



Skýrsla nr. C20:03

Áhrif fyrirtækja ríkis og sveitarfélaga á samkeppni

október 2020

HAGFRÆÐISTOFNUN



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

Odda við Sturlugötu

Sími: 525-5284

Heimasíða: www.hhi.hi.is

Tölvufang: ioes@hi.is

Skýrsla nr. C20:03

Áhrif fyrirtækja ríkis og sveitarfélaga á samkeppni

október 2020

Formáli

Í nóvember 2019 samdi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið við Hagfræðistofnun um að hún legði mat á áhrif samkeppnisrekstrar hins opinbera á virka samkeppni og heilbrigði atvinnulífs hér á landi. Metið yrði umfang samkeppnisrekstrarins á nýliðnum árum á grundvelli könnunar sem ráðuneytið sendi til allra sveitarfélaga og ríkisstofnana. Skoðaður yrði beinn og óbeinn stuðningur ríkis og sveitarfélaga við fyrirtæki á sínum vegum. Áhrif eignarhalds á arðsemiskröfu og afkomu yrði skoðuð. Stuðst yrði við íslenska og erlenda reynslu og skrif fræðimanna.

Hagfræðingarnir Sigurður Björnsson, M.Sc. og Emil Dagsson, M.Sc., unnu með mér að þessari skýrslu. Dominic Scott, hagfræðingur, M.Sc., sem starfað hefur að samkeppnismálum í Englandi, miðlaði fróðleik um samkeppniseftirlit í öðrum löndum og lagði grunn að greiningunni. Þar studdist hann meðal annars við vinnu Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD. Ágúst Arnórsson hagfræðingur, M.Sc., fór yfir skýrsluna á lokastigum.

Bestu þakkir eru færðar öllum sem veittu ráð eða miðluðu fróðleik við gerð skýrslunnar, þar á meðal Gísla Má Gíslasyni, Hagstofu Íslands, starfsmönnum Samkeppniseftirlitsins og öðrum sem stóðu að könnun á samkeppnisrekstri hins opinbera. Þórhildi Jetzek, lektor í hagfræði í Háskóla Íslands, eru þakkaðar góðar ábendingar.

Skýrslan var rýnd af tveim óháðum sérfræðingum á sviðinu.

Reykjavík, október 2020,

Sigurður Jóhannesson

Yfirlit í september 2021.

Innihald

Formáli.....	3
Ágrip	6
Inngangur	9
1. Af hverju reka ríki og sveitarfélög fyrirtæki?.....	10
1.1 Ríkið hverfur úr símaþjónustu.....	11
1.2 Ríki og sveitarfélög eru enn fyrirferðarmikil á rafmagnsmarkaði.....	12
1.3 Orkuveitunni var fátt óviðkomandi	13
1.4 Grunnrannsóknir og aðrar rannsóknir.....	15
1.5 Almannaþjónusta í póstflutningum.....	16
1.6 Þjónusta við ferðalanga eða ósanngjörn keppni við kaupmenn?	17
1.7 Strætisvagnar létta á umferðarálagi.....	17
1.8 Tekur ein við sorpi til förgunar, flokkar í samkeppni við aðra.....	18
1.9 Skólar og heilbrigðisþjónusta	18
1.10 Útvarp mætir menningarlegum, lýðræðislegum og samfélagslegum þörfum.....	18
1.11 Verksmiðjurekstur til þess að efla atvinnu.....	19
1.12 Bæjarfélög grípa til sinna ráða þegar útvegsmenn afþakka nýsköpunartogara	20
1.13 Ríkiseinkasala í fjáraflaskyni	21
1.14 Bankaþjónusta við alla íbúa landsins.....	21
1.15 Ályktanir: Rök fyrir opinberum rekstri eru missterk.....	26
2. Er rekstrarumhverfið sanngjarnt?	29
2.1 Eftirlitsstofnanir hafa hlutverki að gegna	33
Rammi 1: Er dýrara að einkafyrirtæki afli fjár til vegagerðar en að ríkið borgi?	34
2.2 Forskot orkufyrirtækja ríkis og sveitarfélaga minnkar	35
2.3 Gagnaveita hefur stuðning af Orkuveitunni.....	37
2.4 Fríhöfnin keppir við verslanir á höfuðborgarsvæðinu.....	38
2.5 Landmælingar bjóða ókeypis þjónustu	39
2.6 Sorpa býður óleyfilegan afslátt.....	40
Rammi 2: Markaðslausnir í meðhöndlun úrgangs.....	40
2.7 Sátt í misnotkunarmáli Íslandspósts.....	41
2.8 Ólögleg aðstoð við Ríkisútvarp	41
2.9 Fjölbreyttur stuðningur við Íbúðalánasjóð	43
2.10 Ályktanir: Kvarnast hægt úr forskoti fyrirtækja ríkis og sveitarfélaga.....	44
3. Helmingur einkafyrirtækja keppir við opinberan atvinnurekstur	46
4. Lægra hlutfall af veltu opinberra fyrirtækja á samkeppnismarkaði	47
4.1 Langmest keppt við einkafyrirtæki	49

4.2 Hlutfall veltu opinberra fyrirtækja í samkeppnisrekstri minnkar	53
4.3 Fyrirtæki ríkis og sveitarfélaga eru sterk á sínum mörkuðum.....	54
Rammi 3 Vaxandi samkeppni í rafmagnsframleiðslu í Bretlandi.....	61
4.4 Áhrif afnáms einokunar opinberra fyrirtækja á verð eru ekki alltaf augljós	62
Rammi 4: Ræður samkeppni meira um skilvirkni en eignarhald?	64
5. Stuðningur við ríkisfyrirtæki þrengir að keppinautum í einkaeign.....	65
Rammi 5: Opinber útboð: Hagræðing eða tilfærsla á kostnaði?.....	73
6. Jafna má samkeppnisstöðuna með ýmsum leiðum	74
Heimildaskrá.....	77

Ágrip

Haustið 2019 skrifaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið stofnunum og fyrirtækjum ríkis og sveitarfélaga. Forsvarsmenn voru spurðir hvort þeir teldu sig vera á samkeppnismarkaði. Um 70% sögðust keppa við önnur fyrirtæki 2018 og rúmlega 40% af veltu allra opinberra fyrirtækja, sem svör bárust frá, töldust þá vera á samkeppnismarkaði. Svarhlutfall var ekki hátt og það dregur úr áreiðanleika talnanna. Einnig var spurt um árin 2008 og 2015, og virðist heldur lægra hlutfall af veltu opinberra fyrirtækja vera á samkeppnismarkaði árið 2018 en þá. Langflestir keppa við einkafyrirtæki. Fyrirtæki á höfuðborgarsvæðinu eiga miklu fremur í samkeppni en fyrirtæki utan þess. Samkeppnisrekstur hins opinbera nær til flestra atvinnugreina. Sérstaklega var horft á nokkrar atvinnugreinar þar sem samkeppni er fremur nýtilkomin. Víðast hvar er staða fyrirtækja ríkis og sveitarfélaga mjög sterk í þessum greinum, sem þau sátu ein að fyrir nokkrum áratugum. Sums staðar eru þau með yfir 50% framleiðslunnar. Flest hafa haldið stöðu sinni nokkuð vel á nýliðnum árum. Rafmagnsframleiðsla er sérstök að því leyti að þar eru öll fyrirtæki nema eitt, sem eitthvað munar um, í eigu ríkis eða sveitarfélaga. Í rafmagnsframleiðslu, pósthjónustu, meðhöndlun úrgangs og útvarps- og sjónvarpsrekstri eru fá stór fyrirtæki ráðandi. Af lauslegum samanburði við aðrar atvinnugreinar er freistandi að draga þá ályktun að þátttaka ríkis og sveitarfélaga í atvinnurekstri yti allajafna ekki undir samkeppni. Nokkru ræður sjálfsagt að stutt er síðan samkeppni hófst í þessum greinum.

Fyrirtæki í opinberri eigu hegða sér stundum öðruvísi en einkafyrirtæki. Þau stefna til dæmis ekki alltaf að því að ná sem mestum peningalegum hagnaði. Ef gerð er minni krafa um ávöxtun fjármagns í fyrirtækjum ríkis og sveitarfélaga en á frjálsum markaði getur verið erfitt fyrir einkafyrirtæki að keppa við þau. Iðulega er afkoma atvinnugreinanna, sem skoðaðar eru, verri en í viðskiptahagkerfinu öllu. En munurinn er mismikill og raunar er samanburður á afkomu atvinnugreina alltaf varasamur, því að krafa um arðsemi tekur mið af áhættu í hverri grein.

Í upphafi skýrslunnar er spurt af hverju ríki og sveitarfélög reka fyrirtæki. Þátttaka í atvinnulífinu er áhættusöm og skattborgarar hafa ekki allir jafnmikinn áhuga á að taka slíka áhættu. Rök fyrir atvinnurekstri hins opinbera eru af ýmsu tagi. Stundum þarf að leiðrétta markaðsbresti. Stundum á reksturinn að stuðla að jöfnuði. Atvinnustefna kemur við sögu. Sums staðar virðast sögulegar ástæður vega þungt.

Kannað er hvort fyrir hendi er það sem kallað er *samkeppnishlutleysi* með fyrirtækjum í opinberri eigu og öðrum fyrirtækjum. Með öðrum orðum eru dregin saman gögn um það hvort einkafyrirtæki og fyrirtæki í opinberri eigu eru jafnsett. Fyrir á árum færðu lög og reglur fyrirtækjum ríkis og sveitarfélaga forskot af ýmsu tagi á keppinauta sína, en dregið hefur úr því á nýliðnum árum. Eftirlitsstofnanir, innlendar og erlendar, hafa hvað eftir annað gert athugasemdir við samkeppnisforskot opinberra fyrirtækja og brugðist hefur verið við athugasemdunum. Erfiðara er að segja til um hvort opinber fyrirtæki halda óformlegum yfirburðum á einkafyrirtæki. Ekki er til dæmis alltaf ljóst að ríki og sveitarfélög krefji fyrirtæki á sínum vegum um jafnmikinn arð og eigendur keppinauta þeirra gera. Þá eru nokkur dæmi um að fyrirtæki hins opinbera, sem stunda samkeppnisrekstur, hafi einnig einkasölu eða ríkisstyrkta þjónustu á sinni könnu. Orkufyrirtæki í eigu hins opinbera framleiða rafmagn á samkeppnismarkaði, en í sömu samstæðu eru fyrirtæki sem hafa einkarétt á að flytja rafmagn og dreifa því. Þó að fjárhagur fyrirtækjanna sé aðskilinn kunna þau að hafa styrk af sameiginlegu eignarhaldi. Nefna má í því sambandi að lánafyrirtæki setja það skilyrði í lánasamninga við Gagnaveituna að hún verði áfram í eigu Orkuveitunnar. Hluti af rekstri Ríkisútvarpsins nýtur styrks frá ríkinu, en annar er í harðri samkeppni við aðra fjölmiðla. Ætla má að gagnlegt sé að skilja að í bókhaldi samkeppnisrekstur og annan rekstur þegar svo stendur á. Þá er erfiðara að láta ríkisstuðning við þann hluta rekstrarins sem ekki er talinn keppa við aðra renna til samkeppnisrekstrarins. En bókhaldslegur aðskilnaður dugur ekki ef ríkisstyrkt eining lætur í té þjónustu við samkeppnishlutann án þess að rukka fyrir hana. Aðskilnaður í rekstri, þar sem stofnað er dótturfyrirtæki um samkeppnisstarfsemi, er róttækari aðgerð. Lengst er gengið með því að skilja að eignarhald fyrirtækjanna, þó að það tryggi sennilega ekki samkeppnishlutleysi.

Ýmislegt hefur verið gert á undanförunum árum til þess að jafna leikinn í samkeppni fyrirtækja ríkis og sveitarfélaga og einkafyrirtækja:

- Starfssvið fyrirtækja í eigu hins opinbera er afmarkað með eigendastefnu.
- Fyrirtækjunum eru sett markmið um afkomu.
- Dregið er úr færum til þess að nota hagnað af einkasölu til þess að jafna tap af samkeppnisrekstri. Meðal annars eru dótturfélög stofnuð um einstakar rekstrareiningar.
- Eigendur fá meira greitt fyrir að ábyrgjast lán en áður og sums staðar taka eigendur ekki ábyrgð á nýjum lánum.
- Ríkisstofnunum er breytt í opinber hlutafélög. Það gerir reksturinn sveigjanlegri þannig að hann líkist meira því sem gerist í einkageiranum. Til dæmis er auðveldara að segja upp fólki.

Allt þetta er sennilega til bóta, en það nægir líkast til ekki til að ná jöfnuði með opinberum fyrirtækjum og einkafyrirtækjum. Stíga má fleiri skref í sömu átt:

- Æskilegt er að starfssvið opinberra fyrirtækja sé almennt betur afmarkað og að þeim séu sett skýrari afkomumarkmið. Draga má úr hættu á að beinar og óbeinar eigendaábyrgðir á lánnum skekki samkeppnisstöðuna með því að setja fyrirtækjunum *töluleg markmið* um heildararðsemi, eins og tíðkast í Svíþjóð, Noregi og víðar.
- Fengur yrði að eigandastefnu fyrir orkufyrirtæki ríkisins.
- Komast má fyrir að orkuframleiðendur njóti styrks af tengslum við einkasölu með því að skilja milli eignarhalds fyrirtækjanna, þannig að ekki séu sömu eigendur að einkasölu og samkeppnisrekstri.
- Skoða þarf þann kost að kljúfa rafmagnsframleiðslu utan Þjórsár og Fljótisdalsstöðvar frá Landsvirkjun og skipta henni milli nokkurra fyrirtækja. Þannig yrði þess freistað að efla samkeppni á almennum rafmagnsmarkaði. Sem stendur er Landsvirkjun eina fyrirtækið sem getur boðið rafmagn í heildsölu hér á landi sem nokkru nemur. Það hamlar gegn því að skapast geti virkur heildsölumarkaður. Ekki yrði hróflað við sölu Landsvirkjunar til stórkaupenda. Minna má á fordæmi frá Bretlandi, þar sem stærsta rafmagnsframleiðandanum var skipt í nokkra hluta þegar samkeppni hófst.
- Þjóða ætti alþjónustu í pósthlutningum út í stað þess að binda hana við Íslandspóst. Útboð spara hinu opinbera oftast útgjöld. Útboð eru líka ágætis leið til þess að verðleggja alþjónustuna.
- Þá mætti skoða betur hvort rétt er að draga Ríkisútvarpið af auglýsingamarkaði. Þessi leið er ekki gallalaus. Auglýsendur mundu missa greiða leið að eyrum og augum stórs hluta landsmanna. Ríkisútvarpið mundi líka missa tekjur, sem nýtast meðal annars til þess að sinna lögboðnu hlutverki þess. En á hinn bóginn yrði hvatinn minni fyrir það að sækja á sömu mið og aðrir fjölmiðlar. Það mundi síður flytja efni sem nóg framboð er af á frjálsum markaði og leggja meira upp úr því sem aðrir vanrækja. Um leið og Ríkisútvarpið hverfur af auglýsingamarkaði má gera ráð fyrir að auglýsingatekjur annarra fjölmiðla aukist. Ef til vill mætti nýta opinberan stuðning, sem nú er hafinn við þá, til þess að bæta Ríkisútvarpinu að hluta til skaðann af missi auglýsingatekna.

Inngangur

Í skýrslunni verður lagt á mat á það hvort fyrirtæki í opinberri eigu og einkafyrirtæki eru jafnsett þar sem þau keppa hvert við annað. Rannsóknarspurningarnar fara hér á eftir:

1) Hvert er umfang samkeppnisrekstrar fyrirtækja í eigu hins opinbera um þessar mundir og hvernig hefur hann þróast síðustu ár?

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið sendi út könnun til að kortleggja umfang opinbers samkeppnisrekstrar. Niðurstöður hennar eru grundvöllur matsins.

2) Hver er beinn og óbeinn stuðningur við samkeppnisfyrirtæki í opinberri eigu og hvaða hömlur leggur eignarhaldið á þau?

Stuðningur getur verið í formi framlaga, lánsábyrgða og óbeinnar ábyrgðar (þegar gert er ráð fyrir að ríki eða sveitarfélög bjargi fyrirtækjum í sinni eigu úr vanda). Opinbert eignarhald getur líka lagt hömlur á fyrirtæki. Erfitt getur verið að afla nýs grunnfjár til opinberra fyrirtækja og réttindi opinberra starfsmanna eru um margt meiri en annarra.

3) Hver eru áhrif eignarhalds á kröfu um arðsemi fyrirtækja?

Hvaða kröfur eru gerðar um arðsemi fyrirtækja ríkis og sveitarfélaga? Hvaða áhrif hefur eignarhald á aðhald að stjórnendum fyrirtækja og kröfur um upplýsingar?

4) Hver eru áhrif fyrirtækja í opinberri eigu á samkeppni og afkomu íslensks atvinnulífs?

Horft verður á verð og verðbreytingar, hlutdeild stærstu fyrirtækja, Herfindahl-vísitölu og fleiri samkeppnismælikvarða í atvinnugreinum þar sem opinber fyrirtæki keppa við önnur. Einnig er horft á afkomu. Þessar tölur verða bornar saman við sams konar stærðir í öðrum atvinnugreinum.

En áður en þessum spurningum er svarað verður rætt um það hvers vegna hið opinbera rekur fyrirtæki. Það liggur ekki alltaf í augum uppi, sérstaklega ef fyrirtækin eru á samkeppnismarkaði.

1. Af hverju reka ríki og sveitarfélög fyrirtæki?

Margar ástæður geta verið fyrir því að ríki eða sveitarfélög reki fyrirtæki, en rökin eru missterk. Þau geta til dæmis verið:

- *Að safna upplýsingum og miðla þeim á hlutlausan hátt.*
- *Að leiðrétta markaðsbresti.*
- *Jöfnuður og aðrar félagslegar ástæður.*
- *Atvinnustefna.*
- *Tekjuöflun.*
- *Söguleg.*

Hver sem er getur nýtt sér þekkingu sem er á allra vitorði. Eðlilegt þykir að ríkið styðji við öflun þekkingar og rannsóknir í almannabágu – og oft rekur það rannsóknarsetrin. Allir geta horft á útvarp eða sjónvarp ef útsending er óbrennluð. Ekki er einfalt að rukka fyrir slíka þjónustu og þess vegna tekur ríkið hana oft að sér. Menntun nýtist fleirum en þeim sem hljóta hana, ekki síst grunnmenntun, og það er meðal annars þess vegna sem hún er víða á hendi hins opinbera. Sumir treysta öðrum en ríki og sveitarfélögum illa til þess að miðla upplýsingum á hlutlausan hátt. Þess vegna eigi hið opinbera að reka skóla og fjölmiðla. Hugmyndir um jöfnuð liggja stundum að baki opinberum rekstri. Bankar hafa farið varlega í að lána til húsnæðisakaupa utan stærstu þéttbýlisstaða. Húsnæðissjóðir ríkisins hafa séð um þann hluta markaðsins. Margir telja líka að lækniþjónusta, menntun, pósthjónusta og samgöngur innan bæja eigi að standa öllum til boða, óháð efnahag eða búsetu. Þar sem þjónustan verði ekki með góðu móti boðin á markaðsforsendum sé hún best komin í höndum hins opinbera. Rafmagnssala, pósthjónusta og símrækstur voru lengi talin dæmi um náttúrlega einkasölu – þar ætti samkeppni ekki við. Margir treysta ekki einkafyrirtækjum þar sem slíkur brestur er í markaði. Stundum á opinber atvinnurekstur að lífga við byggðarlög sem eru á fallanda fæti. Von um fleiri störf og fjölbreyttara atvinnulíf hefur oft verið rótin að atvinnurekstri ríkis og sveitarfélaga. Oft er fleiri en ein skýring á opinberum rekstri. Ein hugmyndin með einkasölu ríkisins á áfengi og tóbaki er að afla fjár fyrir ríkissjóð, en hún á líka að hafa hemil á framboði á þessum vörum. Sala á þjónustu getur verið eins konar aukageta hjá opinberum stofnunum. Hliðarreksturinn er þá talin vera hagkvæm leið til þess að afla tekna. Dæmi um þetta eru rekstur Ríkisútvarpsins á Rás 2 og sala Landmælinga á landupplýsingum. Stundum hafa aðstæður breyst frá því að fyrirtækin voru stofnuð. Ástæður fyrir því að ríki eða sveitarfélög hóf reksturinn eru ekki lengur fyrir hendi og eignarhaldið á sér fyrst og fremst sögulegar skýringar. Þá eru nýleg dæmi um að stór fyrirtæki

„lendi“ í höndum ríkisins, án þess að ráðamenn hafi hugsað sér að ríkið eigi þau um langa framtíð.

Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, leggur til að ríki og sveitarfélög semji eigendastefnu fyrir fyrirtæki sín og birti hana. Þar komi fram hvers vegna reksturinn þarf að vera í höndum hins opinbera. Það verði að þjóna hagsmunum samfélagsins. Farið verði reglulega yfir það hvort rökin eiga enn við (OECD, 2015, bls. 17). Árið 2012 gaf íslenska ríkið út almenna eigendastefnu fyrir hlutafélög og sameignarfélög, sem það á að hluta til eða öllu leyti. Ríkið hefur birt sérstaka eigendastefnu fyrir bankana, en unnið er að slíkri stefnu fyrir Landsvirkjun og Isavia (Fjármálaráðuneytið, 2012; Bjarni Benediktsson, 2015). Eigendur Orkuveitu Reykjavíkur birtu stefnu fyrir fyrirtækið 2014 (Orkuveita Reykjavíkur, 2014). Í almennri eigendastefnu ríkisins segir að þátttaka þess í atvinnulífinu hafi beinst að uppbyggingu atvinnugreina þar sem þekking, umfang og fjármögnun sé ekki á færi annarra. Með þátttöku ríkisins í atvinnulífinu sé oft stefnt að því að bjóða vöru sem ella væri ekki í boði, en einnig geti verið um að ræða „sértæk markmið eins og að tryggja yfirráð og hagkvæma nýtingu takmarkaðra gæða til hagsbóta fyrir þjóðfélagið“ (Fjármálaráðuneytið, 2012, bls. 6). Almennt hafi ríkið dregið úr eign sinni þegar mikilvægi eignarhalds þess hafi minnkað eða samkeppni hafi byrjað.

1.1 Ríkið hverfur úr símaþjónustu...

Slakað var á einkarétti Pósts og síma til þess að veita símaþjónustu 1993. Þá fékk samgönguráðherra heimild til þess að leyfa öðrum fyrirtækjum „að reka ákveðna tegund fjarskiptaþjónustu, aðra en talsímaþjónustu“ (*Lög um fjarskipti* nr. 73/1984, II. kafla – 2.gr.; *Lög* nr. 32/1993). Í ársbyrjun 1998 var einkaleyfi Pósts og síma til þess að reka talsímaþjónustu síðan fellt niður með lögum (*Lög um fjarskipti* nr. 143/1996). Með þessum tveim lagabreytingum var brautin rudd fyrir samkeppni á símamarkaði. Þær tengjast aðild Íslands að Evrópsku efnahagssvæði 1994, en aðildarlönd þess gengust undir tilskipanir Evrópu-sambandsins um samkeppni á þessum markaði frá 1990 (Þingskjal 836 138. mál, 1992-1993). Eftir breytinguna var símaþjónusta ekki lengur einkasala. Öðru máli gegnir um símnetin. Leyfi eigenda þarf til þess að fá aðgang að þeim. Aðeins eitt fastlínunet er fyrir síma hér á landi og það er í eigu Símans. Á einkasölumarkaði hafa fyrirtæki ekki aðhald af samkeppni og margir treysta aðeins hinu opinbera til þess að veita slíka þjónustu án þess að mismuna viðskiptavinum eða smyrja óhóflega á reikninga. Engu að síður seldi íslenska ríkið Símann með dreifikerfi árið 2005 og hvarf þannig alveg úr símarekstri. Fastlínukerfi Símans er raunar ekki eina símakerfið

hér á landi. Lengi rak hvert farsímafyrirtæki eigið net, en fyrir nokkrum árum sameinuðu Vodafone og Nova rekstur á farsímanetum sínum (Sæmundur Þorsteinsson, 2017). Símaþjónustufyrirtæki þurfa því bæði að hafa aðgang að fastlínuneti Símans og farsímanetum. Reglum og ströngu eftirliti er ætlað að ráða úr þessum markaðsbresti. Öllum fjarskipta-fyrirtækjum er skylt að tengjast öðrum fyrirtækjum á sama sviði og ströngum reglum er ætlað að tryggja öllum greiðan aðgang að dreifikerfi Símans á sömu kjörum og fyrirtækið nýtur sjálft. Dreifikerfið er greint frá öðrum rekstri í bókhalda Símans, en þannig á að koma í veg fyrir að tekjur af því séu notaðar til þess að greiða niður kostnað í samkeppnishluta fyrirtækisins (Póst- og fjarskiptastofnun, á.á.). Sala á grunnneti Símans var umdeild á sínum tíma, en athugasemdir stærsta stjórnarandstöðuflokksins virtust fremur lúta að því að netið væri ekki í sérstöku, óháðu félagi, fremur en að ríkið þyrfti að eiga það (Þingskjal 44, 2004-2005).

1.2 Ríki og sveitarfélög eru enn fyrirferðarmikil á rafmagnsmarkaði

Samkvæmt raforkulögum sem samþykkt voru 1946 mátti ríkið eitt reisa raforkuver yfir tiltekinni stærð, en víkja mátti frá þessu skilyrði með samþykki alþingis. Auk þess máttu þeir sem þegar áttu orkuver reka þau áfram (Þingskjal 563, 1946). Flutningsmenn frumvarps um málið töldu valið einkum standa um það hvort orkuverin yrðu í höndum ríkis eða sveitarfélaga. Varla kæmi annað til greina en að ríkið aflaði orkunnar, þar sem lítil færi væru á orkuvinnslu í sumum hreppum. Þá væri fjárhagur þeirra misgóður. Ríkið þyrfti rafmagn til eigin stofnana og hagstæðara væri að það útvegaði rafmagnið sjálft en að það keypti það af öðrum. Þar að auki mætti búast við að á næstu árum risu sementsverksmiðja, áburðarverksmiðja og lýsisherslustöð. Líklega mundi ríkið eða „alþjóðarfélagssamtök“ eiga verksmiðjurnar (Þingskjal 935, 1945). Aðrir en ríkið höfðu þó áður komið að virkjun fallvatna hér á landi. Fossafélagið Títan undirbjó virkjun Þjórsár á þriðja og fjórða áratug aldarinnar og Reykjavíkurbær stóð fyrir virkjun Ljósafoss á fjórða áratugnum. Á sjötta áratug aldarinnar kom bærinn að gerð fleiri virkjana í Soginu í félagi við ríkið og árið 1965 stofnuðu ríki og borg Landsvirkjun (Þingskjal 720, 1964-1965, Birgir Ísleifur Gunnarsson, 1975). Markmiðið var að hagnýta vatnsafl landsins í stórum virkjunum til þess að framleiða ódýrt rafmagn. Þannig mætti skapa fjölbreyttara atvinnulíf hér á landi og sjá sívaxandi fólksfjölda fyrir atvinnu (Bjarni Benediktsson, 1965a). Þegar Landsvirkjun var stofnuð höfðu viðræður um sölu á rafmagn til Swiss Aluminium staðið um nokkurt skeið (Þingskjal 720, 1964-1965). Ráða má af orðum ráðamanna um þetta leyti, að ekki hafi annað komið til greina en að Íslendingar virkjuðu sjálfir. Stóriðjan yrði ekki látin um það (Jóhannes Nordal, 1962; Gylfi Þ. Gíslason, 1993, bls. 181-193). Þar kom ýmislegt til. Útlendir

fjárfestar höfðu minni áhuga á því en áður að eiga bæði álver og virkjun (Jóhannes Nordal, 1962, bls. 65). Rafmagn frá nýrri virkjun mundi nýtast á almennum markaði. Hún yrði þannig hluti af rafmagnskerfi landsins – og landsmenn voru tregir til þess að veita útlendingum forræði yfir því. En einnig virðist hagnaðarvon hafa ráðið nokkru. Eins og dæmið var sett upp mundu Íslendingar eiga Búrfellsvirkjun skuldlaus að fáum áratugum liðnum án þess að taka mikla áhættu. Hugmyndin var sú að orkusölusamningur við álframleiðandann yrði álíka langur og lán til virkjunarinnar. „Með því móti væri í rauninni tryggt, að verksmiðjan greiddi upp sinn hluta raforkuversins á samningstímanum og Íslendingar ættu þá virkjunina skuldlaus“ (Jóhannes Nordal, 1962, bls. 66). Og ef Íslendingar vildu virkja í Þjórsá þurfti „samþök þjóðarinnar allrar“ – það var ekki á færi annarra en ríkisins (Bjarni Benediktsson, 1965b).

Frá ársbyrjun 2005 hafa íslenskir rafmagnsframleiðendur keppt um hylli fyrirtækja og frá ársbyrjun 2006 hafa allir neytendur á almennum rafmagnsmarkaði getað valið sér rafmagnssala. Breytingin var í samræmi við tilskipun Evrópusambandsins frá 1996 um innri markað á sviði raforku (Þingskjal 700, 2002-2003). Raforkutilskipun Evrópusambandsins frá 1996, sem leidd var í lög á Íslandi 2003, mælir fyrir um að aðgangur að flutningskerfum sé frjálfs, þannig að neytendur geti samið við hvaða rafmagnsframleiðanda sem er og fengið rafmagnið flutt til sín, ef kerfið ræður á annað borð við flutninginn (Þingskjal 700, 2002-2003). Reglur um aðgang að flutningslínnum rafmagns og dreifikerfi og reglur um verðlagningu á aðganginum eru svipaðar og í símrækstri. Orkustofnun fylgist með því að farið sé eftir reglunum (*Raforkulög* nr. 65/2003). Í sjálfu sér geta einkafyrirtæki því veitt þessa þjónustu. Árið 1990 seldi breska ríkið 12 fyrirtæki sem dreifðu rafmagni á Englandi og í Wales, en á Íslandi og í flestum grannlöndum eru flutningur og dreifing á rafmagni í höndum hins opinbera (Domah og Pollitt, 2001). Samkvæmt íslenskum raforkulögum skal flutningur á rafmagni vera í meirihlutaeigu ríkis eða sveitarfélaga (*Raforkulög* nr. 65/2003). Flutningsfyrirtækið Landsnet er að meirihluta í eigu Landsvirkjunar (eignarhlutur 64,7%)(Landsvirkjun, 2020), en samkvæmt lögum skal stjórn þess vera óháð öðrum fyrirtækjum á rafmagnsmarkaði (lög um stofnun Landsnets hf. nr. 75 2004).

Fyrirtæki í eigu ríkis og sveitarfélaga framleiða enn langmestan hluta þess rafmagns sem framleitt er hér á landi.

1.3 Orkuveitunni var fátt óviðkomandi

Árið 1999 stofnaði Orkuveita Reykjavíkur fjarskiptafyrirtækið Línu.net. Upphafið að stofnun fyrirtækisins má rekja til hugmynda um að senda fjarboð gegnum rafkerfið, en fljótlega hófst

það handa við að leggja ljósleiðara um höfuðborgarsvæðið (Þorsteinn Sigurjónsson, 1999). Orkuveitan keypti ljósleiðaranet Línu.nets 2002 og rak það í nokkur ár, en árið 2007 stofnaði hún Gagnaveitu Reykjavíkur utan um starfsemina. Samkvæmt upplýsingum á heimasíðu Gagnaveitunnar eru starfsmenn 55, en auk þess vinnur fyrirtækið með verktökum (Gagnaveita Reykjavíkur, á.á.).

