

2. apríl 2004

## Sjálfseignastofnanir - fé án hirðis?

*Undanfarið hefur eðli og umfang sjálfseignarstofnana verið í umræðunni m.a. í tengslum við sparisjóðina, RÚV og einkarekstur í heilbrigðismálum. Hinn 30. mars sl. lagði félagsmálaráðherra til að sett yrði á laggirnar sjálfseignarstofnun um innflytjendamál. Hvers konar sjálfseignarstofnun er það sem sett er á laggirnar af stjórnvöldum og að öllum líkindum fjármögnuð af hinu opinbera? Málefni SPRON vekja einnig sérstaka athygli í þessu sambandi þar sem löggjafinn mælir nú fyrir um að við breytingu SPRON í hlutafélag yrði stjórn skipuð að meginhluta af opinberum aðilum. Þannig varð ekkert úr þessum breytingum en þess í stað hafa verið kynntar hugmyndir um sérstakan markað með stofnfjárhluti sparisjóðsins. Aðgerðir og nýjar hugmyndir stjórnvalda um sjálfseignarstofnanir hljóta að vekja upp spurningar um stöðu sjálfseignastofnana almennt og hvort þær séu hentugt eða æskilegt form á rekstri.*

Tæplega 300 sjálfseignarstofnanir eru starfandi hérlandis og margar hverjar eru með umtalsverðar eignir og umsvif. Sjálfseignastofnanir eru m.a. starfandi á sviði öldrunarþjónustu, heilbrigðisþjónustu, félagsmála, skólamála auk fjármálaþjónustu. Margar þessara stofnana njóta greiðslu frá ríkissjóði til að standa undir hluta eða bróðurpart af rekstrinum. Með tímanum hafa þessar stofnanir byggt upp umtalsvert eigið fé í formi eigna eða jafnvel fjármuna og eru sumar þessara stofnana meðal stærstu fasteignaeigenda hér á landi. Ólíkt hlutafélögum greiða sjálfseignastofnanir jafnan ekki út arð en kveðið er á um í samþykktum þeirra að hagnaði skuli varið í tiltekin verkefni innan stofnunarinnar. Algengt er að sjálfseignastofnanir séu undanþegnar tekju- og eignaskatti á grundvelli þess að þær verji hagnaði sínum einungis til almenningsheilla og hafa það að einasta markmiði samkvæmt samþykktum sínum. Þessa heimild hafa þó hlutafélög einnig.

Með breyttum áherslum og viðhorfum í rekstri á opinberri þjónustu hafa nýir markaðir opnast t.a.m. á sviði heilbrigðis- og menntamála. Stór hluti opinberra útgjalda fer til þessara málaflokka og ljóst er að á næstu árum mun markaðsvæðing á þessu sviði aukast. Við ný verkefni hafa sjálfseignastofnanir sprottið upp sem samningsaðilar ríkis eða sveitarfélaga og þá yfirleitt með beinum samningum án undangengins útboðs. Fyrir þessu virðast einkum tvær ástæður. Annars vegar lítur út fyrir að hið opinbera, og þá sér í lagi stjórnámalmenn, telji að samningar við sjálfseignastofnanir séu með einhverjum hætti annars eðlis en samningar við einkaaðila, það sé með öðrum orðum ekki verið að einkavæða eða fela einkaaðilum framkvæmdina. Hins vegar er það algengt viðhorf að sjálfseignastofnanir, í ljósi þess að arður sem verður til í rekstri þeirra er ekki greiddur út, geti veitt þjónustuna með hagkvæmari hætti en t.d. hlutafélög. Hvorutveggja er á misskilningi byggt.

Fyrir það fyrsta ber á líta á samninga við sjálfseignastofnanir eins og samninga við alla einkaaðila enda er verið að fela sjálfstæðum lögaðila að annast tiltekna þjónustu gegn gjaldi. Í þeim tilvikum þar sem tekjur sjálfseignastofnana koma að mestu frá

opinberum aðilum hefur þessum stofnunum óbeint verið falið að fara með almannafé og fara sem slíkir með eignarhald á fjármunum án þess þó að vera raunverulegir eigendur. Þeir eru því raunverulegir hirðar fjármuna þrátt fyrir að oft hafi verið haft á orði að sjálfseignastofnanir séu fé án hirðis.

En er sjálfseignastofnunarformið hagkvæmt þegar kemur að framkvæmd verkefna? Er eitthvað í eðli formsins sem leiðir til hagkvæmni í rekstri? Ekki er hægt að færa nein rök fyrir því að sjálfseignarformið sé hagkvæmara en hlutafélagsformið. Þótt sjálfseignastofnun sækist ekki sértaklega eftir því að ávaxta fé sitt með hagnað í huga er hæpið að fullyrða að sjálfseignarformið sé hagfelldara kaupendum þjónustunnar frekar en hlutafélagarformið. Þá mætti allt eins halda því fram að ríkisstofnanir séu hagkvæmari en einkafyrirtæki. Mikilvægt er að hafa í huga að hlutafélag getur haft önnur markmið með starfsemi sinni en hagnað og að því leyti til þarf enginn munur að vera á milli þessara félagarforma.

Almenn sátt er um það að við val á viðsemjendum opinberra aðila náist mestur árangur með opnum útboðum og skýrum reglum. Með útboðunum er leitað eftir hinu eina rétta markaðsverði. Afar mikilvægt er að allir bjóðendur sitji við sama borð við opin útboð. Undanþágur aðila frá meðal annars skatti eru til þess fallnar að skekkja samkeppnisstöðu og hindra að þeir sem bjóða raunverulega hagstæðasta verðið nái samningum.

