

Uppboð sem hagstjórnartæki eftir Jón Steinsson

Umræðan sem átt hefur sér stað síðasta áratuginn um núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi hefur varpað ljósi á er þá staðreynd að ríkið getur með löggjöf sinni skapað réttindi sem eru mikils virði. Upp á síðkastið höfum við Íslendingar reyndar orðið varir við þetta á fleiri sviðum en í sjávarútvegi. Engum dylst að rétturinn til þess að byggja gagnagrunn á heilbrigðissviði sem ríkið hefur nú til úthlutunar er gríðarlega verðmætur. Á undanförunum árum hefur einnig komið í ljós að rétturinn til þess að nota örbylgjur til fjarskipta svo sem sjónvarps- og útvarpsútsendinga eða til þess að flytja símtöl er einnig afskaplega verðmætur.

Umræðan um fiskveiðistjórnunarkerfið hefur að miklu leyti snúist um það hvort upphafleg úthlutun veiðiheimilda hafi verið réttlát og sýnist sitt hverjum. Mun minni umræða hefur hins vegar farið fram um úthlutun annarra verðmætra réttinda sem ríkið skapar svo sem þeirra sem taldin eru upp hér að ofan.

Ef lítið til baka má segja að sú meginregla hafi verið við líði hér á Íslandi að verðmætum réttindum væri annað hvort úthlutað af ráðherra eða af nefnd sem skipuð var af ráðherra. Þannig var til dæmis leyfum til þess að reka lyfjaverslun úthlutað af ráðherra þar til slíkur verslunarrekstur var gefinn frjáls. Innflutningsleyfum var úthlutað af nefnd þar til innflutningur var gefinn frjáls. Leyfum til þess að reka leigubíla er enn úthlutað af nefnd. Veiðiheimildum er úthlutað af ráðherra. Útvarpsrásur er úthlutað af ráðherra, o.s.fr.

Þessi sama meginregla hefur lengst af einnig verið notuð víðast hvar erlendis. Á undanförunum árum hefur hins vegar orðið talsverð breyting þar á. Erlend ríki hafa í auknum mæli farið að nýta sér kosti uppboða við úthlutun verðmætra réttinda. Segja má að orðið hafi sprenging í notkun uppboða sem hagstjórnartækis á síðustu tíu árum. Í Ástralíu, Nýja Sjálandi, Bandaríkjunum og víðar hafa uppboð til dæmis verið notuð við úthlutun útvarps-, sjónvarps- og farsímarása; og í Noregi, Bretlandi, Canada, Bandaríkjunum og víðar hafa uppboð verið notuð við sölu á réttinum til þess að flytja orku um raforkudreifikerfi.

Úthlutun verðmætra réttinda með uppboði hefur fjóra veigamikla kosti fram yfir hefðbundar leiðir til úthlutunar: Uppboð tryggir að ríkið mismuni ekki þegnum sínum við úthlutun réttinda; uppboð tryggir hagkvæma úthlutun réttinda; uppboð á verðmætum réttindum er hagkvæm tekjulind fyrir ríkið; og uppboð eru sveiganleg. Það er, hægt er að hanna uppboð til þess að ná ýmsum öðrum markmiðum en hagkvæmni svo sem dreifðri eignaraðild eða hraðri uppbyggingu ákveðinnar þjónustu.

Uppboð tryggir að ríkið mismuni ekki þegnum sínum við úthlutun réttinda

Grundvallarmunurinn á úthlutun með uppboði og úthlutun af nefnd er að í uppboði eru reglurnar sem ákvarða úthlutunina, skilyrðin sem bjóðendur þurfa að uppfylla og upplýsingarnar sem notaðar eru við úthlutunina ákveðnar fyrirfram. Þetta gerir það að

verkum að þegar búið er að ákvarða reglur uppboðsins hefur ríkið engin tók á því að mismuna bjóðendum.

Ef réttindum er úthlutað af nefnd hefur nefndin alltaf ákveðið svigrúm til þess að meta umsækjendur á huglægan hátt (annars væri nefndin ekkert annað en uppboðshaldari). Rökin fyrir þessu eru að nefndin geti notað sveigaleikan til þess að taka þætti með í reikninginn sem ekki er unnt að byggja inn í reglur uppboðs. Þetta á að leiða til betri úthlutunar sérstaklega þegar um flókin vandamál er að ræða.

Á móti kemur hins vegar að nefndin getur einnig notað sveiganleikan til þess að mismuna umsækjendum. Og þó svo að okkur þyki oft erfitt að horfast í augu við slíka spillingu þá er nokkuð ljóst þegar horft er til baka að sveiganleiki af þessu tagi hefur oftast en ekki verið notaður í annarlegum tilgangi og leitt til mismununar.