Á seinni hluta tíunda áratugarins og fyrstu árum nýrrar aldar setti Orkuveita Reykjavíkur fé í margs konar starfsemi hér á landi og erlendis. Í skýrslu úttektarnefndar um Orkuveituna, sem út kom 2012, segir að þar sem eigendur hafi ekki markað sér stefnu um fjárfestingar hafi fyrirtækið ráðist í illa grundaðar fjárfestingar án skýrrar tengingar við grunnstarfsemina, „sem fólst í að veita íbúum sveitarfélaga heitt og kalt vatn, rafmagn og síðar sjá um fráveitumál.“ Meðal meiri háttar fjárfestinga fyrirtækisins hér á landi má nefna kaup á hlut í Hitaveitu Suðurnesja og félögum í fjarskiptum, en margar minni fjárfestingar vöktu ekki síður athygli, til dæmis í fiskeldi, risarækjueldi, hörverksmiðju og ljósmyndabanka. Þá réðst fyrirtækið í fjárfestingar erlendis, en fyrirtækið Reykjavík Energy Invest, REI, var stofnað um þær árið 2007. Úttektarnefndin segir „opið tilgangsráðgjafi“ í lögum um Orkuveituna frá 2001 hafa gefið færi á fjölbreyttum fjárfestingum (Margrét Pétursdóttir, Ása Ólafsdóttir, Ómar H. Kristmundsson og Gestur Páll Reynisson, 2012, bls. 26). Í lögnum segir meðal annars: „Tilgangur Orkuveitu Reykjavíkur er vinnsla og framleiðsla raforku, varma og vatns, dreifing og sala afurða fyrirtækisins, ásamt hverri þeirri starfsemi annarri sem nýtt getur rannsóknir, þekkingu eða búnað fyrirtækisins, iðnþróun og nýsköpun af hverju tagi, ásamt annarri viðskipta- og fjármálastarfsemi samkvæmt ákvörðun stjórnar hverju sinni.“ Þarna er starfsemi Orkuveitunnar fyrst afmörkuð, mörkin síðan víkkuð og áður en lýkur eru engin mörk eftir. Í lögum sem samþykkt voru 2013 hefur fráveitu og gagnaveitu verið bætt við upptalninguna í upphafi og á eftir orðunum „iðnþróun og nýsköpun“ kemur: „enda tengist hún kjarnastarfsemi fyrirtækisins“. Ekki er lengur að finna ákvæði sem leyfði hvers kyns fjárfestingar í „annarri viðskipta- og fjármálastarfsemi samkvæmt ákvörðun stjórnar hverju sinni“ (*Lög um Orkuveitu Reykjavíkur* nr. 136/2013). Í eigendastefnu Orkuveitunnar frá 2014 er kjarnastarfsemi hennar skilgreind þannig: „rekst[ur] vatnsveitu, hitaveitu, rafveitu og fráveitu, s[ala] og framleiðsl[a] á rafmagni og heitu og köldu vatni.“ Þá segir: „Orkuveita Reykjavíkur getur nýtt þekkingu fyrirtækisins til þátttöku í öðrum veiturekstri, s.s. rekstri gagnaveitu, enda þjóni hann markmiðum eigenda og þátttakan hljóti samþykki þeirra“ (Orkuveita Reykjavíkur, 2014). Gagnaveitan er utan kjarnastarfseminnar, eins og hún er skilgreind í eigendastefnunni. Ekki

kemur fram hvernig þekking Orkuveitunnar nýtist í rekstri Gagnaveitunnar eða hvernig hún þjónar markmiðum eigenda.

1.4 Grunnrannsóknir og aðrar rannsóknir

Íslenskar orkurannsóknir, ÍSOR, eru sjálfstæð ríkisstofnun sem heyrir undir umhverfis- og auðlindaráðuneytið (Íslenskar orkurannsóknir, á.á.). Starfsemi má rekja aftur til ársins 1945, en ÍSOR hóf starfsemi undir því nafni árið 2003 þegar Rannsóknasvið Orkustofnunar var slitið frá stofnuninni í kjölfar þess að íslensk stjórnvöld innleiddu fyrsta orkupakka Evrópusambandsins. Ekki þótti rétt að stofnun sem liti eftir orkufyrirtækjum seldi þeim einnig ráð (Íslenskar orkurannsóknir, 2018). Samkvæmt lögum er hlutverk Íslenskra orkurannsóknna að „vinna að verkefnum og rannsóknum á sviði náttúrufars, orkumála og annarra auðlinda eftir því sem stjórn stofnunarinnar ákveður.“ Fyrirtækið starfar á „viðskiptalegum grundvelli á samkeppnismarkaði og aflu[r] sér tekna með sölu á rannsóknum, ráðgjöf, þjónustu og upplýsingum eða öðrum verkefnum,“ en hefur einnig á hendi „grunnrannsóknir á jarðfræði Íslands og kortlegg[ur] jarðfræði landsins með tilliti til jarðrænna auðlinda og jarðminja“, og „rek[ur] opinber gagnasöfn um jarðrænar auðlindir og nýtingu þeirra“ (*Lög um Íslenskar orkurannsóknir* nr. 86/2003; *Reglugerð um Íslenskar orkurannsóknir* nr. 86/2003). Þegar ÍSOR var fært undir umhverfisráðuneytið 2012 fylgdu ekki fjárheimildir vegna rannsókna á jarðrænum auðlindum og árið 2018 komu aðeins 8,3% af tekjum stofnunarinnar frá ríkinu. ÍSOR hefur haldið úti óarðbærum verkefnum með styrkjum úr opinberum rannsóknarsjóðum, oft í samstarfi við erlenda rannsakendur, stuðningi orkufyrirtækja og kostnaðaraðhaldi (Íslenskar orkurannsóknir, 2018; Íslenskar orkurannsóknir, 2019). En Ólafur Flóvenz, fráfarandi forstjóri ÍSOR, segir í árskýrslu stofnunarinnar 2018 að þetta gangi ekki miklu lengur. Skera þurfi úr því hvort stofnunin eigi að vera ríkisstofnun eða hagnaðardrifið markaðsfyrirtæki. Ef hugmyndin sé sú að stofnunin sinni ekki umtalsverðum störfum fyrir ríkið sé farsælast að hún verði einkarekin. Ef stjórnvöld telji að hún hafi hlutverki að gegna í þeirra þágu sé eðlilegast að hún breytist í jarðfræðistofnun, svipaða slíkum stofnunum sem starfi í nágrennalöndum Íslands. Hún mundi bæði sinna grunnrannsóknum og selja rannsóknir og þjónustu á samkeppnismarkaði, en hún mundi ekki hafa með höndum neina stjórnvaldsstarfsemi. Ríkið þyrfti að leggja slíkri stofnun til nýtt fé og haga yrði löggjöf þannig að hún færi ekki gegn samkeppnislögum. En ef ríkið selur starfsemi þurfi að finna annan farveg fyrir samfélagsleg verkefni, sem ÍSOR sinnir nú. Þótt sala fyrirtækisins gefi ýmsa möguleika frá sjónarhóli ÍSOR telur Ólafur Flóvenz að Jarðfræðistofnun Íslands sé hagkvæmari kostur fyrir samfélagið. En versti kosturinn sé óbreytt ástand. Stjórnvaldamenn hafi lengi hikað við að taka

ákvarðanir um framtíð stofnunarinnar (Íslenskar orkurannsóknir, 2018; Íslenskar orkurannsóknir, 2019).

Landmælingar Íslands voru stofnaðar 1956, en hlutverk þeirra var að gera kort af landinu og gefa þau út. Fyrstu árin átti stofnunin samstarf við Geodætisk Institut í Danmörku, sem áður hafði gefið út kort af Íslandi (Landmælingar Íslands, á.á. a). Á seinni árum hafa einkafyrirtæki látið til sín taka á þessum markaði og hefur það leitt til málareksturs hjá samkeppnisyrifvöldum. Með lögum sem samþykkt voru 2006 var stefnt að því að stofnunin drægi sig úr samkeppnisrekstri (*Lög um landmælingar og grunnkortagerð* nr. 103/2006). Samkvæmt lögnum er meginhlutverk Landmælinga að safna landupplýsingum um Ísland, vinna úr þeim, miðla þeim og varðveita þær (Landmælingar Íslands, á.á. b).¹ Landmælingum er „ekki ætlað að stunda sölu á ráðgjöf í samkeppni við einkafyrirtæki svo sem verkfræðistofur“ (Þingskjal 978, 2005-2006). Gert er ráð fyrir að starfsemin sé að mestum hluta fjármögnuð með opinberum fjárframlögum og í minna mæli með sértekjum (Þingskjal 978, 2005-2006). Samkvæmt ársuppgjörum 2018 og 2019 eru ríkisframlög um það bil 90% tekna stofnunarinnar, en einungis um 1% tekna er af seldri þjónustu (2,3-4,7 milljónir kr.). Aðrar tekjur eru af erlendu samstarfi (Landmælingar Íslands, 2019).

1.5 Almannaþjónusta í pósthlutningum

Ríkið hafði samkvæmt lögum frá 1940 einkaleyfi á að senda lokuð, árituð bréf, allt að 2 kg (Þingskjal 441, 1939-1940). Hámarkið lækkaði í 250 g 1998, í samræmi við Evróputilskipun, og var komið í 50 g þegar einkaleyfið féll endanlega niður, í ársbyrjun 2020 (Þingskjal 1490, 1997-1998; *Lög um pósthjónustu* nr. 98/2019). Flest ríki Evrópusambandsins afnámu einkarétt á pósthjónustu fyrir byrjun árs 2011 í samræmi við þriðju tilskipun sambandsins um þetta efni. Íslendingar skutu því á frest og fylgdu þar Norðmönnum, en þeir virðast hafa verið einir á báti eftir að ný pósthög tóku gildi í Noregi í ársbyrjun 2016 (Þingskjal 293, 2018-2019).

Íslandspóstur, sem er ríkisfyrirtæki, er enn umsvifamikill á pósthmarkaði, en öflug samkeppni er í pakkasendingum. Pakkasendingum hefur fjölgað hratt undanfarin ár. Sendibréfum fækkar aftur á móti, en ný tækni hefur sem kunnugt er leyst þau af hólmi að miklu leyti. Tap hefur verið á bréfadreifingu, einkum í dreifbýli. Undir lok liðins árs var Íslandspósti falið að sinna

¹ Landmælingar starfa einnig samkvæmt lögum nr. 44/2011 um grunngerð stafræna landupplýsinga. Markmið þeirra er að „byggja upp og viðhalda grunngerð fyrir stafrænar landupplýsingar á vegum stjórnvalda og tryggja aðgengi stjórnvalda og almennings að landupplýsingum um Ísland“ (*Lög um grunngerð stafræna landupplýsinga* nr. 44/2011 1. gr.).

grunnþjónustu eða alþjónustu á þessu sviði, gegn greiðslu úr ríkissjóði. Þessi skipan gildir þar til ákveðið verður á „opin, gagnsæjan og hlutlægan hátt“ hver gegni þessu hlutverki (*Lög um pósthjónustu* nr. 98/2019, 1. gr; Póst- og fjarskiptastofnun, 2019). Í flestum grannríkjum Íslands hefur gömlu pósthjónustunni, sem víðast hvar er enn í ríkiseigu, verið falið að sinna alþjónustu. Ekkert mælir þó gegn því að verkefnið sé boðið út og að einkafyrirtæki hafi það á hendi (Anna Guðrún Ragnarsdóttir og Sigurður Jóhannesson, 2017).

1.6 Þjónusta við ferðalanga eða ósanngjörn keppni við kaupmenn?

Samgöngumannvirki eru dæmi um náttúrliga einkasölu. Þau hafa verið á forræði hins opinbera. Þar á meðal eru flugvellir. Isavia ohf. rekur Keflavíkurflugvöll, en umsvif jukust mikið þar um tíma þegar ferðamönnum tók að fjölga hratt. Dótturfélag Isavia er Fríhöfnin ehf., sem rekur fimm verslanir á Keflavíkurflugvelli (Isavia, á.á.). Fríhafnarverslun var fyrst opnuð árið 1958, og komuverslun 1970 (Fríhöfnin ehf, á.á. a). Farþegar sem koma tímanlega í flug dveljast nokkra klukkutíma á flugvellingum áður en lagt er af stað og biðin getur orðið lengri hjá fólki sem millilendir hér. Markaðshlutdeild Fríhafnarinnar er mikil á sumum sviðum. Í úttekt Viðskiptaráðs frá 2014 kemur fram að snyrtivörusala í Fríhöfninni sé 32% af öllum innflutningi á snyrtivörum hingað til lands og sælgætissala þar sé 35% af öllum sælgætisinnflutningi (Viðskiptaráð Íslands, 2014). Kaupmenn hafa lengi amast við Fríhöfninni. Verslun þar er skattfrjáls. Farþegar á leið úr landi geta að vísu fengið felld niður gjöld af vörum sem þeir kaupa annars staðar, en það útheimtir fyrirhöfn sem viðskiptavinir Fríhafnarinnar sleppa við. Tilvalið virðist að gefa fólki á kost á að versla á meðan það bíður eftir flugvél, en annað mál er hvort það á að njóta betri kjara en aðrir. Ekki eru sömu rök fyrir því að reka verslun fyrir komufarþega og þá sem eru á leið úr landi – komufarþegar hafa ekki eins mikinn lausan tíma. Fríhöfnum fyrir komufarþega hefur fækkað í grannlöndum Íslands undanfarin ár, ekki síst vegna kvartana frá innlendum kaupmönnum (Viðskiptaráð Íslands, 2014). Fríhöfnin minnir á þetta á heimasíðu sinni: „Ísland er eitt af fáum ríkjum í Vestur-Evrópu sem getur selt vörur og þjónustu á fríhafnarverði til allra farþega sem yfirgefa landið eða koma til þess“ (Fríhöfnin ehf, á.á. b).

1.7 Strætisvagnar léttu á umferðarálagi

Akstur strætisvagna er almannaðjónusta sem víða er á hendi sveitarfélaga. Ýmis rök eru færð fyrir stuðningi sveitarfélaga við aksturinn. Minna fer fyrir sæmilega þéttsetnum strætisvögnum á götunum en einkabílum sem flytja jafnmarga farþega. Mörgum finnst líka mikilvægt að í boði séu samgöngur sem allir geta nýtt sér, nokkurn veginn óháð efnahag. Núna er strætisvagnaakstur á höfuðborgarsvæðinu á vegum Strætós, samlags sveitarfélaga á

höfuðborgarsvæðinu, en fyrirtækið sér líka um strætisvagnaferðir utan höfuðborgarsvæðisins í samvinnu við landshlutasamtök, auk þess sem það ekur fötluðum og öldruðum um höfuðborgarsvæðið. Í eigendastefnu fyrirtækisins kemur fram að ferðirnar eigi að vera hagkvæmar og vistvænar. Fargjöld eru miðuð við að þau standi undir 40% af almennum rekstrarkostnaði, en framlög eigenda borgi 60% (Strætó bs., á.á.). Um 40% af „akstri gulra vagna“ á höfuðborgarsvæðinu er í höndum verktaka, auk alls aksturs utan höfuðborgarsvæðisins og alls aksturs í ferðaþjónustu fatlaðra (Borgarráð, 2020). Ekkert er því til fyrirstöðu að allur reksturinn sé boðinn út, ef það er talið hagstæðara en það fyrirkomulag sem nú er. Strætisvagnar Reykjavíkur hf. voru reyndar einkafyrirtæki þegar þeim var hleypt af stokkunum árið 1931, en árið 1944 keyptu bæjaryfirvöld í Reykjavík reksturinn (Strætó bs., á.á.).

1.8 Tekur ein við sorpi til förgunar, flokkar í samkeppni við aðra

Sorpa bs. er í eigu sveitarfélaganna sex á höfuðborgarsvæðinu. Hún meðhöndlar úrgang, sem er lögbundin skylda sveitarfélaganna. Hún rekur móttöku- og flokkunarstöð, urðunarstað og sex endurvinnslustöðvar sem reknar eru samkvæmt þjónustusamningi við sveitarfélögin. Að auki sér Sorpa um grenndargáma og rekur nytjamarkaðinn Góða hirðinn (Sorpa bs., á.á.). Sorpa tekur ein við úrgangi til förgunar á sínu svæði, en rekur flokkunarstöðvar í samkeppni við aðra, eins og nánar er rakið síðar í skýrslunni.

1.9 Skólar og heilbrigðisþjónusta

Rök hafa verið færð að því að menntun, og þá einkum grunnmenntun, komi fleirum að gagni en þeim sem hljóta hana. Almennur vilji er líka fyrir því að sem flestir hafi aðgang að námi. Þess vegna hefur verið talið eðlilegt að menntun sé kostuð úr sameiginlegum sjóðum. Hið opinbera rekur flesta skóla en auk þess standa ríki og sveitarfélög að miklu leyti undir kostnaði við skóla sem einkafyrirtæki reka. Flestir vilja líka að heilbrigðisþjónusta kosti þá lítið sem njóta hennar. Ríkið rekur spítala hér á landi, en önnur heilbrigðisþjónusta er að hluta til einkarekin, þó að ríkið standi undir kostnaði við hana að miklu leyti. Menntun og heilbrigðisþjónusta eru utan við meginefni þessarar skýrslu.

1.10 Útvarp mætir menningarlegum, lýðræðislegum og samfélagslegum þörfum

Ríkisútvarpið var stofnað árið 1930 og hafði einkarétt til útvarpsendinga. Tæknilega mælti ekkert gegn því að aðrir sendu út efni, en einkaleyfi virðist hafa verið réttlætt með því að mörg fyrirtæki rúmuðust ekki á þessum markaði. Á þriðja áratugnum hafði einkafyrirtæki fengið einkaleyfi til útvarpsrekstrar, en sendingar þess náðust aðeins í Reykjavík og nágrenni. Félagið

heimti stofngjald af eigendum viðtækja samkvæmt sérstökum lögum, en reksturinn gekk ekki sem skyldi (Þingskjal 8, 1928). Var því lagt til að ríkið tæki verkefnið að sér (Þingskjal 508, 1927). „Víðvarpið er talið menningartæki handa alþýðu manna, og eru því settar skorður við því, að einstaklingar ábatist af því fjárhagslega,“ segir í frumvarpi um víðvarp, sem lagt var fyrir alþingi 1928. Frá upphafi Ríkisútvarps greiddu allir sem áttu útvarp afnotagjöld og voru þau megintekjur útvarpsins (Þingskjal 524, 1928). Einkaréttur ríkisútvarpsins til útsendinga féll úr gildi 1985. Síðan hafa sem kunnugt er verið stofnaðar margar útvarps- og sjónvarpsstöðvar sem flytja bæði íslenskt og erlent efni. Útvarpsstöðvarnar hafa aðeins tekjur af auglýsingum, en sumar sjónvarpsstöðvar innheimta líka iðgjöld af áskrifendum. Ríkisútvarpið fær nú tekjur af útvarpsgjaldi sem lagt er á alla sem greiða tekjuskatt, með fáeinum undantekningum, í stað afnotagjalds af viðtækjum (*Lög um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannahágu nr. 23/2013*). Það var lengst af sjálfstæð ríkisstofnun, en árið 2007 var því breytt í opinbert hlutafélag. Framlög úr ríkissjóði – útvarpsgjaldið – voru ríflega 64% rekstrartekna árið 2019 og aðrar tekjur voru þá ríflega 35%, mestmegnis af auglýsingum (Ríkisendurskoðun, 2019). Markmið Ríkisútvarpsins eru samkvæmt lögum „að mæta lýðræðislegum, menningarlegum og samfélagslegum þörfum í íslensku samfélagi.“ (Þingskjal 197, 2012-2013). Með lýðræðislegum þörfum er líkast til átt við að þar rúmist skoðanir sem ekki sé tryggt að komist að í öðrum fjölmiðlum. Önnur rök fyrir rekstri ríkisútvarps virðast ekki ósvipuð rökum fyrir skólahaldi hins opinbera. Í ríkisútvarpi sé flutt menningar- og fræðsluefni, sem síður heyrir á einkastöðvum. Sú stöð ríkisútvarpsins sem mest er hlustað á er Rás 2. Hún keppir á sama markaði og margar aðrar útvarpsstöðvar. Rás 2 á að standa undir sér, þannig að markaðsforsendur ættu að vera fyrir starfsemi. Tilvist hennar hefur verið skýrð með því að hún afli auglýsingatekna sem nýtist meðal annars til þess að reka Rás 1, sem einbeitir sér að menningarefni.

1.11 Verksmiðjurekstur til þess að efla atvinnu

Nýting auðlinda og fjölbreyttara atvinnulíf voru líka meðal markmiða með stofnun Sementsverksmiðunnar, Kísiliðjunnar og fleiri iðnfyrirtækja sem ríkið kom á fót á seinni hluta 20. aldar. Öll fyrirtækin í töflu 1 eru núna komin úr höndum hins opinbera, ef þau starfa þá enn, nema Landsvirkjun. Flest voru seld á tífunda áratug síðustu aldar og fyrsta áratug þessarar. Eignarhald Landsvirkjunar hefur raunar breyst, en árið 2006 seldu Reykjavíkurborg og Akureyrarbær ríkinu hlut sinn í fyrirtækinu (Ríkið kaupir hluta sveitarfélaga í Landsvirkjun, 2006, 2. nóvember).

Tafla 1. Ríki og bæjarfélög hafa stofnað mörg stór iðnfyrirtæki á Íslandi.

Heiti	Stofnár	Hluttur ríkis	Aðrir eigendur	Seld
Áburðarverksmiðja ríkisins	1952	100%		1999
Sementsverksmiðja ríkisins	1958	100%		2003
Landsvirkjun	1965	50%	Reykjavíkurborg, síðar Akureyrarbær	
Kísiliðjan	1966	51%	John Manville o.fl.	2001
Íslenska járnblendifélagið	1977	55%	Elkem, Sumitomo Corporation	2002
Sjóefnavinnslan	1981	84%	Sveitarfélög á Suðurnesjum o.fl.	1987
Steinullarverksmiðjan	1981	40%	Steinullarfélagið m. ábyrgð Sauðárkrókskaupstaðar	2002
Jarðboranir	1986	50%	Reykjavíkurborg	1994

Heimildir: Sjá sérklausu í heimildaskrá.

Árið 1929 keypti ríkissjóður prentsmiðjuna Gutenberg og átti hana til ársins 1992. Hún var lengst af aðallega í verkefnum fyrir ríkissjóð og ríkisstofnanir (Prentisöguasetur, á.á.). Má ætla að það hafi verið ástæðan fyrir kaupum ríkisins á prentsmiðjunni, þó að hún hafi einnig tekið að sér verkefni fyrir aðra. Ferðaskrifstofa ríkisins var stofnuð með lögum í upphafi árs 1936 og hafði fyrstu áratuginna „ein rétt til þess að starfrækja ferðaskrifstofur fyrir erlenda menn“, en missti einkaréttinn á sjöunda áratugnum (Ferðaskrifstofa ríkisins, 1936, 4. apríl). Ríkið var lengi stór viðskiptavinur Ferðaskrifstofunnar. Á árunum 1989-1992 seldi það starfsmönnum fyrirtækið (Úr lygnum sjó ríkisgeirans yfir í ólgusjó viðskiptalífsins, 1992, 3. september).

1.12 Bæjarfélög grípa til sinna ráða þegar útvegsmenn afþakka nýsköpunartogara

Bæjarfélög víða um land stofnuðu útgerðir á fjórða og fimmta áratug 20. aldar. Árið 1931, í byrjun krepunnar miklu, var Bæjarútgerð Hafnarfjarðar stofnuð, en aðrar bæjarútgerðir komu flestar til sögunnar eftir seinna stríð. Nýsköpunarstjórnin, sem sat á árunum 1944 til 1947, gekkst fyrir smíði 32 togara í Bretlandi og stjórn Stefáns Jóhanns Stefánssonar, sem tók við, samdi um smíði 10 togara í viðbót (Merkileg saga nýsköpunartogaranna, 2005). En þegar til kom reyndust útvegsmenn ekki hafa nógan áhuga á togarakaupum og það leiddi til umskipta í útgerð hér á landi. Árið 1945 voru 29 togarar gerðir út frá Íslandi. Af þeim áttu útvegsmenn 27 en Bæjarútgerð Hafnarfjarðar gerði út tvo (Þorleifur Óskarsson, 1988, bls. 13). Átta árum síðar var myndin gjörbreytt. Þá gerðu bæjarfélög út 28 togara, en útvegsmenn aðeins 17 (Þorleifur Óskarsson, 1988, bls. 13). Margir litu svo á að útvegsmenn hefðu brugðist í uppbyggingu atvinnulífs og því hefðu bæjarfélögin þurft að grípa til sinna ráða. Skortur á lánsfé kann að hafa ráðið nokkru um áhugaskort útvegsmanna, en önnur líkleg skýring er að þeir hafi ekki séð mikla hagnaðarvon í togarakaupum um þetta leyti. Jafnan var tap á bæjarútgerðunum, þó að á því væru undantekningar. Borgarsjóður lagði Bæjarútgerð Reykjavíkur til fé öll árin 38 sem hún

var rekin, að tveimur undanskildum (Tilboð í Granda, 1988, 25. ágúst). Atvinnusjónarmið virðast hafa ráðið mestu um rekstur bæjarútgerðanna. Árið 1970 sagði forstjóri Bæjarútgerðar Reykjavíkur meðal annars í blaðagrein:

En fyrir utan eignir þær, sem Bæjarútgerðin hefur eignast með ... framlagi úr borgarsjóði, hefur hún greitt í bein vinnulaun til borgarbúa nokkuð á þriðja þúsund milljón krónur, miðað við verðlag 1969. ... Þessar tekjur hefðu aldrei runnið til reykvískra borgarbúa, ef Bæjarútgerðin hefði ekki starfað, þar sem engir einstaklingar eða útgerðarfélög vildu taka að sér hlutverk hennar (Þorsteinn Arnalds, 1970, bls. 12).

Útgerðirnar hurfu úr höndum bæjarfélaga á níunda og tíunda áratug 20. aldar.

1.13 Ríkiseinkasala í fjáraflaskyni

Áfengi og tóbak eru sérstakar vörur. Leyft er að selja þær, en margir leggjast gegn neyslu þeirra. Kaupa má áfengi á veitingahúsum, en annars er það yfirleitt aðeins selt í verslunum Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins. Tóbak er hins vegar selt mjög víða. Ríkið hefur miklar tekjur af sölu á áfengi, en í sjálfu sér þarf það ekki að reka verslanir til þess. Sjálfsagt ræðst fyrirkomulagið að nokkru af því að ríkið hefur best tök á áfengissölnunni ef það sér sjálft um hana. Áfengisútsölur eru fáar og má líta á það sem lið í viðleitni til þess að halda vörunni frá neytendum.

Fjáröflun var eitt meginmarkmið annarrar ríkiseinkasölu, sem komið var á fót á seinni hluta þriðja áratugar fyrri aldar og á fjórða áratugnum: Áburðarsala ríkisins var stofnuð 1928, viðtækjasala 1930, bifreiðasala 1934, raftækjasala 1935 og grænmetissala 1936. Einkasölnurnar tengdust viðtækum höftum á innflutningi á þessum árum. Þær týndu tölunni á næstu árum og áratugum eftir því sem höftunum var aflétt (Jakob F. Ásgeirsson, 2008, bls. 98 - 105).

1.14 Bankþjónusta við alla íbúa landsins

Stóran hluta 20. aldar og fram á þessa voru lánastofnanir að miklu leyti í eigu ríkisins. Ríkið átti bæði banka, sem lánuðu yfirleitt til skamms tíma, í mesta lagi fárra ára,² og lánasjóði, sem létu í té stofnfé til langs tíma. Á fyrstu áratugum 20. aldar kepptu hér á landi tveir bankar, Landsbankinn, sem var í ríkiseigu, stofnaður 1886, og Íslandsbanki, sem stofnaður var af dönskum peningamönnum árið 1904. Auk þess störfuðu hér sparisjóðir. Fyrst í stað naut Íslandsbanki ýmissa sérréttinda, sem óvenjulegt er að einkabankar njóti. Meðal annars hafði

² Veðdeildir banka og sparisjóða lánuðu fyrr á árum til húsnæðiskaupa, oft til nokkurra áratuga.

hann fyrstu árin einkarétt til þess að gefa út seðla, að frátalinni fjárhæð sem Landsbankinn mátti gefa út. Þá naut bankinn skattfríðinda eins og Landsbankinn. Á móti kom að íslensk stjórnvöld skipuðu meirihluta stjórnar Íslandsbanka, þótt þau ættu ekkert í honum. En um miðjan annan áratug 20. aldar tóku stjórnarmálamenn að hafa horn í síðu bankans. Forystumenn tveggja flokka, sem stofnaðir voru 1916, settu rekstrarformið fyrir sig. Framsóknarmenn vildu samvinnurekstur og Alþýðuflokksmenn töldu eðlilegt að bankar væru í höndum ríkisins. Einnig skipti máli að eigendur Íslandsbanka voru erlendir og hann keppti við „okkar“ banka, Landsbankann. Árið 1919 greiddu alþingismenn atkvæði um samning ríkisins við Íslandsbanka, þar sem gert var ráð fyrir að hann hætti að gefa út seðla. Á móti mundu hluthafar velja alla bankaráðsmenn, auk þess sem bankinn fengi bætur fyrir útgáfuréttinn. Þá mætti Íslandsbanki auka hlutafé sitt að vild, en Privatbankinn danski hafði lofað að selja hlutafé fyrir dágóða fjárhæð. Samningurinn féll í atkvæðagreiðslu á þingi. Þingmenn óttuðust að Íslandsbanki yrði ofjarl Landsbankans (Sumarliði Ísleifsson, 1986). Í hönd fóru erfiðir tímar fyrir Íslandsbanka, og hann komst í þrot árið 1930, í upphafi heimskreppunnar. Sama ár var Útvegsbanki Íslands stofnaður á rústum hans. Útvegsbankinn var í upphafi hlutafélag, en ríkissjóður lagði fram meirihluta hlutafjár (Ólafur Björnsson, 1981). Árið 1930 var einn bankinn enn í ríkiseigu stofnaður, Búnaðarbanki Íslands. Í rúma tvo áratugi rak ríkið alla banka sem störfuðu hér á landi, eða til ársins 1953, þegar Iðnaðarbankinn kom til sögunnar. Hann var hlutafélag, en ríkið var stór hluthafi. Á sjöunda og áttunda áratugunum voru stofnaðir nokkrir litlir einkabankar á grunni sparisjóða, sem komið hafði verið á fót fáum árum fyrr: Verslunarbankinn var stofnaður 1961, Samvinnubankinn 1963 og Alþýðubankinn 1971 (Helgi Skúli Kjartansson, 2004 a; Helgi Skúli Kjartansson, 2004 b). Alþýðubankinn, Iðnaðarbankinn, Útvegsbankinn og Verslunarbankinn sameinuðust í Íslandsbanka í ársbyrjun 1990. Ríkið hafði átt Útvegsbankann, en hinir bankarnir og eigendur þeirra keyptu hlutabréf ríkisins í bankanum (Helga B. Bragadóttir, 1989). Árið eftir keypti Landsbankinn Samvinnubankann (Landsbankinn, á.á. a). Athygli vekur hvað bankarnir voru margir um tíma. Sennilega stafaði það af því að vextir voru lengi lágir hér á landi. Okurlög, sem samþykkt voru 1933, kváðu á um hámark á vöxtum. Lengst af voru vextir svo lágir að eftirspurn traustra lánþega var miklu meiri en framboð á lánsfé. Hver atvinnuvegur þurfti þess vegna að eiga banka til þess að tryggja sinn „sanngjarna“ hluta í útlánunum. Sægur sjóða, sem lánuðu einkum atvinnufyrirtækjum stofnfé til fjárfestinga, á sér sennilega sömu skýringu. Í Töflu 2 má sjá upplýsingar um nokkra sjóði ríkis og sveitarfélaga í upphafi tíunda áratugarins. Flestir lánuðu fé, en hlutafjárdeild Byggðastofnunar keypti hlut í útflutningsfyrirtækjum. Sumir sjóðirnir áttu sér langa sögu, en elstur var Fiskveiðasjóður, sem var hátt í aldar gamall. Nokkrir voru um það bil uppunir þegar komið var fram yfir 1990, eins og sjá má í töflunni. Meðal

þeirra var Framkvæmdasjóður, en upphaf hans mátti rekja til Marshallaðstoðar Bandaríkjamanna í stríðslok. Hlutdeild ríkissjóðs í langtímalánum var líklega enn meiri en í útlánum banka og sparisjóða í upphafi tíunda áratugarins. Þó voru til einkareknir langtímasjóðir. Þeirra á meðal voru Verslunarlánasjóður og Samvinnusjóður, auk þess sem Fjárfestingarfélag Íslands, Handsal, Kaupþing, Landsbréf, Verðbréfamarkaður Íslandsbanka og fleiri ráku verðbréfasjóði sem keyptu hlutabréf og skuldabréf til langs tíma.

Umsvif ríkisins á fjármagnsmarkaði stöfuðu meðal annars af því að menn vildu að lánastarfsemi væri í höndum Íslendinga. Eins og áður kom fram höfðu margir höfðu horn í síðu hins gamla Íslandsbanka af því að útlendingar áttu hann. Og lengi vel var það ekki talið á færi annarra Íslendinga en ríkisins að reka banka. Seðlaútgáfa var sem fyrr segir að mestu leyti á hendi Íslandsbanka framan af öldinni. En Landsbankinn gaf einnig út seðla og árið 1921 færðist seðlaútgáfan alveg til hans (Sumarliði Ísleifsson, 1986). Allt til 1961 var Landsbankinn bæði viðskiptabanki og seðlabanki. Á þessum tíma hefðu ráðamenn landsins ekki viljað fela einkabanka seðlaútgáfunu. Í umræðum um bankamál á alþingi árið 1926 kom líka fram sú skoðun að nauðsynlegt væri að seðlabanki gæti haft áhrif á efnahagslífið með beinum lánveitingum, en ekki aðeins með seðlaútgáfu (Magnús Jónsson, 1926). Viðskiptabankar voru með öðrum orðum taldir gegna hlutverki í hagstjórn – og þess vegna var æskilegt að ríkið ætti þá. Einnig réði það sennilega nokkru að á meðan vextir voru undir markaðsvöxtum fengu ekki allir hæfir lántakar þau lán sem þeir vildu. Lánastofnanir þurftu að skammta lánsfé. Ýmis sjónarmið komu til greina við skömmtunina, þar á meðal þjóðhagsleg og siðferðileg. Margir treystu einkabönkum illa til þess að gæta að slíkum sjónarmiðum.

Tafla 2. Ríkið rak marga fjárfestingarsjóði með afmarkað hlutverk.

