

Birtist í Morgunblaðinu, 5. september 1998.

Lögbundin einkaleyfi eftir Jón Steinsson

Ein af þekktustu niðurstöðum hagfræði er að frjáls samkeppni leiði *ad uppfylltum ákveðnum skilyrðum* til hagkvæmni. Í ljósi þessa virðist sumum það skjóta skökku við að Alþingi ætli að lögfesta einkaleyfi eins aðila til að byggja gagnagrunn á heilbrigðissviði. Réttilega hefur verið bent á að með því sé löggjafarvaldið að búa til einokunarfyrirtæki á þessu sviði og loka fyrir alla samkeppni. Spurningin er hvort það sé vond hagfræði í þessu tilfelli.

Í flestum tilfellum er það vond hagfræði ef ýtt er undir einokun þar sem einokunarfyrirtækið hefur þá vald til að ráða verðinu á markaðinum. Það sem er óhagkvæmt við slíkt fyrirkomulag er að verðið sem kemur best út fyrir einokunarfyrirtækið er hærra en það verð sem hámarkar ávinning þjóðfélagsins.

Eitt af skilyrðunum fyrir því að frjáls samkeppni leiði til hagkvæmni er að hver og einn aðili í þjóðfélaginu njóti einn afrakstursins af sinni eigin vinnu. Stór hluti af þeirri vinnu sem ráðast þarf í við gerð gagnagrunns á heilbrigðissviði er þannig að þegar hún hefur verið unnin í fyrsta skipti er engin leið til þess að koma í veg fyrir að aðrir sem vilja byggja sams konar gagnagrunn njóti hennar. Því yrði mun kostnaðarsamara fyrir þann fyrsta að byggja gagnagrunn en þá sem á eftir kæmu. Þetta gerði það aftur að verkum að enginn fengist til að ríða á vaðið vitandi það að hinir sem fylgdu í kjölfarið myndu geta notað hans vinnu til að bjóða sömu þjónustu á lægra verði. Af þessum sökum myndi frjáls samkeppni ekki leiða til hagkvæmni þegar um gagnagrunn á heilbrigðissviði er að ræða.

Eins og fyrr segir eru einkaleyfi sem leiða af sér einokun slæm að því leiti að einkaleyfishafinn gengur svo langt í því að stækka hlut sinn í ávinningnum af viðskiptunum að heildarstærð ávinningsins minnkar. En markmið íslenska ríkisins er auðvitað að hámarka ávinning *Íslendinga* ekki heildarávinninginn. Það sem er sérstakt við gagnagrunnsmarkaðinn fyrir okkur Íslendinga er að við erum seljendur en kaupendurnir eru að verulegur leiti erlendir aðilar. Einkaleyfið gefur þess vegna íslenska aðilanum á markaðinum vald til að ná stærri hluta ávinningsins til sín á kostnað erlendra aðila.

Ef sátt næst um að skynsamlegt sé að lögbinda einkaleyfi um starfrækslu gagnagrunns á heilbrigðissviði er stóra spurningin *hvernig* úthluta eigi einkaleyfinu. Frá hagfræðilegu sjónarmiði þarf sú leið sem farin er að tryggja eins vel og kostur er að einkaleyfið komist í hendur þess aðila sem skapað getur mest verðmæti með því. Hún þarf einnig að tryggja að þeir sem lagt hafa út í kostnað við að afla sér þekkingar á þessu sviði og komið okkur hinum í skilning um að hér geti legið mikil verðmæti njóti þess. En hitt má ekki gleymast að með tilurð einkaleyfisins er verið að takmarka rétt annarra Íslendinga til að byggja gagnagrunn á heilbrigðissviði. Hér er því verið að veita einum aðila sérstök réttindi fram yfir aðra aðila á Íslandi. Það er því eðlileg krafa okkar hinna að þessi aðili borgi sanngjarnt verð fyrir.

Getur verið að nokkur leið uppfylli öll þessi skilyrði svo vel sé? Jú, ákveðnar gerðir útboða gera það einmitt á glæsilegan hátt. Ímyndum okkur til dæmis að einkaleyfið væri boðið út á eftirfarandi hátt. Öllum væri gefinn kostur á að skila inn boði. Sá sem byði hæst fengi einkaleyfið og þyrfti að borga upphæðina sem sá bauð sem bauð *næst hæst*.

