

# Ávarp fjármálaráðherra Geirs Haarde á Iðnþingi 16. mars 2001

## EINKAVÆÐING

### Forsendur og verkefnin framundan - Talað orð gildir -

#### Inngangur



Það getur verið fróðlegt að fylgjast með því hvernig pólitískar hugmyndir koma og fara. Fátt er jafnskemmtilegt í stjórnámum og fylgjast með því þegar góð hugmynd nær fótfestu og sigrar í hugmyndabaráttunni. Þannig er því farið hér á landi með hugmyndina að baki einkavæðingu ríkisfyrirtækja. Þessi hugmynd á þó rætur að rekja langt aftur í tímann og varðar að sjálfsögðu kjarnann í hugmyndafræðilegum ágreiningi um hlutverk ríkisvaldsins í atvinnurekstri, þjóðnýtingu og eignaraðild ríkisins að framleiðslutækjunum.

Atriði af þessu tagi skiptu fólki í stjórnámaflokka víða um lönd og heilt þjóðskipulag, sem nú er að vísu gjaldþrota, byggðist á hugmyndinni um ríkiseign á öllum atvinnurekstri jafnt sem landi.

Í um hálfu öld átti einkavæðingarhugmyndin erfitt uppdráttar hér á landi vegna pólitískra aðstæðna. Enda varð íslenska ríkið fyrir og um miðja öldina áhrifamikill atvinnurekandi með aðild að ótrúlega fjölbreyttum rekstri. Í og með var það vegna almenns fjármagnsskorts í landinu. Ég minnst þess að á árunum 1974-78 gerði þáverandi fjármálaráðherra tilraun til þess að koma hreyfingu á þessi mál og lét vinna skýrslur um hugsanlega sölu tveggja ríkisfyrirtækja, Landsmiðjunnar og Ferðaskrifstofu ríkisins og eignarhluta ríkisins í tveimur öðrum, Slippstöðinni og Rafha í Hafnarfirði. Skemmst er frá því að segja að slík áform komust hvorki lönd né strönd á þeim tíma og iðnaðarráðherra sem var við völd skömmu síðar hafði uppi stórfelld áform um að efla ríkisvélsmiðjuna Landsmiðjuna.

Nokkur hreyfing komst á málum um miðjan níunda áratuginn og voru þá seld fáein fyrirtæki, þ. m.t. umrædd smiðja, sem og eignarhlutar í öðrum. En fyrst var skipulega farið að vinna að þessum málum í upphafi tíunda áratugarins, mörkuð ákveðin stefna og vinnureglur og nú tíu árum síðar má segja að sjái fyrir endann á þessu mikilvæga verkefni: að koma samkeppnisrekstri ríkisins á hendur einkaaðila, sem yfirleitt geta sinnt honum mun betur, og leysa þar með úr læðingi þá miklu fjármuni almennings sem í slíkum rekstri eru bundnir. Nú má segja að raunverulegur pólitískur ágreiningur um þessi atriði sé í raun mjög lítill.

#### Ríkið dregur sig út úr atvinnurekstri

Við myndun ríkisstjórnar árið 1991 var mörkuð skýr stefna um að draga úr afskiptum ríkisins af atvinnurekstri og hefur þeirri stefnu verið framhaldið síðan. Einkum voru fjögur markmið höfð að leiðarljósi við mótnu þeirrar stefnu, fyrir utan það mikilvæga verkefni að draga úr fjárbindingu ríkisins:

1. **Að auka almennan sparnað í þjóðfélaginu.** Með því að bjóða almenningi ríkisfyrirtæki til kaups í opnum hlutafjárútbodum hefur verið hvatt til þjóðhagslegs sparnaðar. Einnig hefur skattaafsláttur vegna hlutabréfakaupa virkað til hvatningar.
2. **Að auka efnahagslegt hagræði** með því að eyða skekkjum sem felast í eignarhaldi ríkisins og tryggja betri rekstur fyrirtækjanna.
3. **Að hvetja til almennrar hlutabréfaeignar** meðal þjóðarinnar og styrkja uppbyggingu hlutabréfamarkaðar og Verðbréfaþings.
4. **Að auka tekjur ríkissjóðs** til að greiða niður skuldir ríkisins.