	Stofnár	Eignir í árslok 1991, milljónir króna	Eigið fé í árslok 1991, milljónir króna	Seldur úr eigu hins opinbera
Byggðastofnun	1985	8.169	1.037	
Atvinnuþryggingardeild Byggðastofnunar	1991	7.330	-1.447	Eignir runnu í Þróunarsjóð sjávarútvegs 1994, í ríkissjóð 2006
Hlutfjárdeild Byggðastofnunar	1988	843	-549	
Ferðamálasjóður	1964	1.041	148	Lagður niður 2004
Fiskveiðasjóður Íslands	1905	23.612	4.076	1998-1999
Framkvæmdasjóður Íslands	1948	22.018	32	Lagður niður 1998
Iðnlánasjóður	1935	12.586	3.066	1998-1999
Iðnþróunarsjóður	1970	6.531	2.139	1998-1999
Lánasjóður sveitarfélaga	1966	3.632	3.157	
Stofnlánadeild landbúnaðarins	1962	8.200	1.788	
Útflutningslánasjóður rtá ³	1971	307	188	1998-1999
Samtals		94.269	13.635	

Heimildir: Benedikt Jóhannesson o.fl. (1992), *Lög um afnám laga nr. 70 1. júlí 1985, um Framkvæmdasjóð Íslands, með síðari breytingum* nr. 146/1998, Ferðamálastofa (2004) og *Lög um ráðstöfun fjár úr Verkefnasjóði sjávarútvegsins* nr. 43/2006

Árið 1984 losnuðu tók ríkisins á vöxtum hér á landi og með nýjum seðlabankalögum, sem samþykkt voru 1986, voru vextir almennt gefnir frjálsir (Seðlabanki Íslands, 1987). Vextir hækkuðu og biðraðir eftir lánnum hurfu. Fjármálafyrirtæki skömmtuðu því ekki lánsfé á sama hátt og áður. Þar með misstu þau stóran hluta af völdum sínum og áhugi stjórnámálanna á þeim minnkaði. Segja má að um leið hafi skapast grundvöllur fyrir sölu ríkisins á þessum fyrirtækjum. En hún tafðist af ýmsum ástæðum.

Fjórir fyrirtækjalánasjóðir ríkisins, Fiskveiðasjóður, Iðnlánasjóður, Iðnþróunarsjóður og Útflutningslánasjóður runnu inn í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins í ársbyrjun 1998. Ríkið seldi hlut sinn í bankanum í tveimur áföngum 1998 og 1999, en bankinn sameinaðist síðar Íslandsbanka. Þá seldi ríkið hlut sinn í Búnaðarbankanum og Landsbankanum í árslok 2002. Eftir það rak það aðeins nokkrar sérhæfðar lánastofnanir: Lánasjóð íslenskra námsmanna, Íbúðalánasjóð og Byggðastofnun. Ríkið hafði þá að miklu leyti dregið sig í hlé frá fjármálamarkaði um sinn.

³ Rtá stendur fyrir *ríkisaðild með takmarkaðri ábyrgð*.

En stóru bankarnir hrundu haustið 2008 og ríkið stofnaði þrjú nýja banka á grunni þeirra. Kröfuhafar í Glitni og Kaupþingi eignuðust mestallt hlutfé í Íslandsbanka og Arionbanka haustið 2009 („Kröfuhafar eignast 95% hlutfjár í Íslandsbanka“, 2009, Samtök fjármálafyrirtækja, 2009). Ríkið eignaðist Íslandsbanka aftur að fullu á árunum 2015 og 2016 og var það hluti af svokölluðu stöðugleikaframlagi kröfuhafa Glitnis („Ríkið eignast Íslandsbanka að fullu“, 2015), en áður hafði kröfuhöfum verið hótað með 39% stöðugleikaskatti, sem kallaður var. Árið 2018 seldi ríkið 13% hlut í Arionbanka og er hann nú að fullu í einkaeigu, eins og minnsti bankinn, Kvika banki (Bankasýsla ríkisins, 2018). Ríkið stýrir um þessar mundir tveimur bönkum, Landsbankanum og Íslandsbanka. Það á 98% í Landsbankanum, en 100% í Íslandsbanka. Þá á það 49,5% í Sparisjóði Austurlands hf. (Landsbankinn, á.á. b; Íslandsbanki, á.á. a; Bankasýsla ríkisins, á.á.). Ríkið er því öðru sinni orðið ráðandi á bankamarkaði og má segja að til þess liggja fremur sérstakar sögulegar ástæður en almennur áhugi ráðamanna á ríkisumsvifum á þessum markaði. Um nokkurt skeið hefur það reyndar verið stefna stjórnvalda að ríkið eigi stóran hlut í Landsbanka til frambúðar.

Bankasýsla ríkisins fer með hlut ríkisins í fjármálafyrirtækjum „í samræmi við lög, góða stjórnarsýslu- og viðskiptahætti og eigendastefnu ríkisins á hverjum tíma.“ (*Lög um Bankasýslu ríkisins* nr. 88/2009 1. gr.) Markmið Bankasýslunnar er að koma í veg fyrir pólitísk afskipti af daglegum ákvörðunum og stýra fyrirtækjunum í samræmi við eigendastefnu ríkisins (Þingskjal 166, 2008-2009). Árið 2017 gaf fjármála- og efnahagsráðuneytið (2017) út Almenna eigendastefnu fyrir fjármálafyrirtæki. Samkvæmt henni eru markmið með eignarhaldi ríkisins á bönkum einkum þrjú:

- a. Að umsýsla eignarhalds og starfsemi fjármálafyrirtækja stuðli að trausti og trúverðugleika fjármálamarkaðs.
- b. Að stuðla að samkeppni á fjármálamarkaði.
- c. Að hámarka langtímavirði fyrir ríkissjóð að teknu tilliti til áhættu.

Virk samkeppni skal vera milli fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins og tryggja skal að trúnaðarupplýsingar berist ekki milli fyrirtækjanna. Selja á hlut ríkisins í öðrum fjármálafyrirtækjum en Landsbankanum, en stefnt er að því að ríkið eigi til langframa 34-40% hlut í honum „til að stuðla að stöðugleika í fjármálakerfinu og tryggja nauðsynlega innviði þess“ (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2017 bls. 7). Í upphafi árs 2020 gaf fjármálaráðuneytið út nýja eigendastefnu fyrir fjármálafyrirtæki. Markmiðin hafa ekki breyst mikið. Nú er stefnt að því að ríkið eigi *verulegan* hlut í Landsbankanum til langframa, en tölur ekki nefndar.

Markmiðið með eignarhaldinu er að ríkið eigi ráðandi hlut í að minnsta kosti einni fjármálastofnun sem þjóni almenningi og fyrirtækjum og hafi höfuðstöðvar hér á landi. Þannig sé tryggt að „almenn, vönduð og traust fjármálaþjónusta standi öllum til boða, óháð m.a. búsetu“ (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2020 bls. 8-9). Að auki hyggst ríkið með eignarhaldi sínu á Landsbankanum áfram stuðla að stöðugleika í fjármálakerfinu og „tryggja nauðsynlega og áreiðanlega innviði þess“. Markmið um traust og trúverðugleika, að efla samkeppni og að hámarka langtíma virði eru ekki fjarri því sem sjá má hjá öðrum fyrirtækjum. Ekki er augljóst að þessi markmið réttlæti að ríkið bindi fé skattgreiðenda í rekstri banka. Öðru máli kann að gegna um það markmið að tryggja öllum landsmönnum aðgang að banka. Stór minnihluta-eigandi í Landsbankanum getur séð til þess að bankinn veiti góða þjónustu í öllum landshlutum. Mikið af þjónustu allra fjármálastofnana fer núna fram um netið og þar hafa allir landsmenn jafnan aðgang að henni, en máli skiptir hvar sá hluti þjónustunnar er látinn í té sem veittur er frá manni til manns.

Eftir að bankarnir fóru af krafti inn á húsnæðislánamarkaðinn árið 2003 dró mjög úr útlánnum Íbúðalánasjóðs. Bankarnir buðu lægri vexti og engin hámarksfjárhæð var á lánnum þeirra. Sjóðurinn lánaði einkum til svæða sem bankarnir treystu sér ekki til þess að lána til. Hlutur hans í íbúðalánnum jókst nokkuð aftur eftir hrun bankanna og í árslok 2009 átti hann rúman helming lána með veð í íbúð hér á landi. En eftir 2011 minnkaði hlutur sjóðsins ár frá ári og hann var kominn í 17% á seinni hluta árs 2019 (Þingskjal 362, 2019-2020). Í árslok 2019 rann útlánahluti sjóðsins inn í nýja Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, sem skal stuðla að „jafnvægi... á húsnæðismarkaði, m.a. með húsnæðisstuðningi [og] lánveitingum... [Hún skal] leitast við að tryggja að almenningur hafi aðgang að öruggu og vistvænu húsnæði á viðráðanlegu verði... óháð efnahag og búsetu“ (*Lög um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun* nr. 137/2019 2. gr.).

1.15 Ályktanir: Rök fyrir opinberum rekstri eru missterk

Í lokin eru dregnar saman skýringar á því að ríki og sveitarfélög reka fyrirtækin, sem hér hefur verið rætt um. Þar sem þau eru öll í eigu hins opinbera núna má segja að söguleg rök séu fyrir eignarhaldi þeirra allra. En oftast eru skýringarnar fleiri.

Tafla 3. Margar ástæður eru fyrir því að ríki og sveitarfélög reka fyrirtæki

	Rannsóknir, miðlun upplýsinga	Aðrir markaðs-brestir	Jöfnuður, félagslegar ástæður	Sköpun starfa	Öflun tekna	Sögulegar ástæður
Landsvirkjun					X	X
Landsnet		X				X
Veitur		X				X
Orka náttúrunnar				X	X	X
Gagnaveitan		X				X
ÍSOR	X				X	X
Landmælingar	X				X	X
Íslandspóstur			X			X
Fríhöfnin					X	X
Strætó		X	X			X
Sorpa		X			X	X
Ríkisútvarpið, Rás 1	X					X
Rás 2					X	X
ÁTVR			X		X	X
Húsnæðis- og mannvirkja-stofnun			X			X
Landsbanki			X			X
Íslandsbanki						X

ÍSOR og Landmælingar safna grunnupplýsingum á sínu sviði og Ríkisútvarpið miðlar fréttum og fróðleik. Landsnet er náttúrlæg einkasala og hið sama á við um hluta af starfsemi Sorpu og Veitna (en varmaöflun er sennilega ekki náttúrlæg einkasala). Strætó dregur úr umferðarálagi ef margir nota þjónustuna. Strætisvagnar eru líka ódýr samgöngukostur. Félagsleg rök eru fyrir ríkisstyrktri alþjónustu Íslandspósts, ÁTVR er ætlað að halda framboði á áfengi í hófi, Húsnæðisstofnun lánar fólki sem bankar vilja ekki lána og Landsbankinn á að sjá til þess að sem flestir landsmenn hafi góðan aðgang að bankaþjónustu. Lengi var einn megintilgangurinn með fjárfestingum Landsvirkjunar að byggja upp atvinnulíf og skapa störf, en forráðamenn fyrirtækisins þvertaka fyrir að svo sé enn. Eigendastefna fyrir önnur fyrirtæki ríkis og sveitarfélaga bendir ekki heldur til þess að sköpun starfa sé sjálfstætt markmið með starfsemi. En á óvenjulegum tímum er gripið til óvenjulegra ráða. Stjórn Orkuveitu Reykjavíkur samþykkti á fundi sínum 8. apríl 2020 „að sýna samfélagslega ábyrgð í verki“ og auka fjárfestingar á árinu um tvo milljarða króna með það að leiðarljósi að viðhalda atvinnustigi í landinu. Lagt er upp með að verkefnið verði mannaflsrek (Orkuveita Reykjavíkur, 2020b). Tekjuöflun er mismikilvægur þáttur í starfi fyrirtækja sem ríki og sveitarfélög reka. Nýlega

hefur Landsvirkjun gefið út áætlanir um miklar arðgreiðslur til eigenda á komandi áratugum (Gunnar Haraldsson og Magnús Árni Skúlason, 2019). En reyndar þurfa ríki og sveitarfélög ekki alltaf að eiga fyrirtækin til þess að njóta arðs af starfseminni. Hægt er að selja fyrirtækin og söluverð ræðst af væntingum um arð. Málið flækist þegar opinber starfsemi er talin forsenda fyrir arðbærum hliðarrekstri. Rás 2 er einkum ætlað að afla tekna fyrir móðurfyrirtækið og sala Landmælinga á landupplýsingum er talin hagkvæm aukageta. Stundum er mikilvæg ástæða fyrir þátttöku hins opinbera í atvinnurekstri úr sögunni. Sími og pósthjónusta voru áður einkasölur en nú er keppt á báðum mörkuðum. Síminn er horfinn úr ríkiseigu, en Íslandspóstur ekki. Upphafið að Gagnaveitu Reykjavíkur var hugmynd um að flytja gögn um rafmagnslínur. Segja má að gráglettni örlaganna ráði mestu um að ríkið á nú tvo af þremur stórum bönkum sem hér starfa – ekki eru liðnir tveir áratugir frá því að ríkið seldi viðskiptabankana tvo sem það átti. Tafla 3 er reist á eigendastefnu og yfirlýsingum stjórnenda fyrirtækjanna, svo langt sem þær ná, en vart þarf að taka fram að deila má um margt í flokkuninni.

Þegar fólk kaupir hlutabréf hefur það gert upp við sig hvort von um ágóða vegur upp áhættuna. Sumum finnst ágóðavonin áhættunnar virði, öðrum ekki. En þegar hið opinbera rekur fyrirtæki er fé allra skattborgara lagt undir, hvort sem þeim líkar betur eða verr. Færa þarf góð rök fyrir því að það sé gert. Stundum er fólk ósátt við tiltekinn ríkisrekstur af pólitískum ástæðum. Andstæðingar stóriðju eru til dæmis ekki ánægðir með að vera skikkaðir til að leggja fé í rafmagnsframleiðslu fyrir hana. Erfiðast er að sjá þörf fyrir ríkisrekstur þar sem einkafyrirtæki bjóða sömu vöru. Og þótt einkafyrirtæki haldi sig til hlés þýðir það ekki að þörf sé á frumkvæði hins opinbera. Landmælingar veita alls kyns upplýsingar ókeypis, sem einkafyrirtæki mundu annars selja. Ríkið ver hundruðum milljóna króna á ári til þess að tryggja bréfasendingar um allt land, þó að ný tækni hafi að mestu leyti leyst þær af hólmi. Embættismenn sýna oft hugkvæmni við að réttlæta tilveru fyrirtækja sem þeir vinna fyrir. Sjálfsagt er að hlusta á þá, en ekki má gleyma því að þeir eiga hagsmuna að gæta. Hagsmunir starfsmanna eiga ekki að ráða úrslitum um framtíð fyrirtækjanna.

2. Er rekstrarumhverfið sanngjarnt?

Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, mælir eindregið með því að stefnt sé að hlutleysi í samkeppni fyrirtækja í opinberri eigu og einkafyrirtækja (OECD, 2012 a). Það þýðir að öll fyrirtæki keppi á sama grunni, óháð því hver eigandinn er (OECD, 2012 b; Capobianco og Christiansen, 2011). Allur kostnaður sé uppi á borðinu hjá fyrirtækjum ríkis og sveitarfélaga og þau setji sér sömu markmið um hagnað og einkafyrirtæki sem þau keppa við. Heilbrigð samkeppni stuðlar að hagkvæmni í rekstri og góðri þjónustu. Í samkeppnishlutleysi felast því efnahagsleg og samfélagsleg verðmæti. Athuganir á vegum ástralskra yfirvalda benda til þess að breytingar á regluverki á tíunda áratugnum, sem ætlað var að efla samkeppni á mörkuðum með rafmagn, gas, símaþjónustu, samgöngum og fleira, hafi aukið landsframleiðslu um að minnsta kosti 2,5% (einu sinni). Raunverð á rafmagn í Ástralíu féll um tæp 20% frá upphafi tíunda áratugarins þar til í upphafi nýrrar aldar. Símgjöld féllu heldur meira (Samveldið Ástralía, 2005 bls. xviii). Tækniframfarir eru hraðar í þessum greinum og ekki er ljóst hve stór hluti verðlækkunarinnar stafar af opinberum aðgerðum, en hún er meiri en menn eiga að venjast.

Mikilvægt er að viðskiptatengd markmið opinberra fyrirtækja séu aðskilin frá öðrum markmiðum þeirra. Allur kostnaður þarf að koma fram í ársreikningum. Arðsemismarkmið skulu vera þau sömu og hjá einkafyrirtækjum á sama markaði. Opinber stuðningur má ekki raska samkeppni. Ekki má hygla fyrirtækjum ríkis og sveitarfélaga í opinberum innkaupum. Þetta og fleira kemur fram í leiðbeiningum OECD um samkeppnishlutleysi. Í töflu 4 eru talin níu markmið og leiðir að þeim.

Tafla 4: Níu punktar sem skoða þarf ef tryggja á samkeppnishlutleysi milli opinberra og einkafyrirtækja.

Punktur OECD ⁴	Hvernig	Rökstuðningur
Rekstrarfyrirkomulag fyrirtækja í opinberri eigu gert skilvirkara.	Farið verði eftir leiðbeiningum OECD við rekstur og stjórn opinberra fyrirtækja. ⁵	Þessar ráðstafanir draga úr hættu sem samkeppnishlutleysi stafar af opinberum fyrirtækjum á samkeppnismörkuðum. Þær tryggja að slík fyrirtæki starfa aðeins þar sem er brýn þörf á þeim.
	Viðskiptatengd markmið verði aðskilin frá öðrum markmiðum. Samkeppnisrekstur aðskilinn frá öðrum rekstri þar sem því verður við komið.	
	Markmið með starfseminni skilgreind og þau endurskoðuð. Metið hvort opinbert eignarhald er besta leiðin til að ná markmiðunum fram.	
	Tryggja gegnsæi ásamt því að innleiða ströng skilyrði til að stuðla að aga í rekstri.	
Kennsl borin á alla kostnaðarþætti fyrirtækja sem hið opinbera á.	Gerð grein fyrir öllum kostnaðarliðum og skuldbindingum sem fylgja viðskiptatengdri starfsemi fyrirtækis á gegnsæjan hátt.	Þessar ráðstafanir miða að því að opinber fyrirtæki hafi ekki forskot á samkeppnismörkuðum, sem getur til dæmis falist í því að ágóði af einkasölu sé notaður til þess að niðurgreiða samkeppnisrekstur.
	Aðskilja reikninga tengda viðskiptatengdri starfsemi frá starfsemi sem ekki er viðskiptatengd, tryggja gegnsæi og skilgreina kostnað sem fylgir notkun á opinberu fé.	
	Geta gert grein fyrir öllum skuldbindingum.	
	Aðlaga aðgerðir sem snúa að eftirliti, yfirliti og kostnaði til þess að tryggja kostnaðarhlutleysi. ⁶	
Tryggja samkeppnishæfa arðsemiskröfu til fyrirtækja hins opinbera.	Arðsemiskrafa til samkeppnisstarfsemi fyrirtækja hins opinbera sé í samræmi við markað sem fyrirtækin starfa á.	Fyrirtæki í einkaeigu eiga erfitt með að keppa við fyrirtæki hins opinbera ef þar er gerð minni arðsemiskrafa en á frjálsum markaði.
	Setja markmið um arðsemiskröfu sem tryggir að kostnaður sé endurheimtur á tilteknum tíma.	

⁴ OECD (2012 a)

⁵ A) Stjórnarmenn opinberra fyrirtækja eru hlutlaust skipaðir. B) Opinbert fyrirtæki sem sinnir eignarhaldi haldi sig frá daglegum rekstri. C) Opinber fyrirtæki hafi vel skilgreind markmið sem eru sýnileg stjórnarmönnum. D) Helstu rekstrarbreytur séu mældar reglulega til að tryggja skilvirkni í rekstri.

⁶ Kostnaðarhlutleysi er þegar hreinn hagnaður á verkefni er enginn.

Punktur OECD ⁷	Hvernig	Rökstuðningur
Gera grein fyrir þjónustu sem fyrirtækjum hins opinbera ber skylda til að veita.	Þjónusta hins opinbera sé hvorki of lítil né of mikil.	Tryggja þarf að öllum sé bættur kostnaður af hverskyns skilyrðum sem ekki eru viðskiptatengd – og ekki meira en það.
	Tryggt verði að opinberu fé sé ekki varið í óþarfa niðurgreiðslu á þjónustu.	
	Tryggja að opinber stuðningur raski ekki samkeppni.	
Hlutleysi í skattlagningu milli fyrirtækja í opinberri eigu og einkaeigu. ⁸	Opinber fyrirtæki greiði skatta eins og hver önnur, þar sem því verður við komið.	Skattamismunur getur leitt til samkeppnisforskots fyrirtækja hins opinbera.
	Þar sem ekki er hægt að komast hjá misræmi í skattlagningu sé beitt sértækum aðgerðum til þess að stuðla að jöfnuði.	
Hlutleysi í reglum fyrir einkafyrirtæki og fyrirtæki hins opinbera. ⁹	Aðskilja rekstur frá öðrum, ef um hann gilda aðrar reglur en á almennum markaði.	Ef ekki gilda sömu reglur um opinber fyrirtæki og einkafyrirtæki, er hætta á að samkeppnisforskot myndist á markaði.
	Endurmeta hvaða þjónustu opinber fyrirtæki verða að veita. Leggja mat á samkeppni og regluverk.	
	Greiða bætur til fyrirtækja sem verða fyrir skaða vegna munar á reglum sem gilda fyrir einkafyrirtæki og opinber.	
	Til að tryggja skilvirkni eiga eftirlitsstofnanir ekki að vera tengdar daglegum rekstri opinberra fyrirtækja.	
Hlutleysi í skuldsetningu og beinir styrkir. ¹⁰	Tryggja að lán séu veitt á sama grundvelli.	Ef fyrirtæki hins opinbera njóta beinna eða óbeinna lánsábyrgða eða beinna styrkja öðlast þau forskot á fyrirtæki í einkaeigu.
	Innleiða ferla til að tryggja skuldahlutleysi.	
Opinber innkaup.	Tryggja að horft sé með sömu augum á öll tilboð.	Samkeppni í opinberum útboðum getur skilað sparnaði sem nemur 10-30% af kostnaði á tilteknum mörkuðum án þess að gæði skerðist (DeAnne Julius, 2008).
	Skoða tilboðsgjafa og meta tilboð þannig að allur kostnaður sé talinn með.	
	Koma á fót kærufurli þannig að hægt sé að ganga úr skugga um það hvort mistök hafa verið gerð og að unnt sé að leiðrétta þau.	

⁷ OECD (2012 a)

⁸ Hlutleysi í skattlagningu er tryggt þegar sömu reglur gilda um skattgreiðslur opinberra fyrirtækja og einkafyrirtækja.

⁹ Hlutleysi í regluverki er þegar opinber fyrirtæki búa við sömu reglum og einkafyrirtæki, eftir því sem hægt er.

¹⁰ Hlutleysi í skuldsetningu er tryggt þegar fyrirtæki í opinberri eigu geta aðeins aflað lánsfjár á sömu kjörum og keppinautar.

Punktur OECD ¹¹	Hvernig	Rökstuðningur
Komið verði á fót heildarramma til þess að tryggja að nauðsynlegum ferlum sé framfylgt.	A) Opinber yfirlýsing frá hæstu stigum stjórnsýslu um að samkeppnishlutleysi verði tryggt.	Heildstæð nálgun skilar mestum árangri. Ástralska framleiðniráðið telur að aðgerðir til þess að efla samkeppni á tíunda áratugnum hafi skilað sér í að minnsta kosti 2,5% vexti landsframleiðslu.
	B) Grein sé gerð fyrir því hvernig markmiðinu verður náð.	
	C) Gefnar verði út leiðbeiningar um hvað átt er við með samkeppnishlutleysi og hvernig því verði komið á.	
	D) Komið á kerfi til þess að laga frávik frá samkeppnishlutleysi.	
	E) Komið á fót kerfi til að taka á móti ábendingum og kvörtunum.	

Í almennri eigendastefnu íslenska ríkisins fyrir hlutafélög og sameignarfélag frá 2012 er áhersla lögð á að félög í ríkiseigu skili „ásættanlegri afkomu“, sérstaklega þegar þau séu á samkeppnismarkaði og „tryggi viðhald tekjumyndandi eigna“. Arður sé í samræmi við áhættu í rekstri. Efla skuli samkeppni eins og kostur er. Laun séu hófleg en samkeppnishæf. Viðhafa skuli gagnsæi í stjórn félaganna (Fjármálaráðuneytið, 2012, bls. 6-7). Í eigendastefnu fyrir fjármálafyrirtæki ríkisins kemur fram að stefnt sé að því að virði félaganna verði sem mest, samkeppni eflist og að fyrirtækin séu trúverðug (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2020). Í eigendastefnu Orkuveitu Reykjavíkur segir að fyrirtækið eigi að ávaxta fé eigenda í samræmi við áhættu í rekstrinum. Arðsemi fjármagns sé „að lágmarki ...umfram fjármagnskostnað sem nemur eðlilegu áhættuálagi“. Virðing skal borin fyrir umhverfinu og nýta skal auðlindir á ábyrgan hátt. Þá á fyrirtækið að sýna samfélagslega ábyrgð, fagmennsku, ráðdeild og reksturinn á að vera gegnsær. Starfskjör skulu vera hófleg. Sérstaklega er tekið fram að starfskjör stjórnenda eigi að „standast samanburð við sambærileg störf, þó að teknu tilliti til þess að fyrirtækið er í eigu opinberra aðila“ (Orkuveita Reykjavíkur, 2014).

Ekki er kveðið fast að orði um arðsemi í almennri eigendastefnu ríkisins frá 2012. Sú afkoma sem tryggir viðhald eigna jafngildir 0% raunávöxtun. Og afar misjafnt er hvaða afkomu fólk sættir sig við. Sumir mundu skilja „eðlilegt áhættuálag“, sem rætt er í eigendastefnu Orkuveitunnar, sem það sem eigendur einkafyrirtækis á sama markaði krefjast, en ekki er ljóst hvort svo er. Afkomumarkmið fyrir fjármálafyrirtæki ríkisins minna á það sem sjá má á frjálsum

¹¹ OECD (2012 a)

markaði. Markmið um að efla samkeppni má skilja þannig að fyrirtækin eigi ekki að vaða yfir keppinauta sína.

Opinber fyrirtæki geta notið forskots af ýmsu tagi. Augljósastar eru beinar greiðslur frá eigendum til þess að standa straum af hallarekstri. Beinar og óbeinar ábyrgðir á lánum eru önnur stuðningsleið. Stuðningur í formi lánsábyrgða er ekki alltaf færður til bókar og þar fyrir utan er erfitt að virða hann nákvæmlega til fjár. Þá eru sum opinber fyrirtæki undanþegin sköttum og dæmi eru um að þau þurfi ekki að sækja um leyfi fyrir framkvæmdum eins og önnur fyrirtæki. Undanþágur frá reglum, sem opinber fyrirtæki njóta, eru ekki alltaf formlegar. Fyrirtæki í eigu ríkis og bæja njóta stundum meiri velvildar hjá stjórnvöldum og jafnvel almenningi en einkafyrirtæki. Einnig má nefna að eignarhald á opinberum fyrirtækjum færist ekki eins auðveldlega til nýrra eigenda og hjá fyrirtækjum á hlutabréfamarkaði (Capobianco og Christiansen, 2011, bls. 6-7). Ef fyrirtæki á hlutabréfamarkaði ræðst í óhagkvæmar fjárfestingar kemur að því að gengi bréfanna lækkar. Hluthafar geta verið fljótir að láta í sér heyra ef það gerist – og hætta er á að nýir eigendur nái völdum. Hlutafélög, sem skráð eru á markað, gangast líka undir upplýsingaskyldu, til þess meðal annars að auðvelda hluthöfum að sinna eftirlitshlutverki sínu. Um hið opinbera gilda upplýsingalög, sem þjóna svipuðum tilgangi, en ráðherra getur veitt fyrirtækjum í samkeppni undanþágu frá lögnum. Landsvirkjun, Íslandsbanki, Landsbankinn, Harpa tónlistarhús, Kreditkort ehf., Borgun hf. og 36 önnur opinber fyrirtæki eru á undanþágulista sem forsætisráðherra gefur út (*Upplýsingalög* nr. 140/2012, 2. gr., forsætisráðuneytið á.á.).

2.1 Eftirlitsstofnanir hafa hlutverki að gegna

Í samkeppnislögum nr. 44 frá 19. maí 2005 kemur fram að meðal hlutverka Samkeppnis- eftirlitsins sé að „gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila á markaði.“ Samkeppniseftirlitið getur farið fram á fjárhagslegan aðskilnað milli starfsemi, sem nýtur einkaleyfis eða annars konar stuðnings, og rekstrar sem er í frjálstri samkeppni.¹² Þess skal gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur einkaleyfis eða verndar. Samkeppniseftirlitið getur gripið til aðgerða gegn athöfnum fyrirtækja í opinberri eigu, sem ógna samkeppni, að því gefnu að sérlög kveði ekki á um heimild eða

¹² Sem dæmi má nefna aðskilnað á framleiðslu og flutningi á rafmagni.

skyldu til slíkra athafna (Samkeppniseftirlitið, á.á.). Samkeppniseftirlitið getur líka tekið „ákvarðanir til bráðabirgða um einstök mál þegar sennilegt þykir að sú háttsemi eða þær aðstæður sem til athugunar eru fari gegn ákvæðum samkeppnislaga eða ákvörðunum teknum á grundvelli þeirra eða ef athafnir opinberra aðila hafa skaðleg áhrif á samkeppni“ (Samkeppniseftirlitið, 2005).

Í framhaldi af aðild Íslands að Evrópsku efnahagssvæði 1994 hófst samkeppni á sviðum þar sem fyrirtæki í opinberri eigu höfðu áður einkarétt til athafna. Eftirlitsstofnun EFTA í Brussel er eins konar systurstofnun Samkeppniseftirlitsins. Hún á að sjá til þess að viðskiptareglum

Rammi 1: Er dýrara að einkafyrirtæki afli fjár til vegagerðar en að ríkið borgi?

Í apríl 2019 kom út á vegum samgönguráðuneytisins skýrsla starfshóps: *Vegaframkvæmdir – leiðir til fjármögnunar*. Þar er rætt hvernig afla megi fjár til þess að flýta vegagerð sem brýn þörf sé á. Í Noregi og fleiri Evrópulöndum hafi ríki og einkafyrirtæki lagt vegi í sameiningu. Vegagerðin hafi tekið skemmri tíma en vant sé hjá ríkinu, en hún hafi að jafnaði reynst 20-30% dýrari en verkefni sem fjármögnuð hafi verið úr ríkissjóði. Norðmenn hafi því lagt drög að nýrri aðferð þar sem ábyrgð og áhætta af fjármögnun sé færð yfir til ríkisins. Með þessu sé vonast til þess að fjármagnskostnaður lækki. Niðurstaða hópsins er að greiða eigi fyrir flýti-verkefni í vegagerð með ríkisfé – það sé hagkvæmara fyrir ríkið en aðrar leiðir vegna lágs fjármagnskostnaðar. Ef þessi leið sé ekki fær leggur starfshópurinn til að stofnað verði opinbert hlutafélag um framkvæmdirnar.

Í fjármálafræðum er jafnan gert ráð fyrir að fjármagnskostnaður fari eftir áhættu fjárfestingar en ekki því hver leggur fram fé til hennar. En sumir fræðimenn færa rök að því að áhætta ríkisins sé að jafnaði minni en annarra. Enginn standi að jafnfjölbreyttum verkefnum og auk þess dreifist áhætta ríkisins á fleira fólk en flestar einkafjárfestingar. Á móti er bent á að einkafjárfestar geti eytt áhættu sem ekki fylgir hagsveiflum (ókerfisbundinni áhættu), með því að kaupa fjölbreyttar eignir, ekki síður en ríkið. Þá geti ríkið ekki varist áhættu sem tengist hagsveiflum (kerfisbundinni áhættu), fremur en aðrir. Notagildi vega og brúa ráðist til dæmis að miklu leyti af efnahagsástandi. Ef þessi skoðun er rétt má að vísu lækka fjármagnskostnað á pappírnum með opinberum lánsábyrgðum, en raunverulegur kostnaður minnkar ekki. Ein meginhugmyndin með samkeppnishlutleysi er að ríkisfyrirtæki njóti ekki afsláttar af kostnaði frá því sem gerist á almennum markaði, til dæmis í skjóli beinna eða óbeinna ábyrgða á lánum.

Rétt er að hafa í huga að fjármagnskostnaðurinn ræður ekki einn og sér kostnaði við samgöngumannvirki, heldur skiptir máli hvernig fjár til þeirra er aflað. Ekki er ókeypis að innheimta veggjöld, auk þess sem gjaldtakan getur haft áhrif á hegðun, sem ekki eru hagkvæm frá sjónarhóli samfélagsins.

Heimildir: Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið (2019), Arrow og Lind (1970), Klein (1997, bls. 32) og Brealy, Cooper og Habib (1997, bls. 24).

Evrópska efnahagssvæðisins sé framfylgt á Íslandi, í Liechtenstein og Noregi. Úrskurðir Samkeppniseftirlits, Eftirlitsstofnunar EFTA og dómstóla koma oft við sögu hér á eftir.

