

Ríkið hf.  
Hlutafélagavæðing ríkisrekstrar<sup>1</sup>

Arnar Þór Másson  
sérfræðingur í umbóta- og hagræðingarmálum  
í opinberri stjórnsýslu  
og aðjúkt við Háskóla Íslands

2. tbl. 3. árg. 2007  
Erindi og greinar





Á undanförunum árum hafa miklar breytingar átt sér stað í opinberum rekstri. Á tilteknum sviðum hefur ríkið dregið sig í hlé og látið sér nægja að setja leikreglur sem aðilar á markaði þurfa að fara eftir. Þetta ferli hefur verið nefnt einkavæðing en felst í því að fyrst er opinber rekstur hlutafélagavæddur og því næst eru fyrirtækin seld til aðila á markaði. Þannig skapaðist sú venja að hlutafélagavæðing var nær alltaf undanfari þess að ríkið hætti tilteknum rekstri og fæli hann einkaaðilum. Á allra síðustu árum hefur sú breyting orðið á að ríkið hefur í auknum mæli valið hlutafélagiformið sem rekstrarform án þess að til standi að losa um eignarhald ríkisins í félögunum. Ríkið á nú að fullu 15 hlutafélög og yfir 50% hlutafjár í nokkrum félögum til viðbótar. Þessi þróun hefur átt sér stað án þess að mörkuð væri um það heildstæð stefna eða önnur rekstrarform ríkisins verið þróuð og endurbætt. Rökin fyrir breytingum hafa í meginráttum verið þau að í ríkisrekstri skorti sveigjanleika.

En hversu vel hentar hlutafélagiformið fyrir rekstur sem samstaða er um að eigi að vera áfram á hendi ríkisins? Eru aðrar leiðir mögulegar til þess að auka sveigjanleika í ríkisrekstri?

### Einkenni ríkisrekstrar

Nokkur munur er á rekstri ríkisins og rekstri fyrirtækja á almennum markaði. Í ríkisrekstri þarf ábyrgð að vera skýr sem og eftirlit með starfsemi, til að tryggja réttláta málsmeðferð og jafnræði. Með nokkurri einföldun má greina eftirfarandi átta einkenni ríkisrekstrar á Íslandi:

1. **Skýrir rammar.** Ríkisstofnanir hafa yfirleitt skýrt og afmarkað hlutverk sem kemur fram í sérlögum um stofnanir, lögum um málaflokka og almennum lögum um ríkisreksturinn. Um hann gilda sérstök lög um fjárreiður og réttindi og kjarasamninga ríkisstarfsmanna sem og upplýsingalög og stjórnsýslulög. Markmið með þeim er m.a. að koma í veg fyrir spillingu og misbeitingu valds. Segja má að ríkisstofnunum sé ekki heimilt að gera annað en það sem leiðir af lögum.
2. **Valdheimildir og ábyrgð.** Það er meginregla í starfsemi ríkisins að framsali ákvarðanatöku og fjár fylgi ábyrgð. Þannig er tryggt að meðferð valdheimilda og fjármuna samræmist almannahagsmunum. Um er að ræða nokkurs konar ábyrgðarkeðju; ríkisstofnanir starfa í umboði ráðherra og ber forstöðumaður þeirra ábyrgð gagnvart honum en ráðherra ber síðan ábyrgð gagnvart ríkisstjórn, Alþingi og almenningi. Ráðherra fer, í umboði Alþingis og almennings, með yfirstjórnarhlutverk gagnvart stofnunum og vegna náinna tengsla getur hann haft nokkuð bein áhrif á rekstur og eftirlit með starfsemi þeirra innan þess ramma sem um starfsemina gildir, enda svarar hann fyrir gjörðir

1 Greinin byggist á fyrirlestri á fundi Félags forstöðumanna ríkisstofnana og Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála um hlutafélagavæðingu opinberrar starfsemi sem haldinn var á Grand Hótelu 31. október 2006.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

þeirra. Eftir því sem stofnunum og fyrirtækjum ríkisins er veitt meira sjálfstæði þeim mun meiri þörf er á að tryggja að ábyrgð stjórnenda þeirra sé skýr – ef dregið er úr valdi ráðherra yfir stofnun minnkar bein ábyrgð hans að sama skapi.

