

Mennta- og menningarmálaráðuneytið
Páll Magnússon, ráðuneytisstjóri
Sölvhólgötu 4
101 Reykjavík

Sent með tölvupósti á agnes.gudjonsdottir@mrn.is og pall.magnusson@mrn.is

Reykjavík, 17. maí 2021
Tilv.: 2008007

Efni: Vegna kvörtunar Félags atvinnurekenda um fjárveitingu menntamálaráðuneytisins

1. Samkeppniseftirlitið vísar til fyrri samskipta við Mennta- og menningarmálaráðuneytið (hér eftir „MRN“) í tengslum við kvörtun Félags atvinnurekenda (hér eftir „FA“) dags. 19. ágúst 2020. Í kvörtun FA er óskað eftir því að Samkeppniseftirlitið taki til skoðunar annars vegar fjárveitingu sem MRN veitti Háskóla Íslands, Háskólanum í Reykjavík, Háskólanum á Akureyri og Tækniskólanum og hins vegar rekstur Endurmenntunar Háskóla Íslands m.t.t. 14. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.
2. Í bréfi FA kemur fram að félagið fari fyrir hópi fyrirtækja sem starfa á fræðslumarkaði og bjóða upp á fjölbreytt úrval námskeiða á hinum ýmsu sviðum, og telur FA að þau séu í beinni samkeppni við endur- og símenntunardeildir háskólanna sem hlutu aukafjárveitingu sumarið 2020 vegna heimsfaraldurs kórónuveirunnar.
3. Með bréfi dags. 28. ágúst 2020 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir umsögn MRN um kvörtun FA. Umbeðin umsögn barst 25. september 2020, og verður vikið nánar að einstökum þáttum hennar hér að neðan.
- I.
4. Samkeppniseftirlitið vill brýna fyrir MRN að huga fyrirfram að þeim samkeppnislegu áhrifum sem ákvarðanir og ráðstafanir ráðuneytisins geta haft. Til þess að koma í veg fyrir samkeppnishindranir og fækka úrlausnarefnum við beitingum samkeppnislaga geta stjórnvöld tileinkað sér m.a. aðferðafræði samkeppnismats (e. *competition assessment*).
5. Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að stjórnvöld framkvæmi samkeppnismat þegar teknar eru ákvarðanir í starfsemi þess sem geta haft áhrif á mörkuðum sem fyrirtæki starfa á eða á tengdum mörkuðum. Í þessu sambandi vísar Samkeppniseftirlitið til umfjöllunar um samkeppnismat stjórnvalda í álit þess nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*, þar sem gerð var tillaga um að stjórnvöldum yrði gert skylt að framkvæma samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga eða stjórnvaldsfyrirmæla.¹ Fæli það í sér skyldu stjórnvalda til að leggja mat á hvort reglusetning eða stjórnvaldsfyrirmæli hefðu takmarkandi áhrif á samkeppni á mörkuðum og ef svo væri hvort tiltækar væru aðrar vægari leiðir til að ná sama markmiði.

¹ Þessi aðferðafræði var lögð til grundvallar í frumvarpi til laga um aðgerðir til að draga úr reglubyrði atvinnulífsins og efla samkeppni, sem forsætisráðherra lagði fram á 143. löggjafarþingi, þskj. 189– 158. mál. Fyrirmynd samkeppnismats af þessu tagi er m.a. að finna í leiðbeiningum OECD, Competition Assessment Toolkit. Slóðin er: <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>.



6. Þessi aðferðafræði hentar sérstaklega vel við mótun eða endurskoðun laga og reglna, en einnig við aðra ákvörðunartöku. Nýlega framkvæmdi Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) heildstætt mat á lögum og reglum í ferða- og byggingaþjónustu hér á landi, sbr. [skýrslu](#) frá 10 nóvember 2020.² Í skýrslunni er varpað ljósi á fjölda tækifæra til þess að draga úr aðgangshindrunum og reglubyrði í viðkomandi greinum og þar með auka hagkvæmni, lækka kostnað og efla íslenskt efnahagslíf.
7. Mikilvægt er að þessari aðferðafræði sé ekki einvörðungu beitt við mótun laga og reglna heldur einnig við undirbúning ýmissa annarra þýðingarmikilla ráðstafana og ákvarðana ríkisins. Með þessari aðferðafræði geta stjórnvöld betur áttað sig á afleiðingum tiltekinna ákvarðana á samkeppni á viðkomandi mörkuðum, og getur hún jafnframt verið góð leið til þess að stjórnvöld þurfi fyrirfram og á ákveðinn hátt, að rökstyðja fyrir sér og öðrum að sú tillaga/ákvörðun sem áætlað er að verði að veruleika sé sú vægasta sem farin yrði til að ná því markmiði sem stefnt er að.
8. Samkeppniseftirlitið vill í þessu samhengi nefna að Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur nýlega sett sig í samband við Samkeppniseftirlitið og óskað eftir frekari fræðslu um aðferðafræði samkeppnismats og hvernig hún geti nýst ráðuneytinu í sínum verkefnum.
9. Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að veita ráðuneytinu upplýsingar og fræðslu um aðferðafræði samkeppnismats og liðsinna því frekar eftir því sem ráðuneytið óskar. Hafa önnur ráðuneyti óskað eftir fræðslu af þessu tagi. Þá má nefna að ráðuneyti samkeppnimála stóð fyrir almennum kynningarfundum um málefnið, í tengslum við greiningu OECD á samkeppnislegum áhrifum laga og reglna í ferðaþjónustu og byggingariðnaði.³

