og í Kópavogi, langtímameðferð krabbameinssjúkra og rekstur líknardeildar.

Þessu til viðbótar mætti bjóða út í ríkari mæli en nú er gert margvíslega stoðþjónustu og má þar nefna rekstur eldhúss og mötuneytis, framleiðslu sjúkrafæðis, ræstingu, sótthreinsun, þvotta, umsjón fasteignar, apóteks, og röntgen- og rannsóknarþjónustu.

Heilsugæsla

Leggja á megináherslu á að færa rekstur heilsugæslustöðva í hendur einkaaðila og halda áfram þeirri góðu þróun sem hafin var með útboði á heilsugæslustöðinni í Salahverfi. Þess ber að geta að móttökur heimilislækna í Danmörku eru allar einkareknar og í Noregi er heilsugæsla að mestu á vegum einkaaðila.^{vi} Miklir möguleikar eru á því að nýta betur en gert er þjónustu heilsugæslu og heimilislækna. Verslunarráð telur að bjóða eigi út rekstur

Lægri kostnaður með útboði

Í útboði á rekstri heilsugæslustöðvar í Salahverfi í Kópavogi á síðasta ári var tilboð fyrirtækisins sem gengið var til samninga við um 130 milljónum lægra á 8 ára útboðstímabili en kostnaðarmat heilbrigðisráðuneytisins gerði ráð fyrir. Tilboð fyrirtækisins var ekki einungis lægst af þeim fimm tilboðum sem bárust, heldur fékk fyrirtækið einnig hæstu einkunn varðandi ýmsa gæðapætti sem lagðir voru til grundvallar mati.

heilsugæslustöðva. Um leið opnast tækifæri fyrir heilsugæslustöðvar, heimilislækna, hjúkrunarfræðinga og aðra að auka þjónustu sína. Þetta tryggir betri þjónustu til almennings.

Hjúkrunarheimili

Miðað við þann árangur á útboði Hjúkrunarheimilisins Sóltúns er ljóst að fleiri útboð á því sviði myndu vekja áhuga einkaaðila. Komin er dýrmæt reynsla af útboði og samkeppni í hjúkrunarheimilisrekstri sem getur reynst þýðingarmikil þegar tekin verða næstu skref. Verslunarráð hvetur til þess að það verði almenn regla við stofnun nýrra hjúkrunarheimila að bygging og rekstur verði boðinn út. Jafnframt leggur Verslunarráð til að rekstur heimila sem nú eru á vegum opinberra aðila verði boðin út. Í þessu sambandi verður þó að ítreka mikilvægi þess að aldraðir hafi val um það hvort þeir vilji búa heima og fá heimaþjónustu, fá dagvist eða búa á hjúkrunarheimili.

Mælingar á Hjúkrunarheimilinu Sóltúni á gæðum þjónustu og viðhorfskannanir meðal íbúa og aðstandenda sem og starfsánægjukannanir 2002 og 2003 sýna fram á mjög góðan árangur.

Sparnaður þrátt fyrir meira umfang

Samkvæmt útboði ríkisins á Sóltún að sinna allt að 20% veikari sjúklingum en almennt eru á hjúkrunarheimilum á Íslandi. Markmið ríkisins voru að tryggja stöðu veikustu sjúklinganna sem höfðu í lengst á LSH vegna þess hversu dýra hjúkrunarþjónustu þeir þurftu og dýra lækni- og lyfjameðferð án þess að þurfa að öðru leyti að njóta sérhæfðrar þjónustu. Þrátt fyrir þetta er legudagurinn á Sóltúni tæplega 80% af kostnaði legudags á öldrunarsviði LSH. Samanburður við öldrunarsvið LSH gefur til kynna sparnað uppá rúmlega 142 milljónir króna á ári.

Magn- og árangurstengdar greiðslur

Magn- og árangurstengdar greiðslur leiða til betri samanburðar og skapa grundvöll fyrir aukna samkeppni í heilbrigðisþjónustunni. Núverandi fyrirkomulag fjármögnunar sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva byggir á rammafjárlögum sem taka mið af útgjöldum síðasta árs og kröfum stofnana. Þetta fyrirkomulag gerir hvorki sjúkrastofnunum né ríkinu kleift við núverandi aðstæður að sinna sínu hlutverki eins og best verður á kosið; stofnanir hafa ekki hag af því að auka framleiðni og ríkið veit ekki hvað nákvæmlega það er að kaupa og á hvaða verði. Verslunarráð leggur til að teknar verði upp magn- og árangurstengdar greiðslur á sjúkrahúsum. Slíkt greiðslufyrirkomulag leiðir til aukinnar hagkvæmni og bætir nýtingu fjármuna og greiðir leið aukins samanburðar og samkeppni í heilbrigðisþjónustunni.

Kynningarstarf fyrirtækja í heilbrigðisþjónustu

Hér á landi mega viðurkenndir aðilar í heilbrigðisþjónustu ekki kynna starfsemi sína, dreifa kynningarritum og þess háttar. Þá hefur landlæknisembættið gert athugasemdir við vefsíður einkafyrirtækja á heilbrigðissviði, sem hafa þótt fela í sér upplýsingar sem hægt væri að túlka sem ígildi auglýsinga. Margvíslegt kynningarstarf í heilbrigðisþjónustu er oft þýðingarmikið. Nefna má að Danir hafa breytt reglum á þann veg að mögulegt er fyrir einkaaðila í heilbrigðiskerfinu að kynna starfsemi sína innan tiltekinna marka.

Kröfur almennings um aðgengi að öruggum upplýsingum á netinu hafa aukist gríðarlega. Það er því ekki skynsamlegt að takmarka aðgang að upplýsingum frá viðurkenndum aðilum í heilbrigðisþjónustu um leið og erfitt er að sporna við óábyrgum upplýsingum um heilbrigðismál.

Verslunarráð leggur til að einkaaðilum og opinberum aðilum verði heimilt að kynna viðurkennda starfsemi sína enda getur slíkt aukið þekkingu neytenda og bætt þjónustu.

Endurskoðun á löggjöf

Í einhverjum tilfellum þarf að endurskoða löggjöf ef hvetja á til samkeppni á heilbrigðissviði eða tengdum sviðum. Dæmi eru um að löggjöf sé óskýr um afstöðu til einkaframkvæmdar. Þannig má benda á lög um málefni fatlaðra nr. 59/1992, en málaflokkurinn er eðli máls samkvæmt afar víðtækur.

Nú er að koma í ljós að til staðar er áhugi einkaaðila til dæmis á rekstri þjónustu við fatlaða. Afar brýnt er að löggjöf hindri ekki frumkvöðlastarf í þessum mikilvæga málaflokki. Með einfaldri breytingu á 14. gr. laga um málefni fatlaðra má tryggja að það sé hafið yfir allan vafa að fatlaðir geti notið þjónustu einkaaðila í heilbrigðis- eða félagsþjónustu til jafns á við aðra sem það gera. Verslunarráð Íslands leggur til að ef einhver áhöld eru um að löggjöf sé þrándur í Götu einkarekstrar sé rétt að lagasetningarvaldið hyggi að því.

Sala á heilbrigðisþjónustu til útlendinga

Aðstæður á Íslandi til að selja útlendingum heilbrigðisþjónustu eru í alla staði ákjósanlegar. Tækjabúnaður og aðstaða á heilbrigðisstofnunum og heilbrigðisfyrirtækjum er til fyrirmyndar, menntunarstig íslenskra heilbrigðisstarfsmanna er eitt það hæsta í heimi og tungumálakunnátta góð. Árangur í íslenskri heilbrigðisþjónustu er góður og má í því sambandi benda á að í nýlegri skýrslu Ríkisendurskoðunar um sameiningu sjúkrahúsanna í Reykjavík kemur meðal annars fram að í mörgum tilvikum reiðir sjúklingum betur af eftir aðgerð á LSH, en sjúklingum í sambærilegum aðgerðum í Bretlandi.^{vii} Vísir er að sölu á heilbrigðisþjónustu til útlendinga hér á landi. Á síðustu misserum

hafa stjórnvöld víða í Evrópu opnað á kaup á heilbrigðisþjónustu í öðrum löndum á kostnað sjúkratrygginga í heimalandi viðkomandi.

Heilbrigðisþjónusta er útflutningsvara.

Verslunarráð Íslands telur að Íslendingar hafi allar forsendur til að gera hágæðaheilbrigðisþjónustu að útflutningsvöru og leggur áherslu á frekari þróun samninga við erlendar sjúkratryggingar eða aðra aðila um að veita útlendingum heilbrigðisþjónustu á Íslandi. Þetta skapar aukin tækifæri fyrir íslenska heilbrigðisþjónustu jafnhliða auknum tekjum í þjóðarbúið, sem gefur möguleika á að minnka biðlista Íslendinga eftir þjónustu. Þess má geta að í dag starfa um helmingur íslenskra lækna í útlöndum. (u.þ.b. 230 í Svíþjóð og um 100 í Bandaríkjunum.) Með aukinni þjónustu við útlendinga myndu skapast betri og fjölbreyttari skilyrði fyrir íslenskt heilbrigðisstarfsfólk hér á landi.