Frá árinu 1991 hefur ríkið selt eign sína í 26 fyrirtækjum að hluta eða að öllu leyti. Þarna má nefna sem dæmi Prentsmiðjuna Gutenberg hf., Ferðaskrifstofu Íslands hf., Jarðboranir hf., Þróunarfélag Íslands hf., SR-mjöl, Þormóð Ramma hf., Lyfjaverslun Íslands hf., Skýrr hf., Íslenska járnblendifélagið hf., FBA, Íslenska aðalverktaka hf., Áburðarverksmiðjuna hf, Búnaðarbanka Íslands, Landsbanka Íslands hf., og nú síðast Kísiliðjuna við Mývatn.

## **Einkavæðing frá 1992**

			%	
	Fyrirtæki	Söluár	af heildarhlutfé	Söluverð
1	Prentsmiðjan Gutenberg hf.	1992	100,00	85,6
2	Framleiðsludeild ÁTVR	1992	100,00	18,9
3	Ríkisskip (eignasala)	1992	100,00	350,4
4	Ferðaskrifstofa Íslands hf.	1992	33,33	18,7
5	Jarðboranir hf.	1992-95	50,00	93,0
6	Meningarsjóður	1992	100,00	26,0
7	Þróunarfélag Íslands hf.	1992	29,00	130,0
8	Íslensk endurtrygging hf.	1992	36,50	162,0
9	Rýni hf.	1993	100,00	4,0
10	SR-mjöl hf.	1993	100,00	725,0
11	Þormóður rammi hf.	1994	16,60	89,4
12	Lyfjaverslun Íslands hf.	1994-95	100,00	402,0
13	Þörungaverksmiðjan hf.	1995	67,00	16,5
14	Skýrr hf.	1997	28,00	80,8
15	Bifreiðaskoðun hf.	1997	50,00	90,0
16	Íslenska járnblendifélagið hf.	1998	26,50	1.033,0
17	FBA	1998	49,00	4.664,8
18	Skýrr hf.	1998	22,00	140,8
19	Íslenskir aðalverktakar hf.	1998	10,70	266,3
20	Stofnfiskur (Til starfsmanna)	1999	19,00	12,6
21	Áburðarverksmiðjan hf.	1999	100,00	1.257,0
22	Skólavörubúð Námsgagnastofnunar	1999	100,00	36,5
23	Hólalax hf.	1999	33,00	9,00
24	FBA	1999	51,00	9.710,0
25	Búnaðarbanki Íslands hf.	1999	13,00	2.234,0
26	Landsbanki Íslands hf.	1999	13,00	3.283,0
27	Intís hf.	2000	22,00	64,0
28	Kísiliðjan hf.	2001	51,00	62,0
	<b>Samtals:</b>			25.065,3

Þetta endurspeglar glögg þá gífurlegu hugarfarsbreytingu sem orðið hefur hérlendis varðandi einkavæðingu og hugmyndafræðina sem þar býr að baki. Ég leyfi mér að fullyrða að flestum þætti það í hæsta máta óeðlilegt ef ríkið væri enn í dag stór eignaraðili í sjávarútvegsfyrirtækjum, ferðaskrifstofum eða hugbúnaðarfyrirtækjum. Vel hefur tekist til við að skapa raunverulegt og virkt samkeppnisumhverfi í þessum greinum þar sem hlutverk ríkisins er einungis að sjá til þess að almennum leikreglum á markaði sé fylgt. Sem dæmi um þetta má nefna þær ótrúlegu breytingar sem orðið hafa á fjarskiptamarkaði. Á örfáum árum hefur markaðurinn, þar sem áður starfaði ein ríkisstofnun í krafti einokunar, breyst í lifandi torg þar sem fjöldi fyrirtækja hefur hafið starfsemi í öflugum samkeppnisumhverfi.