3. **Ótakmörkuð ábyrgð á skuldbindingum.** Ríkið ber ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum og rekstri ríkisstofnana. Ef illa gengur í rekstri stofnana og þær eiga í erfiðleikum með að standa við skuldbindingar sínar þarf því að grípa til aðgerða, þ.e. auka fjárveitingar, hagræða eða draga úr þjónustu. Ríkisstofnanir verða ekki gjaldþrota þótt illa gangi og starfsemin verður ekki leyst upp meðan talin er þörf fyrir hana í samfélaginu.
4. **Gagnsæi.** Ríkisrekstur byggist á gagnsæi þannig að allar ákvarðanir þurfa að þola nána skoðun. Meðal annars hafa verið sett upplýsingalög og stjórnsýslulög til þess að tryggja að þetta markmið náist og eins hafa Alþingi og ráðherra rétt til að krefjast upplýsinga frá ríkisstofnunum.
5. **Samfélagsleg markmið.** Markmið með rekstri ríkisins er ekki að skila hagnaði heldur eru ríkisafskipti réttlætt með nauðsyn þess að veita tiltekna þjónustu og til þess að leiðrétta markaðsbrest. Ríkisstofnanir hafa því fyrst og fremst samfélagsleg markmið og gerðar eru kröfur um árangur frekar en hagnað.
6. **Bein fjárframlög.** Flestar stofnanir ríkisins eru fjármagnaðar með beinum framlögum frá ríkinu í gegnum fjárlög. Einnig hafa sumar stofnanir sértekjur sem eru þó oftast aðeins lítill hluti rekstrartekna þeirra. Ríkisstofnunum er óheimilt að taka lán á almennum markaði.
7. **Hömlur á meðferð fjármuna.** Ríkisrekstur byggist á hömlum og eftirliti með meðferð fjármuna. Þannig má ekki stofna til útgjalda nema heimild sé fyrir því frá Alþingi í fjárlögum. Ástæður þessa eru að verið er að sýsla með skattfé og því eru settar strangar reglur um meðferð þess.
8. **Einfalt eignarhald.** Stofnanir ríkisins eru nær undantekningarlaust að fullu í eigu ríkisins.

Hvað sem segja má um gildi ofangreindra atriða eru þau öll einkennandi fyrir ríkisrekstur og nauðsynlegt að rekstrarform ríkisins taki mið af þeim.

### Einkenni hlutafélaga

Sé tekið mið af framansögðu er gagnlegt að skoða lög um hlutafélagalög, nr. 2/1995, til að draga fram einkenni hlutafélaga og reyna að meta hversu vel þau henta opinberum rekstri. Með mikilli einföldun, og í ljósi efnis greinarinnar, er hægt að skipta einkennum hlutafélaga í eftirfarandi sjö flokka út frá lögum:

1. **Einkaréttarlegt félagaform.** Hlutafélög eru einkaréttarlegt félagaform og fyrirtækin sjálfstæðir lögaðilar sem bera skyldur og ábyrgð með hlidsjón af því. Fyrirtæki sem lúta þessu félagaformi þurfa ekki að taka mið af almennum reglum sem gilda um opinberar stofnanir og nefndar voru hér að framan. Segja má að hlutafélög geti gert allt sem ekki er bannað með lögum, innan ramma samþykktu um félagið og með tilliti til góðra stjórnarháttu.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

2. **Takmörkuð ábyrgð og margir eigendur.** Meginástæða þess að einstaklingar taka sig saman og stofna hlutafélög er að takmarka ábyrgð sína í áhættusömum rekstri. Hlutur eiganda í félaginu miðast við þá upphæð sem hann leggur til félagsins og ber eigandi ábyrgð í hlutfalli við eignarhlut sinn í félaginu. Þannig þarf ekki að ganga í ábyrgðir fyrir aðra eigendur. Ef hlutafélag ber sig ekki kann að vera best að leysa það upp og hætta rekstri ella gæti félagið verið tekið til gjaldþrotaskipta. Eins og ráða má af heiti þessa rekstrarforms eru hluthafar að lágmarki tveir en oft mun fleiri.
3. **Vernd fyrir minnihlutahafa og lánadrottna.** Ríflega þrjátíu greinar hlutafélagalaga tengjast því sem kalla má minnihluthafavernd. Þannig er reynt að tryggja að allir hluthafar hafi sem jafnastan rétt, geti tekið upplýstar ákvarðanir um fjárfestingar og sótt rétt sinn ef þeir telja á sér brotið. Einnig eru mörg ákvæði í hlutafélagalögum um vernd fyrir lánadrottna.
4. **Aðhald eigenda.** Í hlutafélögum fara eigendur með æðsta valdið á hluthafafundum og skipa stjórn til þess að fara fyrir félaginu. Þannig eru stjórnendurnir undir ströngu aðhaldi frá eigendum félagsins. Einnig skiptir miklu máli að hlutir í hlutafélögum geta gengið kaupum og solum og eigendur þannig selt hluti í félagi sem uppfyllir ekki væntingar þeirra.
5. **Ábyrgð stjórnarmanna.** Stjórnarmenn bera persónulega fjölbætta ábyrgð samkvæmt hlutafélagalögum. Þannig er m.a. reynt að tryggja að þeir vinni í þágu eigendanna en ekki sérhagsmuna.
6. **Fjölbreytt fjármögnun.** Hlutafélag er fjármögnuð með hlutafé sem eigendur greiða inn í félagið og með lántökum á almennum markaði.
7. **Hagnaðarmarkmið.** Gera má ráð fyrir að hlutafélög hafi fyrst og fremst það markmið að hámarka hagnað og skila eigendum arði. Ef markmiðið er ekki að skila arði er oftast notast við önnur rekstrarform.

