

Fimmtudaginn 23. mars 1995 kl. 11:30

49. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 15/1995

**Kvörtun vegna samkeppni
Útflutningsráðs Íslands
við sjálfstætt starfandi
rekstrarráðgjafa**

I.

Málsatvik

Með bréfi dags. 16. ágúst 1994 kvörtuðu nokkrir rekstrarráðgjafar undan ójafnri samkeppnisstöðu þeirra og Útflutningsráðs Íslands. Í kvörtuninni segir: "Að gefnu tilefni förum við, undirritaðir rekstrarráðgjafar, fram á að samkeppnisstofnun tryggji eðlilega samkeppni rekstrarráðgjafa við opinberar og hálfopinberar stofnanir sem reknar eru fyrir almannafé.

Útflutningsráð er m.a. fjármagnað af öllum fyrirtækjum í landinu, þ.m.t. rekstrarráðgjöfum, sem greiða veltubundið gjald til Útflutningsráðs. Með þessum fjármunum sinnir Útflutningsráð margskonar verkefnum, þar á meðal ýmis konar ráðgjöf. Ráðgjöf þessi er boðin undir ýmsum nöfnum, svo sem "markaðsstjóri til leigu", "fræðsla um markaðsmál" o.s.frv. Þessi "ráðgjöf" er seld í beinni samkeppni við ráðgjafa á almennum markaði á verði sem er u.þ.b. þriðjungur af algengustu verðum á markaðinum.

Þessu getum við ekki unað. Við förum því fram á að samkeppnisstofnun geri Útflutningsráði og öðrum sambærilegum stofnunum, sem bjóða fyrirtækjum ráðgjöf í samkeppni við ráðgjafa á almennum vinnumarkaði, að aðgreina bókhald sitt og starfsemi þannig að ljóst sé að ráðgjöfin sé ekki niðurgreidd."

Í tilefni kvörtunarinnar óskaði Samkeppnisstofnun með bréfi dags. 19. september sl. eftir athugasemdum og sjónarmiðum Útflutningsráðs Íslands. Sérstaklega var óskað eftir að gerð yrði grein fyrir þeirri þjónustu sem Útflutningsráð innir af hendi í samkeppni við einkaaðila og á hvaða kjörum slík þjónusta væri boðin. Jafnframt var spurt hvort þess væri gætt að útseld þjónusta standi undir kostnaði og ef svo væri með hvaða hætti.

Svar Útflutningsráðs barst með bréfi dags. 30. september. Í bréfinu er vísað til hlutverks ráðsins samkvæmt 1. gr. laga um Útflutningsráð nr. 38/1986. Jafnframt er vísað til þess hvernig starfsemi Útflutningsráðs er fjármögnuð, þ.e. með svokölluðu markaðsgjaldi, framlagi ríkissjóðs og sértekjum. Rekstrartekjur árið 1993 voru alls M.kr. 122.1, þar af var útflutningsráðsgjald (nú markaðsgjald) M.kr. 84.1, framlag ríkissjóðs M.kr. 2.0, og sértekjur M.kr. 36.0

Þá er í bréfi Útflutningsráðs gerð grein fyrir þeirri þjónustu sem ráðið veitir útflytjendum og henni skipt upp í sjö megindrætti: Almenna upplýsingagjöf, fræðslu um markaðsmál, sýningar, "markaðsstjóri til leigu", markaðsrannsóknir, útgáfumál og þjónusta sem innt er af hendi á erlendum skrifstofum.

Í bréfinu kemur fram að almenn upplýsingagjöf ráðsins sé veitt án endurgjalds.

Sem dæmi um fræðslu um markaðsmál er nefnt kennsluverkefnið "*Útflutningsaukning og hagvöxtur*", sem er styrkt af Iðnlánasjóði og Íslandsbanka auk Útflutningsráðs. Þátttakendur greiða því eingöngu hluta raunverulegs kostnaðar.