### Verkefni framundan

Umfang einkavæðingarverkefna hefur aukist á allra síðustu árum og er þess skemmst að minnast að á árinu 1999 voru seld hlutabréf í eigu ríkisins fyrir rúmlega 16,5 milljarða króna. Á síðasta ári hófst undirbúningur sölu á hlutabréfum í Landssíma Íslands hf. sem verður

væntanlega stærsta einkavæðing hér á landi hingað til.

Á þessu ári er gert ráð fyrir umtalsverðum tekjum af einkavæðingu en í ljósi þess að enn ríkir óvissa um verðmæti er óvarlegt að nefna nákvæmar tölur í því efni. Helstu verkefni framundan eru að ljúka sölu á hlut ríkisins í Landsbanka og Búnaðarbanka, og á fyrrnefndum hlutabréfum ríkisins í Landssíma Íslands hf. Mikill undirbúningur liggur að baki einkavæðingu Landssímans m.a. með tilliti til þjónustu fyrirtækisins, samkeppni á fjarskiptamarkaði, lagalegs umhverfis og fyrirkomulags sölu. Gert er ráð fyrir að ríkið selji 49% hlutabréfanna á þessu ári og að áfram verði haldið strax á næsta ári.

Með sölu á eftirstandandi hlut ríkisins í Landsbanka og Búnaðarbanka mun ríkið draga sig algerlega út úr starfsemi á fjármálamarkaði, þar sem ríkið hefur eins og kunnugt er áður selt hlut sinn í FBA sem samanstóð af gömlu atvinnugreinasjóðunum. Gera má ráð fyrir að þessu verkefni ljúki á yfirstandandi kjörtímabili. Þá verða tímamót sem lengi hefur verið beðið eftir.

Auk þeirra verkefna sem hér hafa verið nefnd má nefna að fyrirhugað er að ríkið selji hlut sinn í Íslenskum aðalverktökum hf, Stofnfiski hf. og Fiskeldi Eyjafjarðar. Fleiri fyrirtæki koma einnig til greina svo sem Steinullarverksmiðjan. Vænti ég þess að íslensk iðnfyrirtæki sjái sér hag í að kaupa hluti í þeim fyrirtækjum sem brátt verða fól.

### **Tekjum af sölu eigna fyrst og fremst varið til lækkunar skulda**

Tekjur af sölu eigna hafa hingað til bæði gengið til þess að lækka almennar skuldir ríkisins og eins til þess að grynka á lífeyrisskuldbindingum með því að styrkja eiginfjárstöðu Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Þessari stefnu verður fram haldið á næstu árum og stærstum hluta sölutekna varið til þess að greiða niður skuldir. Auk þessa verður hluta teknanna varið til sérstakra verkefna í samgöngumálum og til að efla upplýsingasamfélagið í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Að auki hefur verið rætt um að verja hluta til sérstakra verkefna á sviði byggðamála. Mikilvægast af öllu er að þessum tekjum, sem koma bara einu sinni í "kassann", verði ráðstafað með skynsamlegum hætti til framtíðar og alls ekki í rekstrarverkefni.

### **Breytingar á lagalegu umhverfi**

Þegar fyrirtæki sem rekin eru í einokunarumhverfi eru einkavædd er mikilvægt að huga að hinu lagalega umhverfi og því að innleiða samkeppni. Þetta er nauðsynlegt jafnvel þó að ríkið ætli sér að verða áfram meirihlutaeigandi í fyrirtækinu. Breyting fyrirtækja í hlutafélagsform getur verið nauðsynlegur liður í þessu. Í nágrannalöndum okkar hefur þessi þróun orðið víða. Til dæmis er stærsti hluti fyrirtækja í eigu sænska ríkisins rekinn í opnu samkeppnisumhverfi og hlutverk ríkisins sem eftirlitsaðila og eiganda algjörlega aðskilið. Markmið ríkisins með eignaraðildinni er þá að mynda arð af fjárfestingunni og stjórnendur og stjórnarmenn fyrir hönd ríkisins eru gjarnan aðilar með reynslu úr viðskiptalífínu. Þessi aðferð hefur einnig verið notuð hér á landi og má sem dæmi nefna viðskiptabankana, Landssímamann, og Flugstöð Leifs Eiríkssonar.