Með hliðsjón af þessu má segja að hlutafélagiformið henti vel þegar nokkrir aðilar taka höndum saman um rekstur fyrirtækis og eigendurnir vilja takmarka ábyrgð sína við það hlutafé sem sett er í félagið. Rekstrarformið hentar einnig vel ef ætlunin er að sækja fjármagn út fyrir félagið, t.d. með útboði og eða skráningu í kauphöll. Aðilaskipti að hlutum hlutafélaga eru almennt opin og frjáls og rekstrarformið hentar vel í áhætturekstri og hefur sterka ímynd gagnvart markaðnum. Spyrja má hvort þessi atriði skipta máli fyrir fyrirtæki í fullri eigu ríkisins sem sinna samfélagslegum markmiðum og ekki stendur til að selja.

### Æskileg skilyrði opinberra hlutafélaga

Séu einkenni hlutafélaga og ríkisrekstrar borin saman sést glöggst að margt er ólíkt með þeim. Við hlutafélagavæðingu ríkisrekstrar færast stofnanir ríkisins frá opinberu regluverki undir regluverk einkamarkaðar án þess að breytingar verði á eignarhaldi þeirra. Það þýðir m.a. að fjárreiðulög, starfsmannalög og upplýsingalög

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

gilda ekki lengur um starfsemina heldur gilda um þau lög um hlutafélög.<sup>2</sup> Sérstök ákvæði hlutafélagalaga um opinber hlutafélög breyta þessu ekki í meginráttum.<sup>3</sup> Ráðherra getur þannig ekki með sama hætti borið jafnmikla ábyrgð á ákvörðunum og gjörðum opinbers hlutafélags og hefðbundinna ríkisstofnana. Ráðherra, fyrir hönd ríkisins, getur þó beitt áhrifum sínum gagnvart opinberum hlutafélögum sem eigandi annars vegar og kaupandi þjónustu hins vegar:

- **Eigandi.** Ráðherra skipar stjórn og útbýr stofnsamþykktir og hefur þannig áhrif á það sem fyrirtækið tekur sér fyrir hendur.
- **Kaupandi.** Með markvissum kaupum og skýrum samningum við hlutafélag í eigu ríkisins getur ríkið haft áhrif á hvernig það starfar.

Til þess að hlutafélagiformið nýtist ríkinu sem best fyrir starfsemi sem ríkið sinnir áfram sjálft og rækja megi eigandahlutverkið og kaupandahlutverkið á fullnægjandi hátt, án þess að rjúfa ábyrgðarkeðju ríkisrekstrar, er æskilegt að setja eftirfarandi átta skilyrði hið minnsta um opinber hlutafélög:

1. **Hagsmunir og ábyrgð ráðherra og stjórnar.** Ráðherra ber ábyrgð á opinberu hlutafélagi gagnvart Alþingi og almenningi. Stjórnarmenn þurfa því hafa hagsmunir ráðherra, fyrir hönd ríkisins, að leiðarljósi svo ábyrgðarkeðjan sé skýr. Nauðsynlegt er því að eigandi hafi virkt eftirlit með störfum stjórnarmanna og þeir verði látnir sæta ábyrgð. Ef misbrestur verður á þessu getur reynst erfitt að ná fram pólitískri stefnu og þar með vilja eigandans.
  2. **Markvissar samþykktir.** Nota þarf markvissst samþykktir opinbers hlutafélags. Hægt er hafa mikil áhrif á rekstur þess með samþykktum sem ríkið gerir. Í þeim skyldi kveðið skýrt á um hlutverk félagsins og til hvers er ætlast af því. Ríkið ætti að vera tilbúið til að breyta samþykktum ef upp koma vafamál sem tengjast rekstri félagsins.
  3. **Takmörkuð ábyrgð ríkisins.** Tryggja þarf að takmörkuð ábyrgð ríkisins, sem afmarkast af því hlutafélagi sem lagt er til rekstrarins, sé trúverðug. Þetta hefur reynst vandasamt þar sem hvorki stjórnendur opinberra hlutafélaga, kjörnir
- 2 Í sjálfu sér er hægt að taka fram í sérlögum um félögin að einhver þessara laga gildi. Til dæmis kemur fram í lögum um ríkisútvarpið, nr. 6/2007, að upplýsingalög gildi um fyrirtækið. Þá er í samþykktum félags hægt að kveða á um að það lúti ákveðnum reglum. Það orkar þó tvímælis að velja hlutafélagiformið sem hentugt rekstrarform en setja síðan inn ákvæði til þess að minka sveigjanleika þess.
- 3 Árið 2006 voru gerðar smávægilegar breytingar á hlutafélagalögum og sett ákvæði um sérstakar kröfur til félaga sem ríkið ætti að fullu. Í heiti þeirra skyldi jafnframt koma fram að um væri að ræða opinber hlutafélag, með endingunni ohf. Þá var með breytingunum kveðið á um aukinn aðgang blaðamanna og kjörinna fulltrúa að aðalfundum, rétt kjörinna fulltrúa til að bera fram skriflegar fyrirspurnir á aðalfundum, sem jafnast hlutfall kvenna og karla í stjórnnum, að upplýsa skuli um tengsl stjórnarmanna við aðila sem eiga í viðskiptum við félögin og að samþykktir félags og starfsreglur stjórna skuli birtar á vef.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

fulltrúar, lánadrottinn né almenningur trúir því að ábyrgðin sé takmörkuð. Ríkið ætti ekki að nota form takmarkaðrar ábyrgðar nema öruggt sé að ekki standi til að hlaupa undir bagga með fyrirtækinu ef stefnir í óefni.

4. **Krafa um arð.** Ríkið ætti að krefjast arðs af fjárfestingu þess í opinberu hlutafélagi eins og eigendur annarra hlutafélaga gera og tryggja þannig að stjórn og stjórnendur leitist sífellt við að ná sem mestum árangri í rekstrinum.
5. **Samningar.** Opinber hlutafélög ættu aldrei að fá óskilgreind fjárfrahlög til að sinna verkefnum heldur ætti að gera við þau þjónustusamninga á grundvelli reglugerðar um þjónustusamninga.
6. **Eigandastefna og reglur um stjórnir.** Ríkið ætti að móta sér eigandastefnu hvað varðar opinber hlutafélög og setja reglur um stjórnir. Þar þarf að taka afstöðu til þess hvort í stjórnnum sitji kjörnir fulltrúar eða ekki, hver skuli vera launakjör þeirra og æðstu stjórnenda, hvaða þætti starfsreglur stjórnar ættu að innihalda o.fl.
7. **Virki samkeppni.** Best væri ef opinber hlutafélög ættu í virkri samkeppni svo kostir rekstrarformsins nýttust sem best. Þannig hefði ríkið val í innkaupum sínum og gæti boðið út ákveðna þætti. Ekki er þó líklegt að ríkið stundaði lengi rekstur félags í fullri samkeppni.
8. **Hlutverk kaupanda og seljanda aðskilin.** Sem fyrirferðarmikill aðili á markaði, sérstaklega ef um er að ræða þjónustu sem ekki er unnt að fela fyrirtækjum á einkamarkaði, er ekki ólíklegt að ríkið þurfi að kaupa umtalsverða þjónustu af opinberum hlutafélögum. Töluverða hæfni þarf til að kaupa inn með þessum hætti. Því er nauðsynlegt að aðskilja hlutverk ríkisins sem kaupanda annars vegar og seljanda hins vegar.