2.2 Forskot orkufyrirtækja ríkis og sveitarfélaga minnkar

Almennt eru ríkisstofnanir og fyrirtæki, sem ríkið ber ótakmarkaða ábyrgð á, undanþegin tekjuskatti (*Lög um tekjuskatt* nr. 90/2003, 4. gr.). Ekki má taka bú opinberrar stofnunar til gjaldþrotaskipta ef ríki eða sveitarfélag ber ábyrgð á skuldbindingum hennar, nema lög mæli fyrir um annað (*Lög um gjaldþrotaskipti o.fl.* nr. 21/1991, 4. gr.). En á nýliðnum áratugum hafa opinber fyrirtæki á samkeppnismarkaði eitt af öðru misst þessi sérréttindi. Árið 2005 var öllum orkufyrirtækjum þannig gert að greiða tekju- og eignarskatt (Þingskjal 41, 2004-2005) (*Lög um skattskyldu orkufyrirtækja* nr. 50/2005).

Landsvirkjun, Orkuveita Reykjavíkur og fleiri opinber fyrirtæki á rafmagnsmarkaði störfuðu lengi vel á flestum sviðum markaðsins. Þau framleiddu rafmagn, fluttu það um landið og dreifðu því um sveitir og bæi. Eftir að samkeppni hófst í framleiðslu á rafmagni þýddi þetta að fyrirtæki gátu verið einkasalar á sumum sviðum en átt í samkeppni á öðru, því að áfram var einkasala á flutningi rafmagns og dreifingu. Þetta býður heim hættu á því að arður af einkasölu sé notaður til þess að niðurgreiða samkeppnisrekstur. Þess vegna er farið fram á það í raforkutilskipun Evrópusambandsins frá 1996 að rafmagnsframleiðsla á samkeppnismarkaði sé skilin frá einkasöluhluta sama fyrirtækis í bókhaldi. Með raforkulögum frá 2003 var bókhaldslegur aðskilnaður samkeppnisstarfsemi og einkasölu innleiddur í íslensk lög (*Raforkulög*). Síðar markaði Evrópusambandið þá stefnu að sérleyfisrekstur skyldi vera í sérstöku fyrirtæki. Aðildarríki máttu ákveða að krafan gilti ekki fyrir fyrirtæki með færri en 100 þúsund viðskiptavinum (Directive 2003/54/EC). Ákveðið var að krefjast þess að sérleyfis- og samkeppnisrekstur yrði hvor í sínu fyrirtæki hér á landi, í samræmi við „almenna stefnumörkun“ Evrópusambandsins. Þetta var gert til þess að tryggja jafnan aðgang að flutnings- og dreifikerfum og koma í veg fyrir samkeppnishindranir. Samkvæmt lögum sem samþykkt voru árið 2008 skyldi stofna sérstök fyrirtæki um dreifiveitur á svæði þar sem væru tíu þúsund íbúar eða fleiri (Þingskjal 688, 2007-2008; *Lög um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði* nr. 58/2008). Gildistöku laganna var frestað tvisvar. Í seinna skiptið fékk Orkuveita Reykjavíkur frest til ársbyrjunar 2014 til þess að skipta starfsemi sinni í dótturfyrirtæki (Þingskjal 372, 2011-2012; *Lög um breytingu á lögum nr. 42/1983, um Landsvirkjun, lögum nr. 139/2001, um stofnun sameignarfyrirtækis um Orkuveitu Reykjavíkur, raforkulögum, nr. 65/2003, og lögum nr. 19/2011, um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003,*

með síðari breytingum (eigendaábyrgðir, eignarhald flutningsfyrirtækisins og frestun fyrirtækjaaðskilnaðar) nr. 175/2011). Þriðji orkupakkinn svonefndi, sem Evrópusambandið samþykkti í júlí 2009, felur í sér að flutningur rafmagns og rafmagnsframleiðsla má ekki vera á sömu hendi. Rafmagnsframleiðandi má ekki eiga flutningsfyrirtæki. Hér á landi flytur Landsnet, dótturfélag Landsvirkjunar, rafmagn frá virkjun til dreifiveitna eða stórnotenda. Íslendingar fengu undanþágu frá meginreglunni „í ljósi núverandi eignarhalds Landsnets“ (Þingskjal 1237, 2018-2019). Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að kannaðar verði allar leiðir til þess að efla sjálfstæði Landsnets gagnvart öðrum fyrirtækjum á markaðinum (Ríkisendurskoðun, 2015). Snemma árs 2019 var skýrt frá því að ríkisstjórn hefði samþykkt að hefja viðræður um kaup ríkisins á fyrirtækinu (Þórdís Kolbrún Gyldadóttir, 2019).

Lánsfjárábyrgðir eigenda geta falið í sér stuðning við rekstur fyrirtækis. Ef eigandinn er stöndugur eru lánskjör jafnan betri en ef aðeins er veð í fyrirtækinu sjálfu. Á móti kemur að eigandinn setur sig í meiri hættu. Ríkisábyrgð getur þannig jafngilt því að ríkið taki að sér að greiða hluta af lánsvöxtum. Eigendur Landsvirkjunar og Orkuveitu Reykjavíkur, ríki og sveitarfélög, báru áður ábyrgð á öllum skuldbindingum þessara fyrirtækja. Þetta þýddi að þau gátu ekki orðið gjaldþrota. Í úrskurði Eftirlitsstofnunar EFTA frá 2009 kom fram að það væri ekki í samræmi við leiðbeiningar stofnunarinnar. Stofnunin stakk upp á því að ótakmarkaðar ábyrgðir féllu úr gildi frá ársbyrjun 2010. Allur stuðningur sem fælist í ábyrgðunum skyldi falla niður fyrir þann tíma (Close the case concerning existing state aid granted to Landsvirkjun and Orkuveita Reykjavíkur through unlimited state guarantees, 159/13/COL). Í framhaldi af þessu var íslenskum lögum breytt á þann veg að ábyrgðir ríkisins á Landsvirkjun næðu aðeins til lánaskuldbindinga og að ábyrgðargjald yrði miðað við þá ívilnun sem Landsvirkjun nyti vegna ábyrgðarinnar. Þá þyrfti fjármálaráðherra að samþykkja ábyrgð ríkissjóðs á nýjum lánnum fyrirtækisins (*Lög um breytingu á lögum nr. 42/1983, um Landsvirkjun, með síðari breytingum (heimild til sameiningar) nr. 127/2013; Lög um breyting á lögum nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir, með síðari breytingum nr. 20/2011*). Í frumvarpi að þessum lagabreytingum kom fram að í kjölfar óháðs mats mundi ábyrgðagjald Landsvirkjunar hækka úr hinu almenna 0,25% ríkisábyrgðagjaldi í 0,45% af höfuðstóli lána (Þingskjal 205, 2011-2012). Gjaldið hefur breyst síðan og í ársbyrjun 2019 lækkaði það úr 0,48% í tæp 0,4% (Ragnhildur Sverrisdóttir, upplýsingafulltrúi Landsvirkjunar, tölvuskeyti 27. maí 2020). Landsvirkjun hefur ekki tekið lán með ríkisábyrgð í nokkur ár. Í lok árs 2019 voru 39% af skuldum Landsvirkjunar með ábyrgð ríkisins og hafði hlutfallið lækkað úr 40% frá árinu á undan (Landsvirkjun, 2020 bls. 35). Í ársreikningi Orkuveitu Reykjavíkur 2019 kemur fram að eigendur taka ábyrgð á 54% af

vaxtaberandi skuldum samstæðunnar (Orkuveita Reykjavíkur, 2020a bls. 24 og bls. 35). Unnið er að því að lækka þetta hlutfall og „[v]onandi kemur sá dagur innan nokkurra ára að eigendasveitarfélögin þrjú beri enga ábyrgð á skuldum Orkuveitunnar“ (Bjarni Bjarnason, forstjóri Orkuveitu Reykjavíkur, tölvuskeyti 10. 6. 2020). Ábyrgðargjald fyrirtækisins var 0,89% á lánum vegna sérleyfisstarfsemi árið 2019, en 0,60% á lánum vegna samkeppnisstarfsemi (Orkuveita Reykjavíkur, 2020a bls. 24 og bls. 35). Gjaldið er byggt á mun á markaðskjörum lána með eigendaábyrgð og án hennar, að dómi fjárfestingarráðgjafa (Summa ráðgjöf, 2019).

Þótt eigendur beri ekki formlega ábyrgð á skuldum fyrirtækja sinna kann eignarhaldið að hafa áhrif á lánskjör. Gjaldprot er alltaf álitshnekkir og líklegt er að ríki og sveitarfélög vilji bjarga fyrirtækjum sínum úr vanda, þó að þeim beri ekki skylda til þess. Rætt er nánar um áhrif eignarhalds á lánskjör í kafla um Gagnaveituna hér á eftir.

Ekki verður betur séð en að vatnsréttindi vegna lítilla virkjana í einkaeigu kosti minna, miðað við afl og tekjur, en réttindi sem nýtt eru í stórvirkjunum Landsvirkjunar. Vatnsréttindi Botnsár og Þverár í Súgandafirði voru árið 2001 leigð fyrir jafnvirði 5% heildartekna af rafmagnssölu. Fyrir vatnsréttindi vegna Fjarðarárvirkjunar í Seyðisfirði verða að meðaltali greidd 7,75% af heildartekjum virkjunarinnar yfir samningstímamann. Greiðsla fyrir vatnsréttindi Djúpadalsár var fyrst 3,1% af heildartekjum af virkjun, en greiðslunni var síðar breytt í fasta krónutölu. Fyrir vatnsréttindi Kárahnjúkavirkjunar er hins vegar greitt sem nemur 0,5% af heildartekjum virkjunarinnar. Samið var um greiðslur vegna smávirkananna en verð á vatnsréttindum Kárahnjúkavirkjunar var ákveðið af matsnefnd og dómstólum, meðal annars á grunni úrskurðar matsnefndar um vatnsréttindi Blönduvirkjunar (Jónas Hallgrímsson, 2015). Árið 2016 komst Eftirlitsstofnun EFTA að þeirri niðurstöðu að ekki væri tryggt í íslenskum lögum að orkufyrirtæki greiddu markaðsverð fyrir land og náttúruauðlindir í ríkiseigu. Var íslenskum yfirvöldum ráðlagt að bæta úr þessu. Í ársbyrjun 2017 gaf stofnunin út nýjan úrskurð þar sem fram kom að íslensk stjórnvöld mundu tryggja að öll orkufyrirtæki greiddu hæfilegt gjald fyrir notkun á náttúruauðlindum í ríkiseigu frá 1. janúar 2017 (Propose appropriate measures regarding the use of publicly owned land and natural resources by electricity producers in Iceland, 075/16/COL).

2.3 Gagnaveita hefur stuðning af Orkuveitunni

Árið 1999 stofnaði Orkuveita Reykjavíkur dótturfyrirtækið Línu.net sem lagði ljósleiðara um borgina. Mikið var rætt um rekstur fyrirtækisins í fjölmiðlum, en á árunum 1999 til 2003 nam

tap af starfseminni 937 milljónum króna („Lína.Net tapar 130 milljónum“, 2004). Orkuveitan keypti ljósleiðaranet Línu.nets árið 2002, en ári síðar bað Póst- og fjarskiptastofnun Orkuveituna um að upplýsa hvernig hún hygðist skilja fjárhag gagnaveitunnar frá annari starfsemi, í samræmi við ný lög um fjarskipti (*Lög um fjarskipti* nr. 81/2003). Í svörum Orkuveitunnar kom meðal annars fram að ekki hefði verið gerður stofnefnahagsreikningur fyrir gagnaveituna. Árið 2006 komst Póst- og fjarskiptastofnun að þeirri niðurstöðu að stofna skyldi „sérstaka einingu“ með sjálfstætt bókhald um gagnaveituna. Fé sem hún hefði þá þegar fengið að láni hjá Orkuveitunni skyldi bera markaðsvexti, en ný lán skyldi hún taka hjá öðrum. Orkuveitan mætti ekki veita veð vegna lána gagnaveitunnar. Þá skyldi Orkuveitan ákveða arðsemiskröfu fyrir gagnaveituna í samræmi við það sem almennt tíðkaðist á fjarskiptamarkaði (Póst- og fjarskiptastofnun, 2006). Í framhaldi af úrskurðinum var Gagnaveita Reykjavíkur ehf. stofnuð árið 2007. Áfram er þó fundið að samskiptum hennar við móðurfélagið. Póst- og fjarskiptastofnun hefur þrisvar komist að þeirri niðurstöðu að Gagnaveitan hafi notið betri kjara í viðskiptum við Orkuveituna en boðist hafi á markaði. Tvisvar var Gagnaveitan látin endurgreiða mismuninn, raunar vaxtalaust, en í þriðja skiptið var hún ekki krafín um endurgreiðslu. Í lok árs 2019 hóf Eftirlitsstofnun EFTA rannsókn á stuðningi hins opinbera við Gagnaveituna. Bráðabirgðaniðurstaða stofnunarinnar er að Gagnaveitan hafi notið óleyfilegs stuðnings af þrennu tagi: 1) Í formi lána sem ekki hafi borið markaðsvexti, 2) Skilyrða í lánasamningum við ótengda lánveitendur um að Orkuveitan ætti áfram meirihluta í Gagnaveitunni og 3) Beinna framlaga frá Orkuveitunni til þess að leggja ljósleiðara í Ölfusi (Open a formal investigation into alleged state aid granted to Gagnaveita Reykjavíkur, 86/19/COL). Skilyrði um eignarhald Orkuveitunnar í lánasamningum bendir til þess að hún sé talin bera óbeina ábyrgð á skuldbindingum dótturfélagsins og að Gagnaveitan njóti þannig góðs af því hver á hana.

2.4 Fríhöfnin keppir við verslanir á höfuðborgarsvæðinu

Í verslunum Fríhafnarinnar á Keflavíkurflugvelli má kaupa fjölbreyttan varning án virðisaukaskatts og aðflutningsgjalda. Fríhöfnin keppir ekki bara við aðrar fríhafnir, heldur líka aðrar verslanir á Íslandi, sem borga fulla skatta og gjöld af sínum vörum. Þetta var orðað þannig á heimasíðu Fríhafnarinnar fyrir nokkrum árum: „Í Fríhöfninni er að finna mikið úrval af góðri merkjavöru. Vörur og þjónusta í verslunum eru samkeppnishæfar við aðrar flugstöðvar í Evrópu og verð allt að 50% undir því sem [er] í verslunum í Reykjavík.“ (Fríhöfnin ehf., á.á. c). Seinni setningin er nú horfin af heimasíðunni (Fríhöfnin á.á. b). Um tíma gátu menn pantað varning á vefsíðu Fríhafnarinnar og látið annan sækja hann við komuna til landsins, en árið 2016 var það

bannað með lögum (*Lög um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um skatta og gjöld (tryggingagjald, samsköttun milli skattþrepa o.fl.)* nr. 54/2016).

2.5 Landmælingar bjóða ókeypis þjónustu

Lögum um landmælingar og kortagerð frá 2006 var meðal annars ætlað að skilgreina verkefni Landmælinga Íslands betur en áður hafði verið gert og draga úr samkeppni þeirra við einkamarkaðinn. Kort stofnunarinnar máttu til að mynda ekki vera stærri en 1/50.000. Þessum takmörkunum var aflétt 2017 og Landmælingar geta nú útbúið stafræn kort og kortagrunna í hvaða mælikvarða sem er og miðlað þeim án endurgjalds. Um leið féll niður heimild til að selja afnot af „efni í vörslu stofnunarinnar og framleiðslu sem nýtur höfundarréttar ríkisins“ (*Lög um breytingu á lögum um landmælingar og grunnkortagerð, nr. 03/2006, með síðari breytingum (landupplýsingagrunnur og gjaldfrelsi landupplýsinga)* nr. 46/2017). Eftir að takmarkanir á stærð korta féllu úr gildi geta Landmælingar keppt við einkafyrirtæki í kortagerð af öllu tagi. Þetta taldi Samkeppniseftirlitið „grundvallarbreytingu á stöðu Landmælinga á samkeppnismarkaði“ (Samkeppniseftirlitið, 2015). Erfitt er fyrir einkafyrirtæki að keppa við endurgjaldslausu þjónustu. En Landmælingar afla sér jafnframt tekna með sölu á „sérhæfðri vinnslu og afgreiðslu gagna sem eru í vörslu stofnunarinnar“ (*Lög um landmælingar og grunnkortagerð* nr. 103/2006). Gjaldskráin sýnir að heimildin er nýtt, en einkafyrirtæki inna oft af hendi sambærilega þjónustu.

2.6 Sorpa býður óleyfilegan afslátt

Árið 2012 lagði Samkeppniseftirlitið 45 milljóna sekt á Sorpu vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu sinni. Sorpa væri með 65-75% hlutdeild í rekstri flokkunarmiðstöðva og einokun á markaði fyrir förgun. Hún hefði veitt sveitarfélögum sem eiga hana meiri afslátt en öðrum viðskiptavinum, til dæmis sorphirðufyrirtækjum, jafnvel þótt fyrirtækin flyttu meira sorp í móttökustöðina í Gufunesi. Gámaþjónustan gæti ekki boðið Hafnarfjarðarbæ samkeppnishæft verð fyrir að taka við sorpi og ganga frá því í bagga, því að hún þyrfti að greiða fullt verð fyrir förgun sorpsins hjá Sorpu. Hafnarfjarðarbær fékk afslátt af sorpi sem hann skilaði sjálfur til förgunar hjá Sorpu, eins og aðrir eigendur. Samkeppniseftirlitið beindi þeim tilmælum til Sorpu að endurskoða gjaldskrá sína í samræmi við samkeppnislög. Sorpa hélt því fram á móti að lögin næðu ekki til sín þar sem hún væri ekki fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga, heldur opinber stofnun sem héldi uppi grunnþjónustu. Hún kærði úrskurðinn til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og síðar dómstóla. Héraðsdómur mat það svo að brotin hefðu spillt færum einkafyrirtækja til að keppa á þessum markaði og féllst ekki á kröfu Sorpu um að lækka sektina eða fella hana niður. Sorpa áfrýjaði til Hæstaréttar, sem leitaði álits EFTA-dómstólsins. Í svari hans segir að sú starfsemi sem skoðuð sé hér eigi ekkert skylt við opinbera stjórnarsýslu. Hugtakið

Rammi 2: Markaðslausnir í meðhöndlun úrgangs

Meðferð sorps er mikið og vaxandi verkefni. Miklu skiptir að þar sé staðið skynsamlega að verki. Í skýrslu sem samkeppniseftirlit á Norðurlöndum gáfu út fyrir nokkrum árum er mælt með því að nýta markaðslausnir eins og hægt er á þessu sviði. Mikilvægt sé til dæmis að markaðsverð myndist á úrgangi sem má endurnýta. Þannig megi stuðla að endurvinnslu. Meta þurfi áhrif allra ákvarðana um þetta efni á samkeppni. Lög og reglur um meðhöndlun úrgangs í norrænum ríkjum letji iðulega til samkeppni og þeim þurfi að breyta. Samkeppni verði oft til þess að fram komi nýjungar sem geti leitt til sparnaðar. Írska samkeppniseftirlitið tók saman niðurstöður athugana frá Bandaríkjunum, Bretlandi, Danmörku, Finnlandi, Hollandi, Írlandi, Kanada og Svíþjóð sem voru á þá leið að spara mætti 10-47% með því að bjóða út meðferð úrgangs. Ekkert benti til þess að gæði þjónustunnar versnuðu. Í skýrslu norrænu samkeppniseftirlitanna er minnt á að sveitarfélög leiki meginhlutverk í sorphirðu. Þau sjái um framkvæmdina að miklu leyti, oft í samkeppni við aðra, en líti jafnframt eftir starfseminni. Meðal annars hafi þau eftirlit með keppinautum sínum. Það sé ekki hollt fyrir samkeppni á þessu sviði. Mikilvægt sé að jafnræði sé í sorphirðu einkafyrirtækja og fyrirtækja ríkis og sveitarfélaga. Skref í jafnræðisátt væri að sveitarfélög skildu á milli eftirlits og sorphirðu á eigin vegum. Auðvelda megi aðgang einkafyrirtækja að starfseminni með því að bjóða út einstaka verkþætti. Með bættri hagskýrslugerð yrði líka auðveldara að bera saman markmið og árangur á þessu sviði frá einu landi til annars.

Heimildir: Samkeppniseftirlitið (2016) og Samkeppnisyfirlit á Norðurlöndum (2016).

fyrirtæki taki til allra sem bjóði vöru eða þjónustu á markaði og sé óháð lagalegri stöðu þeirra eða fjármögnun. Hér skipti líka máli að einkafyrirtæki geti sinnt starfseminni og að tekið sé gjald fyrir hana. Þá segir í álitni EFTA-dómstólsins að ráðandi fyrirtæki á markaði veiki samkeppnisstöðu keppinauta á tengdum mörkuðum með því að veita eigendum afslátt. Afslátturinn brjóti þannig gegn 54. grein sammings um Evrópskt efnahagssvæði. Hæstiréttur taldi ljóst að Sorpa starfaði á markaði fyrir förgun og böggun. Ekki skipti máli að hún sæktist ekki eftir hagnaði fyrst hún keppti við fyrirtæki sem gerðu það. Í ljósi þessa staðfesti rétturinn dóm Héraðsdóms (Samtök iðnaðarins, 2015; Héraðsdómur Reykjavíkur 16. janúar 2015 í máli nr. E-3598/2013; Hrd. 2. febrúar 2017 í máli nr. 273/2015).

2.7 Sátt í misnotkunarmáli Íslandspósts

Árið 2017 náði Samkeppniseftirlitið sátt við Íslandspóst í kjölfar rannsóknar sem hófst eftir allmargar kvartanir og ábendingar keppinauta. Samkeppniseftirlitið setti Íslandspósti ýmis skilyrði, sem ætlað var að koma í veg fyrir að fyrirtækið nýtti einkarétt sinn á dreifingu sendibréfa undir 50 g til þess að niðurgreiða aðra starfsemi. Tiltekin samkeppnisstarfsemi Íslandspósts skyldi rekin í aðskildum dótturfélögum. Greint yrði betur milli söluþáttar starfseminnar og kostnaðarúthlutunar. Með þessu yrði unnið gegn hagsmunaárekstrum og stuðlað að gegnsæi í verðlagningu (Samkeppniseftirlitið, 2017).

2.8 Ólögleg aðstoð við Ríkisútvarp

Allt frá árinu 2004 hafa íslensk stjórnvöld átt í samskiptum við Eftirlitsstofnun EFTA um tilhögun ríkisaðstoðar við Ríkisútvarpið. Þá benti Eftirlitsstofnunin á að ekkert kæmi í veg fyrir að ríkisstyrkir til Ríkisútvarpsins rynnu til samkeppnisrekstrar. Umsvif þess á auglýsinga- markaði teldust ekki til opinberrar þjónustu. Útvarpsgjaldið, sem innheimt var af eigendum viðtækja, veitti Ríkisútvarpinu forskot á keppinauta. Hið sama mætti segja um ótakmarkaða ábyrgð ríkisins á skuldbindingum stofnunarinnar. Skilgreina þyrfti opinbera þjónustu sem stofnunin veitti og afmarka hana, ef hún ætti að njóta ríkisstyrkja. Íslensk stjórnvöld brugðust við þessum athugasemdum með frumvarpi um Ríkisútvarpið hf., sem lagt var fyrir þing 2005-2006. Meðal nýjunga þar voru:

- Stofnuninni yrði breytt í hlutafélag með takmarkaðri ábyrgð ríkisins. Hlutafélagið yrði rekið á viðskiptalegum forsendum.
- Afnotagjald félli niður og í stað þess kæmi meðal annars framlag á fjárlögum.
- Fjárhagslegur skilnaður yrði gerður með útvarpi í almannapágu og öðrum rekstri, þar á meðal samkeppnisrekstri (Þingskjal 517, 2005-2006).

Frumvarpið varð að lögum 2007, með nokkrum breytingum (Þingskjal 773, 2006-2007).

Árið 2011 komst Eftirlitsstofnun EFTA að þeirri niðurstöðu að Ríkisútvarpið ohf. nyti ríkisstuðnings af ýmsu tagi, sem taka þyrfti á. Þá þyrfti það að umgangast dótturfyrirtæki eins og ótengda starfsemi (Appropriate measures in the financing of the Icelandic National Broadcasting Service Ríkisútvarpið (RÚV), 38/11/COL). Eitt markmið nýrra laga um stofnunina, sem samþykkt voru 2013, var að bregðast við athugasemdum Eftirlitsstofnunarinnar. Almannaþjónustuhlutverk Ríkisútvarpsins er þar skilgreint betur en áður. Skilja skal milli fjölmiðlaþjónustu í almannaþágu og annarrar starfsemi, sem á að fara fram í dótturfélögum. Samkeppnisyfirvöld hafi lögsögu yfir annarri starfsemi Ríkisútvarpsins en almannaþjónustunni. Hámarksauglýsingatími er stytur og skorður lagðar við kostun dagskrárliða (*Lög um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannaþágu* nr. 23/2013).

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2019 segir að ýmislegt vanti upp á að skilið sé milli samkeppnisrekstrar og annarrar starfsemi Ríkisútvarpsins. Fjármagnskostnaði sé ekki skipt milli samkeppnisrekstrar og annars og ekki sé gerð formleg arðsemiskrafa til samkeppnisrekstrar. Allar auglýsingatekjur séu færðar með samkeppnisrekstri, en ekki sé reiknað gjald fyrir auglýsingabirtingar í þeim hluta útsendinga sem teljist til almannaþjónustu (hér er til dæmis átt við auglýsingalestur á Rás 1). Þá bendir Ríkisendurskoðun á að Ríkisútvarpinu beri samkvæmt lögum að stofna dótturfélag um samkeppnisreksturinn, en frestur til þess hafi tvisvar verið framlengdur, síðast til ársbyrjunar 2018. Á fulltrúum Ríkisútvarpsins og menntamálaráðuneytisins mátti skilja að óþarft væri að stíga þetta skref, þar sem aðskilnaður í bókhaldi nægði. Þeir bentu á að lögin gengju lengra en krafist væri í Evrópureglum og að breytingin kynni að leiða til óhagræðis. Stjórnendur Ríkisútvarpsins töldu hættu á að virðisaukaskattsgreiðslur ykjast um 400-500 milljónir króna á ári ef auglýsingasala og annar samkeppnisrekstur þess færi í sérstakt dótturfélag. Ríkisendurskoðun kannaði málið hjá skattayfirvöldum og dró þá ályktun að stofnun dótturfélags hefði ekki áhrif á skattgreiðslur útvarpsins. Þá áréttaði hún að skylt væri að fara að lögum um þetta efni sem önnur.

Tillögur Ríkisendurskoðunar eru:

- Að dótturfélög verði stofnuð um samkeppnisrekstur Ríkisútvarpsins.
- Auglýsingar í almannaþjónustuhluta starfseminnar verði metnar til fjár.
- Fjármálaráðherra fari með hlut ríkisins í Ríkisútvarpinu ohf., en ekki menntamálaráðherra, því að greina þurfi milli eigendaábyrgðar og faglegrar ábyrgðar á starfseminni.

Þá þurfi að tryggja að sumir stjórnarmenn séu vel að sér í fjármálum. Stjórnin þurfi að fylgjast betur með fjárhag fyrirtækisins (Ríkisendurskoðun, 2019).

Stjórn Ríkisútvarpsins ákvað í framhaldi af þessu að skipa vinnuhóp til þess að undirbúa stofnun dótturfélags um þætti í starfseminni (Sólveig Klara Ragnarsdóttir, 2019).

2.9 Fjölbreyttur stuðningur við Íbúðalánasjóð

Árið 2011 komst Eftirlitsstofnun EFTA að þeirri niðurstöðu að Íbúðalánasjóður nýti ríkisstuðnings af ýmsu tagi, sem ekki væri í samræmi við samninginn um Evrópskt efnahagssvæði. Ríkið bæri ábyrgð á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs, það greiddi niður útlánsvexti sjóðsins, hann greiddi ekki tekjuskatt, auk þess sem afkoma hans væri slök og hann þyrfti ekki að greiða arð í ríkissjóð. Afnema bæri stuðninginn fyrir ársbyrjun 2012 (A proposal for appropriate measures in the financing of the Icelandic Housing Financing Fund Íbúðalánasjóður (HFF) (Iceland), 247/11/COL). Stjórnvöld brugðust við með því að afmarka stuðninginn fremur en að leggja hann af. Samningurinn um Evrópskt efnahagssvæði bannar ekki ríkisaðstoð, en hún þarf að standast ýmis skilyrði. Í nýjum lögum var tekið fyrir lán til byggingarverktaka og leigufélaga, nema til íbúða fyrir fólk undir tilteknum mörkum um tekjur og eignir. Veita mátti afslátt af vöxtum á lánum til félagslegra leiguíbúða, en almennt var lánveitingum skorinn þrengri stakkur en áður. Lán skyldu ekki fara yfir 80% af matsverði íbúðar, en fyrra hámark var 90%. Þá mátti ekki lána til íbúða sem kostuðu meira en 50 milljónir króna. Um það leyti sem frumvarpið var lagt fram undanskildi hámarksverðið tæp 4% íbúða á landinu. Fram kom í greinargerð að Eftirlitsstofnunin hefði fallist á að brestur væri á íslenskum húsnæðismarkaði eins og sakir stæðu, því að bankar hefðu lítið lánað til íbúðakaupa um sinn. Af þeim sökum þyrftu sem flestir að eiga kost á lánum Íbúðalánasjóðs. En brátt mundi rætast úr því og þá yrði umfang ríkisaðstoðar til sjóðsins að vera í samræmi við reglur um Evrópskt efnahagssvæði (Þingskjal 1172, 2011-2012; *Lög um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum (EES-reglur o.fl.) nr. 84/2012.*). Eftir lagabreytinguna 2012 var erfitt að endurlána fé sem kom inn í sjóðinn þegar gömul lán voru greidd upp (ekki verður lesið beint úr lagatextanum hvernig á því stóð) (Þingskjal 362, 2019-2020). Hlutdeild sjóðsins í íbúðalánum minnkaði hröðum skrefum næstu ár. Árið 2019 var talið að hann veitti vel innan við 5% af nýjum íbúðalánum til fólks. Uppgreiðslur lána höfðu um árabil verið meiri en ný útlán. Uppgreiðslurnar sköpuðu mikinn vanda. Skuldarar greiddu upp lán þegar markaðsvextir lækkuðu, en skuldbindingar sjóðsins báru fasta vexti. Um mitt ár 2019 mátti ætla sjóðurinn hefði tapað 200 milljörðum króna af þessum sökum (Þingskjal 487, 2019-2020). Þá

var brugðið á það ráð að skipta sjóðnum upp. Nýleg útlán flytjast til nýrrar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, sem veitir húsnæðisstuðning og lán, en gamlar eignir og skuldbindingar færast yfir í ÍLS-sjóð. Með þessu er þungum bagga velt af sjóði Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, sem nú veitir íbúðalán. Húsnæðissjóði er með nýjum lögum ætlað að fjármagna lán á samfélagslegum forsendum (*Lög um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun* nr. 137/2019 gr. 13). Hann lánar meðal annars til uppbyggingar leiguíbúða. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun á einnig að reka leiguíbúðir þar sem skortur er á þeim. Gert er ráð fyrir að lán til „almennra íbúða“ geti verið allt að 35 milljörðum króna til ársins 2022 (Þingskjal 362, 2019-2020). Samkvæmt nýsamþykktum lögum getur Húsnæðis- og mannvirkjastofnun lánað fyrir eiginfjárframlagi í fyrstu kaupum fólks á íbúðum, sem ekki eru of stórar eða dýrar. Miðað er við að lánþegar séu nærri meðaltekjum (í 4.-7. tekjutíund). Lánin geta verið 20-30% kaupverðs. Þau bera hvorki vexti né afborganir á lánstímanum, 10 til 25 árum, ef tekjur haldast undir viðmiði. Miðað er við að ár hvert séu lánaðir 4 milljarðar króna til kaupa á um 400 íbúðum (Þingskjal 1662, 2019-2020, *Lög um breytingu á lögum um húsnæðismál nr. 44/1998 (hlutdeildarlán)*). Til samanburðar má nefna að árið 2019 voru alls lánaðir 130 milljarðar króna til íbúðakaupa hér á landi samkvæmt yfirliti Seðlabankans.

2.10 Ályktanir: Kvarnast hægt úr forskoti fyrirtækja ríkis og sveitarfélaga

Á nýliðnum árum hefur kvarnast úr forskoti sem lög og reglur veita fyrirtækjum ríkis og sveitarfélaga á samkeppnismarkaði. Þar ráða athugasemdir eftirlitsstofnana, hér á landi og erlendis, oftast úrslitum. En iðulega ganga breytingarnar hægt fyrir sig. Íslandspóstur missti einkaleyfi sitt á bréfasendingum fjórum til níu árum eftir að systurfyrirtæki hans á Evrópska efnahagssvæðinu gerðu það. Líklega er enn erfiðara að eiga við óformlegt forskot fyrirtækja í opinberri eigu en forskot sem sjá má svart á hvítu í lögum og reglugerðum. Fram hefur komið að lánardrottinn Gagnaveitu Reykjavíkur setja það skilyrði í lánasamninga að Orkuveitan eigi áfram meirihluta í fyrirtækinu. Þótt stofnanir í ríkiseigu taki ekki formlega ábyrgð á skuldbindingum dótturfyrirtækja sinna er gjaldþrot dótturfyrirtækis alltaf álitshnekkir og því freistandi að hlaupa undir bagga á neyðarstundu. Erfitt er að meta hagræði af óbeinni ábyrgð eigenda, en dæmið sýnir að það er líkast til nokkurt. Ekki er heldur alltaf einfalt að leggja mat á afkomu samkeppnisrekstrar ef eigandinn hefur líka einkasölu eða ríkisstyrkta þjónustu á sinni könnu. Ætla má að aðskilnaður í bókhaldi hjálpi til, en hann dugur ekki ef sérleyfisreksturinn tekur að sér viðvik fyrir samkeppnishlutann án þess að rukka fyrir það. Aðskilnaður í rekstri, þar sem stofnað er dótturfyrirtæki um samkeppnisstarfsemina, er róttækari aðgerð, en gengið er lengst með því að skilja að eignarhald fyrirtækjanna. Stundum hefur gengið hægt að koma á

slíkum aðskilnaði. Orkuveita Reykjavíkur stofnaði dótturfélög um samkeppnisrekstur sinn og sérleyfisrekstur árið 2014, rúmum fimm árum eftir að þess var fyrst krafist í lögum.