Það er raunar mikilvægt að taka fram að samkvæmt þessu eru nánast engin af þeim uppboðunum sem ríkið og fyrirtæki halda alvöru uppboð. Lítum til dæmis á Landsvirkjun. Þegar Landsvirkjun heldur uppboð áskilur hún sér rétt til þess að taka hvaða boði sem er eða jafnvel hafna þeim öllum. Reglurnar sem Landsvirkjun notar við að taka boðum eru því ekki að öllu leyti fyrirfram ákveðnar heldur kemur huglægt mat þar einnig að verki. Til þess að tryggja sé að uppboð mismuni ekki bjóðendum er nauðsynlegt að úthlutunarreglurnar sem ríkið notar við uppboð séu algerlega fyrirfram ákveðnar og byggist á engan hátt á huglægu mati.

Uppboð tryggir hagkvæma úthlutun réttinda

Á undanförunum árum hefur orðið æ algengara að markmið stjórnvalda við úthlutun verðmætra réttinga sé að tryggja hagkvæma nýtingu þeirra. Úthlutun réttinda er hagkvæm ef sá hlýtur réttindin sem skapað getur mest verðmæti með þeim. Uppboð eru sérstaklega vel í stakk búin til þess að ná þessu markmiði.

Í uppboði hlýtur sá bjóðandi réttindin sem býður best. Bjóðendur hafa því hvata til þess að bjóða hátt verð til þess að auka líkurnar á því að þeir hljóti réttindin. Á móti kemur að geta hvers bjóðanda til þess að bjóða takamarkast af þeim verðmætum sem bjóðandinn getur skapað með réttindunum. Þetta helgast af því að bjóðendur eru vitaskuld ekki tilbúnir til þess að bjóða hærra verð en í mesta lagi því sem nemur verðmætunum sem þeir getur skapað með réttindunum (annars tapa þeir á því að hljóta réttindin). Bjóðandi sem skapað getur mikil verðmæti er því í aðstöðu til að bjóða hærra verð en bjóðandi sem aðeins getur skapað lítil verðmæti. Af þessu leiðir að útkoma uppboðsins verður sú að bjóðendur bjóða hærra þeim mun meiri verðmæti sem þeir geta skapað. Bjóðandinn sem skapað getur mest verðmæti býður því hæst og hlýtur réttindin, sem aftur þýðir að útkoma útboðsins er hagkvæm.

Það sem gerir uppboð sérstakt í þessu sambandi er að engin önnur úthlutunaraðferð veitir umsækjendum jafn sterkan hvata til þess að ljóstra upp hversu mikils virði verðmætin eru að þeirra mati. Þetta er oft lykill að hagkvæmri úthlutun réttinda. Aðrar úthlutunaraðferðir verða að nota aðrar leiðir til þess að átta sig á því hver umsækjendanna getur skapað mest

verðmæti með réttindunum. Í mörgum tilfellum hafa umsækjendurnir mikilvægar upplýsingar um getu sína til þess að skapa verðmæti sem er mjög erfitt að nálgast á annan hátt en að láta þá bjóða í réttindin. Í þessum tilfellum er uppboð betur til þess fallið en aðrar aðferðir að ná fram hagkvæmni.

Uppboð eru nægilega sveiganleg til þess að ná fjölbreyttum markmiðum ríkisins

Oft á tíðum er hagkvæmni ekki eina markmið stjórnvalda við úthlutun réttinda. Vel getur verið að aðrir þættir eins og til dæmis dreifð eignaraðild, hröð uppbygging þjónustu eða jöfn gæði þjónustu til allra landsmanna séu á meðal þeirra markmiða sem stjórnvöld vilja tryggja við úthlutun réttinda. Uppboð hafa verið gagnrýnd á þann veg að þau séu aðeins nothæf þegar markmið ríkisins er hagkvæmni, þ.e. að þau eigi erfitt með að tryggja önnur markmið en hagkvæmni.

Þetta er ekki rétt. Einfalt er að byggja alls kyns skilyrði inn í uppboð sem tryggja ýmis konar önnur markmið en hagkvæmni. Þannig má til dæmis byggja reglur um dreifða eignaraðild inn í uppboð eða setja skilyrði um jafna þjónustu til allra landsmanna. Þá má einnig láta uppboðið snúast um eitthvað allt annað en hver er tilbúinn að greiða hæst verð fyrir réttindin. Eitt frægasta dæmið um þetta er uppboð sem stjórnvöld í Argentínu héldu árið 1993 á réttinum til að setja upp og reka farsímakerfi þar í landi. Samkeppnin var ekki um verð heldur um það hver bjóðendanna væri tilbúinn að setja slíkt kerfi upp og koma því í gang um allt landið á skemmstum tíma. Hópur erlendra stórfyrirtækja varð hlutskarpastur með því að bjóðast til þess að setja slíkt kerfi upp á innan við einum mánuði.