Veigamikil rök þurfa því að liggja til þess að ríkið stofni opinbert hlutafélag um verkefni sem lúta að samfélagslegum markmiðum í stað hefðbundins ríkisrekstrar og huga þarf vel að formi þeirra og uppbyggingu. Þegar ríkið tekur ákvörðun um að nota hlutafélagiformið er eðlileg krafa að það sé gert til þess að ná tileknum vel skilgreindum markmiðum við frekar sérstakar aðstæður. Rekstrarformið þarf að vera besti kosturinn til að ná öllum markmiðum ríkisins, hvort sem þau varða verkefnið sjálft út frá hagsmunum notenda þjónustunnar eða rekstur verkefnisins fyrir skattgreiðendur. Hlutafélagiformið gæti nýst ef verið er að undirbúa einkavæðingu og þegar áform eru uppi um að fá aðra aðila til samstarfs. Einnig gæti það átt við þar sem um hreina viðskiptalega starfsemi er að ræða, t.d. sölu á vörum og þjónustu til aðila utan ríkisins.

### Einkenni opinberra hlutafélaga

Rökin fyrir opinberum hlutafélögum eru yfirleitt á þann veg að sveigjanleika vanti í fjár- og starfsmannamálum innan ramma hefðbundins ríkisrekstrar. Í leit að auknum sveigjanleika hefur því verið staðnæmst við hlutafélagiformið og bent á hversu vel það virkar á markaði. Teknar hafa verið ákvarðanir um að nota það við rekstur tiltekinna opinberra verkefna, oftast án þess þó að hugað hafi verið nægjan-

lega vel að því hvaða áhrif það getur haft á þætti eins ábyrgð og trúverðugleika sem nauðsynlegir eru í ríkisrekstri.

Vafi leikur á að hlutafélagiformið þjóni best þeim markmiðum sem ætlunin er að ná með stofnun opinberra hlutafélaga. Hlutafélögum sem stofnuð hafa verið um opinbera starfsemi hafa fylgt ýmis vandkvæði. Sem dæmi má nefna að oft er það ekki nægjanlega skýrt hvort ákveðin lög eða reglur gildi um tiltekin félög. Ríkið hefur ekki mótað sér eigandastefnu og ekki hafa verið settar skýrar reglur um hæfi og starf stjórnarmanna né leiðbeiningar um launakjör þeirra og æðstu stjórnenda. Einnig ríkir óvissa um hvernig haga beri upplýsingagjöf og samskiptum milli kjörinna fulltrúa, ráðherra og opinberra hlutafélaga. Ástæður þessa eru m.a. þær að opinber hlutafélög stunda fæst þannig starfsemi að þörf sé á að nota hlutafélagiformið til hins ýtrasta. Verkefni þeirra bjóða ekki upp á að ríkið geti sinnt eiganda- og kaupandahlutverki sínu af kostgæfni þar sem um er að ræða einokunarverkefni. Fyrirtækin starfa þannig flest á ófullkomnum markaði og njóta samninga við ríkið um stóran hluta fjárveitinga sinna. Oft er í slíkum samningaviðræðum mest fjallað um hve mikið fé fari til fyrirtækisins en minni áhersla lögð á árangurinn sem ætlunin er að ná með því fé sem lagt er til verkefnisins. Í fæstum tilfellum er ætlunin að fá fleiri aðila til samstarfs við opinberu hlutafélögin og ekki stendur til að selja þau þannig að ákvæði um minnihluthafavernd o.fl. í hlutafélagalögum eru óþörf hvað þau varðar. Í fæstum tilvikum er um áhættusækinn rekstur að ræða, út frá sjónarhóli ríkisins, og markmiðið er alls ekki að takmarka ábyrgð eða láta fyrirtækin standa á eigin fótum ef eitthvað kemur upp á. Opinberum hlutafélagum er nær öllum ætlað að hafa samfélagsleg markmið að leiðarljósi í starfsemi sinni og í fæstum tilfellum er þeim ætlað að skila arði til eiganda síns, ríkisins. Einnig er einkennandi fyrir þessi fyrirtæki að sama ráðuneytið fer með bæði eiganda- og kaupandahlutverk. Þar að auki setur sama ráðuneytið almennar reglur um markaðinn þar sem fyrirtækið starfar.