Tækifæri til sóknar

Óháð breytingu á aldurssamsetningu þjóða munu útgjöld til heilbrigðismála fara hratt vaxandi á komandi árum. Ástæðan er fyrst og fremst sú að eftir því sem framþróun og tækni í læknávisindum fleygir fram munu kröfur neytenda aukast að sama skapi. Því meira sem hægt er að gera með læknávisindum þeim mun meiri verða kröfur almennings. Sú mikla aukning sem orðið hefur í útgjöldum til heilbrigðismála skýrist meðal annars með því að neytendur gera auknar kröfur. Verslunarráð telur mikilvægt að skoða allar leiðir til að auka hagkvæmni heilbrigðiskerfisins um leið og ráðið leggur á það áherslu að gott heilbrigðiskerfi er mikilvægur þáttur í samkeppnishæfni þjóðarinnar.

Nú er tækifæri til að snúa vörn í sókn innan íslenska heilbrigðiskerfisins. Með því að skapa okkar vel menntaða fagfólki jákvæðara starfsumhverfi sem yrði drifið áfram af metnaði og löngun til að ná árangri yrði fagfólk ánægðara í starfi. Um leið

fengju sjúklingar betri þjónustu og viðskiptavinir, hvort heldur íslenska ríkið, erlendar þjóðir eða tryggingafélög, fengju meira fyrir sinn snúð. Hægt væri að bera störf Íslendinga saman við það besta sem gerist erlendis.

4. Nýir tímar í menntamálum

Verslunarráð Íslands telur að atvinnulíf á Íslandi og góð lífskjör hér á landi eigi allt undir því að menntun sé á við það sem best gerist. Hér þarf að vera í boði fjölbreytt og eftirsóknarvert nám á öllum skólastigum. Á síðustu árum hafa orðið miklar breytingar í þessum efnum. Þróunin er í rétta átt, en gera má enn betur til að nemandinn finni nám við hæfi.

Endurskoðun á öllum stigum

Háskólar á Íslandi eru nú fleiri en nokkru sinni fyrr og styrkur þeirra er mikill. Þær miklu framfarir sem átt hafa sér stað á háskólanámi hér á landi má rekja til nýrra háskólalaga nr. 136/1997 sem tóku gildi 1. janúar 1998. Fleiri háskólar hafa tekið til starfa og með aukinni fjölbreytni sækja fleiri sér menntunar, þjóðinni til heilla. Raunhæfur samanburður á skólum á háskólastigi er nú loksins mögulegur og samkeppni um nemendur hefur aukist. Mikilvægt er að á næstu árum verði hlúð að þessum fjölbreyttu rekstrarformum háskóla og skólarnir hvattir til að keppa um nemendur. Um leið er mikilvægt að jafna stöðu skólanna og þáttur í því er að efla

samkeppni á milli þeirra um rannsóknarfé. Hið opinbera á að gera ríkar kröfur til allra skóla, sem njóta opinbers stuðnings, um afköst og árangur. Á sama tíma verða skólar, ekki síst þeir sem ekki eru í eigu hins opinbera, að geta gert samninga til lengri tíma og gert áætlanir í samræmi við það. Mat á skólastarfi og eftirlit, hjá bæði sjálfstætt starfandi skólum og opinberum skólum, þarf að vera veitt af hlutlausum aðilum.

Verslunarráð Íslands styður hugmyndir um styttingu framhaldsskólanáms en minnir um leið á mikilvægi þess að samkeppni fái að njóta sín meira á framhaldsskólastiginu. Brottfall nemenda á framhaldsskólastigi er nokkuð hátt hér landi. Verslunarráð Íslands hvetur til þess að leitað verði til einkaaðila vegna þeirra nýju framhaldsskóla sem fyrirhugaðir eru á næstu árum og að rekstur þeirra verði boðinn út á markaði. Þannig yrði hvatt til fjölbreytni í rekstrarformum á þessu mikilvæga sviði menntunar.

Íslenskir grunnskólar hafa verið afar einsleitir og lítið sveigjanlegir. Mikilvægt er að endurskoða grunnskólastigið gaumgæfilega því þar eru mestu tækifærin til umbóta. Nokkrar breytingar hafa átt sér stað í skipulagi ýmissa skóla í kjölfar breytinga á aðalnámsskrá sem gefa hverjum skóla fyrir sig meira forræði á námsfögum og kennsluháttum en áður. Þá var með flutningi grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga lagður grunnur að festu í fjárhagsstuðningi sveitarfélaga til einkaskóla. Þrátt fyrir þessar jákvæðu breytingar er langt í land með að raunveruleg samkeppni ríki milli einstakra skóla.

Á næstu árum geta miklar framfarir átt sér stað í grunnskólamenntun. Með lagabreytingum gætu ríki og sveitarfélög aukið fjölbreytni í námi með því að heimila skólastjórnendum, kennurum, foreldrum eða sérhæfðum fyrirtækjum að taka við

rekstri skóla eða setja á laggirnar nýja. Í þessari skýrslu til Viðskiptaþings er sérstaklega vikið að grunnskólamenntun í landinu.

Litið til annarra landa

Þær breytingar sem gerðar hafa verið á grunnskólum víða um heim eru almennt í átt til aukins valfrelsis nemenda og foreldra. Í nær öllum löndum sem Ísland ber sig saman við eru meiri áherslur lagðar á fjölbreytni og einstaklingsmiðað nám. Í Hollandi hefur réttinum til þess að stofna skóla verið haldið mjög til haga og fjallar stjórnarskrá landsins sérstaklega um þennan rétt sem í eðli sínu er hluti af skoðanafrelsi sem og atvinnufrelsi. Um 70% hollenskra barna stunda nám í sjálfstætt starfandi skólum og hefur hollenska grunnskólakerfið víða vakið athygli fyrir framúrskarandi menntun og góðan rekstur. Í Hollandi geta foreldrar valið á milli opinberra skóla og einkaskóla án tillits til efnahags. Þó er kostnaður vegna hollenska menntakerfisins nálægt meðaltali OECD.

Í Danmörku og Svíþjóð fjölgar sífellt þeim börnum sem stunda nám í sjálfstæðum skólum. Þetta sýnir hversu farsælt það reynist að auka valfrelsi foreldra og samkeppni milli skóla. Í Svíþjóð hefur orðið gerbylting á grunnskólastiginu. Hverfa- og sveitafélagahöft

Ákveðnar kröfur gerðar í útboðum

Í Bretlandi birtist nýverið frétt í dagblaði þess efnis að fyrirtæki, sem hafði tekið yfir rekstur skólahverfis, hefði ekki náð tilskyldum árangri. Fyrirtækið átti því ekki að fá þann bónus sem samið var um að fyrirtækið fengi, næði það ekki þeim markmiðum sem að var stefnt. Um 32% nemenda höfðu fengið einkunnina A þegar fyrirtækið tók við en samkvæmt samningi skyldu 39% nemenda fá A á samræmdu prófi að tveimur árum liðnum. Í stað 39% varð niðurstaðan 37,9%. Útboð á þjónustu býður upp á þann möguleika að kaupandinn, í þessu tilfalli tiltekið skólahverfi, setur fram ákveðnar kröfur og býður umbun náist þau markmið sem um er samið.

hafa verið afnumin og sveitarfélögum gert skylt að styðja sjálfstætt starfandi skóla.

Fjölbreytni er forsenda árangurs

Nám byggist á afar fjölbreyttri þekkingu og er ekki föst stærð sem engum breytingum tekur. Skóla og kennsluhætti má ekki fastsetja í eitthvert tiltekið form. Skólakerfið þarf að vera fjölbreytt og hannað fyrir notendur þess en ekki fyrir veitendur þess. Börn eru misfljót að tileinka sér ný viðfangsefni og það liggur í augum uppi að námsefni og kennsluhættir sem henta einum þurfa ekki að henta öðrum. Í sjálfstætt starfandi skólum er áhersla lögð á einstaklingsmiðað nám, sveigjanleika í stjórnun og nán samskipti við foreldra.

Til að tryggja fjölbreyttara nám þarf að tryggja fjölbreytni í rekstri skóla. Ýmis rekstrarform koma til greina. Útboð og samkeppni um rekstur skóla eiga vel við í menntamálum, bæði í grunnskólum og í framhaldsskólum. Sveitarfélögum er í lófa lagið að gera þjónustusamninga við sjálfstætt starfandi skóla og greiða sömu upphæð og þau greiða með hverju barni í opinberum skóla. Hafnarfjörður var fyrst sveitarfélaga til þess að bjóða út rekstur á grunnskóla og leikskóla.