Þá segir að hefð hafi myndast fyrir sýningu íslenskra framleiðslufyrirtækja erlendis undir merkjum Útflutningsráðs, sem leggur út fyrir áföllnum kostnaði en innheimtir að fullu hjá þátttakendum.

Um markaðsstjóra til leigu segir orðrétt í bréfi ráðsins: "*Undanfarin 2½ ár hefur Útflutningsráð boðið íslenskum fyrirtækjum þjónustu sem kölluð er "Markaðsstjóri til leigu". Er þessi þjónusta boðin að skandinavískri fyrirmynd og er í grófum dráttum þannig að tveir starfsmenn ráðsins vinna með einstökum fyrirtækjum að markaðs- og sölumálum gegn greiðslu. Í meðfylgjandi kynningarbæklingi kemur fram að reiknað er með að markaðsstjórinn sé ráðinn til starfa í a.m.k. 6 mánuði, en líklegt sé að nauðsynlegur starfstími geti orðið 2-3 ár. Gert er ráð fyrir að markaðsstjórinn vinni einn heilan vinnudag í hverri viku í hverju fyrirtæki. Síðar segir: "Hvert fyrirtæki greiðir fyrir þjónustu í samræmi við þann tíma sem markaðsstjórinn vinnur fyrir það. **Fyrsta árið verður þjónustan greidd niður að hálfu.**" Frá upphafi hefur því verið ljóst að þau fyrirtæki sem njóta þjónustu "Markaðsstjóra til leigu" eiga kost á niðurgreiddri þjónustu í 12 mánuði, eða 52 vinnudaga.*

Útflutningsráð nefnir að ýmsar markaðsrannsóknir og skýrslur hafa verið unnar af Útflutningsráði í samvinnu við einstök fyrirtæki eða samtök og kostaðar af þeim að hluta til.

Að síðustu er vakin athygli á útgáfustarfsemi ráðsins svo og starfsemi þess erlendis, þar sem íslenskum fyrirtækjum er veitt alhliða markaðsþjónusta, oftast án endurgjalds.

Í niðurlagi bréfsins segir orðrétt: "*Við teljum að öll sú þjónusta sem hér hefur verið tilgreind falli vel að lögum um Útflutningsráð Íslands og sé boðin til þess að fullnægja þeim markmiðum sem lögin kveða á um, þ.e. að veita útflytjendum alhliða þjónustu og ráðgjöf í því skyni að greiða fyrir og auka útflutning á vöru og þjónustu. Fyrirtækin gera ráð fyrir því að fá umtalsverða þjónustu frá Útflutningsráði, ýmist án endurgjalds eða gegn vægu verði, því þau greiða árlega ákveðið gjald til starfseminnar sem þau líta á sem greiðslu fyrir þjónustuna.*"

Með bréfi dags. 3. október var rekstrarráðgjöfunum gefinn kostur að senda athugasemdir við skýringar Útflutningsráðs og bárust þær með svohljóðandi bréfi dags. 4. október 1994: "*Í lið 4 í svarbréfi Útflutningsráðs er staðfest, að þjónusta markaðsstjóra til leigu er niðurgreidd um helming fyrsta árið, en síðar greiða fyrirtækin "fullt verð". Hins vegar kemur ekki fram, hvernig endanlegt fullt verð er fundið og reiknað út. Samkvæmt þeim texta er Útflutningsráð selur þessa þjónustu á, má ætla að fullt verð sé um það bil 2/3 af þeim töxtum sem algengast er að rekstrarráðgjafar miða við.*"

Til að sýna hvert ósamræmið er og hversu mikið það kann að skerða samkeppnisstöðu rekstrarráðgjafa á almennum markaði má lauslega áætla, út frá þeim forsendum sem fram koma í bréfi Útflutningsráðs, að fyrirtæki sem stendur frammi fyrir vali á ráðgjafa kunni að spara sér allt að kr. 520.000 fyrsta árið með því að velja ráðgjafa Útflutningsráðs og sé algengur meðaltaxti sjálfstætt starfandi ráðgjafa hafður sem viðmiðun er sparnaðurinn allt að ein milljón.