3. Helmingur einkafyrirtækja keppir við opinberan atvinnurekstur

Árið 2016 birti Viðskiptaráð Íslands yfirlit yfir atvinnurekstur hins opinbera á Íslandi (Viðskiptaráð, 2016). Horft var á rekstur sem skilaði tekjum og ráðið taldi að einkafyrirtæki gætu líka sinnt. Einn af hverjum fimm opinberum starfsmönnum starfaði í þessum geira atvinnulífsins árið 2014, að mati Viðskiptaráðs, eða ríflega 7.000 af 37.000. Ekki var allt samkeppnisrekstur. Árið 2011 töldu stjórnendur rúmlega 50% íslenskra fyrirtækja sig keppa við opinberar stofnanir eða fyrirtæki. Mest kepptu stór fyrirtæki við hið opinbera (60% fyrirtækja með yfir 100 starfsmenn) og meira var um það á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni (Viðskiptaráð, 2011). Í töflu 5 má sjá í hvaða atvinnugreinum samkeppni við hið opinbera var sögð mest.

Tafla 5. Í orkuframleiðslu, þjónustu og matvælaframleiðslu telur hátt hlutfall stjórnenda einkafyrirtækja sig keppa við opinberan rekstur.

Starfsgrein	Keppa við opinberan rekstur (%)
Heildsala og smásala	50
Þjónusta	58
Orku-/umhverfisst./flutningur	71
Fiskvinnsla og útgerð	18
Matvælaframleiðsla	40

Heimild: Viðskiptaráð Íslands (2011).

4. Lægra hlutfall af veltu opinberra fyrirtækja á samkeppnismarkaði

Stofnanir og fyrirtæki ríkis og sveitarfélaga, sem keppa við önnur fyrirtæki, eru heldur fleiri árið 2018 en tíu árum fyrr. Á hinn bóginn virðist lægra hlutfall af veltu fyrirtækja hins opinbera vera í samkeppnisrekstri en áður. Þetta kemur fram í athugun sem gerð var fyrir þessa skýrslu veturinn 2019-2020. Á haustmánuðum 2019 sendi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið öllum ráðuneytum og sveitarfélögum spurningalista þar sem óskað var eftir upplýsingum um fyrirtæki eða stofnanir á þeirra vegum, sem stunduðu samkeppni sem teldist ekki til stjórnsýsluverkefna. Viðtakendur sendu spurningarnar áfram til stofnana og fyrirtækja á sínum vegum. Hér á eftir verður farið yfir niðurstöður könnunarinnar. Ekki er gerður greinarmunur á stofnunum og fyrirtækjum hins opinbera.

Spurt var um eignarhald og tengsl við ráðuneyti eða sveitarfélag. Þeir sem töldu að starfsemin væri á samkeppnismarkaði voru beðnir um eftirtaldar upplýsingar:

- Atvinnugreinaflokkun starfseminnar samkvæmt ÍSAT2008.
- Heildarveltu stofnunar eða fyrirtækis í atvinnustarfsemi sem félli undir atvinnugreinina. Með heildarveltu er átt við allar tekjur, hvaðan sem þær koma (framlög sveitarfélaga, fjárlög, sértekjur o.s.frv.).
- Veltu í samkeppnisrekstri fyrirtækis. Með því er átt við allar tekjur sem aflað er í samkeppni við aðra. Almennt ber opinberum stofnunum að halda tekjum af samkeppnisrekstri aðskildum frá öðrum tekjum í bókhaldi. Ef upplýsingar um umfang samkeppnisrekstrar lágu ekki fyrir var farið fram á að það yrði áætlað.

Spurt var hvar starfsemin væri á landinu og hvort samkeppni væri staðbundin. Svarendur mátu sjálfir hvaða hluti starfseminnar væri í samkeppni og því verður ekki komst hjá ósamræmi í svörum. Ekki svöruðu heldur allir sem spurðir voru, þó að ýtt hafi verið á eftir svörum. Því er nokkurt sjálfval í svörum.

Í ljósi framangreindra álitamála og skorts á samræmi í svörum voru öll svör rýnd. Oft kom upp grunur um að misskilningur hefði orðið um veltu eða að veltutölur hefðu verið settar í ranga dálka. Einnig vantaði oft upplýsingar um heildarveltu. Stundum passaði atvinnuvegaskráning ekki og fyrir kom að staðhæfingar svarenda um samkeppni þóttu ekki standast í ljósi starfseminnar. Heildarvelta var því borin saman við ársreikninga þegar hægt var og atvinnuveganúmer endurskoðuð eftir atvikum. Stundum var haft samband við svarendur og meiri upplýsinga óskað.

Hagfræðistofnun fékk ekki tæmandi lista um viðtakendur og þurfti því að áætla svörin.

Misjafnt var hversu vel sveitarfélög og stofnanir þeirra sinntu könnuninni. Besta svörin var frá sveitarfélögum á Norðurlandi eystra, en verst frá Vesturlandi og Vestfjörðum. Góð svör bárust frá Reykjavíkurborg og það ræður mestu um að upplýsingarnar ná til sveitarfélaga þar sem meirihluti landsmanna á heima. Hjá ríkisstofnunum fengust greiðust svör frá stofnunum samgönguráðuneytisins.

Tafla 6. Svör bárust frá sveitarfélögum þar sem meirihluti landsmanna býr.

	Fjöldi sveitarfélaga				Íbúafjöldi			
	Fjöldi		Prósent		Fólksfjöldi		Prósent	
Bárust svör?	Já	Nei	Já	Nei	Já	Nei	Já	Nei
Heild	24	48	33	67	205.320	143.130	59	41
Höfuðborgarsvæðið	2	5	29	71	141.750	80.734	64	36
Landsbyggðin	22	43	34	66	63.570	62.396	51	49
Vesturland	2	9	18	82	2.201	15.080	13	87
Vestfirðir	3	5	38	52	562	5.408	9	91
Norðurland vestra	2	4	33	67	4.048	1.954	67	33
Norðurland eystra	8	6	57	43	28.377	3.269	90	10
Austurland	2	5	29	71	4.202	6.283	40	60
Suðurland	3	12	20	80	5.107	23.705	18	82
Suðurnes	2	2	50	50	19.073	6.697	74	26

Tafla 7. Miklu munar á svörum ríkisstofnana eftir ráðuneytum.

	Fjöldi ríkisstofnana				Vegið eftir veltu			
	Fjöldi		Prósent		Velta (milljónir króna)		Prósent	
Bárust svör?	Já	Nei	Já	Nei	Já	Nei	Já	Nei
Heild	35	151	19	81	195.687	777.512	25	75
Æðsta yfirstjórn	0	2	0	100	0	1.025	0	100
Atvinnu- og nýsköpunaráðuneyti	7	3	70	30	9.312	2.175	81	19
Dómsmálaráðuneyti	0	40	0	100	0	40.823	0	100
Félags- og heilbrigðismálaráðuneyti	0	27	0	100	0	385.882	0	100
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	9	19	32	68	126.026	106.435	54	46
Forsætisráðuneyti	0	6	0	100	0	2.702	0	100
Menntamálaráðuneyti	13	39	25	75	35.148	29.149	55	45
Samgönguráðuneyti	6	1	86	14	24.960	713	97	3
Umhverfisaráðuneyti	0	13	0	100	0	11.522	0	100
Utanríkisráðuneyti	0	1	0	100	0	1.640	0	100

4.1 Langmest keppt við einkafyrirtæki

Forsvarsmenn opinberra fyrirtækja telja sig miklu oftari keppa við einkafyrirtæki en önnur opinber fyrirtæki. Þeim fjölgar heldur sem keppa við einkafyrirtæki og þeim fækkar sem ekki keppa við neinn. Árið 2008 kepptu 62% svarenda við einkafyrirtæki en 66% 2018. Árið 2018 kepptu 20% við önnur opinber fyrirtæki. Af forsvarsmönnum opinberra stofnana sem svöruðu spurningum ráðuneytisins töldu 66% sig hafa átt í einhverri samkeppni árið 2008 en 70% 2018. Svörunin er ófullkomin og því þarf að taka niðurstöðum með fyrirvara, en þeir sem svöruðu á annað borð gáfu svör fyrir öll árin. Athugið að námundað er að heilum prósentum og er því ekki víst að summan sé alltaf 100.

Tafla 8. Meira um að fyrirtæki ríkis og sveitarfélaga keppi við einkafyrirtæki en önnur opinber fyrirtæki. Prósent af öllum svörum.

		2008			2015			2018		
		Keppt við opinber			Keppt við opinber			Keppt við opinber		
		Já	Nei	Óvíst	Já	Nei	Óvíst	Já	Nei	Óvíst
Keppt við einka	Já	17	40	5	16	44	5	16	45	5
	Nei	3	34	0	3	30	0	3	29	0
	Óvíst	1	1	0	1	1	1	1	1	0

Tafla 9. Fyrirtækjum í samkeppni við einkafyrirtæki fjölgar. Prósent af öllum svörum.

	Keppt við önnur opinber fyrirtæki			Keppt við einkafyrirtæki			Hvort tveggja		Hvorugt		Annað hvort	
	Já	Nei	Óvíst	Já	Nei	Óvíst	Já	Nei	Já	Nei	Já	Nei
2008	20	74	5	62	37	2	18	82	34	66	66	34
2015	20	75	5	64	33	3	17	83	31	69	69	31
2018	20	75	5	66	32	2	17	83	29	71	71	29

Meira er um að fyrirtæki sveitarfélaga keppi við einkafyrirtæki en að ríkisfyrirtæki standi í slíkri samkeppni. Aftur á móti er algengara að ríkisfyrirtæki keppi við önnur opinber fyrirtæki en að fyrirtæki sveitarfélaga geri það.

Tafla 10. Fyrirtæki á vegum sveitarfélaga fremur í samkeppni. Ríkisfyrirtæki keppa síður við einkafyrirtæki. Prósent af öllum svörum.

Samkeppni?	Ríkisfyrirtækjum			Fyrirtækjum sveitarfélaga		
	Já	Nei	Óvíst	Já	Nei	Óvíst
Við eitthvert fyrirtæki						
2008	57	43	0	70	30	0
2015	60	40	0	76	24	0
2018	60	40	0	76	24	0
Við einkafyrirtæki						
2008	45	52	2	70	29	0
2015	48	48	4	72	26	2
2018	48	48	4	75	24	1
Við opinber fyrirtæki						
2008	36	59	4	12	82	6
2015	38	58	4	11	83	6
2018	38	58	4	12	83	5

Á höfuðborgarsvæðinu er meira um að menn telji sig keppa við einkafyrirtæki en á landsbyggðinni, en hlutfallið er áþekkt þegar kemur að samkeppni við önnur opinber fyrirtæki.

Á landsbyggðinni virðist þeim fjölga sem keppa við einkafyrirtæki.

Tafla 11. Mun meira um að opinber fyrirtæki á höfuðborgarsvæðinu eigi í samkeppni.

Samkeppni?	Höfuðborgarsvæði			Landsbyggð			Samtals		
	Já	Nei	Óvíst	Já	Nei	Óvíst	Já	Nei	Óvíst
Við eitthvert fyrirtæki									
2008	88	12	0	39	61	0	57	43	0
2015	90	10	0	42	56	2	62	38	0
2018	90	10	0	48	52	0	62	38	0
Keppt við einkafyrirtæki									
2008	84	14	1	34	64	2	57	43	0
2015	86	13	1	36	59	5	62	38	0
2018	86	13	1	41	56	3	62	38	0
Keppt við opinber fyrirtæki									
2008	79	14	7	73	25	2	43	43	14
2015	81	13	6	71	25	3	50	38	12
2018	81	13	6	72	26	2	50	38	12

Þótt nokkru muni á hlutfalli opinberra stofnana og fyrirtækja í samkeppnisrekstri eftir atvinnugreinabálkum (ÍSAT2008) er nokkuð um það í langflestum atvinnugreinum að opinber fyrirtæki keppi við önnur fyrirtæki og víðast virðist meira en helmingur opinberra fyrirtækja sem svara vera í samkeppnisrekstri.

**Tafla 12. Í flestum atvinnugreinum keppa opinber fyrirtæki við önnur fyrirtæki.
Prósent af öllum svörum.**

	Samkeppni?	2008		2015			2018	
		Já	Nei	Já	Nei	Óvíst	Já	Nei
C	Framleiðsla	100	0	100	0		100	0
D	Orku- og hitaveitur	44	56	44	56		44	56
E	Úrgangur og fráveitur	0	100	0	100		0	100
F	Mannvirkjagerð	100	0	100	0		100	0
G	Smásala og heildsala	0	100	0	0	100	100	0
H	Flutningar og geymsla	50	50	50	50		50	50
I	Gististaðir, veitingarekstur	100	0	100	0		100	0
J	Upplýsingar og fjarskipti	80	20	80	20		80	20
K	Fjármál	67	33	75	25		75	25
L	Fasteignaviðskipti	60	40	60	40		60	40
M	Sérfræðileg, vísindaleg og tæknileg starfsemi	86	14	100	0		100	0
N	Leigustarfsemi o.fl.	100	0	100	0		100	0
O	Opinber stjórnýsla	45	55	47	53		47	53
P	Fræðslustarfsemi	60	40	57	43		57	43
Q	Heilbrigðis- og félagsþjónusta	86	14	88	12		88	12
R	Menningar-, íþróttar- og tómstundastarfsemi	85	15	88	12		91	9
S	Félagasamtök	0	0	0	100		0	100

Tafla 13. Í flestum atvinnugreinum keppir minnihluti opinberra fyrirtækja við önnur opinber fyrirtæki. Prósent.

		Samkeppni við önnur opinber fyrirtæki								
		2008			2015			2018		
		Já	Nei	Óv.	Já	Nei	Óv.	Já	Nei	Óv.
C	Framleiðsla	0	100	0	0	100	0	0	100	0
D	Orku- og hitaveitur	33	56	11	33	56	11	33	56	11
E	Úrgangur og fráveitur	0	100	0	0	100	0	0	100	0
F	Mannvirkjagerð	50	50	0	50	50	0	50	50	0
G	Smásala og heildsala	0	100	0	0	0	100	0	100	0
H	Flutningar og geymsla	33	50	17	33	50	17	33	50	17
I	Gististaðir, veitingarekstur	33	67	0	40	60	0	43	57	0
J	Upplýsingar og fjarskipti	0	80	20	0	80	20	0	80	20
K	Fjármál	67	33	0	75	25	0	75	25	0
L	Fasteignaviðskipti	40	60	0	40	60	0	40	60	0
M	Sérfræðileg, vísindaleg og tæknileg starfsemi	29	57	14	29	57	14	29	57	14
N	Leigustarfsemi o.fl.	0	40	60	0	40	60	0	40	60
O	Opinber stjórnsýsla	3	97	0	3	97	0	3	97	0
P	Fræðslustarfsemi	35	65	0	33	67	0	33	67	0
Q	Heilbrigðis- og félagsþjónusta	14	86	0	12	88	0	12	88	0
R	Menningar-, íþrótt- og tómstundastarfsemi	19	81	0	15	85	0	15	85	0
S	Félagasamtök	0	100	0	0	100	0	0	100	0

Tafla 14. Í flestum atvinnugreinum keppa flest opinber fyrirtæki við einkafyrirtæki.

		2008		2015			2018	
		Já	Nei	Já	Nei	Óv.	Já	Nei
C	Framleiðsla	100	0	100	0		100	0
D	Orku- og hitaveitur	44	56	44	56		44	56
E	Úrgangur og fráveitur	0	100	0	100		0	100
F	Mannvirkjagerð	100	0	100	0		100	0
G	Smásala og heildsala	0	100	0	0	100	100	0
H	Flutningar og geymsla	50	50	50	50		50	50
I	Gististaðir, veitingarekstur	100	0	100	0		100	0
J	Upplýsingar og fjarskipti	80	20	80	20		80	20
K	Fjármál	67	33	75	25		75	27
L	Fasteignaviðskipti	60	40	60	40		60	40
M	Sérfræðileg, vísindaleg og tæknileg starfsemi	86	14	100	0		100	0
N	Leigustarfsemi o.fl.	100	0	100	0		100	0
O	Opinber stjórnsýsla	45	55	47	53		47	53
P	Fræðslustarfsemi	60	40	57	43		57	43
Q	Heilbrigðis- og félagsþjónusta	86	14	88	12		88	12
R	Menningar-, íþrótt- og tómstundastarfsemi	85	15	88	12		91	9
S	Félagasamtök	0	100	0	0		0	100

4.2 Hlutfall veltu opinberra fyrirtækja í samkeppnisrekstri minnkar

Rúmlega 40% af veltu allra opinberra fyrirtækja, sem svör bárust frá, eru á samkeppnismarkaði, en áður kom fram að um 70% af öllum svarendum kváðust eiga í samkeppni. Opinber fyrirtæki sem ekki eiga í neinni samkeppni virðast því að jafnaði vera stærri en hin. Hlutfall veltu sem er á samkeppnismarkaði fer heldur lækkandi. Þeim athugunum er sleppt þar sem annað hvort vantar upplýsingar um veltu á samkeppnismörkuðum eða heildarveltu.

Tafla 15. Hlutfall veltu á samkeppnismarkaði lækkar.

	2008	2015	2018
Allir	45	45	42
Allir nema bankarnir	37	33	31

Hlutfall veltu á samkeppnismarkaði af heildarveltu í upplýsingum og fjarskiptum (bálki J) virðist hækka með tímanum. Það stafar af því að tekjur Gagnaveitu Reykjavíkur og Farice aukast og þær eru allar skilgreindar á samkeppnismarkaði. Þá eykst samkeppni í bálki M, sérfræðilegri, vísindalegri og tæknilegri starfsemi.

Tafla 16. Hlutfall veltu í samkeppni er hátt hjá opinberum fyrirtækjum á fjármálamarkaði og orkumarkaði. Hlutfallið hækkar í fjarskiptum og sérfræðipjónustu.

Bálk.	Skýring	Allir			
		2008	2015	2018	
C	Framleiðsla	100	100	100	Malbikunarstöðin Höfði
D	Orku- og hitaveitur	86	86	85	Rafmagnsframleiðendur
F	Mannvirkjagerð	1	7	1	Vegagerðin og Þjónustumiðstöð Skútustaðahrepps
H	Flutningar og geymsla	37	42	41	Faxaflóahafnir, höfnin í Stykkishólmi og bílastæðahús
I	Gististaður og veitingarekstur	2	4	3	Nokkrir gististaðir
J	Upplýsingar og fjarskipti	36	39	45	Ríkisútvarpið, Gagnaveitan, Farice og Fjarskiptafélag Skagabyggðar
K	Fjármál	100	100	100	Bankarnir og Sparisjóður Austurlands
M	Sérfræðileg, vísindaleg og tæknileg starfsemi	5	18	29	Hagfræðistofnun, Nýsköpunarmiðstöð og Háskólinn á Akureyri
N	Leigustarfsemi o.fl.	2	2	2	Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkur, Norðurþing og Skagafjörður.
O	Opinber stjórnsýsla	1	1	1	Margir
P	Fræðslustarfsemi	16	15	15	Margir
Q	Heilbrigðis- og félagsþjónusta	11	9	12	Margir
R	Menningar-, íþrótt- og tómstundastarfsemi	13	11	12	Margir

4.3 Fyrirtæki ríkis og sveitarfélaga eru sterk á sínum mörkuðum

Fyrir nokkrum áratugum máttu fyrirtæki í eigu ríkis eða sveitarfélaga ein bera út póst, senda út sjónvarps- eða útvarpsefni og selja rafmagn, en nú keppa fyrirtæki í opinberri eigu og einkaeigu á öllum þessum mörkuðum. Þó að nokkuð sé um liðið síðan samkeppni hófst er staða gömlu sérleyfishafanna enn sterk, samkvæmt greiningu Samkeppniseftirlitsins. Íslandspóstur var með 55-60% tekna af dreifingu tímarita og fjölpósti árið 2018, en þá voru tveir áratugir síðan slakað var á einkarétti hans til pótsendinga. Vorið 2020 hætti fyrirtækið reyndar að dreifa fjölpósti á höfuðborgarsvæðinu og næsta nágrenni þess. Í fréttatilkynningu kemur fram að fjölpóstur hafi dregist mikið saman undanfarin ár og þar sem almennum bréfum hafi fækkað mikið séu samlegðaráhrif af dreifingu bréfa og fjölpósts minni en áður (Pósturinn, 2020).

Tafla 17. Opinber fyrirtæki eru enn sterk á sínum mörkuðum

a. Póstþjónusta

Tímarit	2015	2016	2017	2018
Póstdreifing	[45-50]%	[30-35]%	[25-30]%	[30-35]%
Íslandspóstur	[45-50]%	[50-55]%	[55-60]%	[55-60]%
Árvakur	[5-10]%	[15-20]%	[15-20]%	[10-15]%
Samtals	100 %	100 %	100 %	100 %

b. Sala á auglýsingum í útvarpi og sjónvarpi

Útvarpsauglýsingar	2014	2015	2016
365	[50-55]%	[45-50]%	[50-55]%
Ríkisútvarp	[40-45]%	[40-45]%	[40-45]%
Síminn	[0-5]%	[5-10]%	[0-5]%
Útvarp Saga	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
247 ehf, Flass, Kiss o.fl.	-	-	[0-5]%
Sjónvarpsauglýsingar	2014	2015	2016
365	[30-35]%	[30-35]%	[25-30]%
Ríkisútvarp	[50-55]%	[45-50]%	[45-50]%
Síminn	[10-15]%	[10-15]%	[15-20]%
N4	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Hringbraut	-	[0-5]%	[0-5]%
ÍNN	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Víkurfrettir	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Erlendar veitur	-	[0-5]%	[0-5]%

c. Smásala á rafmagni

	2018	2019
Orkusalan	[30-35]%	[30-35]%
Orka náttúrunnar	[30-35]%	[30-35]%
HS Orka	[20-25]%	[20-25]%
Orkubú Vestfjarða	[5-10]%	[5-10]%
Fallorka	[0-5]%	[0-5]%
Landsvirkjun	[0-5]%	[0-5]%
Rafveita Reyðarfjarðar	[0-5]%	[0-5]%
Íslensk Orkumiðlun	[0-5]%	[5-10]%
Orka heimilanna	[0-5]%	[0-5]%
Samtals	100 %	100 %

Heimild: Samkeppniseftirlitið, tölvupóstur 2020.
Markaðshlutdeild er sýnd á bilum vegna trúnaðar.

Ríkisútvarpið var með 40-50% af tekjum af auglýsingum í útvarpi og sjónvarpi árið 2016 og hafði hlutdeild þess í sjónvarpsauglýsingum heldur minnkað frá 2014. Þá voru liðnir þrjú áratugir frá því að einkaréttur þess til útsendinga féll niður.

Markaður með rafmagn á Íslandi er tvískiptur. Annars vegar kaupa *stórnotendur* rafmagn beint af framleiðendum, án aðkomu dreifiveitna og smásala. Landsvirkjun gnæfir yfir aðra framleiðendur á stórnotendamarkaði með 78% framleiðslunnar árið 2018, eins fram kemur í töflu 18. Ekki er samt hægt að tala um einkasölu eða fákeppnismarkað, því að keppt er um viðskipti stórnotenda við framleiðendur í útlöndum. Á *almennum markaði* kaupa heimili og lítil og meðalstór fyrirtæki rafmagn af smásölum. Um það bil fimmtán ár eru síðan samkeppni hófst á smásölumarkaði með rafmagn, en enn eru allir stærstu smásalarnir á hendi ríkis eða sveitarfélaga, að einum undanskildum. Ríkið á Orkubú Vestfjarða, Reykjavíkurborg, Akranesbær og Borgarbyggð eiga Orku náttúrunnar, Orkusalan er dótturfélag RARIK sem er í eigu ríkisins og Fallorka er dótturfélag Norðurorku sem nokkur sveitarfélög á Norðurlandi eiga. Stærsti smásalinn í einkaeigu, HS-Orka, var með 20-25% hlutdeild í smásölumarkaðinum árið 2019 eins og sjá má í töflu 17 hér að framan.

Tafla 18. Landsvirkjun hefur bæði yfirburði á almennum markaði og hjá stórnotendum, en hlutur hennar er stærri á stórnotendamarkaði. Prósent af framleiðslu í GWst.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Á almennum markaði	61	60	58	59	58	60	60	59	61
Á stórnotendamarkaði	79	78	76	76	75	78	78	77	78

Heimildir: Ársreikningar Landsvirkjunar, Seðlabankinn, Orkustofnun.

Landsvirkjun framleiðir um 60% alls rafmagns sem selt er á almennum markaði hér á landi, eins og sjá má í töflu 18, og hún er eina fyrirtækið sem selur rafmagn í heildsölu, sem nokkru nemur. Styrkur hennar felst meðal annars í því að hún á allar stórar vatnsaflsvirkjanir hér á landi og leggur þar með til langmestan hluta toppaflsins – þess afls sem gripið er til þegar mest er notað af rafmagni (Jónas Hallgrímsson, Sigurður Jóhannesson, 2018, bls. 4, 12). Fyrir nokkrum árum kom fram í skýrslum um rafmagnsmarkaðinn að framleiðendur íhuguðu að selja stórnotendum rafmagn, sem nú fer á almennan markað (MIT, 2017, bls. 8, Copenhagen Economics, 2017, bls. 10-11). Þessar ráðagerðir breyttu engu um heildsöluverð Landsvirkjunar og var „óbeinum þrýstingi frá stjórnámálönnum“ kennt um það (Copenhagen Economics, bls. 11). Í janúar 2020 ákváðu stjórnendur álversins í Straumsvík að draga úr rafmagnskaupum sínum af Landsvirkjun um 15% á árinu, eins og því er heimilt samkvæmt samningum. Samdrátturinn nemur 3,5% af framleiðslu Landsvirkjunar („Raforkan verður ekki nýtt í annað

á meðan“, 2020). Jafnframt kom fram í tilkynningu frá álverinu að endurskoða ætti starfsemi þess og til greina kæmi að loka því („Rio Tinto íhugar að loka álverinu í Straumsvík“, 2020). Í lok júní var síðan tilkynnt að kísilveri PCC á Bakka yrði lokað um tíma („PCC á Bakka lokað tímabundið“, 2020). Þegar álverið í Straumsvík dró úr kaupum sínum sagði Hörður Arnarson, forstjóri Landsvirkjunar, að rafmagnið yrði ekki nýtt í annað, því að álverið gæti hvenær sem er óskað eftir því að byrja aftur að kaupa það („Raforkan verður ekki nýtt í annað á meðan“, 2020). Svipað gæti átt við um rafmagnssölu til PCC. En ekki er einfalt að breyta framleiðslu álvers án fyrirvara, hvað þá að setja kísilver í gang. Á samkeppnismarkaði hefði það bæði verið hagur seljanda og kaupanda að hliðra samningum til, þannig að rafmagnið nýttist öðrum á meðan ekki var útlit fyrir að stórnotendurnir notuðu það. En verð hefði sennilega lækkað mikið á markaði með rafmagn frá degi til dags og fyrirtæki í yfirburðastöðu á markaði, eins og Landsvirkjun, hagnast ekki á því. Frá sjónarhóli samfélagsins er hins vegar mikilvægt að framboð og eftirspurn endurspeglar í verði. Verðlækkun verður til þess að meira er notað af því sem nóg er af. Minna fer til spillis en ella. Þá er skortur á rafmagn að jafnaði miklu skaðlegri en verðhækkunir. Landsnet hefur í nokkur ár skoðað forsendur þess að stofna skyndimarkað með rafmagn í heildsölu (Landsnet, 2020), en ekki hefur orðið af því, enda flækir það málin að aðeins er einn stór heildsali á markaðinum. Starfshópur um orkuöryggi á heildsölumarkaði, sem skilaði álitum fyrir skömmu, leggur til að unnið sé að því að fjölga þeim sem selja rafmagn á heildsölumarkaði (Atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið, 2020). Til þess eru ýmsar leiðir, en ein, sem stundum er nefnd, er að skipta stærsta framleiðandanum upp í nokkrar einingar. Fyrir fáum árum sagði Ásgeir Margeirsson, forstjóri HS Orku, að skipta þyrfti Landsvirkjun upp ef skapa ætti virkan smásölumarkað með rafmagn hér á landi. Einingarnar ættu ekki allar að vera í ríkiseigu („Skipta þurfi upp Landsvirkjun“, 2018). Orð hans um eignarhaldið má kannski setja í samhengi við orð um þrýsting frá stjórnámálamönnum um verð, sem vitnað var til hér að framan. Áður hafði Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, lagt til að Landsvirkjun seldi eina eða fleiri virkjanir, bæði til þess að jafna samkeppnisstöðu á rafmagnsmarkaði og til þess að draga úr áhættu skattgreiðenda af virkjunum fyrir stórnotendur (OECD, 2008, bls. 17). Hagfræðingarnir Gunnar Haraldsson og Magnús Árni Skúlason mæla gegn uppskiptingu Landsvirkjunar. Þeir telja meðal ókostanna hærri fjármagnskostnað hjá minni fyrirtækjum, skerta stærðarhagkvæmni og aukinn kostnað við stjórn og annan rekstur. Þá mundi samningsstaða gagnvart erlendum stórkaupendum að líkindum versna ef Landsvirkjun yrði skipt upp. Stórnotendur kaupi 80% af framleiðslu fyrirtækisins og því komi ábati af meiri samkeppni á íslenskum rafmagnsmarkaði að mestu leyti í þeirra hlut (Gunnar Haraldsson, Magnús Árni Skúlason, 2019, 6. kafli). Rannsókn á gögnum frá meira en 10.000 fyrirtækjum í

80 löndum frá upphafi aldarinnar bendir til þess að stærð fyrirtækja, aldur og eignarhald ráði nokkru um lánskjör þeirra og aðgengi að lánum (Beck, Demirgüç-Kunt, Laeven og Maksimovic, 2004). Ekki er ólíklegt að Landsvirkjun njóti bæði stærðar og eignarhalds við lánsfjáröflun, þó að ekki sé formleg ríkisábyrgð á nýjum lánum fyrirtækisins. Hitt er vafamál hvort góð lánskjör af þessum sökum eru ávinningur fyrir samfélagið. Stórt fyrirtæki greiðir kannski lægri vexti en lítið af jafnstóru láni, en á móti leggur það fleiri eignir að veði fyrir skuldum. Óbein ábyrgð skattgreiðenda á lánum er ekki heldur ókeypis fyrir þá.

Statkraft í Noregi og Vattenfall í Svíþjóð eru rafmagnsframleiðendur í ríkiseigu líkt og Landsvirkjun. Statkraft framleiðir ríflega 87% rafmagnsins með vatnsafla, en Vattenfall nýtir fjölbreyttari orkugjafa þar sem kjarnorka, gas og kol leika stórt hlutverk. Vattenfall framleiðir nokkurt rafmagn utan Svíþjóðar og bæði Statkraft og Vattenfall flytja út rafmagn. Eins og sjá má í töflu 19 framleiðir Landsvirkjun mun minna rafmagn en Statkraft og Vattenfall, en fyrirtækið er með mun stærri hlutdeild á sínum markaði. Markaðshlutdeild Landsvirkjunar er hér talin hlutur fyrirtækisins í innlendri framleiðslu, en eins og áður kom fram keppir fyrirtækið á alþjóðamarkaði um viðskipti stórnotenda. Þá sýnir taflan hlutdeild Statkraft og Vattenfall á samnorraenum rafmagnsmarkaði (Nord Pool), sem einkum þjónar Noregi, Danmörku, Svíþjóð, Finnlandi og Eystrasaltslöndunum.

Tafla 19. Landsvirkjun framleiðir minna rafmagn en Statkraft og Vattenfall 2019, en systurfyrirtækin hafa minni hlutdeild á sínum markaði.

	Framleitt rafmagn [TWst]	Hlutdeild á markaði [%]
Landsvirkjun	14,0	72,0
Statkraft	61,1	12,4
Vattenfall	89,2*	18,1

Heimildir: Landsvirkjun (2020), Orkustofnun (2020b), Statkraft (á.á.), Statkraft (2018), Statkraft (2020)); Ársskýrsla Vattenfall (2018), Vattenfall (2020) og Nord Pool (2020).

* Þar af 35,8 TWst með vatnsafla.