Líkt og gert var í Svíþjóð er nauðsynlegt að sveitarfélög á Íslandi leggi niður bæjarmörkin í skólamálum. Í jafn litlum samfélögum og flest sveitarfélögin eru, gefst skólum ekki kostur á samkeppni og

Aukið val fyrir foreldra í Garðabæ

Nú þegar hefur Garðabær stuðlað að því að skólar í sveitarfélögum keppi um nemendur. Garðabær hefur ákveðið að styðja þau börn, sem vilja sækja nám í öðrum sveitarfélögum, sem samsvarar kostnaði við menntun barna í Garðabæ. Þessi stefna bæjaryfirvalda sýnir að bæjarfélagið vill bjóða íbúum upp á raunverulegt val um leið og settir eru auknir hvatar og aðhald á bæjarfélagið sjálft að bjóða íbúum upp á góða menntun.

aðhaldi frá öðrum skólum nema möguleikar séu á frjálsum flæði nemenda milli sveitarfélaga. Yfirvöld í einstökum sveitarfélögum ættu ekki að setja sig upp á móti umsókn foreldra um að barn sæki skóla utan síns sveitarfélags. Hvatinn af því að reka sjálfstæðan skóla felst í því að gera betur en aðrir skólar en samanburðurinn fæst ekki nema með dómum neytenda. Í skýrslu Verslunarráðs um valfrelsi í grunnskólamálum, sem gefin var út í júní 2003, er lagt til að landið allt verði gert að einu skólaumdæmi.

Verslunarráð leggur til að hverfaskipting grunnskóla sveitarfélaganna verði afnumin og að sveitarfélög geri þjónustusamninga við sjálfstætt starfandi skóla.

Foreldrar þurfa að geta valið þá menntun sem þeir telja börnum sínum fyrir bestu. Sem skattgreiðendur eiga foreldrar rétt á að fá sama fjármagn frá sveitarfélagi, óháð því hvaða skóla þau velja. Fjárframlög með börnum í sjálfstætt starfandi skólum og einkaskólum hafa ekki verið í réttu hlutfalli við framlög með börnum í opinberum skólum. Sjálfstætt starfandi skólar og einkaskólar fá því lægri fjárframlög auk þess sem þessir skólar fá ekki framlög til að endurnýja tæki og annan búnað.

Verslunarráðið leggur til að tekið verði upp svokallað ávísanakerfi, þar sem ákveðin fjárhæð fylgir hverjum nemanda.

Starfsumhverfi kennara

Góðir kennarar sem leggja metnað sinn í starfið gegna lykilhlutverki í menntun yngri nemenda. Hér á landi er mikið til af hugsjónafólki í kennarastétt en starfsumhverfið er oft á tíðum letjandi. Kennarar, eins og aðrir, þurfa hvatningu í starfi og möguleika á fjölbreyttu starfsumhverfi. Kennarar eru mjög bundnir af kjarasamningum og ýmis ákvæði í þeim koma í veg fyrir eðlilegan sveigjanleika í skólastarfi. Kjarasamningar hindra líka oft á tíðum nauðsynlega

endurnýjun í skólastarfi og oft er erfitt að gera breytingar á yfirstjórnnum skóla vegna ákvæða í kjarasamningum.

Ólíkt nánast allri annarri fagmenntun á Íslandi tekur kennaramenntunin ekki sérstaklega tillit til annarra rekstrarforma en hins opinbera. Það er mikilvægt að efla frumkvöðlahugsun þeirra sem hyggja á starfsframa við kennslu. Það er engin ástæða til þess að stétt kennara dragist aftur úr öðrum stéttum hvað varðar hæfileikann til að greina og grípa tækifæri til að svara eftirspurn eftir meiri þjónustu. Þjóða þarf kennurum uppá fjölbreyttara nám og æskilegt er að komið verði á samkeppni í menntun kennara. Í könnun sem Samtök sænsks atvinnulífs gerðu á meðal kennara sem höfðu yfirgefið opinbera skóla og hafið störf í sjálfstæðum skólum kom í ljós að mikill meirihluti þeirra var ánægður með nýjar starfsaðstæður sínar og því frelsi sem þeim fylgdu.

Skólar þurfa að hafa yfir að ráða kennurum sem geta brugðist við þörfum nemenda. Til að geta komið til móts við þarfir nemenda skiptir miklu að endurskoða aðalnámskrá grunnskóla sem er mjög niðurnjörvuð og hamlar fjölbreytni og stefnumótun. Skólar þurfa að geta ákveðið sjálfir námsefni og hvernig kennslu er háttað.

Námsgagnastofnun ríkisins gefur út nánast allt það námsefni sem stuðst er við í grunnskólum landsins. Miðstýring á útgáfu kennslugagna með þessum hætti á ekki við nokkur rök að styðjast. Engin hætta er á að útgáfa á kennsluefni leggist af þó ríkisstofnun hafi ekki með höndum starfsemina. Þvert á móti má búast við líflegri og skilvirkari útgáfu einkaaðila.

Lög um grunnskóla

Þótt gert sé ráð fyrir einkaskólum í lögum um grunnskóla er ekkert vikið að rétti þeirra sem velja einkaskóla umfram skóla á vegum sveitarfélags. Verslunarráð hefur skipað nefnd til að fara yfir

grunnskólalögin í heild og mun nefndin skila tillögum að lagabreytingum í vor. Verslunarráð hefur þó í áðurnefndri skýrslu um grunnskóla bent á að XIII. kafli grunnskólalaga þarfnist endurskoðunar.

Sveitarfélög hafa takmarkað svigrúm til þess að hafa áhrif á stjórnun skóla sinna þar sem ýmsar takmarkanir eru settar í lögum um möguleika sveitarfélaga til að gera breytingar á yfirstjórn og rekstri. Um er að ræða lög nr. 66/1995 um grunnskóla og lög nr. 72/1996 um réttindi og skyldur kennara og skólastjórnenda grunnskóla. Mikilvægt er að stjórnendum skóla verði gefið svigrúm til að hafa áhrif á rekstur skóla. Breyta þarf grunnskólalögunum, þannig að sveitarfélög eigi möguleika á að fara út í hin ýmsu rekstrarform skóla án þess að þurfa sérstaklega að sækja um undanþágu frá lögum. Eðlilegt er að sveitarfélög hafi svigrúm til afskipta af skólum á þeirra vegum.

Næstu skref

Foreldrar og nemendur gera miklar kröfur til menntunar í landinu. Þeir sem koma að rekstri skóla verða að gera sér grein fyrir því að kröfurnar til þeirra hafa breyst og án efa aukist. Þá hefur atvinnulífið gert sér vel grein fyrir því hversu mikilvægt það er að menntun hér á landi sé á við það besta sem gerist í heiminum. Grunnskólinn er þar ekki undanskilinn. Hugarfarsbreyting er forsenda þess að betri árangur náist í skólamálum. Á grunnskólastiginu eru mýmörg tækifæri og gamlar kreddur um skólakerfið og hið opinbera mega ekki verða til þess að þau tækifæri glatist. Með auknu vali á milli sjálfstætt starfandi skóla, einkaskóla og opinberra skóla verður hægt að koma betur til móts við þarfir nemenda. Breyta þarf löggjöfinni þannig að hún standi undir markmiði sínu og bjóði nám við hæfi.

5. Markaðsvæðing orkukerfisins

Vart er ofmælt að segja að raforkan sé hornsteinn nútíma hagkerfis. Það gildir um raforkuna, líkt og drykkjarvatnið, að mikilvægi hennar er langtum meira en umfang hennar í hagkerfinu samkvæmt hefðbundnum mælikvörðum. Þannig er hlutdeild hennar í landsframleiðslu einungis rétt um 2½% hér á landi. Engu að síður er nútímahagkerfi óhugsandi án raforkunnar.

Lengst af síðustu öld var það almennt viðurkennt að raforkuiðnaðurinn lyti lögmálum náttúrulegrar einokunar. Með náttúrulegri einokun er átt við að framleiðslutækni sé þeim eiginleikum háð að hagkvæmast er að láta eitt fyrirtæki sjá um framleiðslu á viðkomandi vöru eða þjónustu. Þetta stafar oft af háum föstum kostnaði við framleiðslu. Þegar eitt fyrirtæki býr við einokunaraðstöðu af „náttúrulegum orsökum“ er ekki óeðlilegt að stjórnvöld vilji skipa málum þannig að möguleikar til einokunartilburða séu heftir. Ýmist hafa því raforkufyrirtæki verið rekin af hinu opinbera, eins og t.a.m. hér á landi og víðast hvar í Evrópu, eða þau verið undir verðlagseftirliti opinberra aðila eins og t.a.m. í Bandaríkjunum.

