

Mánudaginn 5. desember 1994 kl. 09:15

41. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 39/1994

**Erindi Samtaka dagmæðra
um undanþágu til að gefa út
leiðbeinandi gjaldskrá.**

I.

Málsatvik.

1.

Í erindi dagsettu 11. maí 1993 sækja Samtök dagmæðra í Reykjavík, Kópavogi, Akranesi, Suðurnesjum og Hafnarfirði um undanþágu frá banni við útgáfu á leiðbeinandi gjaldskrá.

Samtök dagmæðra hafa um áráraðir gefið út gjaldskrár. Gjaldskrár þær sem út eru gefnar af samtökum dagmæðra eru uppbyggðar af kaupgjaldi, viðhaldsgjaldi, matargjaldi, leikfangagjaldi o.fl. Liðir í gjaldskrá taka breytingum samkvæmt launabreytingum í ákveðnum launaflokkum, framfærsluvísitölu og matvöruvísitölu.

Gæsla barna í heimahúsi sem rekin er í atvinnuskyni fellur undir reglugerð nr. 198/1992, sem sett var með heimild í 35. gr. laga nr. 40/1991 um félagslega þjónustu sveitarfélaga. Í reglugerð þessari er fjallað um gildissvið, skyldur sveitarstjórna og ríkisins, leyfisveitingar, námskeið, skyldur dagmæðra, skyldur foreldra, eftirlit með starfsemi dagmæðra og önnur atriði. Sveitarfélög setja einnig leiðbeiningar um dagvistun barna í heimahúsum.

2.

Dagmæður vísa í erindi sínu til 16. gr. b. liðar samkeppnislaganna þar sem segir að *"vænta megí að jákvæð áhrif samkeppnishamlna vegi þyngra en ókostir þeirra við þær aðstæður sem um er að ræða"*.

Í erindinu segir að dagmæður vilji *"að hagur barna sé settur á oddinn og að val foreldra standi einungis um aðbúnað og aðstæður hjá dagmóður, en ekki um mismunandi gjaldtöku."*

Dagmæður benda á að leikskólar í hverju sveitarfélagi hafi sömu gjaldskrá og að sveitarfélög taki mið af gjaldskrá leikskóla við niðurgreiðslur til einstæðra foreldra sem vista börn sín hjá dagmæðrum.

Dagmæður áréttu að þær eru aðeins að vissu leyti sjálfstæðir atvinnurekendur þar sem þær eru háðar leyfum og eftirliti sveitarfélaga og í því felst meðal annars að þær geta aðeins haft ákveðinn fjölda barna til gæslu. Að sögn dagmæðra geta þær þó ekki eins og sjálfstæðir atvinnurekendur reiknað sér til gjalda ákveðna liði svo sem hita, rafmagn og fleira.

II.

Umsagnir hagsmunaaðila.

Leitað var álits eftirtalinna aðila á erindi Samtaka dagmæðra: Dagvistar barna í Reykjavík, Félagsmálaráðuneytisins, Félagsmálastofnunar Hafnarfjarðar, Félagsmálastofnunar Kópavogs, Neytendasamtakanna, Bæjarskrifstofu Keflavíkur, og Félagsmálastofnunar Akraness. Ekki barst umsögn frá Félagsmálastofnun Akraness.

Dagvist barna í Reykjavík mælir með því að umbeðin undanþága verði veitt. Í umsögn Dagvistar barna kemur fram að Dagvist barna sjái um leyfisveitingar og hafi umsjón og eftirlit með starfsemi dagmæðra í Reykjavík. Ennfremur kemur fram að markmið Dagvistar barna er að*"gera þjónustu dagmæðra sem besta bæði fyrir börnin og dagmæður"*. Dagvist barna vísar í erindi Samtaka dagmæðra og telur mikilvægt að það sé hagur barna en ekki

mismunandi gjaldskrá sem hafi áhrif á val foreldra. Dagvist barna telur að leiðbeinandi gjaldskrá dagmæðra hafi gert auðveldara að sætta fólk hafi komið upp deilur milli foreldra og dagmæðra varðandi gjöld.

Fram kemur í umsögn Dagvistar barna að endurgreiðslur frá Dagvist barna til einstæðra foreldra sem nýta sér þjónustu dagmæðra hafa verið reiknaðar út frá leiðbeinandi gjaldskrá dagmæðra og einnig að það gjald sem dagmæður taki fyrir heilsdagsvistun sé nokkuð lægra en kostnaður við heilsdagsvistun á leikskólum borgarinnar.