Það er því eindregin ósk okkar er sinna sambærilegri ráðgjöf og þeirri er Útflutningsráð og aðrar sambærilegar stofnanir veita, að þeim verði gert skylt að aðgreina starfsemi sína er þessu viðkemur frá annarri starfsemi og að almannafé verði ekki notað til að niðurgreiða þessa þjónustu."

Samkeppnisstofnun ritaði Útflutningsráði bréf dags. 17. október 1994 þar sem óskað var eftir "*nákvæmari upplýsingum um það hvernig sú þjónusta sem Útflutningsráð Íslands innir af hendi í samkeppni við einkaaðila, s.s. vegna "Markaðsstjóra til leigu" og fræðslu um markaðsmál, er verðlögð og hvaða kostnaður, breytilegur og fastur, liggur að baki þjónustunni.*"

Í svarbréf Útflutningsráðs, dags. 25. október 1994, segir m.a.: "*Eins og yður er ljóst af þeim upplýsingum, sem yður hafa þegar verið sendar, er útseld þjónusta aðeins lítill hluti af þjónustu ráðsins við atvinnulífið. M.a. þess vegna hefur ekki farið fram nein formleg kostnaðargreining á þessari þjónustu í breytilegan og fastan kostnað.*"

Almennur taxti sérfræðinga Útflutningsráðs er nú kr. 3.500,- á klst. og gildir þá einu hvort um er að ræða starfsmenn sem sinna verkefninu "Markaðsstjóri til leigu" eða aðra sérfræðimenntaða starfsmenn. Höfum við talið taxa þennan liggja nærri markaðsverði rekstrarráðgjafa á almennum markaði.

Viðskiptafultrúi Útflutningsráðs í Berlín selur sinn tíma á DEM 95,- á klst., en viðskiptafultrúinn í New York á USD 55,- á klst."

Kvartanda var gefinn kostur að koma að athugasemdum við þessar síðustu bréfaskriftir með bréfi Samkeppnisstofnunar dags. 28. október sl. Athugasemdir bárust ekki fyrr en með bréfi dags. 12. mars 1995 sem greint er frá hér á eftir.

Þegar hér var komið við sögu sá ritaði Samkeppnisstofnun utanríkisráðuneyti bréf, dags. 3. janúar 1995, þar sem óskað var eftir athugasemdum ráðuneytisins þar sem Útflutningsráð heyrir undir utanríkisráðuneyti. Jafnframt var þess farið á leit að ráðuneytið upplýsti hvort það hefði í hyggju að leggja til breytingar á lögum um Útflutningsráð Íslands og ef svo væri hvort þær breytingar myndu að einhverju leyti stuðla að jafnari samkeppnisstöðu sjálfstæðra rekstrarráðgjafa sem eru í samkeppni við Útflutningsráð frá því sem nú er.

Svar ráðuneytisins barst með svohljóðandi bréfi dags. 19. janúar 1995:

"Samkvæmt lögum um Útflutningsráð er ráðinu m.a. ætlað að veita útflytjendum "alhliða þjónustu og ráðgjöf í því skyni að greiða fyrir og auka útflutning á vöru og þjónustu." Ennfremur segir í lögunum að þess skuli gætt að "útseld þjónusta standi að mestu leyti undir kostnaði við þau störf sem unnin eru samkvæmt beiðni einstakra útflytjenda."

Störfum Útflutningsráðs er lýst í bréfi ráðsins dags. 30. september 1994, en afrit af því fylgdi erindi Samkeppnisstofnunar. Þar segir m.a. frá markaðsráðgjöf Útflutningsráðs sem er að hluta niðurgreidd. Ráðuneytið telur að starfsemi Útflutningsráðs á þessu sviði sé í samræmi við gildandi lög um ráðið. Starfsemin er í eðli sínu ekki frábrugðin starfsemi sambærilegra stofnana í nágrannalöndum, þ.á.m. á Evrópska efnahagssvæðinu. Hún er í samræmi við skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum.