Það var einkum þróun í upplýsingatækni sem varð til þess að horfið var frá þeirri skoðun að raforkuframleiðsla og sala lyti lögmálum náttúrulegrar einokunar. Þetta kallaði á ný viðhorf varðandi heppilegustu skipan mála í raforkuiðnaði – möguleikinn á að beisla mátt samkeppninnar í raforkuframleiðslu og sölu opnaðist. England reið á vaðið með markaðsvæðingu raforkukerfisins fyrir um 15 árum og síðasta áratug eða svo hefur markaðsvæðingarbylgja farið um heiminn. Tilskipun Evrópusambandsins um sameiginlegan innri markað fyrir raforku mælir fyrir um innleiðingu samkeppni í áföngum. Með raforkulögum sem tóku gildi þann 1. júlí sl. hefur Ísland innleitt þessa tilskipun Evrópusambandsins. Nú þegar hefur verið innleidd samkeppni um stórnotendur (meira en 100 GWh notkun á ári) og frá og með 1. janúar 2005 geta þeir sem eru aflmældir og nota meira afl en 100 kW valið sér orkusala. Frá og með 1. janúar 2007 verður síðan öllum neytendum heimilt að velja sér orkusala.

Hin breyttu viðhorf um raforkuiðnaðinn gefa fullt tilefni til að endurskoða þátt hins opinbera í rekstri hans þótt löggjöfin taki ekki á þeim þætti. Með markaðsvæðingu er stefnt að því að skapa umgjörð um raforkuframleiðslu og sölu sem stuðlar að heilbrigðri samkeppni í þessum þáttum raforkukerfisins. Þegar slík umgjörð er fyrir hendi er tímabært að virkja þá kosti sem einkarekstur hefur umfram rekstur í umsjá hins opinbera. Eðlilegt er að hið opinbera dragi sig úr rekstri en sé ekki í samkeppni við einkaaðila á þessum markaði. Með aðkomu hins opinbera er samkeppnisstaða skekkt og einkaaðilar þar með lattir til þátttöku. Því fer þó fjarri að hið opinbera hafi enn sem komið er alls staðar horfið af velli samhliða markaðsvæðingunni.

Truflanir í raforkukerfum sem ollu rafmagnsleysi í Evrópu og Norður Ameríku síðastliðið sumar og hremmingarnar í Kaliforníu árið 2001 hafa vafalaust vakið spurningar í hugum margra um gildi

markaðsvæðingar og réttmæti þess að draga frekar úr forsjá hins opinbera í raforkugeiranum. Þá hafa verið uppi efasemdir um að allir neytendur njóti góðs af markaðsvæðingu. Í þessu tilliti er mikilvægt að hafa eftirfarandi í huga:

Ekkert bendir til að rafmagnsleysið í Evrópu megi rekja til markaðsvæðingar. Hins vegar er sýnt að Evrópusambandið leggur nú aukna áherslu á afhendingaröryggi samhliða markaðsvæðingu. Fyrir framkvæmdastjórn EU liggur tillaga að tilskipun þar að lútandi sem nefnist Measure to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment.

Samkeppnisþættir raforkugeirans komu ekki við sögu, hvorki í rafmagnsleysinu í Evrópu né í Bandaríkjunum sl. haust.

Ekki er sama hvernig umgjörð markaðsvæðingunni er sköpuð – umgjörðin getur ráðið miklu um ávinning neytenda og öryggi raforkukerfisins. Líkt og á öðrum sviðum hagkerfisins þurfa leikreglur að beina þátttakendum á markaði inn á hagkvæmar brautir. Vandræðin í Bandaríkjunum má að nokkru leyti rekja til mistaka við markaðsvæðingu, að hluta má rekja hremmingarnar í Kaliforníu til þess að ekki var gengið nógu langt – stjórnvöld vildu bæði halda og sleppa.

Framangreind vandræði hafa eðlilega vakið spurningar. Rétt þykir því að fara yfir helstu álitæfni tengd markaðsvæðingu raforkukerfisins almennt og er það gert hér á eftir. Að því loknu er reifuð framtíðarsýn, þar sem samkeppni, hagkvæmni og öryggi raforkukerfisins væru í fyrirrúmi.

Þær raddir hafa heyrst að markaðsvæðingin skipti ekki máli, rafmagnsframleiðsla til stóriðju sé orðin yfirgnæfandi hluti rafmagnsframleiðslu hér á landi og fyrirsjáanlegt að hún aukist enn frekar. Rafmagnsframleiðendur séu þegar í alþjóðlegri samkeppni

um þessa viðskiptavini. Því sé nauðsynlegt að feta hægt inn um dyr markaðsvæðingar ella geti samkeppnisstaða raforkuframleiðenda um stóra erlenda viðskiptavini versnað til muna.

Ekki verður á móti mælt að hlutur stóriðjunnar í rafmagnsnotkun hefur farið stigvaxandi, er nú um 70% og mun hækka í allt að 85% á næstu árum. Það er þó vart rökrétt að halda því fram að hraður vöxtur stóriðjunnar dragi úr mikilvægi þess að búa rétt um hnútana á hinum almenna markaði. Jafnframt má minna á að sé

Þátttaka hins opinbera í raforkugeiranum

Á Norðurlöndum hefur einkavæðing ekki fylgt markaðsvæðingu raforkukerfisins að neinu marki. Þótt Noregur hafi verið einn af brautryðjendum markaðsvæðingar raforkukerfisins heyrir enn megnið af raforkuframleiðslu þar undir hið opinbera. Um 30% framleiðslugetunnar er í höndum Statkraft sem er í eigu ríkisins, um 55% framleiðslugetunnar er í höndum sveitarfélaga og afgangurinn, 15%, í höndum einkaaðila. Svipaða sögu er að segja frá Svíþjóð. Í báðum þessum löndum hefur flutningskerfið jafnframt verið rekið af fyrirtækjum í eigu hins opinbera. Í Finnlandi er stærsti raforkuframleiðandinn enn í 70% eigu ríkisins en til stendur að minnka þann hlut. Stærstur hluti flutningsfyrirtækisins Fingrid er hins vegar í eigu einkaaðila. Í Danmörku hefur raforkugeirinn að verulegu leyti verið rekinn af samvinnufélögum og sveitarfélögum.

Í Frakklandi er ríkisfyrirtækið [Electricité de France](#) allsráðandi en það framleiðir og flytur um 95% raforkunnar þar í landi. Á Englandi, Þýskalandi og Spáni er raforkugeirinn á hinn bóginn að mestu kominn í hendur einkaaðila. Sums staðar hafa verið gerðar sérstakar ráðstafanir samhliða einkavæðingar- og markaðsvæðingarferlinu til að stuðla að aukinni samkeppni enda hafði eitt fyrirtæki víða náð yfirburðastöðu í skjóli hins opinbera. Til að mynda var Enel á Ítalíu gert að selja um fjórðung framleiðslugetunnar til keppinauta sinna, jafnframt því að þurfa að selja stóran hluta dreifiveitna í eigu félagsins. Í Ástralíu og Nýja Sjálandi hefur raforkugeirinn verið einkavæddur að hluta og gömlu opinberu framleiðslufyrirtækjunum skipt upp. Í Viktoríufylki í Ástralíu var framleiðslufyrirtækinu skipt upp í 5 félög og í 3 félög í Queensland fylki. Á Nýja Sjálandi var farin svipuð leið, en þar var ríkisframleiðslufyrirtækinu skipt í 4 fyrirtæki.

rafmagnssala skoðuð frá sjónarhorni tekna fremur en magns fæst allt önnur mynd. Raunar snúast hlutföllin við. Söluverðmæti rafmagns til stóriðju er einungis um 30% af heildarsöluverðmæti rafmagns hér á landi. Lægra raforkuverð til stóriðju skýrist af nokkrum þáttum, svo sem betri aflnýtingu, einkum á sumrin þegar raforkuverð er í lágmarki, fullri nýtingu aflsins strax, lægri flutningskostnaði og því að gerðir eru samningar til mjög langs tíma þar sem kaupandinn skuldbindur sig til að greiða fyrir rafmagnið hvort sem hann notar það eða ekki. Ekki er ætlunin hér að reyna að skera úr um hlutfallslegt mikilvægi stóriðju og hins almenna markaðar. Framangreind hlutföll sýna hins vegar svo ekki verður um villst að tillögur til skipulagsbreytinga á almennum raforkumarkaði verða ekki slegnar út af borðinu með vísan í smæð markaðarins heldur verðskulda þær gaumgæfilega skoðun.

Sérkenni íslenska markaðarins hafa einnig verið nefnd sem rök gegn markaðsvæðingu enda er markaðurinn lítill og dreifður. Raforkuvinnslan byggir á endurnýjanalegum orkulindum með háan stofnkostnað en lágan rekstrarkostnað og loks er raforkukerfið einangrað, þ.e.a.s ekki er hægt að flytja rafmagn til eða frá landinu. Tiltölulega lágt raforkuverð hér á landi hefur einnig verið notað sem rök gegn nauðsyn á breytingum. Breytilegar aðstæður milli landa frá náttúrunnar hendi skekkja slíkan samanburð. Lítil arðsemi raforkufyrirtækja sýnir líka að lágt raforkuverð má ekki eingöngu rekja til hagkvæmni í rekstri. Að þessu sögðu skal ekki gert lítið úr þeim árangri sem raforkuiðnaðurinn á Íslandi hefur náð og möguleikar til ávinnings kunna að vera eitthvað takmarkaðri hér en þeir hafa verið sums staðar annars staðar við upphaf markaðsvæðingar. Hins vegar eru litlar líkur á öðru en að með markvissum framhaldsaðgerðum stjórnvalda verði hægt að njóta ávaxta af aukinni samkeppni og aðkomu einkaaðila að markaðnum.