### Ef ekki hlutafélag hvað þá?

Sú þróun sem átt hefur sér stað á undanförunum árum með hlutafélagavæðingu er að sumu leyti skiljanleg þar sem rekstrarform ríkisins hafa lítið þróast á meðan starfsemi ríkisins verður sífellt flóknari og nær til fleiri sviða. Nauðsynlegt er að bregðast við kröfum um breytingar og auka sveigjanleika á ákveðnum sviðum með hliðsjón af eðli starfseminnar. Hér er tæpt á fjórum þáttum sem ríkið ætti að skoða gaumgæfilega til að koma til móts við kröfur um breytingar og gætu leitt til þess að ákvarðanir um að færa tiltekna hluta ríkisrekstrar yfir í hlutafélög yrðu betur ígrundaðar. Umfjöllunin er fjarri því tæmandi en er ætlað að vekja umræður um þessa þætti og hvernig þeim verði best háttað.

1. **Breyta sérlögum um stofnanir.** Þegar grannt er skolið er hægt að mæta mörgum kröfum um aukinn sveigjanleika í rekstri stofnana með því að breyta sérlögum um þær. Oft er ítarlega kveðið á um það í sérlögum hvernig stjórnskipulagi tiltekinnar stofnunar skuli háttað, sem dæmi má nefna ströng hæfis-



## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

skilyrði um stjórnendur og fleiri sértæk ákvæði sem eru hamlandi fyrir stjórnun. Enn eru sumar stofnanir með stjórnir og jafnframt ráðherraskipaðan forstöðumann sem iðulega veldur árekstrum og getur stuðlað að óljósri sýn á rekstrarmarkmið og hagkvæmni.<sup>4</sup> Ákvæði sem þessi og mörg fleiri hamla mjög skilvirkri starfsemi og úr þessu er hægt að leysa án þess að færa stofnanir yfir í einkaréttarlegt rekstrarform eins og hlutafélag.

2. **Draga úr mun milli markaða.** Brynt er að gera breytingar á almennum lögum um ríkisrekstur til að jafna aðstæður á einkavinnumarkaði og opinberum vinnumarkaði. Það á sérstaklega við um lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Þau eru iðulega nefnd þegar stjórnendur eru spurdir hvaða þættir ríkisrekstrar hamli þeim mest. Ef þeim yrði breytt mætti hugsanlega skipta starfsmönnum í nokkra hópa sem misstrangar reglur giltu um. Við skiptinguna væri höfð hliðsjón af eðli starfseminnar, þ.e. hvort um er að ræða stjórnsýslu eða þjónustu. Í öðru lagi er tímabært að gera breytingar á uppgjörsreglum ríkissjóðs þannig að hægt verði að eignfæra og afskrifa fjárfestingar. Það mundi bæta nýtingu opinberra fjármuna og tryggja markvissari samanburð við rekstur fyrirtækja á einkamarkaði.
3. **Setja skýrar reglur um rekstrarform.** Móta þarf skýra stefnu um rekstrarform innan ríkisins þannig að augljóst sé hvaða valkostir standa til boða. Mismunandi rekstrarform þjóna mismunandi tilgangi, til sumra skulu gerðar strangar kröfur en önnur kunna að bjóða upp á meiri sveigjanleika. Við þessa vinnu þarf að horfa á ríkiskerfið í heild, frá ráðuneytum til ríkisfyrirtækja.
4. **Nota árangursstjórnun.** Nota þarf árangursstjórnun í auknum mæli hjá ríkinu, bæði í samskiptum ráðuneyta og stofnana og í innra starfi stofnana. Þá þarf að tengja betur saman árangursstjórnun og fjárlagagerð og láta stjórnendur innan ríkisins bera ábyrgð á árangri. Efla þarf eftirlit með árangri, hvort sem það er innan stofnunar eða ráðuneytis; af hálfu ráðuneytis með árangri stofnunar; eða af hálfu Alþingis með árangri ráðuneyta og stofnana.

Ef umbætur á þessum sviðum ná fram að ganga mætti auka sveigjanleika í ríkisrekstri og bæta árangur opinberrar starfsemi en um leið standa vörð um megin-einkenni opinbers rekstrar. Með slíkum breytingum væru enn skörp skil milli ríkisrekstrar og einkarekstrar. Það er svo aftur stöðugt viðfangsefni stjórnmalanna hvort tiltekinni starfsemi verði best fyrir komið hjá hinu opinbera eða á einkamarkaði. Skýrar reglur og valkostir hjálpa til við að gera þá umræðu markvissari.

4 Sjá Arnar Þór Másson og Indriða H. Indriðason: „Enginn kann tveimur herrum að þjóna: Stofnanir, stjórnir og halli.“ Rannsóknir í félagsvísindum VI. Reykjavík, Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2005.