Tafla 20 hér á eftir sýnir hlutdeild stærstu fyrirtækja í framleiðslu í atvinnugreinum sem hér hafa verið skoðaðar – og nokkrum í viðbót til samanburðar. Rétt er að hafa í huga að fyrirtæki í einni atvinnugrein geta starfað á fleiri en einum markaði. Fyrirtæki sem meðhöndla úrgang þjóna til dæmis oftast aðeins nánasta umhverfi sínu. Þá þjónar rafmagnsframleiðsla að minnsta kosti tveim mörkuðum, eins og áður kom fram. En taflan veitir vísbendingu um það hvað samkeppni er hörð í hverri grein og hvort hún fer vaxandi eða minnkandi. Í rafmagnsframleiðslu, póstburði og útvarps og sjónvarpsrekstri er stærsta fyrirtækið með yfir helming

framleiðslunnar og tvö stærstu fyrirtækin með 70-90%. Í öllum þessum greinum minnkar hlutur tveggja stærstu fyrirtækjanna heldur frá 2010 til 2018 (til 2014 í útvarps- og sjónvarpsrekstri, en traustar tölur ná ekki lengra). Hlutdeild stærstu fyrirtækjanna er minni í meðhöndlun úrgangs, en hlutur þeirra fer vaxandi.

Tafla 20. Stærstu fyrirtæki halda hlutdeild sinni í tekjum af meðhöndlun sorps, rafmagnsframleiðslu, póstflutningum og sjónvarpsútsendingum.

Ár	Markaður	Hlutdeild stærsta fyrirtækis	Hlutdeild tveggja stærstu	Andhverf Herfindahl-vísitala
2010	Meðhöndlun úrgangs og endurnýting efnis	26	42	7,3
2014		34	56	5,4
2018		42	58	4,4
2010	Rafmagnsframleiðsla	50	83	2,7
2014		56	74	2,8
2018		52	71	3,1
2010	Póst- og boðbera-þjónusta	61	76	2,4
2014		60	74	2,6
2018		57	73	2,8
2010	Útvarp og sjónvarp, dagskrárgerð	55	87	2,4
2014		55	84	2,5
2010	Bygging íbúðar- og atvinnuhúsnæðis	20	33	15,9
2014		11	17	40,3
2018		6	11	68,0
2010	Fjarskipti	41	64	4,2
2014		40	60	4,4
2018		32	62	4,5
2010	Leiga á vélknúnum ökutækjum	51	64	3,4
2014		40	53	4,8
2018		18	31	13,5
2010	Lyfjaverslun	39	71	3,7
2014		39	67	4,0
2018		37	67	4,2
2010	Stórmarkaðir & matvöruverslun	34	53	5,1
2014		46	62	3,8
2018		38	54	4,9

Heimild: Hagstofa Íslands, sérvinnsla.

Herfindahl-vísitala er summa markaðshlutdeildar allra fyrirtækja á markaði í öðru veldi. Sú gerð vísitölunnar sem hér er stuðst við er sett fram sem hlutfall (frá núlli og upp í einn). Ef horft er á markað með tveim jafnstórum fyrirtækjum verður hún $\frac{1}{2}$ og fyrir n jafnstór fyrirtæki verður hún $\frac{1}{n}$. Tafla 20 sýnir andhverfa Herfindahls-vísitölu – með öðrum orðum hve mörg jafnstór fyrirtæki þyrfti til þess að fá sama gildi og mælist á hverjum markaði. Árið 2010 hefði þurft rúmlega 7 jafnstór fyrirtæki til þess að fá Herfindahl-vísitöluna sem mældist í meðhöndlun

úrgangs en árið 2018 fækkar þeim í 4-5. Í rafmagnsframleiðslu, pósthjónustu og útvarps- og sjónvarpsrekstri jafngildir Herfindahl-vísitalan aðeins 2-3 jafnstórum fyrirtækjum. Í rafmagnsframleiðslu og pósthjónustu hækkar talan heldur – þar er samkeppni að aukast. Allir samkeppnismælikvarðar ráðast meðal annars af því hvernig markaðurinn er skilgreindur. Ef markaðurinn minnkar lækkar talan að öðru jöfnu. Þá skiptir hlutdeild einstakra fyrirtækja í framleiðslunni ekki aðeins máli, heldur líka hvort ný fyrirtæki eiga auðvelt með að komast inn á markaðinn. Þess konar aðhald mælir vísitalan ekki.

Til samanburðar eru í töflu 20 skoðaðar fimm atvinnugreinar sem eru „venjulegar“, að því leyti að þar eru fyrst og fremst einkafyrirtæki.¹³ Þær eiga það sameiginlegt með öðrum greinum, sem skoðaðar eru í þessari skýrslu, að samkeppni frá innflutningi er lítil eða óbein. Allar eru á gamalgrónum samkeppnismörkuðum, nema símaþjónusta. Aðeins eru rúmir tveir áratugir síðan samkeppni hófst þar og raunar eru aðeins 15 ár síðan ríkið hvarf úr greininni. Herfindahl-vísitala og hlutdeild stærstu fyrirtækja árið 2018 benda til þess að fá fyrirtæki séu í þrem samanburðargreinum af fimm. Samkeppni virðist hafa eflst í byggingu íbúðarhúsnæðis og leigu á vélknúnum ökutækjum frá 2010 til 2018, en umsvif jukust mikið í báðum greinum á þessum árum.

Í atvinnugreinum þar sem ríki og sveitarfélög stunda rekstur eru stærstu fyrirtæki með meiri hlutdeild árið 2018 en í greinunum sem skoðaðar eru til samanburðar. Færri jafnstór fyrirtæki þarf til að fá Herfindahl-vísitöluna sem mælist í rafmagnsframleiðslu, pósthjónustu og útvarpsrekstri en í samanburðargreinunum. Freistandi er að draga þá ályktun að atvinnurekstur ríkis og sveitarfélaga ýti allajafna ekki undir samkeppni. Nokkru ræður kannski að stutt er síðan samkeppni hófst á mörkuðunum sem skoðaðir eru. Sums staðar kann hún að harðna með tímanum, en ef stærð fyrirtækja felur í sér samkeppnisforskot, er það ekki víst.

¹³Gagnaveita Reykjavíkur, dótturfélag Orkuveitunnar, er á fjarskiptamarkaði.

Rammi 3 Vaxandi samkeppni í rafmagnsframleiðslu í Bretlandi

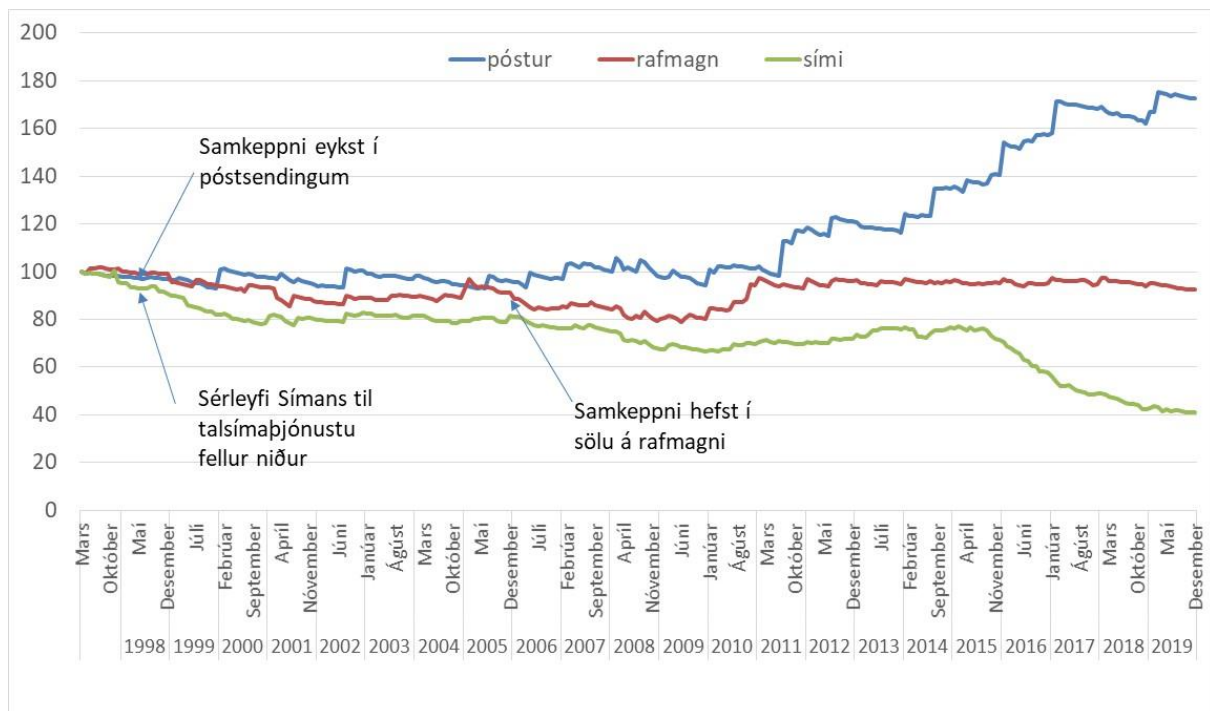
Árið 1989 samþykkti breska þingið lög sem greiddu götuna fyrir samkeppni í rafmagnsframleiðslu. *Central Electricity Generating Board*, sem sá Englandi og Wales fyrir rafmagn var skipt í fjögur fyrirtæki, sem framleiddu rafmagn, auk þess sem stofnað var sérstakt flutningsfyrirtæki, *National Grid*. Árið 1990 hófst samkeppni um rafmagnsframleiðslu til stórkaupenda, en frá 1998 gátu bresk heimili valið sér rafmagnsframleiðanda. Samkeppni fór vaxandi. Árið 1991 réðu þrír framleiðendur yfir 91% af afli til rafmagnsframleiðslu, en árið 2000 var hlutur þeirra kominn niður fyrir 50%. En árið 1998 taldi eftirlitsstofnun stjórnvalda að verð hefði ekki lækkað jafnmikið og búast mætti við í ljósi aukinnar samkeppni. Í kjölfarið var umgjörð markaðsins breytt. Í upphafi nýrrar aldar féll rafmagnsverð svo að um munaði, en vísbendingar eru um að þar hafi harðnandi samkeppni og fjárfestingar ráðið meira en breytt umhverfi. Samkeppni hefur haldið áfram að vaxa í breskri rafmagnsframleiðslu. Hlutar lítilla fyrirtækja í markaðinum fer vaxandi. Frá 2010 til 2018 jókst hlutdeild annarra en níu stærstu framleiðendanna úr 4% í tæp 18%.

Tafla: Hlutar stærstu rafmagnsframleiðenda í Bretlandi fer minnkandi

	Hlutar þriggja stærstu, %	Hlutar níu stærstu, %
2010	51	96
2014	47	90
2018	41	82

Heimildir: International Energy Agency, OECD, (2005), Department for Business, Energy and Industrial Strategy, Electricity Statistics, (2019).

4.4 Áhrif afnáms einokunar opinberra fyrirtækja á verð eru ekki alltaf augljós



Mynd 1. Af nám einkaleyfis fyrirtækja í eigu hins opinbera hefur ekki skýr áhrif á verð á pósthjónustu, rafmagni til almennings og símaþjónustu. Myndin sýnir verðvísitölu deilt með vísitölu neysluverðs (Hagstofa Íslands, 2020).

Árið 1998 minnkaði einkaleyfi Pósts og síma úr 2 kg pökkum og minna í 250 g. Sama ár var einkaréttur sama fyrirtækis til þess að reka talsímaþjónustu úr sögunni. Árið 2006 gat almenningur valið milli rafmagnsframleiðenda. Verð á símaþjónustu tók að lækka miðað við almennt neysluverð árið 1998 og það lækkaði töluvert árin á eftir, en þess ber að geta að tækniframfarir eru miklar í starfseminni og símaþjónusta hefur áratugum saman lækkað í verði miðað við almennt verðlag. Verð á pósthjónustu breyttist ekki mikið miðað við almennt verðlag fyrstu árin eftir að svigrúm jókst til samkeppni í greininni 1998, en upp úr 2010 tók það að hækka hröðum skrefum. Meginskýringin á verðhækkuninni er að bréfasendingum hefur fækkað mikið.

Aukin samkeppni hefur áhrif á fleira en verð. Þjónusta hefur einnig breyst, en ekki eru jafngóðar upplýsingar um hana.

Neysluverð á Íslandi er með því hæsta í Evrópu. Árið 2019 var það að jafnaði 54% yfir meðaltali Evrópusambandsins. Matur og drykkur er 40% dýrari hér en í meðaltali Evrópusambandsríkja, en meiri athygli vekur ef til vill að föt og skór eru líka 35-40% dýrari hér. En frá þessu eru undantekningar. Rafmagnsverð til heimila var 35% undir meðaltali Evrópusambandslanda seinni hluta árs 2019. Fyrir því geta verið margar ástæður. Ein er ódýrt opinbert fjármagn, sem

nýtt hefur verið til þess að byggja upp flest fyrirtæki á markaði með rafmagn og önnur er hagstæðar aðstæður af hendi náttúrunnar. Þriðja ástæðan gæti verið að íslensk orkufyrirtæki – sem flest eru í eigu hins opinbera – séu svona vel rekin. Þá eru fjarskipti álíka dýr og í meðaltali Evrópusambandsins. Hið opinbera hefur dregið sig með öllu út úr símarekstri, en í ljósleiðaraþjónustu keppa eitt einkarekið fyrirtæki og eitt í eigu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (Eurostat, 2020 a, b).

Rammi 4: Ræður samkeppni meira um skilvirkni en eignarhald?

Margar rannsóknir benda til þess að framleiðni sé meiri í einkafyrirtækjum en í fyrirtækjum ríkis og bæja og að einkafyrirtækin hagnist líka meira. En vísbendingar eru um að samkeppni og aðhald að rekstrinum skipti ekki minna máli en eignarhaldið. Þegar ákveðið er að selja fyrirtæki í opinberri eigu batnar afkoman. Skilvirkni eykst líka þegar þau keppa um verkefni við einkafyrirtæki.

Jakob (2017) rifjar upp rannsóknir þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að hagnaður og framleiðni séu að jafnaði meiri í einkafyrirtækjum en ríkisfyrirtækjum, en bendir á að erfitt sé að greina áhrif eignarhalds frá áhrifum regluverks og sérstakra aðstæðna á hverjum markaði. Hún skoðar 399 einkafyrirtæki og 111 fyrirtæki í opinberri eigu í 52 löndum. Öll fyrirtækin eru á samkeppnismarkaði. Hún beitir aðhvarfsgreiningu þar sem háða breytan er annars vegar arðsemi og hins vegar hagkvæmni. Hagkvæmni skilgreinir hún annars vegar sem sölutekjur á hvern starfsmann og hins vegar sem sölutekjur deilt með eign. Áhrif eignarhalds á arðsemi og hagkvæmni eru svo mæld með gervibreytu sem tekur gildið 1 ef eignarhald er opinbert, en annars 0. Gildi á stuðli við gervibreytuna er lágt og ýmist með formerki sem er stærra eða minna en núll. Gildið er líka ómarktækt á venjulega mælikvarða. Með öðrum orðum verður ekki lesið úr rannsókninni að eignarhald hafi marktæk áhrif á afkomu eða framleiðni á samkeppnismörkuðum.

Dewenter og Malatesta (2001) skoða 63 bandarísk fyrirtæki sem ríki eða bæir hafa selt. Horft er á nokkra afkomumælikvarða í nokkur ár fyrir sölu og nokkur ár á eftir. Niðurstaðan er að arðsemi fyrirtækja í opinberri eigu sé að jafnaði þó nokkru minni en arðsemi fyrirtækja í einkaeigu. Munurinn kom bæði fram í samanburði á einstökum breytum og í aðhvarfsgreiningu þar sem leiðrétt var fyrir stærð fyrirtækis, staðsetningu, atvinnugrein og hagsveiflu. Athugunin náði yfir 20 ár og þar með nokkrar hagsveiflur. En þegar rýnt er í gögnin kemur í ljós að arðsemin eykst í aðdraganda þess að fyrirtækin eru seld, þegar stjórnvöld endurskipuleggja reksturinn, en lítið eftir það. Einnig sýna niðurstöður að vinnuafslnotkun minnkar við sölu.

Ammons og Hill (1995) rifja upp að á árunum 1992 til 1995 hafi tekist að draga úr útgjöldum Indianapolis svo að um munaði með því að láta deildir borgarinnar bjóða á móti einkafyrirtækjum í meira en 50 tegundir þjónustu. Höfundar skoða fimm borgir í Bandaríkjunum og Kanada, sem buðu út sorphirðu á þennan hátt á undan öðrum. Gögn eru frá árunum 1981 til 1993. Þar sem samkeppni ríkti milli fyrirtækja í opinberri eigu og einkaeigu jókst kostnaður á mann í sorphirðu nokkru hægar en að jafnaði í Bandaríkjunum. Bæði opinber fyrirtæki og einkafyrirtæki lærðu af verklagi og venjum hinna. Oft og tíðum áttu opinberar stofnanir frumkvæði að nýjungum og einkafyrirtæki fylgdu á eftir. Kostnaður einkafyrirtækja var að jafnaði minni í upphafi, en munurinn minnkaði jafnt og þétt og í lok athugunartíma gátu opinber fyrirtæki sums staðar sinnt þjónustunni á ódýrari hátt. Afkastageta borgarfyrirtækja, mæld í tonnum af sorpi á hvern íbúa á dag, hafði annað hvort nálgast afkastagetu einkafyrirtækja eða farið fram úr henni.

Heimildir: Ammons og Hill (1995), Dewenter og Malatesta (2001) og Jakob (2017).

5. Stuðningur við ríkisfyrirtæki þrengir að keppinautum í einkaeign

Ríki og sveitarfélög styðja fyrirtæki á sínum vegum á ýmsan hátt, til dæmis:

- Með beinum fjárframlögum.
- Með beinum og óbeinum lánsábyrgðum.
- Með því að krefjast minni arðsemi en gengur og gerist.

Erfiðast er að segja til um hvort arðsemiskrafan er eðlileg. Efnahags- og framfararstofnunin, OECD, mælir með því að fyrirtæki í opinberri eigu setji sér arðsemismarkmið fyrir þann hluta starfseminnar sem er á samkeppnismörkuðum. Arðsemin sé miðuð við það sem tíðkast í fyrirtækjum í sömu grein. Ef fyrirtæki ríkis og sveitarfélaga þurfa ekki að skila jafnmiklum hagnaði og keppinautar þeirra og ef þau selja vöru undir kostnaðarverði raskast samkeppnisstaðan og skilvirkni í framleiðslunni getur minnkað (OECD, 2012a). Í yfirliti OECD frá 2018 kemur fram að í flestum löndum, sem skoðuð voru, sé ríkisfyrirtækjum sett markmið um arðsemi. Í sex löndum eru gefnar út leiðbeiningar um hvernig reikna eigi fjármagnskostnað og töluleg markmið sett fyrir einstakar atvinnugreinar. Þetta eru Eistland, Holland, Kasakstan, Litháen, Nýja-Sjáland og Svíþjóð (OECD, 2018). Hér á landi eru fyrirtækjum ríkis og sveitarfélaga sett afkomumarkmið í misskýrum orðum, en töluleg markmið tíðkast ekki. Í almennri eigandastefnu íslenska ríkisins fyrir hlutafélög og sameignarfélög frá 2012 er áhersla lögð á að félög í ríkiseigu skili eðlilegum arði í samræmi við áhættu og „tryggi viðhald tekjumyndandi eigna“. Einkum sé þetta mikilvægt þar sem fyrirtækin keppi við önnur (Fjármálaráðuneytið, 2012, bls. 6-7). Orðalagið er óljóst – erfitt er að segja til um hvaða arður er eðlilegur. Arðsemi fyrirtækja í eigu ríkis og sveitarfélaga hér á landi er ýmist meiri eða minni en að jafnaði í þeim greinum sem þau starfa í, eins og sjá má í töflu 21 hér á eftir. Samkeppni er á öllum mörkuðunum, sem þar eru skoðaðir – en ekki alltaf áköf. Í töflunni er horft á arðsemi alls fjár í rekstrinum, eiginfjár og lánsfjár. Heildararðsemi er mæld sem rekstrarhagnaður deilt með öllu fjármagni sem nýtist í rekstrinum, eiginfé og lánsfé. Þetta er ekki fullkominn afkomumælikvarði, fremur en aðrir sem eru í boði. Bókfært verðmæti eigna er til dæmis ekki alltaf jafnt markaðsverðmæti þeirra, þó að það eigi að vera það. Ekki er gerð leiðrétting vegna lausafjár, sem getur skilað vöxtum. Ekki er heldur leiðrétt vegna skattgreiðslna. En þessi mælikvarði hentar vel þegar eigendur bera nokkra ábyrgð á skuldum fyrirtækja sinna, eins og algengt er að ríki og sveitarfélög geri. Bakábyrgð eigenda verður til þess að vextir af lánum eru lægri en ella – og arðsemi eiginfjár meiri. Arðsemi eiginfjár opinberra fyrirtækja er því sjaldnast sambærileg við það sem gerist á almennum markaði. En bakábyrgðin breytir engu um

heildararðsemina. Í töflu 23 hér á eftir er horft á arðsemi eiginfjár í bankakerfinu, því að þar er erfitt að reikna heildararðsemi.

Það kann að þykja ósanngjarnt að bera saman arðsemi einkafyrirtækja og félaga í eigu hins opinbera, sem ekki eru rekin í ágóðaskyni. En hugmyndin með samkeppnishlutleysi er að allur kostnaður sé uppi á borðinu á samkeppnismörkuðum, þar á meðal fjármagnskostnaður. Besti mælikvarðinn á hann er oftast nær afkoma einkafyrirtækja í hverri atvinnugrein. Einstök ár er hún betri eða verri en nemur eðlilegum kostnaði við fjármagn, en ef samkeppnin er virk má gera ráð fyrir að hún sé að jafnaði nokkuð nálægt honum á nokkurra ára tímabili. En auðvitað geta verið frávik frá því.

Heildararðsemi Ríkisútvarpsins var að meðaltali tæp 7% á árunum 2008 til 2018, eða heldur meiri en að jafnaði í útvarps- sjónvarpsútsendingum og dagskrárgerð hér á landi. Greiðslur úr ríkissjóði (tekjur af almannajónustu) eru ríflega 60% af tekjum Ríkisútvarpsins á árunum 2008-2018, tekjur af lóðasölu eru 3%, en sá þriðjungur sem þá er eftir af tekjunum er aðallega af auglýsingum og kostun dagskrár. Eiginfé Ríkisútvarpsins var lengi lítið og iðulega var tap á rekstri þess eftir skatta, en fjárhagurinn batnaði eftir að fyrirtækið fékk að selja byggingarrétt á lóð þess á árunum 2016-2018. Í lok árs 2018 var eiginfé fyrirtækisins 2,2 milljarðar króna, eða 29% af heildareignum. Tekjur af lóðarsölu árin á undan voru 1,7 milljarðar, eða lunginn af eiginfénu. Eftir ábendingu frá EFTA var skilið milli gjalda og tekna í samkeppnisstarfsemi og almannajónustu í reikningum fyrirtækisins frá hausti 2014 (EFTA, 2011). Samkvæmt ársreikningi eru tekjur Ríkisútvarpsins af samkeppnisrekstri 2,4 milljarðar króna 2018, og munar mestu að allar auglýsingatekjur fyrirtækisins eru taldar með samkeppnisrekstrinum. Greiðslur úr ríkissjóði voru 4,3 milljarðar króna. Af 6,4 milljarða króna útgjöldum fyrirtækisins 2018 voru aðeins 525 milljónir taldar tengjast samkeppninni. Hagnaður af samkeppnishluta Ríkisútvarpsins er geysimikill samkvæmt þessu, á hvaða mælikvarða sem hann er skoðaður. En eins og áður hefur komið fram finnur Ríkisendurskoðun að kostnaðarskiptingunni í úttekt sinni frá 2019. Fjármagnskostnaði sé ekki skipt milli samkeppnishluta og almannajónustuhluta, ekki sé reiknað endurgjald fyrir auglýsingabirtingar í almannajónustuhluta fyrirtækisins og ekki hafi verið stofnað dótturfélag um annan rekstur en almannajónustu, þrátt fyrir fyrirmæli laga (Ríkisendurskoðun, 2019). Allar þessar breytingar yrðu vafalaust til bóta, en alltaf hlýtur að vera erfitt að setja skýr skil milli almannajónustuhluta og samkeppnishluta rekstrarins. Færa má rök að því að öll starfsemi Ríkisútvarpsins keppi við aðra fjölmiðla. Starfsemin nýtur ríkisstuðnings og það hlýtur að hafa áhrif á rekstur annarra fyrirtækja á markaðinum.

Arðsemi Íslandspósts er mjög slök árin sem hér eru skoðuð og verri en að meðaltali í póst- og boðberaþjónustu. Heildararðsemi áráanna 2014 til 2018 er tæp 2% að jafnaði. Sveiflur hafa verið í afkomu Póstsins en óhætt er að fullyrða að meðalafkoman sé verri en menn mundu almennt sætta sig við í atvinnurekstri hér á landi. Fyrirtækinu er að vísu nokkur vorkunn, því að kjarnastarfsemin sem áður var, bréfasendingar, er að heita má úrelt vegna nýrrar tækni. Sendibréfum fækkar ár frá ári og æ dýrara er að bera hvert bréf út. Greiðslum úr ríkissjóði fyrir alþjónustu í póstflutningum, er ætlað að bæta tap af henni. Alþjónusta er sá hluti póstflutninga sem ekki er talinn bera sig á frjálsum markaði. Deilt hefur verið um kostnað af alþjónustu, bæði hér og erlendis. Í grannlöndum Íslands hafa fyrirtæki í póstþjónustu líka átt í erfiðleikum. Opinber póstþjónusta í Danmörku og Svíþjóð sameinaðist fyrir nokkrum árum í eitt fyrirtæki, PostNord. Fyrirtækinu er sett markmið um arð og ræðst það af ávöxtun sem fjárfestar geta gert sér vonir um annars staðar, með því að taka svipaða áhættu. Stefnt er að því að heildararðsemi PostNord sé 10,5%, en á árunum 2015-2019 var hún sýnu verri, eða -34% að jafnaði.¹⁴ Mest hefur tapið verið í Danmörku, en þar hefur bréfasendingum fækkað meira en í Svíþjóð (Anna Guðrún og Sigurður, 2017).

¹⁴ Arðsemishugtakið er : Avkastning på operativt kapital (Regeringskansliet, 2019 bls. 58).

Tafla 21: Heildararðsemi opinberra fyrirtækja er ýmist meiri eða minni en keppinauta þeirra.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Meðaltal fimm ára
Ríkis-útvarpið	-1,3	11,9	9,3	7,0	2,9	5,5	-0,2	4,4	23,6	8,0	3,7	6,9
ÍSAT 60 ⁽¹⁾	-3,3	6,2	6,1	5,1	5,5	6,3	-3,8	5,4	12,7	11,1	1,2	5,3
Íslands-póstur	5,1	6,2	1,6	-1,3	4,0	0,0	1,5	-0,6	6,8	6,5	-5,7	1,7
ÍSAT 53 ⁽²⁾	4,1	11,1	8,7	5,5	8,7	13,0	5,8	3,5	5,6	2,7	-4,1	2,7
Sorpa	8,2	4,8	0,4	1,7	1,7	6,9	9,5	22,4	21,0	14,8	14,7	16,5
Landsvirkjun	3,9	3,4	4,0	5,2	4,8	4,6	5,1	4,6	4,2	4,5	5,5	4,8
Orka náttúru	1,5	2,4	1,7	4,4	4,4	4,9	4,4	3,2	4,1	6,1	6,3	4,8
HS orka	5,6	5,1	4,8	4,5	4,4	3,2	3,5	3,0	1,3	1,1	2,7	2,2
RARIK ⁽³⁾	5,6	6,6	6,9	7,1	7,5	7,1	7,1	5,8	7,0	11,9	9,7	8,3
Rafmagnsframleiðsla samtals ⁽⁴⁾	4,0	3,5	4,0	5,2	4,8	4,5	4,9	4,3	4,1	4,6	5,5	4,5
Míla	-	-	-	-	-	-	6,9	8,7	7,6	6,0	-6,0	4,7
Gagnaveita Rvíkur	-	-	-	-	-	-	5,2	3,4	2,2	2,9	4,7	3,7
Viðskipta-hagkerfið ⁽⁵⁾	4,9	6,2	5,3	5,8	6,6	6,4	6,7	7,6	7,6	7,1	5,8	6,9

(1) Útvarps- og sjónvarpsútsending; dagskrárgerð.

(2) Póst- og boðberaþjónusta

(3) Orkusalan.

(4) Heildararðsemi þessara fjögurra fyrirtækja, en þau framleiða 97% af raforku á Íslandi (Heimasíða Samorku).

(5) Að undanskilinni lyfjaframleiðslu, sorphirðu, fjármála- og váttryggingarstarfsemi.

Heimildir: Upplýsingar um einstök fyrirtæki eru úr ársreikningum og upplýsingar um heilar atvinnugreinar eru frá Hagstofu

Afkoma Sorpu batnaði mikið 2015 og að jafnaði er heildararðsemi fyrirtækisins undanfarin fimm ár betri en gengur og gerist í atvinnulífinu. Eins og áður kom fram er Sorpa ráðandi fyrirtæki í móttöku og böggun sorps, en hún býður ein förgun sorps á starfssvæði sínu. Því má ætla að hún hafi töluvert svigrúm til þess að laga gjaldskrá sína að kostnaði.

Rafmagnsframleiðsla er ólík öðrum atvinnugreinum sem hér eru skoðaðar, að því leyti að ríki og sveitarfélög eiga þar öll fyrirtækin, sem eitthvað kveður að, nema eitt. HS Orka er eini stóri rafmagnsframleiðandinn í einkaeign og hlutdeild fyrirtækisins í rafmagnsframleiðslu 2018 var aðeins um 7%, mæld í kwst. Að auki eru smávirkanir, flestar í einkaeigu, með tæplega 1% af framleiðslunni (Orkustofnun, 2020a). Þá setur það samkeppninni skorður að Landsvirkjun gnæfir yfir aðra framleiðendur með 60-80% framleiðslunnar. Heildararðsemi var að jafnaði tæp 5% hjá Landsvirkjun og Orkuveitunni á árunum 2013 til 2018, en rúmlega 8% hjá Rafmagnsveitum ríkisins. Afkoma stærsta einkafyrirtækisins á markaðinum, HS Orku, var til

muna verri. Ekki er nema rúmur áratugur síðan meirihluti fyrirtækisins komst í einkaeign. Fjárfest er til langs tíma í rafmagnsframleiðslu og afkomunni verður ekki breytt í einu veffangi. Kanadíski fjárfestirinn Ross Beaty keypti hlut í félaginu á árunum 2009 og 2010 af sveitarfélögum á Suðurnesjum og síðar Geysir Green Energy. Skömmu áður hafði verið samið um sölu á nýju rafmagni til Norðuráls. Beaty var ekki ánægður með samninginn og vildi losa fyrirtækið undan honum. Það tókst á endanum og árið 2018 sagði hann að sigur í því máli væri meðal þess sem stæði upp úr á tæpum áratug með fyrirtækinu (HS Orka hf., 2010; HS Orka hf., 2011; HS Orka hf., 2019). Orka náttúrunnar var stofnuð í árslok 2013. Tölur um afkomu áranna á undan í töflu 21 eiga við rafmagnsframleiðsluhluta Orkuveitu Reykjavíkur. Orkuveitan átti í rekstrarvanda á árunum eftir hrún, eins og kunnugt er. Um nokkurt skeið hefur verið unnið að eigandastefnu fyrir orkufyrirtæki íslenska ríkisins (Bjarni Benediktsson, 2015), en hún hefur enn ekki litið dagsins ljós. Í eigendastefnu Orkuveitu Reykjavíkur frá 2014 segir að arðsemi fjármagns skuli vera meiri en fjármagnskostnaður fyrirtækisins, sem nemi eðlilegu áhættuálagi í samræmi við rekstrarumhverfið. Greina skal arðsemiskröfuna eftir starfsþáttum, áhættu hvers starfsþáttar og fjármögnun (Orkuveita Reykjavíkur, 2014). Ekki verður séð af plöggum Orkuveitunnar hver arðsemiskrafan er. Systurfyrirtæki Landsvirkjunar í Svíþjóð, Vattenfall, er sett markmið um 8% heildararðsemi. Afkoma Vattenfall var slæm 2015 og 2016, en síðan hefur hún verið nærri markmiði um ávöxtun.¹⁵ Statkraft í Noregi er sett markmið um 7% arðsemi á heildarfé og hefur fyrirtækið náð markinu mörg undanfarin ár.¹⁶ Hver virðist hafa sinn hátt á að reikna arðsemina og þessar tölur eru ekki sambærilegar við arðsemisreikninga í þessari skýrslu. En í töflu 22 hér á eftir er sama formúla notuð til þess að leggja mat á arðsemi Landsvirkjunar, Statkraft og Vattenfall á árunum 2016-2019. Afkoma Statkraft er betri en hinna fyrirtækjanna tveggja á báða mælikvarðana sem skoðaðir eru, en erfiðara er að segja til um hvort rekstur Landsvirkjunar eða Vattenfall gengur betur.

Í gagnaflutningum keppa Míla, sem er einkafyrirtæki, og Gagnaveita Reykjavíkur, dótturfélag Orkuveitunnar. Afkoma Mílu er nokkru betri árin 2014 – 2018.