Í útboðum er tvennt sem bjóðendur þurfa að hafa í huga. Annars vegar skiptir máli í hvaða tilvikum þeir vinna útboðið og hins vegar skiptir máli hversu mikið þeir þurfa að borga ef þeir vinna. Þegar um útboð af ofangreindri gerð er að ræða hefur eigið boð aðeins áhrif á líkurnar á því að bjóðandinn hljóti einkaleyfið. Upphæðin sem hann borgar þegar hann vinnur ákvarðast hins vegar af boðum hinna sem hann getur ekki haft áhrif á. Þess vegna er best fyrir sérhvern bjóðenda að bjóða raunverulegt mat sitt því þá hlýtur hann einkaleyfið nákvæmlega alltaf þegar hann vill (þ.e. þegar hann þarf að borga minna en sitt raunverulega mat) en aldrei þegar hann vill ekki fá það (þ.e. þegar hann hefði þurft að borga meira en sem nemur mati hans á verðmæti einkaleyfisins).

Lítum á hvernig slíkt útboð uppfyllir ofangreind skilyrði. Þar sem allir bjóðendur bjóða raunverulegt mat sitt er augljóst að sá sem metur einkaleyfið mest býður hæst og hlýtur það. Fyrsta skilyrðinu er því fullnægt.

En hvað er sanngjarnt verð? Á síðasta áratug tókst hagfræðingum að sýna fram á að ómögulegt er að finna leið sem gefur meira af sér fyrir seljanda heldur en útboð af þessari gerð. Það er því strax ljóst að slíkt útboð leiðir ekki til þess að of lágt verð fáiast fyrir einkaleyfið. En verður verðið of hátt? Nei, þar sem sigurvegari útboðsins borgar aðeins það sem sá bauð sem bauð næst hæst er hann í rauninni að njóta nákvæmlega allrar þeirrar þekkingar sem hann hefur aflað umfram aðra á verðmæti einkaleyfisins en borga aðeins fyrir verðmætin sem aðrir kunna að vita að eru fyrir hendi.

Fleiri rök hníga að því að bjóða eigi út einkaleyfið. Sala réttinda er nefnilega hagkvæm leið til að afla tekna fyrir ríkið. Ríkið aflar stærsta hluta tekna sinna með sköttum. Flestir skattar valda einhvers konar óhagkvæmni. Skattar auka kostnað þess sem þá borgar og letur fólk því til viðskipta. Flestir myndu til dæmis vinna annað hvort meira eða minna ef þeir þyrftu ekki að borga tekjuskatta og sala á bílum myndi vísast dragast saman ef tollar væru hækkaðir svo einhver dæmi séu nefnd. Sala á réttindum eins og sala á ríkiseignum hefur aftur á móti engin slík áhrif og er því hagkvæmari en tekjuöflun með skattheimtu.

Útboð tryggir að það verð fáiast fyrir einkaleyfið sem best endurspeglar alla þá þekkingu sem til er á verðmæti þess. Með skynsamlegu útboði hefur ríkið eins miklar tekjur og hugsast getur af útgáfu einkaleyfisins og það án þess að óhagkvæmni hljóti af. Og þar að auki nýtur frumkvöðullinn allrar þeirrar þekkingar sem hann hefur aflað sér fram yfir aðra í þjóðfélaginu á verðmætunum sem fólgin eru í einkaleyfinu. Má atlast til meira?

Á síðasta áratug láðist að bjóða út aflaheimildirnar sem urðu til þegar réttur Íslendinga til að veiða við strendur landsins var takmarkaður. Í dag eru flestir á þeirri skoðun að þá hafi réttlætið verið fyrir borð borið. Hér er um mjög svipað mál að ræða.

Það yrðu meiriháttar mistök ef stjórnvöld létu hjá líða að bjóða einkaleyfið út. Mistök af sömu stærðargráðu og þau sem gerð voru á síðasta áratug með ókeypis úthlutun aflaheimilda.