Eðli raforkugeirans er þó þannig að ávaxtanna er fyrst og fremst að vænta þegar til lengri tíma er litið.

Nokkur mikilvæg álitæfni

Rafmagnsleysið í Norður Ameríku og Evrópu í ágúst og september sl. sem hafði áhrif á líf milljóna manna sem og vandamálin í Kaliforníu árið 2001 hafa varpað kastljósinu að ágæti markaðsvæðingar almennt. Norður Ameríka, England, Danmörk, Svíþjóð og Ítalía máttu búa við rafmagnsleysi sem í öllum tilfellum nema í Englandi varaði klukkutímum (og í sumum tilfellum dögum) saman.

Með framangreind atriði í huga er e.t.v. ekki nema von að sumum virðist áhættan sem felst í markaðsvæðingu raforkukerfisins mikil og hætta á því að ekki verði miklum ávinningi til að dreifa.

Kastljósið hefur einkum beinst að tengslum markaðsvæðingar við eftirfarandi þætti og verður hver þeirra ræddur sérstaklega:

- Öryggi flutningskerfisins
- Afgeta á álagspunktum og jafnvel orkuskortur í óhagstæðu árferði
- Sveiflur í raforkuverði
- Ávinningur mismunandi neytendahópa
- Samkeppni

• ÖRYGGI FLUTNINGSKERFISINS

Eðlilegt er að öryggi flutningskerfisins sé ofarlega á baugi enda ollu brestir í flutningskerfum rafmagnsleysinu í Norður Ameríku og Evrópu síðastliðið sumar. Það er þó alls ekki nýtt að upp komi vandamál sem þetta og mörg dæmi um sambærilega atburði eru frá þeim tíma að opinberir aðilar áttu og ráku raforkukerfin þó að í Evrópu hafi ekki komið upp jafn stórfelldar truflanir áður. Fá eða engin sambærileg dæmi eru þó um slíkt hér á landi því allt það straumleysi sem orðið hefur hérlendis á undanförunum árum orsakast af veðurfarslegum þáttum. Meginniðurstaða rannsókna á

orsökum rafmagnsleysisins í Evrópu sl. sumar er sú að ekki er hægt að rekja það til markaðsvæðingar raforkugeirans í viðkomandi löndum. Orsökkin hafi verið röð tilviljunarkenndra atburða sem ekki tengjast skipan raforkumála. Í Bandaríkjunum horfir málið öðruvísi við. Lítil vafi leikur á því að stefnuleysi stjórnvalda í Bandaríkjunum í raforkumálum átti þátt í hremmingunum þar sl. sumar.

Í Englandi og Wales t.a.m. er myndin allt önnur. Fjárfesting í flutningskerfinu þar hefur aukist til muna frá því að raforkumarkaðurinn var markaðsvæddur og er um tífalt meiri en í Bandaríkjunum að teknu tilliti til stærðar kerfanna. Á sama tíma hefur rekstrarkostnaður kerfisins minnkað til muna. Ástæða þess er einföld – verðeftirlit hefur einfaldlega verið með þeim hætti að það hefur hvatt til hagkvæmrar uppbyggingar flutningskerfisins en jafnframt lækkandi rekstrarkostnaðar.

Engin ástæða er til þess að fyrra bragði að reikna með svipuðum vandamálum hér á landi og upp hafa komið í Bandaríkjunum. Hér verður flutningskerfið og stefnumarkandi ákvarðanir því tengdar sem fyrr á einni hendi. Reynslan annars staðar frá kennir okkur að gæði flutningskerfisins velta fyrst og fremst á þeim hvötum sem eftirlitsumgjörðin veitir rekstraraðila til fjárfestingar og styrkingar á innviðum kerfisins. Engu síður er mikilvægt að hafa í huga að flutningskerfið héraðs er víða veikt og í því eru flöskuhálsar sem mjög dýrt getur orðið að fjarlægja. Á meginlandi Evrópu er það svo að flöskuhálsar í flutningskerfum hafa orðið til að draga úr ávinningi af markaðsvæðingunni. Þá er og vert að hafa í huga að flutningskostnaður er hærri hér á landi en víðast erlendis sem skýrist af stærð landsins og fámenni. Kostnaður við flutning og dreifingu er nú um 50-60% af orkureikningi landsmanna en hér er um að ræða kostnað sem verður í einkaleyfisstarfsemi undir verðlagseftirliti Orkustofnunar.

- **AFLGETA Á ÁLAGSPUNKTUM OG Í ORKUSKORTUR ÓHAGSTÆÐU ÁRFERÐI**

Við upphaf markaðsvæðingar í Evrópu var töluvert umframafli og orka fyrir hendi. Hvert ríki þurfti að vera sjálfu sér nógt og geta mætt bæði afl- og orkubörf í landinu (sjálfsþurftarþúskaþur). Hluti af ávinningi markaðsvæðingarinnar hefur falist í því að skapa hvata til að minnka umframafligetu og horfa á ekki á hvert land eða landsvæði fyrir sig. Nokkur umframafligeta er þó nauðsynleg til að þess að raforkukerfið hafi svigrúm til að mæta nokkrum skakkaföllum, jafnvel á miklum álagstímum. Þá má ekki gleyma því að flutningsgeta raforkukerfanna takmarkar möguleika á viðskiptum með rafmagn bæði innan landa og milli landa.

Að baki þörfinni á umframafligetu liggja fyrst og fremst stofnanalegar (og pólitískar) ástæður sem hindra að skilaboðum um tiltölulega knappt framboð sé komið til skila til neytenda á skilvirkan hátt. Niðurstaðan er sú að eftirspurn notenda eftir "áreiðanleika" endurspeglast ekki í markaðsverði. Hvort þessir annmarkar valda verulegri hættu á aflskorti er á hinn bóginn heldur ekki ljóst og raunar veldur aflskortur nánast aldrei rafmagnsleysi í þróuðum ríkjum.

Til að mæta fyrrgreindum annmörkum og koma í veg fyrir handahófskennda skömmtun á rafmagni hafa ríki gripið til mismunandi ráðstafana. Sums staðar er söluaðilum gert að hafa ávallt til staðar ákveðna aflgetu umfram áætlaða hámarkseftirspurn. Annars staðar er gert ráð fyrir að rekstraraðili flutningskerfisins hafi ávallt ákveðna aflgetu til taks. Í raforkulögum er gert ráð fyrir að flutningsfyrirtækið semji við vinnslufyrirtæki í þeim tilgangi að geta mætt frávikum milli umsaminna kaupa og raforkunotkunar annars vegar og til að bregðast við bilunum í framleiðslu eða flutningi hins vegar. Sé rétt staðið að málum er engin ástæða til að ætla að

afhendingaröryggi minnki með markaðsvæðingu sökum ónógrar aflgetu.

- **SVEIFLUR Í RAFORKUVERÐI**

Með markaðsvæðingu má reikna með auknum sveiflum í raforkuverði, t.d. eftir árferði. Á markaði gegna verðsveiflur mikilvægu upplýsingahlutverki. Þær gefa t.a.m. til kynna fjárfestingarþörf. Því er nauðsynlegt að stjórnvöld reyni ekki að sporna við þeim með þeim með inngripum nema að því marki sem þær má rekja til misbeitingar á markaðsráðandi stöðu. Hins vegar verður að gera orkusölum kleift að verja sig verðsveiflum.

- **ÁVINNINGUR MISMUNANDI NEYTENDAHOÞA**

Ef vel tekst til með markaðsvæðingu stuðlar hún að ávinningi fyrir þjóðfélagið í heild sinni. Þar með er ekki sjálfgefið að allir hópar neytenda njóti ávinningsins í sama mæli. Það gildir hið sama um þennan þátt og aðra að útfærslan er lykilatriði. Í skýrslu Evrópusambandsins (Second Benchmarking Report on the Implementation of the Internal Electricity and Gas Market) kemur fram að í þeim ríkjum þar sem opnað hefur verið fyrir samkeppni um alla neytendahópa hefur gætt tilhneigingar til verðlækkunar til allra neytenda. Í öðrum ríkjum hefur reynslan verið misjöfn.

Möguleg framhaldsskref við markaðsvæðingu

Það má segja um markaðsvæðingu raforkugeirans almennt að sú umgjörð sem henni er sköpuð ræður úrslitum um árangur. Ávinningur getur, og hefur hlotist, af með rétttri útfærslu. Reynslan kennir okkur að stíga þurfi skref markaðsvæðingar til fulls til þess að njóta ávaxta hennar – að fara hálf leið getur reynst dýrkeypt eins og Bandaríkin eru e.t.v. besta dæmið um.