Vegna fyrirspurnar Samkeppnisstofnunar varðandi hugsanlegar breytingar á lögum um Útflutningsráð þá er það rétt að slíkar breytingar eru í undirbúningi. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir því að þær breytingar varði samkeppnisstöðu Útflutningsráðs gagnvart sjálfstæðum rekstrarráðgjöfum."

Bréf ráðuneytisins var sent rekstrarráðgjöfunum til upplýsingar með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 1. mars sl. Með bréfi, dags. 12. mars sl., barst svar frá rekstrarráðgjöfunum og vísuðu þeir m.a. til afrits af bréfi Útflutningsráðs, dags. 25.

október. Fram kemur að rekstrarráðgjafarnir fagni því, að taxti ráðgjafa Útflutningsráðs hafi hækkað frá því að Samkeppnisstofnun hafði afskipti af málinu en eftir standi hvernig hægt sé að fylgjast með þessari þjónustu í bókhaldi ráðsins. Að síðustu áréttu rekstrarráðgjafarnir þá ósk sína að Samkeppnisstofnun geri Útflutningsráði og öðrum sambærilegum stofnunum að aðgreina bókhald sitt og starfsemi þannig að ljóst sé að ráðgjöfin sé ekki niðurgreidd.

Með bréfi dags. 7. mars sl. áréttar Útflutningsráð fyrri sjónarmið og vísa til kynningarbæklinga útflutningsráða Noregs og Svíþjóðar, en þar er gert ráð fyrir að þjónusta sambærileg við "*Markaðsstjóri til leigu*" sé niðurgreidd um 50%, a.m.k. fyrsta árið. Jafnframt kemur fram að fleiri starfsmenn verði ekki ráðnir til starfa hjá Útflutningsráði sem "*markaðsstjórar til leigu*". Þá segir að verði aukin eftirspurn eftir þessari þjónustu muni ráðið leita til sjálfstætt starfandi ráðgjafa og ráða þá sem verktaka, þannig að fyrirtækin njóti eftir sem áður niðurgreiddrar þjónustu.

II.

Lagaumhverfi

1.

Hlutverki Útflutningsráðs er lýst með eftirfarandi hætti í 1. gr. laga um Útflutningsráð Íslands nr. 38/1986: "*Stofna skal Útflutningsráð Íslands er hafi það hlutverk að koma á auknu samstarfi fyrirtækja, samtaka og stjórnvalda í málum, er lúta að eflingu útflutnings, og veita útflytjendum alhliða þjónustu og ráðgjöf í því skyni að greiða fyrir og auka útflutning á vöru og þjónustu. Enn fremur skal Útflutningsráð vera stjórnvöldum til ráðuneytis í málum sem varða utanríkisviðskipti Íslendinga.*"

Samkvæmt 5. gr. sömu laga skal stjórn Útflutningsráðs ákveða árgjöld og gjaldskrá fyrir þjónustur skrifstofunnar. Í niðurlagi 5. gr. segir skýrum stöfum að þess skuli gætt að útseld þjónusta standi að mestu leyti undir kostnaði við þau störf sem unnin eru skv. beiðni einstakra útflytjenda.

2.

Samkeppnislög nr. 8/1993 hafa samkvæmt 1. gr. það að markmiði að efla virka samkeppni í viðskiptum. Markmiði þessu skal m.a. náð með því að auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

Í 2. mgr. 14. gr. er að finna svohljóðandi ákvæði: "*Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða*

verndar er samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi."

III.

Niðurstöður

1.

Samkvæmt niðurlagi 5. gr. laga nr. 38/1986, um Útflutningsráð Íslands, skal þess gætt að útseld þjónusta standi að mestu leyti undir kostnaði. Í þessum sérlögum er því beinlínis gert ráð fyrir að þjónusta Útflutningsráðs sé að einhverju leyti niðurgreidd.