Helstu rökin fyrir því að úthluta verðmætum réttindum með nefnd frekar en uppboði er að það sé eina leiðin til þess að tryggja upplýsta ákvörðun. Nefnd getur beðið umsækjendur um alls kyns gögn sem hún getur notað til þess að meta hver umsækjandanna sé hæfastur. Staðreyndin er hins vegar sú að reglur uppboðs getur krafist þess að umsækjendur uppfylli alls kyns skilyrði sem gera það að verkum að þeir þurfi að láta af hendi jafn mikið af gögnum og ef nefnd færi yfir umsókn þeirra. Eini raunverulegi munurinn á uppboði og úthlutun af nefnd er að í uppboði verða reglurnar sem farið verður eftir við úthlut réttindanna að liggja fyrir fyrirfram.

Úthlutun réttinda með uppboði skapar hagkvæma tekjulind fyrir ríkið

Enn einn kosturinn við uppboð sem leið til þess að úthluta verðmætum réttindum er að hún er hagkvæm leið til þess 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 letja 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 áreiðanlega 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. Tekjur sem ríkið fær við uppboð á réttindum geta því komið í stað annarra tekna sem ríkið aflar á óhagkvæman hátt.

Reyndar má líta svo á að réttindi sem ríkið skapar með löggjöf sinni séu sameign þjóðarinnar og að það sé því ekki aðeins skylda ríkisins að hámarka arð þjóðarinnar af réttindunum heldur einnig að dreifa arðinum jafnt til allra landsmanna. Þetta er best gert með því að ríkið selji réttindin á uppboði, nái þannig til sín eins stórum hluta að arðinum sem verður til með tilkomu réttindanna og mögulegt er og dreifi síðan tekjunum af uppboðinu til landsmanna, annað hvort beint, þ.e með því að senda ávísun til allra landsmanna, eða óbeint, t.d. með skattalækkunum.

Hvar ætti ríkið að nota uppboð

Af þessu sést að sterk rök hníga að því að ríkið noti uppboð við úthlutun nánast allra verðmætra réttinda sem það skapar. Mikilvægasta dæmið um slík réttindi hér á landi er án efa veiðiheimildir. Þær ætti ríkið að leigja með uppboði. Önnur mikilvæg dæmi eru útvarps- og sjónvarpsútsendingarrásir, rétturinn til þess að flýtja gögn um símakerfið, rétturinn til þess að flytja orku um raforkudreifikerfið (þegar rakorkugeirinn hefur verið markaðsvæddur); rétturinn til að byggja gagnagrunn á heilbrigðissviði.

En réttindi af þessu tagi eru ekki það eina sem ríkið ætti að hugleiða að bjóða út. Einnig væri skynsamlegt að bjóða út alls konar rekstur sem nú er á vegum hins opinbera. Þar mætti nefna rekstur flugstöðva, rekstur hafna og jafnvel rekstur skóla og heilsugæslustöðva. Reyndar er reglan sú að ef unnt er að skilgreina á viðunandi hátt það sem ætlast er til af rekstraraðila eru sterk rök sem hníga að því að ríkið eigi ekki að standa sjálft í rekstrinum heldur bjóða hann út. Slíkt er nokkuð einfalt þegar um flugstöðvar og hafnir er að ræða. Erfiðara þegar um skóla og heilsugæslustöðvar er að ræða. Og því miður verulega flókið þegar um hátækisjúkrahús er að ræða.

Síðast en ekki síst hníga sterk rök að því að ríkið noti uppboð við sölu á eignum og þegar það ræðst í verklegar framkvæmdir. Þetta þarf nánast ekki að taka fram lengur þar sem nú þegar hefur skapast víðtækur skilningur á þessu. Nú er svo komið að allar einkavæðingar ríkisins eru framkvæmdar með uppboðum.

Notkun uppboða sem hagstjórnartækis hefur farið vaxandi á síðustu árum. Ekki er ýkja langt síðan það tíðkaðist að stjórnámálameðmönnum sæju um val á verktökum og kaupendum ríkiseigna. Þetta er sem betur fer liðin tíð. Þessi grein ætti hins vegar að auka skilning lesenda á því að enn er hægt að bæta hagstjórn hér á landi talsvert með því að auka notkun uppboða.