Ekki er hægt að mæla á móti því að raforkumarkaður hér á landi er um margt ólíkur raforkumörkuðum í nálægum ríkjum þar sem

skipulagsbreytingar af svipuðu tagi standa yfir eða hafa þegar verið innleiddar. Bent hefur verið á eftirfarandi einkenni íslenska raforkumarkaðarins:

- lítill markaður
- ótengdur öðrum mörkuðum
- orkugjafar eru einsleitir (vatnsafl og jarðvarmi)
- orkuvinnsla er háð veðurfari

Framangreind atriði kunna í fyrstu að virka sem rök fyrir því að feta hægt fram veginn, láta nægja löggjöf sem við verðum samkvæmt alþjóðasamningum að innleiða en staldra síðan við áður en lengra er haldið. Raforkulögin hafa hins vegar breytt þeirri umgjörð sem raforkuiðnaðurinn á Íslandi býr við á svo stórfelldan hátt að ekki verður staðar numið. Mikilvægt er að breytingar sem gerðar verða á skipan þessara mála taki mið af ofansögðum einkennum markaðarins, jafnframt því sem spornað verði við því að hvatar verði til fjárfestinga sem byggja á öðru en samkeppnis-, hagkvæmnis- og öryggissjónarmiðum.

Vissulega má færa rök fyrir því að vegna framangreindra einkenna raforkumarkaðarins megi vænta að ávinningur af markaðsvæðingu raforkukerfisins verði heldur minni en annars staðar þar sem markaðsvæðing á sér stað. Smæð og einangrun íslenska raforkumarkaðarins þýða t.a.m. að möguleikar til hagræðingar sem skapast af mismunandi eftirspurnar- og framboðseiginleikum svæða eru minni hér en í stórum samtengdum raforkukerfum. Þá verður einnig að benda á að einhver kostnaðarauki er líklegur við markaðsvæðinguna og er þar sennilega veigamestur kostnaður vegna mælinga og uppgjörs.

Sérkenni raforkumarkaðarins þýða þó ekki að hann geti ekki notið góðs af aukinni samkeppni og þátttöku einkaaðila. Áhrif samkeppni á kostnað og verð eru vel þekkt og eiga ekki síður við í litlum einöngruðum raforkukerfum en annars staðar. Líklega eru möguleg

áhrif hvað minnst á rekstrarkostnað virkjana en þeim mun meiri þegar kemur að fjárfestingarákvörðunum. Í þessu samhengi ber að nefna að fjárfestingarkostnaður í raforkukerfinu hér á landi er eðli málsins samkvæmt töluvert meiri en víða annars staðar. Einnig má reikna með auknu almennu kostnaðaraðhaldi þegar samkeppni og einkarekstur fá að njóta sín.

Eitt meginmarkmið nýrra raforkulaga er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi. Sú umgjörð sem raforkulögin skapa er nauðsynleg en ekki nægjanleg til að því markmiði nýrra raforkulaga verði náð. Huga verður að frekari aðgerðum, einkum aðgerðum er varða:

- kostnaðarhagkvæmni raforkukerfisins
- öryggi raforkukerfisins
- ávinning neytenda

Hér eru bæði ríki og sveitarfélög í aðstöðu til þess að hafa veruleg áhrif á gang mála.

• **KOSTNAÐARHAGKVÆMNI RAFORKUKERFISINS**

Raforkulögin kveða á um bókhaldslegan aðskilnað rekstrarþátta og rekstrarlegan aðskilnað flutningskerfisins. Raforkulögin meina jafnframt berum orðum niðurgreiðslu samkeppnisþátta með sérleyfisrekstri auk þess sem samkeppnislög gilda um starfsemi raforkufyrirtækjanna. Með þessu eykst kostnaðaraðhald, ekki er lengur hægt að fela óhagkvæman rekstur á bak við sérleyfisstarfssemi eða annan hagkvæmari.

• **FLUTNINGUR (OG DREIFING)**

Til þess að stuðla að trúnaði milli flutningsfyrirtækisins og viðskiptavina þess má ekki leika nokkur vafi á því að rekstur þess sé algjörlega aðskilinn öðrum rekstri. Skiptar skoðanir eru um það hvernig því verður best við komið. Ein leið er að rjúfa eignatengsl þess og annarra fyrirtækja á raforkumarkaði. Önnur leið er að setja

sérstakar reglur um samband flutningsfyrirtækisins og eiganda þess til að koma í veg fyrir að fyrirtækið dragi taum eigenda þess á raforkumarkaði og er þetta sú leið sem valin hefur verið í nýjum raforkulögum.

Gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og þau tekjumörk sem því eru sett geta bæði haft áhrif á uppbyggingu flutningskerfisins og hlutfallslegrar hagkvæmni staðsetningar virkjana og neytenda raforku. Nánar á eftir að útfæra frekari ákvæði um tekjumörk og gjaldskrá en ákvæði 12. greinar raforkulaga um gjaldskrá fyrir flutning rúma mismunandi hagkvæmar útfærslur. Til að stuðla að hagkvæmri uppbyggingu flutningskerfisins er nauðsynlegt að flutningsfyrirtækið njóti góðs af aukinni hagkvæmni. Það sama má segja um dreifiveitur. Hugsanlega þyrfti að rýmka lagarammann hvað þetta atriði varðar.

Brýnt er að uppbygging gjaldskrár sé með þeim hætti að hvatar til fjárfestinga í virkjunum byggist fyrst og fremst á hagkvæmnissjónarmiðum. Það er t.d. mikilvægt að í verðlagningu séu skilaboð um að hagkvæmara sé að reisa virkjun á svæðum þar sem notkun er meiri en framleiðsla, t.d. á suðvesturhorni landsins og öfugt að það sé ódýrara að koma með nýjan notanda þar sem offramboð er á orku, t.d. á norðurlandi. Hvoru tveggja á að leiða til hagkvæmari rekstrar. Í þessu efni má benda á vaxandi áhuga víða um land á því að reisa litlar virkjanir sem ef til vill eru ekki hagkvæmar fyrir þjóðfélagið en virðast vera hagkvæmar fyrir eigendur þar sem þær þurfa ekki að greiða til flutningskerfisins. Með sama hætti má benda á að eðlilegt er að gjaldskrár fyrir dreifingu taki talsvert tillit til þeirra orku sem notendur kaupa.

- **VINNSLA**

Samkeppni og arðsemiskrafa ættu að skapa hvata til að ráðast ávallt í þann virkjanakost sem hagkvæmastur er hverju sinni og

jafnframt skapa aðhald varðandi tímasetningar framkvæmda því mjög dýrt er að standa með lítt nýttar virkjanir árum saman. Arðsemiskrafa er auðvitað nátengd eignarhaldi, það eru gömul sannindi og ný að einkaaðilar gera aðrar kröfur varðandi arðsemi en hið opinbera. Breytingar á núverandi eignarhaldi eru jafnframt æskilegar til að stuðla enn frekar að samkeppni.

Með markaðsvæðingu er einnig þörf á skýrara og gegnsærra ferli leyfisveitinga en kveðið er á um í raforkulögum eða lögum um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu. Reyndar er ekki ólíklegt að töluverður hluti kostnaðar við rannsóknir flytjist frá raforkufyrirtækjunum sjálfum til hins opinbera.

- **EFTIRLIT OG UMHVERFISMÁL**

Orkustofnun hefur almennt eftirlit með að raforkufyrirtæki starfi samkvæmt ákvæðum raforkulaga, verðeftirlit með sérleyfisþáttum og gæðaeftirlit. Sýnt er að stofnunarinnar bíða mjög krefjandi verkefni því að búast má við að mikið verði af kvörtunum milli orkufyrirtækja í kjölfar markaðsvæðingar. Skýrist það m.a. af því að mjög mörg fyrirtækjanna eru í vinnslu, flutningi, dreifingu og sölu í blönduðum rekstri s.s. rafmagni, heitu vatni og jafnvel köldu vatni og því má ætla að deilur verði um færslu rekstrar- og rannsóknakostnaðar í einstökum fyrirtækjum. Samkeppniseftirlit heyrir undir Samkeppnisstofnun. Endurskoða þarf með reglulegu millibili tilhögun og hagkvæmni eftirlits. Þá er nauðsynlegt að stuðla að aukinni skilvirkni við afgreiðslu mála er lúta að umhverfisáhrifum framkvæmda. Hér er ekki átt við tilslakanir í umhverfismálum heldur fyrst og fremst skilvirkni ákvörðunarferilsins enda getur langvarandi óvissa verið mjög kostnaðarsöm.

- **REKSTRARÖRYGGI RAFORKUKERFISINS**

Hér eru einkum tveir þættir sem þarf að huga að:

- Rekstraröryggi flutningskerfisins og
- að næg afl- og vinnslugeta sé ávallt fyrir hendi

Af reynslu annarra ríkja má draga þann lærdóm að fjárfesting í flutningskerfinu og gæði þess velta fyrst og fremst á þeim hvötum til fjárfestingar flutningsfyrirtækinu eru skapaðir.