Sú þjónusta sem sjónum er helst beint að gengur undir heitinu "*Markaðsstjóri til leigu*." Fram hefur komið að tveir starfsmenn Útflutningsráðs vinna með einstökum fyrirtækjum að markaðs- og sölumálum gegn greiðslu. Samkvæmt upplýsingum frá Útflutningsráði eru þessir starfsmenn báðir nýttir í önnur störf á vegum ráðsins þannig að gera má ráð fyrir að ígildi eins til eins og hálfis stöðugildis annist þessi þjónusta að jafnaði. Gert er ráð fyrir að markaðsstjórinn vinni einn vinnudag í viku í hverju fyrirtæki og að fyrsta árið sé þjónustan greidd niður að hálfu. Þessi þjónusta er að norrænni fyrirmynd og liggja fyrir upplýsingar um að sambærilegur háttur sé hafður á bæði í Noregi og Svíþjóð.

Samkvæmt rekstrarreikningi fyrir árið 1993 námu rekstrartekjur Útflutningsráðs af útseldri þjónustu rúmlega 970 þús. kr. en rekstrartekjur alls námu 122.100 þús. kr. Af þessu má draga þá ályktun að niðurgreiðslur á þjónustunni sem felsti í verkefninu "*markaðsstjóri til leigu*" hafi að hámarki numið 970 þús. kr. árið 1993. Samkvæmt upplýsingum Útflutningsráðs er almennur taxti sérfræðinga ráðsins kr. 3.500,- á klst., þ.e. þegar kaupandi þjónustunnar greiðir fullt verð.

2.

Samkeppnisráð telur að á meðan umfang útseldrar þjónustu Útflutningsráðs er ekki meira en raun ber vitni sé ekki ástæða til að gera athugasemdir við bókhaldslega aðgreiningu vegna hennar á grundvelli samkeppnislaga. Virðist þessi þjónusta einungis hafa minniháttar áhrif á þeim markaði sem um ræðir. Ennfremur má leiða að því líkur að lítil og meðalstór fyrirtæki sem nýta sér markaðsþjónustu Útflutningsráðs hafi ekki fjárhagslegt bolmagn til þess að greiða fyrir slíka þjónustu fullu verði og því

sé hér í mörgum tilvikum um viðbót við markaðinn að ræða fremur en að ráðið sé í beinni samkeppni við sjálfstætt starfandi rekstrarráðgjafa.

Bein heimild er í lögum fyrir Útflutningsráð að greiða að hluta niður þá þjónustu sem ráðið innir af hendi. Fram hefur komið að utanríkisráðuneytið telur markaðsráðgjöf Útflutningsráðs vera í samræmi við gildandi lög og að ráðuneytið hafi ekki í hyggju að leggja til breytingar á lögnum hvað þetta varðar.

Samkeppnisráð bendir hins vegar á nauðsyn þess að gætt sé hófs í niðurgreiðslum og telur reyndar að miðað við núverandi aðstæður sé þess gætt. Jafnframt skal vakin athygli á að aukist umfang þessarar þjónusta Útflutningsráðs kunni að vera eðlilegra að ráðið greiði niður þjónustu tiltekinnra viðurkenndra rekstrarráðgjafa fremur en að niðurgreiða þjónustu eigin starfsmanna. Þess þyrfti þó að gæta að val á slíkum ráðgjöfum byggi á hlutlægum og almennum mælikvörðum.

3.

Hvað varðar sambærilegar stofnanir Útflutningsráðs sem bjóða fyrirtækjum ráðgjöf í samkeppni við sjálfstætt starfandi rekstrarráðgjafa telur Samkeppnisráð, með hliðsjón af rannsóknarreglu og meðalhófsreglu stjórnisýslulaga, sér ekki heimilt að mæla almennt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á grundvelli 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Samkeppnisráð leggur hins vegar áherslu á, að þess skuli jafnan gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi

IV.

Ákvörðunarorð:

"Kröfu fjögurra rekstrarráðgjafa, sbr. bréf þeirra dags. 16. ágúst 1994, um að Útflutningsráði Íslands og öðrum sambærilegum stofnunum verði gert að aðgreina bókhald sitt, er hafnað".