Þegar kemur að því héraendis að innleiða samkeppnisumhverfi, heimila formbreytingu fyrirtækja og undirbúning einkavæðingar í raforkugeiranum, má hugsa sér að staðið verði að því ferli með svipuðum hætti og gert var varðandi Landssímann, hvort sem endanlegar niðurstöður og útfærslur verða þær sömu. Þegar eru í undirbúningi lagabreytingar sem munu laga raforkuumhverfið hér að kröfum Evrópusambandsins, en það er aftur forsenda fyrir samkeppni á þessu sviði og mögulegri einkavæðingu síðar meir.

### **Hugarfarsbreyting**

Atvinnurekstur á vegum ríkisins er á hröðu undanhaldi eins og hér hefur komið fram. En annar ríkisrekstur snýst eðli málsins samkvæmt um þá ábyrgð ríkisins að tryggja almenningi tiltekna þjónustu. Í því felst þó ekki endilega að ríkið þurfi sjálft að veita þjónustuna. Aðrir geta gert það jafn vel eða betur þótt ríkið greiði fyrir. Það sjáum við t.d. á hinum eftirsóttu skólum á háskólastigi sem ríkið hefur gert samninga við.

Í opinberum rekstri hefur undanfarin ár orðið ákveðin hugarfarsbreyting hér á landi sem annars staðar. Með auknum útboðum á þjónustu- og rekstrarþáttum hefur tekist að ná fram hagræðingu í rekstrinum, ásamt því sem þjónusta á vegum ríkisins hefur verið skilgreind með nákvæmari hætti. Þessi áherslubreyting veldur því að það á að vera hægt er að beita hagkvæmustu aðferðum hverju sinni og hámarka þannig gæði þeirrar þjónustu sem unnt er að veita fyrir þá fjármuni sem til ráðstöfunar eru.

Kostir einkareksturs geta nýst í opinberum rekstri með margvíslegum hætti. Útboð á einstökum rekstrarþáttum er sú leið sem gengur styst í því að fela einkaaðilum ábyrgð á þjónustu. Þau eru aðferð fyrst og fremst til að draga úr kostnaði.

Einkaframkvæmd þar sem einkaaðilum er falið að leysa opinber verkefni gengur lengra þar sem ábyrgð á heildrænni þjónustu er falin einkaaðilum þó svo hið opinbera beri áfram fulla ábyrgð á að hún sé veitt og greiði fyrir. Við slíka framkvæmd nýtist ekki síst hugkvæmni og útsjónarsemi einkaaðila við að leita nýrra lausna. Hvalfjarðargöng eru eitt afbrigði einkaframkvæmdar.

Einkavæðing þar sem þjónusta, fjármögnun og ábyrgð eru að fullu falin einkaaðila gengur lengst í þessu ferli. Þá felst hlutverk hins opinbera einkum í almennu samkeppniseftirliti.

Afleiðing fyrrgreindrar þróunar er aukin samkeppni milli opinbers reksturs og einkareksturs á sviðum þar sem ríkið var áður eitt á ferð.

### **Einkavæðing í velferðarkerfinu**

Eftir því sem stórum einkavæðingarverkefnum hefur smám saman fækkað hefur áherslan víða eðli málsins samkvæmt færst yfir í tiltölulega smærri verkefni í ríkisrekstri. Þessi þróun hefur einnig átt sér stað hér á landi m.a. með útboðum á einstökum rekstrarþáttum og með einkaframkvæmd opinberra verkefna. Má þar nefna Iðnskólann í Hafnarfirði og

hjúkrunarheimilið við Sóltún, en einnig fyrirhugað útboð á rekstri leikskóla og grunnskóla í Hafnarfirði, sem er náskýlt mál, þótt sveitarfélag eigi í hlut. Deilurnar um það mál minna raunar á þær deilur sem urðu fyrir u.þ.b. 15 árum um hvort heimila ætti starfsemi Tjarnarskólans í Reykjavík. Sá skóli hefur síðan fyllilega sannað tilverurétt sinn.