Hér að framan var komist að þeirri niðurstöðu að hyggilegt væri að gera sérstakar ráðstafanir til að tryggja næga afl- og orkugetu. Rétt er að leggja áherslu á eftirfarandi:

Að ekki sé innbyggð óhagkvæmni inn í slíkt fyrirkomulag t.a.m. þannig að það hvetji til óhóflegrar fjárfestingar.

Rökrétt skipan mála kemur í veg fyrir handahófskennda skömmtun rafmagns. Henni er hins vegar ekki beint gegn verðsveiflum að öðru leyti.

Æskilegt langtímamarkmið er að leggja af sérstakar ráðstafanir til að tryggja næga aflgetu enda verði stofnanabáttur markaðarins þannig úr garði gerður að afhendingaröryggi verði rétt verðlagt á markaði.

- **ÁVINNINGUR NEYTENDA**

Sé tekið mið af niðurstöðum skýrslu Evrópusambandsins sem að framan er getið og heilbrigðri skynsemi er vart að vænta mikils ávinnings til hins almenna neytenda fyrr en opnað hefur verið fyrir samkeppni að fullu. Samkeppnisstigið er líklega stærsti áhættuþátturinn í markaðsvæðingu raforkukerfisins hér á landi. Upphafsstaðan leikur lykilhlutverk í þessum efnum og stjórnvöld hafa möguleika til að hafa þar veruleg áhrif á gang mála. Þar sem

markaðsvæðingin hefur tekist vel hefur virkri samkeppni verið leyft að blómstra.

Brýnt er því að huga að því hvers konar skipan mála muni stuðla að virkri samkeppni. Í þessu efni hafa eftirfarandi möguleg framhaldsskref verið rædd:

- Losað verði um hagsmunatengsl í raforkuframleiðslu og -sölu sem skapast af skipan eignarhalds.
- Skoðuð verði sterk staða fyrirtækja í framleiðslu og sölu
- Skýr aðskilnaður verði gerður á milli samkeppnis- og einokunarþátta í orkufyrirtækjunum.
- Opinberir aðilar minnki verulega eignarhlut sinn í raforkufyrirtækjum, a.m.k. þeim sem eru í samkeppni á hinum almenna markaði.

Í þessum efnum sýnist sitt hverjum. Þó er lítt deilt um nauðsyn þess að draga úr eignatengslum. Nauðsynlegt er að aðgerðir af þessu tagi séu ræddar frá mismunandi sjónarhornum og opinská og fagleg umræða fari fram um kosti þeirra og galla.

- **LOSAD VERÐI UM HAGSMUNATENGL RAFORKUFYRIRTÆKJA**

Eignarhlutur ríkisins í Landsvirkjun er 50%. Þá á ríkissjóður Rafmagnsveitur ríkisins og Orkubú Vestfjarða að fullu og 15,5% í Hitaveitu Suðurnesja. Eignarhlutur Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun er rúm 44,5% auk þess sem borgin á yfir 90% hlut í Orkuveitu Reykjavíkur. Þessi skipan eignarhalds dregur úr líkum á virkri samkeppni.

- **SKOÐUÐ VERÐI STERK STAÐA FYRIRTÆKJA Í FRAMLEIÐSLU OG SÖLU**

Ekki verður litið framhjá sterkri stöðu einstakra fyrirtækja í framleiðslu og sölu rafmagns héraendis. Skoða ber nánar hvaða áhrif þetta hefur á samkeppni á raforkumarkaði. Jafnframt því að starfa á raforkumarkaði starfa allar stóru orkuveiturnar einnig á markaði fyrir vatn og hita. Gæta verður vel að því hvernig kostnaðarskiptingu milli þessara tveggja sviða er háttað enda getur

hún haft töluverð áhrif á samkeppnisstöðu annarra raforkusala. Reynslan innan Evrópusambandsins sýnir að töluverð samkeppni hefur orðið um stórnotendur. Í flestum löndum Evrópusambandsins er hins vegar komin lítil eða engin reynsla á samkeppni um aðra notendur. Í þeim löndum sem hafa búið einna lengst við samkeppni um alla notendur er þó samkeppnisstigið greinilega mest. Á árunum 1998-2001 skiptu til að mynda 30-50% smárra og meðalstórra notenda um orkusala í Bretlandi. Í Svíþjóð er samsvarandi hlutfall 10-20% en einungis 5-10% í Þýskalandi og Finnlandi.

- **SKÝR AÐSKILNAÐUR VERÐI GERÐUR Á MILLI SAMKEPPNIS- OG EINOKUNARÞÁTTA Í ORKUFYRIRTÆKJUNUM**

Jafnframt því að starfa á raforkumarkaði starfa allar stóru orkuveiturnar einnig á markaði fyrir vatn og hita. Þá eru þær einnig á ýmsum stigum raforkumarkaðarins, þ.e.a.s í bæði samkeppnis- og einokunarstarfsemi. Í nýjum raforkulögum er ekki gert ráð fyrir fyrirtækjaaðskilnaði á milli þessara þátta og því verður að gæta vel að því hvernig kostnaðarskiptingu er háttað enda getur hún haft töluverð áhrif á samkeppnisstöðu annarra raforkusala.

- **OPINBERIR AÐILAR MINNKI VERULEGA EIGNARHLUT SINN Í RAFORKUFYRIRTÆKJUM**

Stórt eignarhald opinberra aðila skekkir samkeppnisstöðu fyrirtækja á markaðnum og þrengir aðgang nýrra aðila inn á markaðinn, bæði á framleiðslu- og söluhlið. Heppilegast er að raforkufyrirtækjunum verði breytt í hlutafélög og þau síðan skráð í Kauphöllina. Það auðveldar breytingar á eignarhaldi og greiðir aðgang að fjármagni til vaxtar.

6. Framtíðarsýn 2010

Í bókinni Think ahead (2003) eftir Peter Keller sérfræðing hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum er gerð tilraun til þess að meta þróun ríkisútgjalda til lengri tíma litið. Höfundurinn bendir á að opinber útgjöld ráðist að miklu leyti af lýðfræðilegri þróun og þá ekki síst breyttri aldursskiptingu þjóða. Hlutfall eftirlaunaþega vex á sama tíma og íbúum í sumum þjóðfélögum jafnvel fækkar.

Höfundur bendir einnig á aðrar mögulegar ástæður aukins þrýstings á ríkisútgjöld til lengri tíma litið eins og aukna alþjóðavæðingu og skattasamkeppni milli landa, náttúruhamfarir, breytingar á loftslagi og sjúkdóma.

Þegar horft er til lengri tíma er ljóst að Íslendingar standa nokkuð vel að vígi í samanburði við aðrar þjóðir í sambandi við líklega þróun ríkisútgjalda. Í fyrsta lagi er þjóðin ung, í öðru lagi er landsmönnum að fjölga og loks eru lífeyrissjóðir landsmanna mjög öflugir ólíkt lífeyrissjóðum í ýmsum öðrum löndum sem byggja á gegnumstreymi.

Veikleiki íslensks ríkisbúskapar felst fyrst og fremst í því að útgjöld í stærstu málaflokkunum eins og heilbrigðismálum eru nú þegar meiri á hvern íbúa en í öllum öðrum OECD löndum og bein útgjöld einstaklinga í heilbrigðiskerfinu eru lægri hér en nær alls staðar annarsstaðar. Þetta þýðir að kostnaðarvitund í kerfinu er lítil en um leið eru neytendur mjög kröfuharðir. Bent hefur verið á að útgjöld til heilbrigðismála kunni að halda áfram að aukast umtalsvert á næstu árum og er skýringin á því fyrst og fremst talin vera sú að tækni á þessu sviði fleygir fram og neytendur gera að sama skapi meiri kröfur.

Verslunarráð Íslands vill bregðast við þessari þróun í tíma svo koma megi í veg fyrir að í óefni stefni.

Framtíðarsýn VÍ um ríkisreksturinn snýst að sjálfsögðu ekki um rekstur, heldur um fólk. Sú þjónusta, sem hið opinbera hefur haft með höndum, eins og menntun og heilbrigðismál, eru auðvitað afar þýðingarmikil fyrir fólkið í landinu. Það er því mikið hagsmunamál allra Íslendinga að vel sé búið að þessum sviðum. Verslunarráð Íslands telur að besta leiðin til að ná auknum árangri sé að ríkið dragi sig útúr beinum rekstri stofnana og feli einstaklingum og fyrirtækjum að keppa um að veita sem bestu þjónustu. Þannig getur ríkið lagt meiri áherslu á að fá sem besta þjónustu fyrir almenning fyrir sem lægst verð og aukið um leið gæði og fjölbreytni.