Hér hefur verið horft á fimm atvinnugreinar sem eiga það sameiginlegt að mikill hluti framleiðslunnar er í höndum fyrirtækja ríkis og sveitarfélaga. Samkeppni er tiltölulega nýtilkomin í þeim öllum. Alls staðar, nema í sorphirðu, er heildararðsemi á árunum 2014 til 2018 minni en í viðskiptahagkerfinu öllu. En munurinn er mismikill og raunar er samanburður

¹⁵ Arðsemishugtakið er : Avkastning på sysselsatt kapital (e. ROCE), eða ávöxtun langtímafjármagns, sem er ekki fjarri því sem hér er kallað heildararðsemi (Regeringskansliet, 2019 bls. 82).

¹⁶ Arðsemishugtakið er: Avkastning på sysselsatt kapital (e. ROACE), sbr. ársreikninga fyrirtækisins.

á afkomu atvinnugreina alltaf varasamur, því að arðsemiskrafan tekur mið af áhættu í hverri grein.

Tafla 22. Arðsemi eiginfjár 2016-2019 er mun minni hjá Landsvirkjun en systurfyrirtækjunum Statkraft og Vattenfall, en heildararðsemi er minnst hjá Vattenfall.

	Arðsemi eiginfjár	Heildararðsemi
Landsvirkjun	4,8%	5,0%
Statkraft	9,7%	8,1%
Vattenfall	8,8%	3,9%

Heimildir: Landsvirkjun (2020), Orkustofnun (2020b), Statkraft (á.á.), Statkraft (2018), Statkraft (2020)); Ársskýrsla Vattenfall (2018), Vattenfall (2020) og Nord Pool (2020).

Arðsemi eiginfjár ríkisbankanna tveggja, Landsbanka og Íslandsbanka, hefur ekki verið langt frá meðaltali allra banka hér á landi undanfarin ár (Íslandsbanki hefur aðeins verið ríkisbanki þrjú síðustu árin sem skoðuð eru). Arðsemi Arionbanka, sem er í einkaeigu, hefur sveiflast nokkuð. Hún var mjög góð árin 2014 og 2015, en slök 2018. Arðsemi eiginfjár Kviku, sem einnig er í einkaeigu, hefur hins vegar að jafnaði verið yfir 20% frá stofnun árið 2015. Í eigandastefnu fyrir fjármálafyrirtæki ríkisins segir að þau skuli hámarka langtímavirði fyrir ríkissjóð að teknu tilliti til áhættu, en þeim eru ekki sett tölusettt afkomumarkmið, fremur en öðrum fyrirtækjum í opinberri eigu hér á landi (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2020). Stefnt er að 10% arðsemi eiginfjár í sænska SBAB-bankanum, sem er íbúðabanki í ríkiseigu. Meðalávöxtun 2015-2019 er 11,8%. Í Svensk EksportKreditt, öðrum ríkisbanka, sem lánar útflutningsfyrirtækjum, er stefnt að 6% arðsemi eiginfjár, en meðaltalsávöxtun árána 2015-2019 er 5,1% (Regeringskansliet, 2019 bls. 63 og 64). Arðsemi íslenskra viðskiptabanka í ríkiseigu virðist ekki fjarri arðsemismarkmiði sænska íbúðabankans. En fasteignir eru með öruggustu fjárfestingum og því ber líkast til að krefjast meiri ávöxtunar af bönkum sem lána til kaupa á fjölbreyttari eignum. Vart þarf að minna á það þegar tafla 23 er skoðuð að ársreikningar banka gefa ekki alltaf nákvæma mynd af stöðu þeirra og varasamt getur verið að draga miklar ályktanir af reikningslegri afkomu þeirra á fáum árum.

Tafla 23: Arðsemi eiginfjár er meiri hjá einkabönkum en bönkum í opinberri eigu á árunum 2014-2018.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Meðal- tal fimm ára
Arion Banki⁽¹⁾	-	16,7	13,4	10,5	13,8	9,2	18,6	28,1	10,5	6,6	3,7	13,5
Íslandsbanki	-	30,4	28,5	1,5	17,2	14,7	12,8	10,8	10,2	10,3	8	10,42
Landsbankinn	-	10	15,9	8,8	12	12,4	12,5	13,8	6,6	8,2	8,2	10,06
Kvika	-	-	-	-	-	-	-	15,1	34,7	24,9	15,7	22,6
Meðal- arðsemi bankakerfis (2)	-	-	-	-	14,1	12,3	14,3	17,5	8,8	7,4	6,1	10,8

⁽¹⁾ Bankasýsla ríkisins átti 13% hlut í Arion Banka frá 2009 til 2018.

⁽²⁾ Fjármálastöðugleiki 2019/1.

Heimildir: Upplýsingar um einstök fyrirtæki eru úr ársreikningum og upplýsingar um heilar atvinnugreinar eru frá Hagstofu

Sem fyrr segir samþykkti stjórn Orkuveitu Reykjavíkur á fundi sínum í vor að ráðast í mannaflsfrekar framkvæmdir og sýna þannig samfélagslega ábyrgð í verki. Ekki kemur fram í frétt Orkuveitunnar hvernig verkefnið nýtast fyrirtækinu (Orkuveita Reykjavíkur, 2020b). Einkafyrirtæki skapa mörg störf en það er yfirleitt ekki sjálfstætt markmið með rekstri þeirra. Nær væri að segja að stefnan sé þveröfug hjá þeim flestum: Að vinna verkin með eins lítilli fyrirhöfn og hægt er. Þannig verður afkoman að öðru jöfnu best. Ef öflug fyrirtæki eiga sér önnur markmið en að hagnast hlýtur það að koma niður á afkomu keppinautanna.

Ríkisútvarpið og Íslandspóstur fá bæði beinan styrk úr ríkissjóði. Alþjónusta í pósthjónustu er vel skilgreind, þó að erfitt sé að komast alveg hjá hættu á að afgangur af henni sé notaður til þess að styðja við annan rekstur Íslandspósts. Miklu erfiðara er að afmarka almannahjónustu Ríkisútvarpsins, sem studd er með tekjum ríkisins af útvarpsgjaldi.

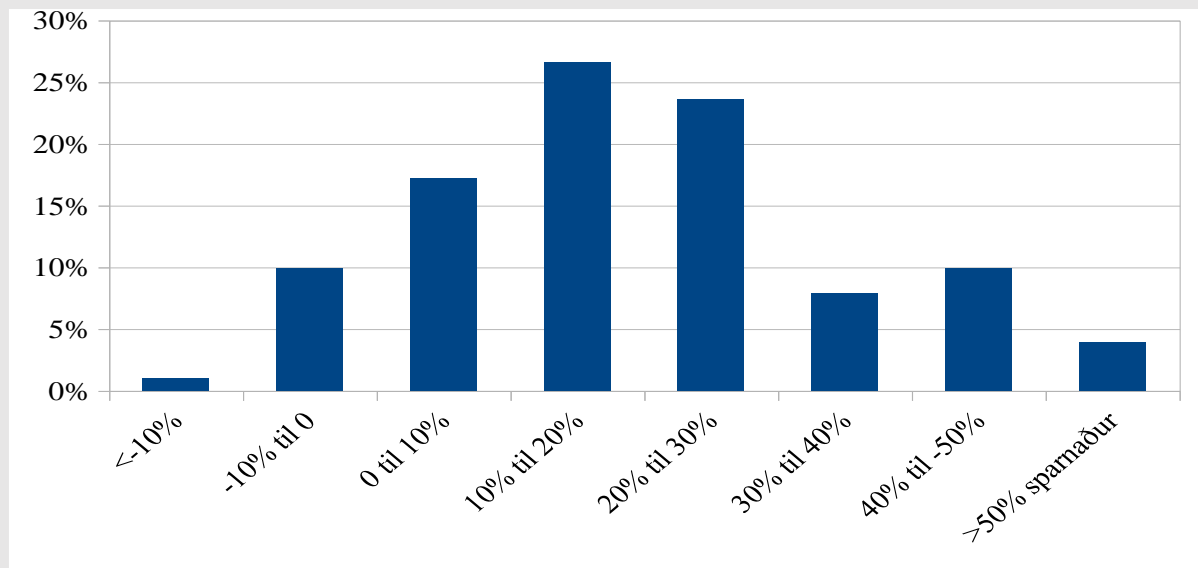
Fyrr í skýrslunni var rætt um beinar og óbeinar ábyrgðir ríkis og sveitarfélaga á lánnum fyrirtækja sinna. Þau greiða ábyrgðargjald, sem er hlutfall af höfuðstóli lánanna, en engin trygging er fyrir því að það svari til stuðningsins sem felst í ábyrgðinni. Í ársreikningi Ríkisútvarpsins fyrir 2019 kemur fram að ríkið ábyrgist lán sem tekið var áður en félagið varð opinbert hlutafélag (2007), en ekki kemur fram hvað lánið er hátt. Fyrir atbeina Eftirlitsstofnunar EFTA féllst íslenska ríkið á að afnema stuðning sem fælist í opinberum lánsábyrgðum orkufyrirtækja árið 2010. Í framhaldi af því gengust Landsvirkjun og Orkuveitan undir að greiða ábyrgðargjald sem jafngilti stuðningnum. Ábyrgðargjaldið hækkaði, en erfitt er að mæla hve mikill stuðningur felst

í ábyrgðunum. Fyrstu árin eftir að bankarnir hrundu hefðu bæði fyrirtækin átt erfitt með að fá nokkur lán án bakábyrgðar. Eina leiðin til þess að fella burt allan stuðning, sem felst í lánsábyrgðum, er að falla frá ábyrgðunum. Stór hluti lána Landsvirkjunar og Orkuveitunnar er nú án nokkurra bakábyrgða og eftir því sem næst verður komist stefna bæði fyrirtækin að því að öll lán þeirra verði án slíkra ábyrgða á komandi árum. Eftir stendur þá óbein ábyrgð eigendanna. Fyrir kom fram að lánardrottinn Gagnaveitunnar settu það skilyrði fyrir lánunum að fyrirtækið yrði áfram í eigu Orkuveitunnar. Eignarhaldið skiptir greinilega máli, þó að móðurfélag taki ekki formlega ábyrgð á skuldbindingum dótturfélagsins. Þá geta fyrirtæki notið óbeins stuðnings af öðru en eignarhaldi, til dæmis því að tengt félag hafi yfirburðastöðu á markaði. Þannig má ætla að Orka náttúrunnar njóti tengsla við Veitur, sem er einkasali á sínum markaði, óháð því hver á fyrirtækin.

Afkoma einkarekinna útvarps- og sjónvarpsstöðva hefur ekki alltaf verið góð, en erfitt er að segja til um hvað samkeppni við Ríkisútvarpið á mikinn þátt í því. Sumir reka fjölmiðla til þess að hafa áhrif eða af hreinum áhuga á starfsemi, fremur en til þess að ávaxta peninga. Ljóst virðist samt að nábyli við ríkisstyrktan miðil auðveldar ekki rekstur einkarekinna stöðva. Áður fyrir höfðu rafmagnsframleiðendur í eigu ríkis og sveitarfélaga fleiri markmið en að hagnast. Þeir líkjast einkafyrirtækjum meira nú en áður, en annað slagið rifjast upp hver á þá. Hér að framan var sagt frá úrskurðum Samkeppniseftirlits, dómstóla og Eftirlitsstofnunar EFTA sem lúta að forskoti opinberra fyrirtækja í krafti eignarhalds og misnotkun þeirra á markaðsstöðu. Ekki skiptir alltaf máli að ríki og sveitarfélög eiga fyrirtækin – öll fyrirtæki sem eru í yfirburðastöðu á markaði eiga til að misnota þá stöðu. Stundum leggur opinbert eignarhald líka hömlur á fyrirtæki og auðveldar keppinautunum leikinn. Opinber stjórnsýsla er stundum þunglamaleg. Opinberir starfsmenn njóta meiri verndar en starfsmenn einkafyrirtækja. Hlutafélög á frjálsum markaði bjóða út nýtt hlutafé þegar þörf er á nýju stofnfé. Ef fjárfestar hafa trú á verkefninu getur það gengið hratt fyrir sig – hraðar en við má búast í opinberum rekstri. Á hinn bóginn eru dæmi um að ríki og sveitarfélög leggi í fjárfestingar sem einkafjárfestar hafa lítinn áhuga á – saga bæjarútgerða á Íslandi er dæmi um það.

Áhrif af opinberu eignarhaldi eru af ýmsu tagi og ekki öll í sömu átt. En þótt erfitt sé að meta heildaráhrifin eru einstakir áhrifavaldar þekktir og draga má úr vægi þeirra á ýmsan hátt, eins og rætt verður í næsta kafla.

Rammi 5: Opinber útboð: Hagræðing eða tilfærsla á kostnaði?



Mynd: Sparnaður af útboðum samkvæmt 203 rannsóknum á níunda og tíunda áratugnum. Heimild: Samveldið Ástralía (1996).

Í ástralskri skýrslu frá 1996 má sjá yfirlit um rannsóknir á sparnaði af útboðum á opinberri þjónustu á níunda og tíunda áratugnum í Ástralíu og erlendis. Rúmur helmingur ríflega 200 athugana sýndi sparnað á bilinu 10 til 30%, en 75% rannsóknaða bentu til þess að kostnaður hefði minnkað í útboðunum. Á Íslandi sparaði Vegagerðin mikið fé eftir að hún fór að bjóða út verk sín. Í blaðafréttum frá níunda áratugnum má lesa að lægstu tilboð í vegagerð séu 30-80% af kostnaðaráætlun. Féð sem sparaðist var nýtt til þess að hraða vegaf framkvæmdum. En útboð á verkefnum hins opinbera eru ekki laus við vandkvæði. Dæmi eru um að verktakar ráði ekki við verkefni og stundum borga bankar og aðrir lánardrottinnar á endanum kostnað sem „sparast“ í útboðum. Líklegra er að vel takist til ef verkefni eru skilgreind vel og kröfur gerðar um reynslu og fjárhag þeirra sem taka þau að sér. Bresk athugun frá 1987 benti til að mun minna hefði sparast í nýlegum útboðum en þegar stjórnvöld voru að feta út á þessa braut. Skýringin gæti legið í því að verkefni séu betur skilgreind en áður, að betur sé gætt að því að verktakar ráði við verkin eða þá að þeir geri sér ljósari grein fyrir kostnaði sem leggst á þau. Bæði má finna dæmi um að þjónusta batni og að hún versni eftir að hún er boðin út. Oft er erfitt að meta muninn. Í bresku rannsókninni, sem áður var nefnd, kemur fram að nokkuð sé um að samningum um hreingerningar sé rift vegna vanefnda, en dæmum um það virðist fækka með tímanum. Því er stundum haldið fram að sparnaður af útboðum felist ekki síst í verri kjörum launþega. „Við heyrum sífellt fleiri dæmi af uppsögn starfsfólks við ræstingar og útboðum í kjölfarið...Þá hreppa hnossið ..fyrirtæki..sem virðast gera út á að borga eins lítið og kostur er í laun,“ sagði Árni Páll Árnason formaður Samfylkingarinnar meðal annars í viðtali við Morgunblaðið 2014. Sérstakt áhyggjuefni væri ef fyrirtæki nýttu sér þekkingarskort starfsmanna af erlendum uppruna um rétt sinn á íslenskum vinnumarkaði. Í áströlsku skýrslunni, sem vitnað var til, segir að gögn bendi heldur í þá átt að laun og önnur kjör starfsfólks versni þegar verk séu boðin út, en dæmi séu líka um annað.

Heimildir: Samveldið Ástralía (1996), Domberger, Meadowcroft og Thompson (1987), Domberger og Jensen (1997), „Lægstu tilboðin voru niður í 33%“ (1984), „Lægstu tilboðin voru niður í 54%“ (1986), „Skrattakollar“ komi fram undir nafni“ (2014).

6. Jafna má samkeppnisstöðuna með ýmsum leiðum

Hér hefur meginathyglin verið á nokkrum mörkuðum þar sem samkeppni hefur nýlega verið innleidd, en fyrirtæki ríkis og sveitarfélaga sátu áður ein að. Ríkið dró sig alveg út úr símaþjónustu en fyrirtæki í eigu ríkis og sveitarfélaga eru enn sterk á orkumarkaði, í útvarpsrekstri, póstþjónustu og gagnaflutningum. Margt mælir með því að innleiða samkeppni þar sem henni verður komið við. Henni fylgir aðhald, nýjar framleiðsluleiðir eru reyndar og nýjar vörur boðnar á mörkuðum sem áður virtust staðnaðir. Vísbendingar eru um að öflug samkeppni skipti meira máli en það hver á fyrirtækin. En ef samkeppni á að blómstra verða aðstæður fyrirtækja að vera jafnar. Beinir styrkir ríkis og sveitarfélaga, lítil eða óljós arðsemiskrafa eða lánsábyrgðir gera þeim erfitt um vik sem keppa við fyrirtæki ríkis og sveitarfélaga. Á hinn bóginn getur þunglamaleg stjórnsýsla og mikill réttur starfsmanna þvælst fyrir í opinberum rekstri.

Ýmislegt hefur verið gert til þess að jafna leikinn í samkeppni fyrirtækja ríkis og sveitarfélaga og einkafyrirtækja:

- Starfssvið fyrirtækja í eigu hins opinbera hefur verið afmarkað með eigendastefnu.
- Fyrirtækjunum hafa verið sett markmið um afkomu, misnákvæm.
- Dregið er úr færum eigenda til að nota hagnað af einkasölu til þess að jafna tap af samkeppnisrekstri. Það er meðal annars gert með því að stofna dótturfélög um einstakar rekstrareiningar.
- Eigendur fá meira greitt fyrir að ábyrgjast lán en áður og sums staðar taka eigendur ekki ábyrgð á nýjum lánum.
- Ríkisstofnunum er breytt í opinber hlutafélög. Þetta miðar að því gera reksturinn sveigjanlegri, þannig að hann líkist meira því sem gerist í einkageiranum. Til dæmis er auðveldara að segja fólki upp störfum.

Enn lifir þó stuðningur af ýmsu tagi við fyrirtæki ríkis og sveitarfélaga. Dæmi eru um að ríkisfyrirtæki fái beinar greiðslur úr ríkissjóði fyrir hluta rekstrarins, sem erfitt er að afmarka. Þótt rekstri sé skipt í dótturfélög hafa eigendur ýmsar leiðir til þess að láta hagnað af einkasölu standa undir tapi af samkeppnisrekstri. Og þó að dregið sé úr beinum eigendaábyrgðum á lánum standa eftir óbeinar ábyrgðir: Lánveitendur lána fé á góðum kjörum í trausti þess að ríki og sveitarfélög þoli ekki þann álitshnekki að fyrirtæki á vegum þeirra standi ekki í skilum.

Enda þótt breytingarnar sem taldar voru hér að framan séu sennilega allar til bóta, nægja þær líkast til ekki til að ná jöfnuði með opinberum fyrirtækjum og einkafyrirtækjum. Hér eru nefnd nokkur skref sem stíga mætti í sömu átt:

- Afmarka þyrfti betur starfssvið opinberra fyrirtækja almennt og setja þeim skýrari afkomumarkmið. Draga má úr hættu á að beinar og óbeinar eigendaábyrgðir á lánum skekki samkeppnisstöðuna með því að setja fyrirtækjunum *töluleg markmið* um heildararðsemi, eins og tíðkast í Svíþjóð, Noregi og víðar. Heildararðsemi hefur þann kost að lánsábyrgðir hafa ekki áhrif á hana og því er rétt að miða við hana fremur en arðsemi eiginfjár.
- Fengur yrði að eigandastefnu fyrir orkufyrirtæki ríkisins, sem lengi hefur verið unnið að.
- Draga má úr líkum á að orkuframleiðendur njóti góðs af tengslum við einkasölu með því að skilja á milli eignarhalds fyrirtækjanna. Með öðrum orðum séu ekki sömu eigendur að veitum og flutningsfyrirtækjum, sem eru einkasölur, og rafmagnsframleiðendum á samkeppnismarkaði. Þetta er raunar meginreglan samkvæmt „orkupökkum“ Evrópusambandsins, en Íslendingar hafa fengið undanþágu frá henni.
- Skoða ber þann kost að kljúfa rafmagnsframleiðslu utan Þjórsár og Fljótsdalsstöðvar frá Landsvirkjun og skipta henni milli nokkurra fyrirtækja. Landsvirkjun framleiðir nú um 60% af rafmagni á almennum rafmagnsmarkaði hér á landi og hún rekur ein stórar vatnsaflsvirkjanir. Hún er eina fyrirtækið sem selur rafmagn í heildsölu á almennum markaði, svo að nokkru nemi. Ráðagerðir hafa verið um að setja hér á stofn skyndimarkað með rafmagn í heildsölu, en það er erfitt meðan þar er aðeins einn stór seljandi. Í virkjunum utan Þjórsár og Fljótsdals eru 10-15% af afli fyrirtækisins. Með því að færa það í nokkur sjálfstæð félög mætti freista þess að efla samkeppni á almennum rafmagnsmarkaði. Ekki yrði hróflað við sölu Landsvirkjunar til stórkaupenda, enda er það sennilega ekki hagur landsmanna að samkeppni aukist í þeim hluta starfseminnar. Í þessu sambandi má minna á að ríkisfyrirtækinu sem sá Englandi og Wales fyrir rafmagni var skipt í fjögur framleiðslufyrirtæki þegar samkeppni hófst á breskum rafmagnsmarkaði (sjá rammagrein 3).
- Alþjónusta í pósthlutningum verði boðin út, en ekki bundin við Íslandspóst. Mörg dæmi eru um að þjónusta sé boðin út með góðum árangri, bæði hér og erlendis. Til dæmis hafa íslensk stjórnvöld nokkrum sinnum boðið út rekstrarstyrki til innanlandsflugs („Fyrsta útboð íslenskra flugleiða á EES-svæðinu“, 1999). Margar rannsóknir benda til

Þess að hið opinbera geti sparað fé með útboðum (sjá rammagrein 5). Útboð á alþjónustu er líka ágætistæki til þess að verðleggja hana.

- Skoða þarf betur kosti þess og galla að draga Ríkisútvarpið af auglýsingamarkaði. Ríkisútvarpið hefur sérstakt menningarhlutverk og nýtur stuðnings úr ríkissjóði til þess að sinna því. Á því sviði er samkeppnin ekki hörð. Á hinn bóginn sýnir það erlenda spennuþætti og bíómyndir af svipuðu tagi og aðrar stöðvar. Ekki þarf fé úr ríkissjóði til þess að tryggja þá þjónustu. Ef Ríkisútvarpið hættir að selja auglýsingar er hvatinn minni fyrir það að sækja á sömu mið og aðrir fjölmiðlar. Það mundi leggja meiri áherslu á efni sem aðrir sinna ekki. Á móti kemur að Ríkisútvarpið hefur yfirburðastöðu á fjölmiðlamarkaði og auglýsendur mundu þarna missa góða leið að eyrum og augum stórs hluta landsmanna. Þá missir Ríkisútvarpið tekjur, sem nýtast meðal annars til þess að sinna lögboðnu hlutverki þess. Þær mundu að hluta til renna til annarra fjölmiðla. Um leið mætti endurskoða nýhafinn ríkisstuðning við þá (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2020). Fé sem þar sparast mætti til dæmis nýta til þess að auka við beinan ríkisstuðning við Ríkisútvarpið.

Þessi ráð leysa að sjálfsögðu ekki allan vanda. Eignarhaldið setur áfram mark á rekstur fyrirtækja í opinberri eigu. Jafnframt því sem unnið er að því að draga úr mun á rekstrarumhverfi fyrirtækja ríkis og sveitarfélaga og einkafyrirtækja þarf að íhuga kosti þess og galla að binda fé almennings í fyrirtækjarekstri. Margir treysta hinu opinbera best þar sem eitt fyrirtæki situr að markaðinum, til dæmis í flutningi og dreifingu á rafmagni. Ekki eru jafnaugljós rök fyrir því að ríki og sveitarfélög stundi ýmsan annan atvinnurekstur í samkeppni við einkafyrirtæki.

Heimildaskrá

„Skrattakollar“ komi fram undir nafni. (2014, 19. nóvember). *Morgunblaðið*. Sótt af https://www.mbl.is/frettir/innlent/2014/11/19/skrattakollar_komi_fram_undir_nafni/

A proposal for appropriate measures in the financing of the Icelandic Housing Financing Fund Íbúðalánasjóður (HFF) (Iceland), *EFTA surveillance authority* 247/11/COL. Mál nr. 70382. (2011). Sótt af <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/decision-247-11-COL.pdf>

Ahlbrandt, R. S. (1974). Implications of Contracting for a Public Service. *Urban Affairs Quarterly*, 9(3), 337-358. doi: <https://doi.org/10.1177/107808747400900303>

Ammons, D. og Hill, D. (1995). The Viability of Public-Private Competition as a Long-Term Service Delivery Strategy. *Public Productivity & Management Review*, 19(1), 12-24. Sótt af <https://www.jstor.org/stable/3380817>

Anna Guðrún Ragnarsdóttir og Sigurður Jóhannesson (2017). *Kostnaður vegna alþjónustu í pósthlutningum* (Skýrsla nr. C17:04). Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Sótt af <http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/postskyrslalaest7mars2018.pdf>

Appropriate measures in the financing of the Icelandic National Broadcasting Service Ríkisútvarpið (RÚV), *EFTA surveillance authority* 38/11/COL. Mál nr. 48094 og 55944. (2020). Sótt af <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/decision-38-11-COL.pdf>

Arrow, K. J., og Lind, R. C. (1970). Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions. *The American Economic Review*, 60(3), 364-378.

Atli Ísleifsson. (14. mars 2017). Kaup Vodafone á 365 miðlum undirrituð. *Vísir*. Sótt af <https://www.visir.is/g/2017420060d>

Atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið. (2020). Skýrsla starfshóps um orkuöryggi á heildsölumarkaði fyrir raforku. Sótt af: https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/ThKRG/Sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps%20um%20orku%C3%B6ryggi_LOKAEINTAK.pdf

Bankasýsla ríkisins. (2018). *Sala á 13,0% eignahlut íslenska ríkisins í Arion banka hf*. Sótt af <http://www.bankasysla.is/fjolmidlar/frettir/nr/367/>

Bankasýsla ríkisins. (á.á.). *Sparisjóður Austurlands hf*. Sótt af <http://www.bankasysla.is/eignir/sparisjodur-austurlands-hf/>

Benedikt Jóhannesson, Björn Ágúst Björnsson, Fjóla Rún Björnsdóttir, Vigfús Ásgeirsson, Ernst Hemmingsen, Pétur Valdimarsson, Marta Kristín Lárusdóttir og Agnar Hansson. (1992). *Íslenskt atvinnulíf 1991* (2. bindi). Reykjavík: Talnakönnun.

Birgir Ísleifur Gunnarsson. (1975). *Framkvæmdir við Hrauneyjarfossvirkjun gætu hafizt næsta vor*. *Morgunblaðinu*, 6. júlí.

Bjarni Benediktsson f. 1908. (1965a). Hagnýting orkuauðlinda til fjölbættari framleiðslu. Í Hörður Einarsson (ritstj.), *Land og lýðveldi* (bls. 77-78 - 2. bindi). Reykjavík: Almenna bókafélagið.

Bjarni Benediktsson f. 1908. (1965b). Einar Benediktsson: Höfuðskáld og brautryðjandi. Í Hörður Einarsson (ritstj.), *Land og lýðveldi* (bls. 187-195 - 2. bindi). Reykjavík: Almenna bókafélagið.

Bjarni Benediktsson f. 1970. (2015). Eigendastefnur Landsvirkjunar og Isavia. *Alþingistíðindi A-deild*, 178. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/raeda/150/rad20191021T165648.html>.

Beck Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt, Luc Laeven og Vojoslav Maksimovic. (2004). The determinants of financing obstacles. World Bank Policy Research Working Paper 3204, febrúar. Sótt af: http://documents1.worldbank.org/curated/en/479441468761438467/117517322_20041117173035/additional/wps3204.pdf

Borgarráð. (2020). *Fyrirspurn áheyrnarfulltrúa Sósíalístaflokks Íslands um fjölda verktaka hjá Strætó bs*. R20010114. Sótt af <https://www.straeto.is/uploads/files/943-8e3d2d0c76.pdf>

Brealey, R. A., Cooper, I. A., og Habib, M. A. (1997). Investment appraisal in the public sector. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 12-28.

Bríet Sveinsdóttir. (2016). *Þáttur hins opinbera í frjálsri samkeppni - Samkeppnislegt hlutleysi, samkeppnismat og opinberar samkeppnishömlur*. Háskóli Íslands, Reykjavík. Sótt af <https://skemman.is/handle/1946/24236>

Capobianco, A. og H. Christiansen (2011). Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options. *OECD Corporate Governance Working Papers*, 1, OECD Publishing, Paris. Sótt af <http://www.oecd.org/competition/competitionissuesinpublic-privatepartnerships.htm>

Copenhagen Economics (2017). Energy market reform options in Iceland, Promoting security of supply and natural resource value. Landsvirkjun, Reykjavík. Sótt af: <https://www.landsvirkjun.com/Media/copenhageneconomics-2017-lokaeintak.pdf>

Close the case concerning existing state aid granted to Landsvirkjun and Orkuveita Reykjavíkur through unlimited state guarantees, *EFTA surveillance authority* 159/13/COL. Mál nr. 70958. (2013). Sótt af <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/decision-159-13-COL.pdf>

DeAnne Julius (2008). *Public Services Industry Review, Understanding the Public Services Industry: How big, how good, where next?*. Sótt af <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090609005257/http://www.berr.gov.uk/files/file46965.pdf>

Department for Business, Energy and Industrial Strategy, Electricity Statistics, (2019). *Competition in UK electricity markets*. Sótt af: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/834154/Competition_in_UK_Electricity_Markets.pdf

- Dewenter, K. L. og Malatesta, P. H. (2001). State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity. *The American Economic Review*, 91(1), 320-334. Sótt af <https://www.jstor.org/stable/2677913>
- Domah, P., og Pollitt, M. G. (2001). The restructuring and privatisation of the electricity distribution and supply businesses in England and Wales: a social cost-benefit analysis. *Fiscal Studies*, 22(1), 107-146.
- Domberger, S. og Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects, *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 67–78. <https://doi.org/10.1093/oxrep/13.4.67>
- Domberger, S., Meadowcroft, S., og Thompson, D.,. (1987) The Impact of Competitive Tendering on the Costs of Hospital Domestic Services, *Fiscal Studies*, 8(4), 39-54.
- Duty Free Iceland. (á.á.). *Saga*. Sótt af <https://www.dutyfree.is/um-frihofnina/starfsemi-og-stefna/saga>
- DIRECTIVE 2003/54/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC. Sótt af https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caeb5f68-61fd-4ea8-b3b5-00e692b1013c.0004.02/DOC_1&format=PDF
- EFTA. (10. febrúar 2011). *State aid: Iceland asked to amend financing regime of RÚV*. Sótt af <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/state-aid-iceland-asked-amend-financing-regime-ruv>
- Eurostat a. (2020). Statistics Explained. Sótt af: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Comparative_price_levels_of_consumer_goods_and_services#Price_levels_for_food.2C_beverages.2C_tobacco.2C_clothing_and_footwear
- Eurostat b. (2020). Electricity price statistics. Sótt af: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_price_statistics
- Ferðamálastofa. (2004). *Ferðamálasjóður lagður niður*. Sótt af <https://www.ferdamalastofa.is/is/um-ferdamalastofu/frettir/ferdamalastofu-lagdur-nidur>
- Ferðaskrifstofa ríkisins. (1936, 4. apríl). *Vísir*. Sótt af <https://timarit.is/page/1144369?iabr=on>
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2017). *Almenn eigandastefna ríkisins fyrir fjármálafyrirtæki*. Sótt af http://bankasysla.is/files/Almenn%20eigandastefna%20r%C3%ADkisins%20fyrir%20fj%C3%A1rm%C3%A1lafyrirt%C3%A6ki%202017_363633104.pdf
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2020). *Eigandastefna ríkisins fyrir fjármálafyrirtæki*. Sótt af [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/EigandastefnaRikisins2020_02_loka%20\(002\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/EigandastefnaRikisins2020_02_loka%20(002).pdf)
- Fjármálaráðuneytið. (2012). *Almenn eigandastefna ríkisins*. Sótt af https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/utgafa/Almenn_eigandastefna_rikisins.pdf

- Fjármálaráðuneytið. (2012). *Almenn eigandastefna ríkisins: Hlutafélög og sameignarfélög*. Sótt af https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/utgafa/Almenn_eigandastefna_rikisins.pdf.
- Forsætisráðuneytið. (á.á.). *Skrá yfir lögaðila sem fengið hafa undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga*. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/log-og-rettur/upplýsingalog/undanthagur-fra-gildissvidi-upplýsingalaga/>
- Framkvæmdanefnd um einkavæðingu. 2005. *Sala hlutabréfa í Landssíma Íslands hf*. Sótt af: https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Einkavaeding/SIMI_MASTER_3-4.pdf
- Fríhöfnin ehf. (á.á. a). *Saga*. Sótt af <https://www.dutyfree.is/um-frihofnina/starfsemi-og-stefna/saga>
- Fríhöfnin ehf. (á.á. b). *Um Fríhöfnina*. Sótt af: <https://www.dutyfree.is/um-frihofnina>
- Fríhöfnin ehf. (á.á. c). *Um Fríhöfnina*. Sótt af: <http://wayback.vefsafn.is/wayback/20131101174506/http://www.dutyfree.is/um-frihofnina>
- „Fyrsta útboð íslenskra flugleiða á EES-svæðinu.“ (1999, 27. janúar). Mbl.is. Sótt af: <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/445675/>
- Gagnaveita Reykjavíkur. (á.á.). *Ljósleiðarinn er vörumerki í eigu Gagnaveitu Reykjavíkur*. Sótt af <https://www.ljosleidarinn.is/gagnaveita-reykjavikur>
- Gallup. (2020). *Útvarp* [tafla]. Sótt af <https://www.gallup.is/nidurstodur/fjolmidlar/utvarp/>
- Grout, P. A. og Stevens, M. (2003). The Assessment: Financing and Managing Public Services. *Oxford Review of Economic Policy*, 19, 215-234.
- Gunnar Haraldsson og Magnús Árni Skúlason. (2019). *Orkuauðlindir Íslendinga og hagsæld til framtíðar*. Reykjavík: Reykjavík Economics ehf og Intellecton ehf. Sótt af <https://www.landsvirkjun.is/Media/landsvirkjun-skyrsla-jan2019-lok.pdf>
- Gylfi Þ. Gíslason. (1993). *Viðreisnarárin*. Kópavogi: Almenna bókafélagið.
- Hagstofa Íslands. (2010). *Útvarpsgjald í vísitölu neysluverðs*. Sótt af https://www.hagstofa.is/media/42454/Minnisbla%C3%B0_%C3%9Atvarpsgjald_fr%C3%A9tt.pdf
- Hagstofa Íslands. (2020). *Vísitala neysluverðs, undirvísitölur frá 2002 – 2019* [tafla]. Sótt af <https://hagstofa.is/talnaefni/efnahagur/verdlag/visitala-neysluverds/>
- Helga B. Bragadóttir (1989). Íslandsbanki, aðdragandi, samningur, undirbúningur. *Bankablaðið* 55(1), bls. 9-11. Sótt af <https://timarit.is/page/5224747>
- Helgi Skúli Kjartansson. (2004 a) Bankarnir og verslunin. Í Eggert Bernharðsson (ritstj.), *Rætur Íslandsbanka - 100 ára fjármálasaga* (bls. 146 - 148). Reykjavík: Íslandsbanki.
- Helgi Skúli Kjartansson. (2004 b) Bankaannáll. Í Eggert Bernharðsson (ritstj.), *Rætur Íslandsbanka - 100 ára fjármálasaga* (bls. 303 - 304). Reykjavík: Íslandsbanki.