Það eru einkum tvær ástæður fyrir aukinni áherslu á rekstrarnýjungar í velferðarkerfinu. Í fyrsta lagi stöðugar kröfur um skilvirkni og hagkvæmni í opinberum rekstri og hins vegar sífelld auknar kröfur almennings um bætta þjónustu jafnhliða kröfum um aukið aðhald og minni skattheimtu.

Kröfur um aukna skilvirkni og hagkvæmni í ríkisrekstri eru að sjálfsögðu alltaf viðvarandi, enda skylda þeirra sem fara með almannafé að tryggja að því sé varið á sem hagkvæmastan hátt. Hins vegar er oft erfitt að festa hönd á hversu skilvirkur rekstur er þar sem einn aðili sinnir allri starfseminni. Með því að innleiða samkeppni og skilgreina þjónustu hefur fyrst orðið mögulegt að bera saman mismunandi rekstrarform. Þrátt fyrir að dæmi séu um að ríkisstofnanir komi vel út úr þess háttar samanburði er hitt þó algengara að einkarekstur reynist hagkvæmari kostur. Aðalatriðið er hins vegar það að samanburður af þessu tagi er nauðsynlegur til að viðunandi aðhald í rekstri ríkisstofnana sé tryggt.

Hin ástæðan sem ég nefndi fyrir auknum einkarekstri í opinberri þjónustu eru auknar kröfur almennings um bætta þjónustu á hinum ýmsu sviðum. Einkaaðilar hafa víða mætt þessum kröfum, en gagnrýnin hefur ekki síst beinst að sviðum þar sem opinberir aðilar hafa verið nær allsráðandi, t.d. í mennta- og heilbrigðiskerfinu. Og því er eðlilegt að spurt sé hvers vegna má ekki gefa fleirum tækifæri til að spreyta sig á þessum sviðum?

Við höfum mörg dæmi um það að markaðurinn hefur tekið við af ríkisrekstri með góðum árangri og hagkvæmari rekstri í krafti samkeppni. Í raun er fátt sem lýtur öðrum lögmálum í ýmsum rekstri á sviði velferðarþjónustu ef öruggt gæðaeftirlit er fyrir hendi. En skilvirkt og öruggt aðhald með hinu lagalega og faglega umhverfi er hins vegar enn nauðsynlegra í þessari tegund þjónustu en ella. Reyndar er líklegt að hið opinbera geti sinnt eftirlitshlutverki sínu betur ef það er ekki sjálft rekstraraðili.

Með því að skilgreina samskipti ríkis og einkaaðila í auknum mæli með þessum hætti er hægt að nálgast ríkisreksturinn þannig að ætíð sé valin sú leið til að veita almenningi þjónustu sem best hentar hverju sinni og skapar jafnvægi milli veittrar þjónustu og kostnaðar skattborgaranna. Nýjum leiðum og hugmyndum í þessu sambandi á að mæta opnum huga og sjá hvað reynslan leiðir í ljós. Of mörgum hættir til að láta stjórnast af tregðulögmálinu í þessu efni.

## Lokaorð

Hér bíða því ýmis ónýtt tækifæri. Innan fárra ára verður væntanlega lítill sem enginn almennur atvinnurekstur á hendi ríkis eða sveitarfélaga. Öðru máli gegnir um almanna- og

velferðarþjónustu. Hins vegar tel ég að það sé bæði eðlilegt og æskilegt að einkaaðilar komi þar að verki með mismunandi hætti. Ekki til þess að draga úr þjónustunni við almenning heldur til að gera hana enn betri.