Á sínum tíma þótti róttækt að vegir yrðu lagðir af einkafyrirtækjum í stað Vegagerðar ríkisins; að prentverk fyrir stjórnarráðið yrði alfarið á höndum einkafyrirtækja í stað Gutenberg ríkisprentsmiðjunnar; að ýmsar tölvuskrár yrðu í vörslu einkafyrirtækja í stað Skýrsluvéla Ríkisins og Reykjavíkurborgar og að til væri einkarekin heilsugæsla. Nú þykir sjálfsagt að bjóða út vegi og að samgöngumannvirki eins og Hvalfjarðargöngin séu alfarið í einkaeign. Þróunin hefur verið

hæg en þó aðallega á einn veg; ríkið dregur úr beinum rekstri en gerist þess í stað kaupandi að margvíslegri þjónustu og nýjum vegum svo eitthvað sé nefnt.

Ef skoðuð er þróun í opinberum rekstri síðustu áratugi sést best hversu róttækar breytingar hafa átt sér stað. Á myndinni má sjá lista yfir opinber fyrirtæki árið 1984 og 2004. Þessi listi er ekki tæmandi en hann sýnir þó hversu gríðarlegar breytingar hafa átt sér stað í opinbera rekstrinum hvað snertir almennan fyrirtækjarekstur. Í byrjun október 2003 var síðasta ríkisverksmiðjan seld. Í framtíðarsýn VÍ eru engin hefðbundin fyrirtæki í eigu ríkisins enda sýnir sagan og dæmin frá öðrum löndum sýnt að öll verkefni sem þessi fyrirtæki hafa unnið að geta allt eins verið á markaði.

FYRIRTÆKI Í OPINBERRI EIGU

1984	2004
Áburðarverksmiðja ríkisins	
Áfengis- og tóbaksverzlun ríkisins	Áfengis- og tóbaksverzlun ríkisins
Einangrunarstöð holdanauta í Hrísey	
Ferðaskrifstofa ríkisins	
Fóður- og grænfóðurframleiðsla	
Fóðuriðjan Ólafsdal	
Fríhöfnin Keflavíkurflugvelli	Fríhöfnin Keflavíkurflugvelli
Grænfóðurverksmiðjan Flatey	
Grænfóðurverksmiðjan Saltvík	
Háskólabíó	Háskólabíó
Jaðrboranir ríkisins (Jarðboranir hf.)	
Jarðvarmav. ríkisins	
Laxeldisstöðin Kollafirði	
Lyfjabúð H.Í.	
Lyfjaverslun ríkisins	
Póstur og sími	Landssíminn Íslandspóstur
Sala varnarliðseigna	
Sementsverksmiðja ríkisins	
Síldarverksmiðjur ríkisins	
Skipaútgerð ríkisins	
Stórólfsvallabúið	
Tunnuverksmiðja ríkisins	

Sameignarfyrirtæki

SKÝRR

Landsvirkjun

BÚR

Landsvirkjun

Ríkisbankar og fjárfestingarlánasjóðir*

Búnaðarbanki Íslands

Landsbanki Íslands

Útvegsbanki Íslands

Framkvæmdasj. Íslands

Byggingasjóður

Fiskveiðasjóður

Fiskimálasjóður

Iðnlánasjóður

Stofnlánadeild landbúnaðarins

Lánasjóður sveitarfélaga

Byggingasjóður ríkisins

Byggingasjóður verkamanna

Byggðasjóður

Lánasjóður landbúnaðarins

Lánasjóður sveitarfélaga

Íbúðalánasjóður

*Einungis eru teknir sjóðir sem hafa notið opinberra framlaga, en kunna þó að vera að verulegu leyti í eigu viðkomandi atvinnugreinar.

Á sama tíma og þessi jákvæða þróun á sér stað vill VÍ minna á að ýmis opinber fyrirtæki er verið að setja á laggirnar með öðrum formerkjum en áður eða starfsemi stofnana er að víkka út. Hér að framan voru nefnd dæmi um nýja þjónustu Ríkisendurskoðunar og Vinnueftirlits ríkisins í ráðgjöf varðandi starfsánægju starfsmanna ríkisfyrirtækja. Þá eru dæmi um aukin umsvif ríkisins undir formerkjum svokallaðra "stofa". Það sem einu sinni var Bifreiðaeftirlit ríkisins, virðist nú orðið að umfangsmikilli starfsemi Umferðarstofu og svona mætti áfram telja. Þá má nefna fyrirtæki á borð við Íslenskar orkurannsóknir sem nýverið hefur verið sett á laggirnar en mætti hæglega fela einkaaðilum. Loks verður að nefna fjölbreytta eftirlitsstarfsemi sem hefur sprungið út á síðustu árum.

Í framtíðarsýn VÍ til ársins 2010 verður hefðbundinn ríkisrekstur mun umfangsminni en hann er nú, ríkisstarfsmönnum hefur fækkað og eitt mikilvægasta hlutverk ráðuneyta er að leggja línur um þá þjónustu sem ríkið hyggst kaupa af einkafyrirtækjum fyrir almenning eða þá sem þurfa sérstakrar þjónustu við. Ráðuneytin þurfa því að verða góðir kaupendur að þjónustu. Hér eru tækifærin nær endalaus og á flestum sviðum er hægt að sjá fyrir sér samkeppni og samanburð. Ein leið til þess að auka samkeppni um verkefni hins opinbera og auka fjölbreytni rekstrarforma er að efla útboð og einkaframkvæmd.

Á meðfylgjandi töflu má sjá lista yfir nokkur þau verkefni sem boðin hafa verið út fram á þennan dag (fyrir árið 2004) og síðan þau verkefni sem hægt væri að sjá fyrir sér að yrðu boðin út á hefðbundinn hátt eða í formi einkaframkvæmdar á næstu árum (2010).

Útboð og einkaframkvæmd

2004	2010
Ræstingar	Ræstingar
Viðhald	Viðhald
Öryggisgæsla	Öryggisgæsla
Eldhús	Eldhús
Vegagerð	Vegagerð
Skrifstofuhúsnæði	Skrifstofuhúsnæði
Hjúkrunarheimili	Hjúkrunarheimili
Öldrunarþjónusta	Öldrunarþjónusta
Leikskólar	Leikskólar
Heilsugæsla	Heilsugæsla
Rannsóknir	Rannsóknir
Göng utan höfuðborgarsvæðisins	Göng utan og innan höfuðb.sv.
Íþróttamannvirki	Íþróttamannvirki
Ýmis lækna- og hjúkrunarþjónusta	Ýmis lækna- og hjúkrunarþjónusta
	Tónlistarhús
	Brýr og stærri samgöngumannvirki
	Fangelsi
	Framhaldsskóli

Grunnskóli
Háskólar
Söfn og menningarstofnanir
Ríkisendurskoðun
Ríkislögmaður
Flugvellir
Sjúkrahús
Eftirlit

Einkaframkvæmd hefur enn sem komið er aðeins verið reynd við tiltölulega fá verkefni hér á landi og í raun má segja að menn séu enn að prófa sig áfram og læra á aðferðina. Í nýlegri skýrslu VÍ um einkaframkvæmd kemur fram að kostir þessarar aðferðar hafa komið glögglega í ljós. Búast má við verulegri aukningu í verkefnum á sviði einkaframkvæmdar á næstu árum.

Skilaboð VÍ eru skýr. Ef takast á að hemja ríkisútgjöldin þarf að auka samkeppni á þeim sviðum sem hingað til hafa talist hefðbundin svið ríkisrekstrar. Þannig bendir VÍ einnig á að minni ríkisumsvif margfaldi tækifærin; ekki einungis fyrir neytendur sem geti fengið betri og fjölbreyttari þjónustu fyrir lægra verð og meira val, heldur einnig fyrir margvísleg nýsköpunarfyrirtæki. Þau eru stöðugt að koma fram með nýjungar í þjónustu og eiga að fá að spreyta sig í þjónustu á sviðum sem hafa verið nær alfarið einokuð af ríkinu.

Og segjum sem svo að síðasta orðið hafi verið sagt. Til hvers ættum við þá að hugsa? Ekki til neins. Ef síðasta orðið hefur verið sagt þurfum við ekki lengur að finna upp á neinu nýju.

Lesbók 27. september 2003

ⁱ OECD París 2003

ⁱⁱ The World Health Report 2000, Health Systems: Improving Performance (2000).
www.who.int/whr2001/2001/archives/2000/en/index.htm

ⁱⁱⁱ DRG (e. Diagnosis Related Groups) er kerfi verðlagningar á einstökum þjónustu-
eða verkþáttum innan heilbrigðiskerfisins.

^{iv} Health Statistics in the Nordic Countries 2001, bls 205-206.

^v Taxti daggjaldanefndar: Taxti notaður til að greiða sjúkrahúsum fyrir þjónustu.

^{vi} Sameining sjúkrahúsanna í Reykjavík- mat á árangri- stjórnsýsluendurskoðun
(2003), Ríkisendurskoðun

^{vii} Sameining sjúkrahúsanna í Reykjavík- mat á árangri- stjórnsýsluendurskoðun
(2003), Ríkisendurskoðun