Fjöldmörg dæmi eru um velheppnaðar sjálfseignastofnanir bæði í menntakerfinu og heilbrigðiskerfinu sem hafa náð að veita fyrsta flokks þjónustu með hagkvæmum hætti. Þessar stofnanir eiga það sammerkt að vera frumkvöðlar á sínu sviði og atorkumiklir hugsjónamenn hafa leitt starfsemina. Aðstæður og umhverfi margra sjálfseignarstofnana hefur þó breyst umtalsvert á undanförunum árum. Má í því sambandi nefna:

1. Nýlegt inngríp ríkisins í rekstur sjálfseignarstofnunar SPRON hlýtur að vekja ugg hjá þeim sem hafa talað fyrir sjálfseignarforminu. Segja má að yfir nótt geti sjálfseignarstofnanir breyst í hálf opinber fyrirtæki þar sem m.a. ráðherrar skipa fulltrúa í stjórn.
2. Er sjálfseignarformið ný leið til að setja á laggirnar hálf opinberar stofnanir án þess að þær séu skilgreindar sem ríkisstofnanir þótt þær séu fjármagnaðar af hinu opinbera? Með því að ríkið sé í auknum mæli að setja á laggirnar sjálfseignarstofnanir er enn meiri hætta á því að skilin milli ríkisstofnana og sjálfseignarstofnana minnki. Hugmyndir félagsmálaráðherra um stofnun nýrrar sjálfseignarstofnunar um innflytjendamál vekja upp spurningar.
3. Með aukinni markaðsvæðingu opinberrar þjónustu verður samningsaðila hins opinbera leitað með samkeppni sem kallar á aukið aðhald í rekstri. Ýmislegt bendir til þess að ókostir rekstrarforms sjálfseignarstofnana komi fyrst fram þegar samkeppni leiðir til kröfu um aukna hagkvæmni. Hætt er við að í mörgum tilfellum muni sjálfseignastofnanir vera of lengi að átta sig á þessari staðreynd og daga uppi í samkeppninni.
4. Eitt mikilvægasta tækið til hagræðingar á markaði eru möguleikar á samrekstri og e.t.v. sameiningar. Í mörgum tilfellum hentar sjálfseignastofnunarformið afar illa til slíkra breytinga. Framgangur sparisjóðamálsins er skýrt dæmi um þetta.
5. Í mörgum tilfellum eru stofnendur og frumherjar þessara stofnana ekki lengur við stjórnvölinn og hugsjónaeldurinn að einhverju leyti slokknauður. Stofnanirnar kunna að verða meira sjálfala og líkjast opinberum stofnunum.
6. Þekking fyrirtækjastjórnenda á sjálfseignarfyrirkomulaginu er lítil og þekkingarleysið gerir það að verkum að þeir laðast síður að stjórnnum þessara



stofnana. Það gerir að verkum að þær njóta síður þekkingar og reynslu úr fyrirtækjageiranum.

Hvernig er hugsanlegt að bregðast við?

1. Í fyrsta lagi er hyggilegt fyrir allar sjálfseignarstofnanir að endurmeta rekstur sinn, skoða stjórnarhætti sína og rekstrarform með hliðsjón af þeim breytingum sem orðið hafa.
2. Hugsanlega kann að vera hentugt fyrir sjálfseignarstofnanirnar að starfa sem eignarhaldsfélög en þær stofnanir sem þær reka verði starfræktar á hlutafélagsgrunni. Þannig er starfsemin aðgreind, samkeppnisumhverfið batnar og sjálfseignarstofnanirnar geta gert auknar kröfur um bættan rekstur hlutafélöganna.
3. Hvetja verður til þess að nýjar ríkisstofnanir, sem stjórnvöld hyggjast setja á laggirnar, fái nafn með rentu en ekki sé reynt að fegra þær með því að nefna þær sjálfseignarstofnanir. Slíkt veikir einnig þær raunverulegu sjálfseignarstofnanir sem fyrir eru.

Hlutafélagsformið hefur sýnt yfirburði sína gagnvart öðrum féлагаformum og leikreglur þessa forms eru þekktar. Það er því að mörgu leyti affararsælast að þetta form verði ráðandi við stofnun nýrra félaga á ólíkum sviðum. Eins og áður segir þá nýtist hlutafélagaformið vel þótt markmið stofnenda kunni að vera annað en að skapa fyrst og fremst fjárhagslegan arð fyrir eigendur.

Eftir því sem umsvif sjálfseignarstofnana aukast er mikilvægara að umræða fari fram um þetta form. Brynt er að eyða þeim misskilningi að sjálfseignarformið sé að einhverju leyti æðra hefðbundnum hlutafélagsrekstri. Bæði formin eiga rétt á sér en horfast verður í augu við þá staðreynd að rekstrarumhverfi á þeim sviðum sem þessar stofnanir starfa á hefur breyst á undanförunum árum og eðlilegt er að skoða þessar stofnanir í því ljósi. Þátttaka eða forysta opinberra aðila um stofnun eða rekstur sjálfseignarstofnana með það að markmiði að taka yfir eða annast hluta af opinberri þjónustu er jafnframt vonandi liðin tíð.

Eftirfarandi er unnið af Þór Sigfússyni framkvæmdastjóra VÍ og Guðmundi Ólasyni formanni starfshóps VÍ um minni ríkisumsvif. Nánari upplýsingar veitir Þór Sigfússon 5107100/8637105.

[www.chamber.is](http://www.chamber.is)