II.

10. Líkt og áður sagði, óskaði FA eftir því að Samkeppniseftirlitið tæki til skoðunar hvort fyrirmælum 14. gr. samkeppnislaga um fjárhagslegan aðskilnað og 3. mgr. 8. gr. reglna nr. 844/2001 um Endurmenntunarstofnun HÍ sé fullnægt.
11. Með umsögn MRN, dags. 25. september 2020, fylgdu jafnframt athugasemdir frá HÍ og HA. Þar kemur m.a. fram um 14. gr. samkeppnislaga, að í tilfalli Endurmenntunarstofnunar HÍ þá sé hún með sjálfstætt bókhald og alger fjárhagslegur aðskilnaður sé á milli fjárhags stofnunarinnar og fjárframlaga til HÍ úr ríkissjóði. Hvað varðar HA þá segir háskólinn að rekstur Símenntunar HA sé aðskilinn með sérstöku viðfangi innan rekstrar HA og algerum bókhaldslegum aðskilnaði sem feli í sér að Símenntun greiði fyrir aðstöðu, þrif og þjónustu. Enginn fjárveiting á fjárlögum vegna kennslu og rannsókna á háskólastigi fari til Símenntunar HA eins og ýjað sé að í ábendingu FA. Vísast nánar til umsagnar ráðuneytisins dags. 25. september 2020 og athugasemda HÍ og HA um þessi atriði.
12. Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum fjallað um mikilvægi þess að í rekstri, líkt og um er að ræða í þessu máli, sé fjárhagslegur aðskilnaður tryggður með bókhaldslegum aðskilnaði og hann sé gerður aðgengilegur almenningi. Markmiðið með fjárhagslegum aðskilnaði er að taka af allan vafa um það að samkeppnisrekstur opinberra aðila sé greiddur niður með þeirri starfsemi opinbers aðila sem nýtur verndar. Þannig þarf ekki að liggja fyrir að hegðun hins opinbera aðila hafi skaðleg áhrif á samkeppni, heldur einungis að opinber aðili sé með hluta af rekstri sínum í samkeppni við einkaaðila.

² Sjá nánar. <https://www.oecd.org/daf/competition/samkeppnismat-oecd-island.htm>.

³ Um verkefni OECD sjá nánar: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/11/10/Samkeppnismat-OECD-a-islenskri-ferdathjonustu-og-byggingaridnadi-438-tillogur-til-urbota-/>.



13. Í reglum nr. 844/2001 um endurmenntunarstofnun Háskóla Íslands er fjallað um fjármál Endurmenntunarstofnunar og að sú starfsemi sem sé í samkeppni við einkaaðila skuli vera fjárhagslega afmörkuð. Hins vegar er hvergi fjallað um að slíkur fjárhagslegur aðskilnaður skuli vera gerður opinber.
14. Með hliðsjón af framangreindu fer Samkeppniseftirlitið þess á leit við MRN að það beini því til umræddra skóla að þeir geri opinberlega (á heimasíðu sinni) grein fyrir því hvernig þeir haga fjárhagslegum aðskilnaði milli annars vegar þess rekstrar sem rekinn er að hluta til eða að öllu leyti af opinberu fé og hins vegar þeirrar starfsemi sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila, sbr. 14. gr. samkeppnislaga. Að mati Samkeppniseftirlitsins er eðlilegt að fagráðuneyti málaflokksins geri kröfu um þetta í samhengi við fjárveitingar til viðkomandi skóla.
15. Líkt og áður sagði er Samkeppniseftirlitið er reiðubúið til að aðstoða ráðuneytið við framangreind atriði og veita frekari fræðslu um þá fjölmörgu kosti sem aðferðarfræði samkeppnismats hefur í för með sér, til þess að stuðla að markvissari ákvörðunartöku og koma í veg fyrir hugsanlegar samkeppnishindranir.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið



Guðmundur Haukur Guðmundsson