- Héraðsdómur Reykjavíkur 16. janúar 2015 í máli nr. E-3598/2013. *Sorpa bs. g. Samkeppniseftirlitinu.*
- Hindriks, J., og Myles, G. D. (2013). *Intermediate public economics*. MIT press.
- Hrd. 2. febrúar 2017 í máli nr. 273/2015. *Sorpa bs. g. Samkeppniseftirlitinu.*
- HS Orka hf. (2010). *Ársskýrsla 2009*. Sótt af https://hsorka.overcastcdn.com/documents/HSORka_Arsskyrsla2009.pdf
- HS Orka hf. (2011). *Ársskýrsla 2010*. Sótt af https://hsorka.overcastcdn.com/documents/HS_Orka_final_2010-ISL.pdf
- HS Orka hf. (2019). *Ársskýrsla 2018*. Sótt af <https://arsskyrsla2018.hsorka.is/>
- International Energy Agency, OECD (2005) *Lessons from Liberalised Electricity Markets*. Sótt af https://www.oecd-ilibrary.org/energy/lessons-from-liberalised-electricity-markets_9789264109605-en
- Isavia. (á.á.). *Dótturfyrirtæki*. Sótt af <https://www.isavia.is/fyrirtaekid/um-isavia/fyrirtaekid/dotturfyrirtaeki>
- Íslandsbanki. (á.á. a). *Eignarhald*. Sótt af <https://www.islandsbanki.is/is/flokkur/bankinn/fjarfestatengsl>
- Íslenskar Orkurannsóknir (á. á.). *Um ÍSOR*. Sótt af <https://www.isor.is/um-isor>.
- Íslenskar Orkurannsóknir. (2018). *Ársskýrsla 2018*. Sótt af <https://www.isor.is/sites/isor.is/files/utgafa/arsskyrsla-isor-2018.pdf>
- Íslenskar Orkurannsóknir. (2019). *Ársskýrsla 2019*. Sótt af <https://www.isor.is/sites/isor.is/files/utgafa/arsskyrsla-isor-2019-net.pdf>
- Jakob F. Ásgeirsson. (2008). *Þjóð í hafti : Saga verslunarfjötra á Íslandi 1930-1960*. (2. útgáfa ed.). Kópavogi: Almenna bókafélagið.
- Jakob, B. (2017). Performance in Strategic Sectors: A Comparison of Profitability and Efficiency of State-Owned Enterprises and Private Corporations. *The Park Place Economist*, 25(1). Sótt af <http://digitalcommons.iwu.edu/parkplace/vol25/iss1/8>
- Jóhannes Nordal. (1962). Um stóriðju og fjármál virkjana á Íslandi. *Tímarit Verkfræðingafélags Ísland*, 47(6), 64-74. Sótt af <https://timarit.is/issue/348329>
- Jónas Hallgrímsson. (2015). Auðlindarenta og nærsamfélagið (Skýrsla nr. C15:01). Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Sótt af http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/admin/c15_01.pdf
- Jónas Hallgrímsson, Sigurður Jóhannesson (2108). Öryggi á almennum markaði með rafmagn (Skýrsla nr. C18: 03). Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, sótt af <http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/orkuoryggi03072018lokaeintak.pdf>
- Jónas Torfason. (11. september 2018). Framganga RÚV „óboðleg“. *Fréttablaðið*. Sótt af <https://www.frettabladid.is/frettir/framganga-ruv-oboleg/>

Klein, M. (1997). The risk premium for evaluating public projects. *Oxford review of economic policy*, 13(4), 29-42.

Kópavogsbær semur við Orkusöluna -Munaði sex aurum á tilboðum. (2020, 11. júní). Eyjan.is, sótt af: <https://www.dv.is/eyjan/2020/06/11/kopavogsbaer-semur-vid-orkusoluna-munadi-sex-aurum-tilbodum/>

„Kröfuhafar eignast 95% hlutfjár í Íslandsbanka“.(2009, 15. október). *Viðskiptablaðið*. Sótt af: <https://www.vb.is/frettir/krofuhafar- eignast-95-hlutfjar-i-islandsbanka/4096/?q=OR>

Landmælingar Íslands. (2019). *Ársskýrsla 2019*. Sótt af <https://www.lmi.is/wp-content/uploads/2020/03/2019.pdf>.

Landmælingar Íslands. (á.á. a). *Stiklað á stóru í sögu Landmælinga Íslands 1956 – 2016*. Sótt af <https://www.lmi.is/um-lmi/>

Landmælingar Íslands. (á.á. b). *Um LMÍ*. Sótt af https://www.lmi.is/wp-content/uploads/2016/11/saga_lmi_56_16-1.pdf

Landsbankinn. (á.á. a). *Saga Landsbankans*. Sótt af <https://www.landsbankinn.is/um-bankann/saga/>

Landsbankinn. (á.á. b). *Eignarhald*. Sótt af <https://bankinn.landsbankinn.is/um-bankann/skipulag/eignarhald/>

Landsnet (á.á.). *Gagnabanki Landsnets, Meðal jöfnunarorkuverð*. Sótt af: <https://www.landsnet.is/default.aspx?pageid=51165518-f5f6-11e7-9423-005056bc530c>

Landsnet. (2020). *Ársreikningur 2019*. Sótt af <https://www.landsnet.is/library/Skrar/%C3%81rsreikningur%20Landsnets%2031.12.19.pdf>

Landsvirkjun. (2020). *Samstæðureikningur Landsvirkjunar 2019*. Sótt af <https://www.landsvirkjun.is/Media/arsreikningur-lv-2019-samsta.pdf>

Landsvirkjun. (á.á.). *Sögulegt meðalverð á heildsölusamningum Landsvirkjunar* [línurit]. Sótt af <https://www.landsvirkjun.is/vidskipti/heildsolumarkadur>

Lína.Net tapar 130 milljónum. (2004, 1. september). *Morgunblaðið*. Sótt af https://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2004/09/01/lina_net_tapar_130_milljonum/

Lægstu tilboðin voru allt niður í 33% af áætlun. (1984, 13. desember). *Morgunblaðið*. Sótt af <https://timarit.is/page/1602605#page/n3/mode/2up>

Lægstu tilboðin voru allt niður í 54% af áætlun. (1986, 25. júní). *Morgunblaðið*. Sótt af <https://timarit.is/page/1635525#page/n2/mode/2up>

Lög nr. 32/1993

Lög um afnám laga nr. 70 1. júlí 1985, um Framkvæmdasjóð Íslands, með síðari breytingum nr. 146/1998.

Lög um Bankasýslu ríkisins nr. 88/2009

Lög um breyting á lögum nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir, með síðari breytingum nr. 20/2011

Lög um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði nr. 58/2008

Lög um breytingu á lögum nr. 42/1983, um Landsvirkjun, lögum nr. 139/2001, um stofnun sameignarfyrirtækis um Orkuveitu Reykjavíkur, raforkulögum, nr. 65/2003, og lögum nr. 19/2011, um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum (eigendaábyrgðir, eignarhald flutningsfyrirtækisins og frestun fyrirtækjaaðskilnaðar) nr. 175/2011

Lög um breytingu á lögum nr. 42/1983, um Landsvirkjun, með síðari breytingum (heimild til sameiningar) nr. 127/2013

Lög um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum (EES-reglur o.fl.) nr. 84/2012.

Lög um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998 (hlutdeildarlán), samþykkt 3. september 2020

Lög um breytingu á lögum um landmælingar og grunnkortagerð, nr. 03/2006, með síðari breytingum (landupplýsingagrunnur og gjaldfrelsi landupplýsinga) nr. 46/2017.

Lög um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um skatta og gjöld (tryggingagjald, samsköttun milli skattþrepa o.fl.) nr. 54/2016

Lög um fjarskipti nr. 143/1996

Lög um fjarskipti nr. 73/1984.

Lög um fjarskipti nr. 81/2003

Lög um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991.

Lög um grunngerð stafrænna landsupplýsinga nr. 44/2011.

Lög um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun nr. 137/2019.

Lög um Íslenskar orkurannsóknir nr. 86/2003

Lög um landmælingar og grunnkortagerð nr. 103/2006.

Lög um Orkuveitu Reykjavíkur nr. 136/2013

Lög um stofnun Landsnets hf. nr. 75/2004

Lög um pósthjónustu nr. 98/2019

Lög um ráðstöfun fjár úr Verkefnasjóði sjávarútvegsins nr. 43/2006

Lög um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu nr. 23/2013

Lög um skattskyldu orkufyrirtækja nr. 50/2005.

Lög um tekjuskatt nr. 90/2003.

Magnús Jónsson. (1926). Ágrip af sögu bankana á Íslandi. Álit millipinganevndar um bankamál. Álit meirihlutans. Reykjavík.

Margrét Pétursdóttir, Ása Ólafsdóttir, Ómar H. Kristmundsson og Gestur Páll Reynisson. (2012). *Skýrsla úttektarnefndar um Orkuveitu Reykjavíkur*. Reykjavík: Reykjavíkurborg. Sótt af http://www.or.is/documents/653/skyrsla_uttektarnefndar_um_orkuveitu_reykjavikur_z3spJ7S.pdf

Martin, L. L. (1999). *Determining a Level Playing Field for Public-Private Competition*: Columbia University. Sótt af <http://www.cafsti.org/wp-content/uploads/briefingroom/Determining-a-Level-Playing-Field-for-Public-Private-Competition.pdf>

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2020). Stuðningur við einkarekna fjölmiðla. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/09/01/Studningur-vid-einkarekna-fjolmidla/>

Merkileg saga nýsköpunartogaranna. (2005, 1. júní). *Ægir*. Sótt af <https://timarit.is/page/6267331?iabr=on>.

MIT Energy Initiative (2017). *Electricity Security of Supply in Iceland*. Sótt af: <http://energy.mit.edu/publication/electricity-security-supply-iceland/>

Nord Pool. (2020). *Nord Pool announces 2019 trading figures*. Sótt af <https://www.nordpoolgroup.com/message-center-container/newsroom/exchange-message-list/2020/q1/nord-pool-announces-2019-trading-figures/>

OECD (2008). *Economic Surveys. Iceland*. Paris: OECD Publishing. Sótt af: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/frettir_fylgiskjol/economic_survey_2008.pdf

OECD. (2012 a). *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264178953-en>.

OECD. (2012 b). *Competitive Neutrality: National Practices*. Paris: OECD Publishing. Sótt af <https://www.oecd.org/daf/ca/50250966.pdf>

OECD (2015). *Guidelines on Corporate Governance of State -Owned Enterprises*. Paris: OECD Publishing. Sótt af <http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.htm>

OECD. (2017). *Competition in public markets*. Sótt af [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2017\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2017)7/en/pdf)

OECD. (2018). *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*. Sótt af <https://www.oecd.org/corporate/ca/Ownership-and-Governance-of-State-Owned-Enterprises-A-Compendium-of-National-Practices.pdf>

Open a formal investigation into alleged state aid granted to Gagnaveita Reykjavíkur , *EFTA surveillance authority* 86/19/COL. Mál nr. 40/03. (2020). Sótt af <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/a63aa3e0-4955-11ea-b81b-01aa75ed71a1/language-en>

Orkustofnun. (2020a). *Uppsett rafl og raforkuframleiðsla í virkjunum á Íslandi 2018*. Sótt af <https://orkustofnun.is/orkustofnun/gagnasofn/talnaefni/>

- Orkustofnun. (2020b). *Raforkunotkun ársins 2019*. Sótt af <https://orkustofnun.is/orkustofnun/frettir/raforkunotkun-arsins-2019>
- Orkuveita Reykjavíkur. (2014). *Eigendastefna OR*. Sótt af <https://www.or.is/um-or/skipulag-og-stjornhaettir/eigendastefna/>.
- Orkuveita Reykjavíkur. (2020a). *Ársreikningur samstæðu OR 2019*. Sótt af https://www.or.is/documents/1009/OR_samst%C3%A6%C3%B0a_%C3%A1rsreikningur_2019_undirrita%C3%B0ur.pdf
- Orkuveita Reykjavíkur. (2020b). *Aðgerðir Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélaga vegna Covid-19*. Sótt af <https://www.or.is/um-or/fyrir-fjolmidla/frettir/adgerdir-orkuveitu-reykjavikur-og-dotturfelaga-vegna-covid-19/>
- Ólafur Björnsson. (1981). *Saga Íslandsbanka hf. og Útvegsbanka Íslands 1904-1980*. Reykjavík: Útvegsbanki Íslands.
- „PCC á Bakka lokað tímabundið“. (2020. 25. júní). Ruv.is, sótt af: <https://www.ruv.is/frett/2020/06/25/pcc-a-bakka-lokad-timabundid>
- Póst- og fjarskiptastofnun. (2006). *Ákvörðun um fjárhagslegan aðskilnað fjarskiptastarfsemi Orkuveitu Reykjavíkur*. Sótt af https://www.pfs.is/library/Skrar/Innflutt/PDF/%C3%81kv%C3%B6r%C3%B0un%2013.11.06_um%20fj%C3%A1rhagslegan%20a%C3%B0skilna%C3%B0%20fjarskiptastarfsemi%20Orkuveitu%20Reykjav%C3%ADkur.pdf
- Póst- og fjarskiptastofnun. (2019). *Ákvörðun nr. 29/2019 – Skylda Íslandspósts ohf. til að veita alþjónustu um land allt*. Sótt af https://www.pfs.is/library/Skrar/akv.-og-urskurdir/akvardanir-PFS/Akv_PFS_nr_29_2019_Skylda_Islandsposts_til_althonustu.pdf
- Póst- og fjarskiptastofnun. (á.á.). *Hvað er grunnnet Símans?* Sótt af <http://wayback.vefsafn.is/wayback/20131108203046/http://www.pfs.is/upload/files/hvad-er-grunnnet.PDF>.
- Pósturinn. (2020). Pósturinn dregur úr dreifingu fjölpósts og leggur niður á fjórða tug starfa. Sótt af: <https://posturinn.is/frettir/almennar-frettir/2020/posturinn-dregur-ur-dreifingu-fjolposts-og-leggur-nidur-a-fjorda-tug-starfa/>
- Prentsögusetur. (á.á.). *Ríkisprentsmiðjan Gutenberg - Reykjavík 1930-1992*. Sótt af: <https://prentsogusetur.is/rikisprentsmidjan-gutenberg-1930-1992/>
- Propose appropriate measures regarding the use of publicly owned land and natural resources by electricity producers in Iceland, *EFTA surveillance authority 075/16/COL*. Mál nr. 78027. (2016). Sótt af <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/decision-075-16-COL.pdf>
- Propose appropriate measures regarding the use of publicly owned land and natural resources by electricity producers in Iceland, *EFTA surveillance authority 075/16/COL*. Mál nr. 78027. (2016). Sótt af <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/decision-075-16-COL.pdf>
- PWC. (2015). *State-Owned Enterprises Catalysts for public value creation?*. Sótt af <https://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/pwc-state-owned-enterprise-psrc.pdf>

Raforkan verður ekki nýtt í annað á meðan. (2020, 28. janúar). *Morgunblaðið*.

Raforkulög nr. 65/2003

Regeringskansliet. (2019). *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande*. Sótt af <https://www.regeringen.se/49f6d4/contentassets/50846bc5f57f4189b0b67aaf49728355/verksamhetsberattelse-for-bolag-med-statligt-agande-2019-webb.pdf>

Reglugerð um Íslenskar orkurannsóknir nr. 86/2003

„Rio Tinto íhugar að loka álverinu í Straumsvík“. (2020, 12. febrúar). *Kjarninn*. Sótt af: <https://kjarninn.is/frettir/2020-02-12-rio-tinto-ihugar-ad-loka-alverinu-i-straumsvik/>

Ríkið kaupir hluta sveitarfélaga í Landsvirkjun. (2006, 2. nóvember). *Morgunblaðið*. Sótt af <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/1111888/>

„Ríkið eignast Íslandsbanka að fullu“. 2015, (20. október). *Mbl.is*. Sótt af: <https://www.mbl.is/frettir/innlent/2015/10/20/rikid-ignast-islandsbanka-4/>

Ríkisendurskoðun. (2015). *Landsnet hf. Hlutverk, eignarhald og áætlanir*. Sótt af https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/03/Landsnet_skyrsla2.pdf

Ríkisendurskoðun. (2019). *Ríkisútvarpið ohf. Rekstur og aðgreining rekstrarþátta*. Sótt af https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2019/11/R%C3%ADkis%C3%BAtvarpi%C3%B0-ohf_stj%C3%B3rnslu%C3%BAttekt.pdf

Samband íslenskra sveitarfélaga. (á.á.). *Sveitarfélögin*. Sótt af <https://www.samband.is/sveitarfelogin/>

Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið. (2019). *Vegaframkvæmdir - leiðir til fjármögnunar*. Sótt af https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/SRN_Sk%c3%bdrsla_Fj%c3%a1rm%c3%b6gnun%20samg%c3%b6ngukerfisins.pdf

Samkeppniseftirlit á Norðurlöndunum. (2016). *Competition in the Waste Management Sector– Preparing for a Circular Economy*. Sótt af <https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2016/Nordic-Report-2016-Waste-Management-Sector.pdf>

Samkeppniseftirlitið. (2005). *Reglur um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins*. Sótt af https://www.samkeppni.is/media/reglur/reglur_nr_880_2005_um_malsmedferd_Samkeppniseftirlitsins.pdf

Samkeppniseftirlitið. (2015). *Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um landmælingar og grunnkortagerð*. Sótt af <https://www.althingi.is/altxt/erindi/144/144-2152.pdf>

Samkeppniseftirlitið. (2016). *Erum við að sóa úrgangi? Úrgangur er verðmæti, ekki rusl*. Sótt af <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2769>

Samkeppniseftirlitið. (2017). *Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmargaði*. Sótt af <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2890>

Samkeppniseftirlitið. (á. á.). *Samkeppnisrekstur opinberrar aðila*. Sótt af <https://www.samkeppni.is/malefni/samkeppni-og-hid-opinbera/samkeppnisrekstur-opinberrar-adila/>

Samkeppnislög nr. 44/2005.

Samtök fjármálafyrirtækja. (2009). Kröfuhafar eignast 87% hlut í Arion. Sótt af: <https://sff.nwc.is/frettir/krofuhafar- eignast-87-hlut-i-arion>

Samtök iðnaðarins. (2015). *Opinber fyrirtæki virði leikreglur samkeppninnar*. Sótt af <https://www.si.is/frettasafn/opinber-fyrirtaeki-virdi-leikreglur-samkeppninnar>

Samveldið Ástralía. (1996). *Competitive tendering and contracting by public sector agencies*. Sótt af <https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/public-service-tenders-contracts/48ctcpsa.pdf>

Samveldið Ástralía. (2005). Review of National Competition Policy Reforms. *Productivity Commission Inquiry Report*,(33). Sótt af <https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/national-competition-policy/report/ncp.pdf>

Savas, E. S. (1974). Municipal monopolies vs. competition in delivering urban services. Í W. Hawley og D. Rogers (ritstj.), *Improving the quality of urban management* (bls. 437-500). Beverly Hills, CA: Sage.

Savas, E. S. (1977). *The organization and efficiency of solid waste collection*. Lexington, MA: Lexington Books.

Seðlabanki Íslands. (1987). *Ársskýrsla 1986*. Sótt af <https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Arsskyrsla/1986%20C3%81rssk%C3%BDrsla.pdf>

Shirley, M. M. og Walsh, P. (2000). Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate. *Policy Research Working Papers*. Washington DC: World Bank.

Skipta þurfi upp Landsvirkjun. (2018, 20. maí). Viðskiptablaðið. Sótt af: <https://www.vb.is/frettir/skipta-thurfi-upp-landsvirkjun/147182/>

Sorpa bs. (á. á.). Hlutverk og stjórn SORPU. Sótt af <https://www.sorpa.is/um-sorpu/hlutverk-og-stjorn-sorpu>

Sorpa bs.(á.á.). *Hlutverk og stjórn Sorpu*. Sótt af <https://www.sorpa.is/um-sorpu/hlutverk-og-stjorn-sorpu>

Strætó bs. (á.á.). *Eigendastefna Strætó bs.* Sótt af: <https://straeto.is/uploads/files/466-ce6994d1d3.pdf>

Sólveig Klara Ragnarsdóttir. (25. nóvember 2019). *Vinnuhópur undirbýr stofnun dótturfélags RÚV*. Sótt af <https://www.ruv.is/frett/vinnuhopur-undirbyr-stofnun-dotturfelags-ruv>

Statkraft. (2018). *Annual Report 2017*. Sótt af <https://www.statkraft.com/globalassets/1-statkraft-public/05-investor-relations/4-reports-and-presentations/2017/2017-statkraft-as-annual-report/statkraft-as-annual-report-2017.pdf>

Statkraft. (2020). *Annual Report 2019*. Sótt af <https://www.statkraft.com/globalassets/1-statkraft-public/05-investor-relations/4-reports-and-presentations/2019/q4-2019/statkraft-as-annual-report-2019.pdf/>

Statkraft. (á.á.). *Financial key figures for the Statkraft AS Group*. Sótt af <https://www.statkraft.com/IR/Financial-key-figures/>

Stevens, B. J. (1984). *Delivering municipal services efficiently: A comparison of municipal and private service delivery*. Washington DC: Office of Policy Development and Research, Department of Housing and Urban Development.

Stjórnarráð Íslands. (á.á.). *Lykiltölur um starfsmenn og stofnanir ríkisins*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannaudsmal-rikisins/tolfraedi-og-utgefidi-efni/>

Sumarliði Ísleifsson. (1986). „Íslensk eða dönsk peningabúð?“ : saga Íslandsbanka 1914-1930. Í Heimir Þorleifsson (ritstj.), *Landshagir* (bls. 139-171). Reykjavík: Landsbanki Íslands.

Summa ráðgjöf. (2019). *Premium for guarantees granted to Orkuveita Reykjavíkur*. Sótt af https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/40b_premium_for_new_guarantees_report_feb19.pdf

Sæmundur Þorsteinsson. (2017). Nýting ljósleiðara á Íslandi. *Verktækni*, 23(1), 32-36. Sótt af https://www.vfi.is/media/utgafa/nyting_ljosleidara_a_islandi.pdf

Tilboð í Granda. (1988, 25. ágúst). *Morgunblaðið*. Sótt af <https://timarit.is/page/1687396>

Upplýsingalög nr. 140/2012.

Úr lygnum sjó ríkisgeirans yfir í ólgusjó viðskiptalífsins.(1992, 3. september). *Morgunblaðið*. Sótt af <https://timarit.is/page/1770720?iabr=on>

Vattenfall. (2018). *Annual and Sustainability Report 2017* .Sótt af <https://group.vattenfall.com/siteassets/corporate/investors/annual-reports/2017/vattenfall-annual-and-sustainability-report-2017-eng.pdf>

Vattenfall. (2020). *Annual and Sustainability Report 2019* .Sótt af <https://group.vattenfall.com/siteassets/corporate/investors/annual-reports/2019/vattenfall-annual-and-sustainability-report-2019.pdf>

Viðskiptaráð Íslands. (2010). *40% fyrirtækja telja sig í samkeppni við hið opinbera*. Sótt af <https://www.vb.is/frettir/40-fyrirtkja-telja-sig-i-samkeppni-vi-hi-opinbera/2552/?q=OR>

Viðskiptaráð Íslands. (2011). *Rúmlega 50% fyrirtækja í samkeppni við hið opinbera*. Sótt af <https://vi.is/malefnastarf/frettir/1301/>

Viðskiptaráð Íslands. (2014). *Á ríkið að selja ilmvoð og sælgæti? – Fríhöfn ehf. í flugstöð Leifs Eiríkssonar*. Sótt af <https://www.vi.is/files/%C3%BAtg%C3%A1fa/skodanir/frihofnin.pdf>

Viðskiptaráð Íslands. (2016). *Ísland ohf. - Atvinnustarfsemi hins opinbera*. Sótt af <https://medium.com/@vidskiptarad/island-ohf-8a0cdb4f7f5a>

Viðskiptaráð Íslands. (2019). *Tölvustofa ríkisins*. Sótt af <https://vi.is/malefnastarf/utgafa/greinar/tolvustofa-rikisins/>

Þingskjal 1172. (2011-2012). Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum (EES-reglur o.fl.). Sótt af <https://www.althingi.is/altext/140/s/1172.html>

Þingskjal 1237. (2018-2019). Tillaga til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn). Sótt af <https://www.althingi.is/altext/149/s/1237.html>

Þingskjal 1490. (1997-1998). Lög um breytingu á lögum nr. 142/1996, um pósthjónustu. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/122/s/1490.html>

Þingskjal 166. (2008-2009). Frumvarp til laga um Bankasýslu ríkisins. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/137/s/0166.html>

Þingskjal 1662. (2019-2020). Frumvarp til laga um breyting á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998 (hlutdeildarlán). Sótt af <https://www.althingi.is/altext/150/s/1662.html>

Þingskjal 197. (2012-2013). Frumvarp til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/141/s/0197.html>

Þingskjal 205. (2011-2012). Frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 42/1983, um Landsvirkjun, með síðari breytingum. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/139/s/0205.html>

Þingskjal 293. (2018-2019). Frumvarp til laga um pósthjónustu. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/149/s/0293.html>

Þingskjal 362. (2019-2020). Frumvarp til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/150/s/0362.html>

Þingskjal 362. (2019-2020). Frumvarp til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/150/s/0362.html>

Þingskjal 372. (2011-2012). Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 42/1983, um Landsvirkjun, lögum nr. 139/2001, um stofnun sameignarfyrirtækis um Orkuveitu Reykjavíkur, raforkulögum, nr. 65/2003, og lögum nr. 19/2011, um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum (eigendaábyrgðir, eignarhald flutningsfyrirtækisins og frestun fyrirtækjaaðskilnaðar). Sótt af <https://www.althingi.is/altext/140/s/0372.html>

Þingskjal 419. (2004-2005). Frumvarp til laga um skattskyldu orkufyrirtækja. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/131/s/0419.html>

Þingskjal 44. (2004-2005). Tillaga til þingsályktunar um endurskoðun á sölu Símans. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/131/s/0044.html>

Þingskjal 441. (1939-1940). Frumvarp til póslaga. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/54/s/pdf/0441.pdf>

Þingskjal 487. (2019-2020). Frumvarp til laga um útvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs vegna uppsafnaðs vanda Íbúðalánasjóðs. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/150/s/0487.html>

Þingskjal 508. (1927). T illaga til þingsályktunar um ríkisrekstur útvarps (Broadcasting). Sótt af <https://www.althingi.is/altext/pdf/39/s/0508.pdf>

Þingskjal 517. (2005-2006). Frumvarp til laga um Ríkisútvarpið hf. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/132/s/0517.html>

Þingskjal 524. (1928). Lög um heimild handa ríkisstjórninni til ríkisrekstrar á útvarpi. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/pdf/40/s/0524.pdf>

Þingskjal 563. (1946). Frumvarp til raforkulaga. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/64/s/pdf/0563.pdf>

Þingskjal 688. (2007-2008). Frumvarp til laga um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/135/s/0688.html>

Þingskjal 700 (2002-2003). Frumvarp til raforkulaga. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/128/s/0700.html>

Þingskjal 720. (1964-1965). Frumvarp til laga um Landsvirkjun. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/85/s/pdf/0589.pdf>

Þingskjal 749. (1991-1992). Frumvarp til samkeppnislaga. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/115/s/0749.html>

Þingskjal 773. (2006-2007). Lög um Ríkisútvarpið ohf. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/133/s/0773.html>

Þingskjal 8. (1928). Frumvarp til laga um heimild handa ríkisstjórninni til ríkisrekstrar á viðvarpi. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/pdf/40/s/0008.pdf>

Þingskjal 836 138. mál. (1992-1993). Frumvarp til laga um breytingar á lögum um fjarskipti, nr. 73/1984. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/116/s/0836.html>

Þingskjal 935. (1945). Frumvarp til raforkulaga. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/63/s/pdf/0935.pdf>

Þingskjal 978. (2005-2006). Frumvarp til laga um landmælingar og grunnkortagerð. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/132/s/0978.html>

Þorleifur Óskarsson. (1988). Togaraútgerð á tímamótum. *Ný saga*, 2(1), 13-25. Sótt af <https://timarit.is/page/5363122?iabr=on>

Þorsteinn Arnalds. (1970). Þekking – eða blekking? *Morgunblaðið*, 57(178), 12. Sótt af <https://timarit.is/page/1413678>

Þorsteinn Sigurjónsson. (1999). Fjarskipti á raforkukerfinu. *Verktækni*, 5(11), 12. Sótt af <https://timarit.is/page/5824159?iabr=on>

Þórdís Kolbrún Gyldfadóttir. (2019). Ávarp á ársfundi Landsvirkjunar, 28. febrúar. Sótt af <https://www.landsvirkjun.is/Media/190228-avarp-idnadarradherra-a-arsfundi-lv-2019.pdf>

Heimildir fyrir töflu 1. Ríki og bæjarfélög hafa stofnað mörg stór iðnfyrirtæki á Íslandi

- Afskriftir upp á 530 milljónir. (1987, 8. desember). *Tíminn*. Sótt af <https://timarit.is/page/4043029#page/n6/mode/2up>
- Elkem ASA kaupir hlut ríkisins í Íslenska járnblendifélaginu. (2002, 11. desember). *Morgunblaðið*. Sótt af https://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2002/12/11/elkem_asa_kaupir_hlut_rikisins_i_islenska_jarnblend/
- Friðrik Már Baldursson og Guðmundur Sigfinnsson. (2003). *Einkavæðing á Íslandi 1992-2003* (Skýrsla nr. C03:03). Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Sótt af http://www.hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/C-Series/2003/C0303_Einkavaeding_a_Islandi_1992_2003.pdf
- Ríkisendurskoðun. (1994). *Sala á fyrirtækjum í eigu ríkisins 1991-1994*. Sótt af <https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/einkav.pdf>
- Samþykkt að selja Steinullarverksmiðjuna. (2002, 1. maí). *Morgunblaðið*. Sótt af <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/665033/>
- Síðasta verksmiðjan í eigu ríkisins seld. (2003, 3. október). *Morgunblaðið*. Sótt af <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/755323/>
- Þingskjal 123. (1998-1999). Svar landbúnaðarráðherra við fyrirspurn Sigríðar Jóhannesdóttur um sölu Áburðarverksmiðjunnar í Gufunesi. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/123/s/1210.html>
- Þingskjal 204. (2008-2009). Frumvarp til laga um niðurfellingu laga um kísilgúrverksmiðju við Mývatn, nr. 80/1966, með síðari breytingum, og um ráðstöfun eigna Kísilgúrsjóðs. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/136/s/0204.html>
- Þingskjal 293. (1987-1988). Skýrsla iðnaðarráðherra til alþingis um starfsemi ríkisfyrirtækja 1986. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/110/s/pdf/0293.pdf>
- Þingskjal 443. (1968-1969). Frumvarp til laga um viðauka við lög nr. 90. 15. ágúst 1966, um kísilgúrverksmiðju við Mývatn. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/89/s/pdf/0443.pdf>