Félagsmálaráðuneytið vísar í b. lið 16. gr. samkeppnislaga og mælir með því að dagmæðrum verði veitt undanþága frá banni við útgáfu á leiðbeinandi gjaldskrá. Ráðuneytið bendir á að *"Daggæsla barna í heimahúsum, sem rekin er í atvinnuskyni, er starfrækt samkvæmt reglugerð nr. 198/1992. Félagsmálanefnd (félagsmálaráð) í hverju sveitarfélagi ber almenna ábyrgð á velferð barna í sveitarfélaginu og veitir hún leyfi til daggæslu barna í heimahúsi gegn gjaldi.*

Sveitarfélögin bera jafnframt ábyrgð á því að höfð sé umsjón og eftirlit með starfsemi dagmæðra."

Í rökstuðningi fyrir afstöðu ráðuneytisins segir meðal annars:*"Ef gjaldtaka er mismunandi á sama svæði verður erfiðar um vik að tryggja börnum lágmarksaðhlynningu af hálfu dagmóður. Þannig má líta svo á að leiðbeinandi gjaldskrá miði að því að viðhalda "lágmarksgæðum", enda er miðað við lágmarkskostnað í þeim leiðbeinandi gjaldskrá sem ráðuneytinu er kunnugt um. Ætla má að leiðbeinandi gjaldskrá tryggi börnunum gæða þjónustu að hálfu dagmóður, en alfarið frjáls verðlagning án leiðbeinandi gjaldskrár gæti leitt til þess að fjárráð foreldra réðu ein og sér vali þeirra á dagvistun."*

Ráðuneytið telur með tilliti til einstæðra foreldra að*"Þar sem niðurgreiðslurnar eru föst upphæð er edlilegt að gjaldtaka dagmæðra sé sambærileg innan sveitarfélagsins að öðrum kosti ættu niðurgreiðslurnar að vera mismunandi með tilliti til þess hve hátt daggæslugjaldið er svo markmiðinu með niðurgreiðslunum verði náð",* það er að draga úr mismun sem er milli þess sem einstætt foreldri greiðir fyrir dvöl barns hjá dagmóður annars vegar og á leikskóla hins vegar.

Ennfremur segir í umsögn ráðuneytisins:*"Gjald fyrir leikskóladvöl er samræmt innan hvers sveitarfélags, án tillits til þess t.d. hvort/eða hve margar faglærðar fóstrur eru á deildum. Þessi þjónusta er að mörgu leyti sambærileg þjónustu dagmæðra einkum með tilliti til yngri barnanna og gilda því sömu rök þar og fyrir því að hafa samræmt gjald á leikskólum."*

Ráðuneytið áréttar að lokum það sjónarmið *"að varast ber að gera umönnun barna að hreinu samkeppnisatriði svo og að leiðbeinandi gjaldskrá kemur ekki í veg fyrir hóflega samkeppni."*

Í umsögn daggæslufulltrúa Félagsmálastofnunar Keflavíkur kemur fram að fulltrúinn mælir með að undanþága verði veitt dagmæðrum frá banni við útgáfu á leiðbeinandi gjaldskrá.

Röksemdir fulltrúans eru:*"Með leiðbeinandi gjaldskrá er stuðlað að því að hagur barnsins sé sem bestur og allir foreldrar geti verið öruggir um að börn sín fái notið þeirrar þjónustu sem þeim ber, en þurfi ekki að láta fjárráð sín ráða vali á dagmóður." "Eins tel ég það styrk fyrir dagmæður að hafa gjaldskrá til að fara eftir í þeim tilfellum þar sem ágreiningur er á milli dagmóður og foreldra um vistgjald."*

Í umsögninni kemur einnig fram að*"Félagsmálastofnun Keflavíkur hefur umsjón og eftirlit með starfsemi dagmæðra og leyfisveitingum, en hefur ekki haft afskipti af gjaldskrá dagmæðra. Einnig sér Félagsmálastofnun um endurgreiðslur til einstæðra foreldra."*

Í umsögn leikskólafulltrúa Hafnarfjarðarbæjar fyrir hönd Félagsmálastofnunar Hafnarfjarðarbæjar um erindi dagmæðra kemur fram að fulltrúinn sér ekki ástæðu til að taka afstöðu til málsins, þar sem Hafnarfjarðarbær hefur aldrei haft afskipti af gjaldskrá hjá dagmæðrum. Ennfremur kemur fram að Barnaverndarnefnd beri ábyrgð á að öll daggæsla í heimahúsum uppfylli kröfur um aðbúnað barna og að hjá félagsmálastofnun Hafnarfjarðar starfi umsjónafóstra við eftirlit með aðstæðum og aðbúnaði barna og sinni auk þess faglegri ráðgjöf til dagmæðra.

Í umsögn Neytendasamtakanna kemur fram að samtökin*"eru andvíg því að undanþága verði veitt frá banni við útgáfu á leiðbeinandi gjaldskrá Samtaka dagmæðra. Slík gjaldskrá mun hindra að eðlilega samkeppni sé innan þessarar greinar. Samtökin telja að samkeppni muni leiða til þess að verð á þjónustu dagmæðra muni lækka."* Ennfremur kemur fram að *"Neytendasamtökin telja að þrátt fyrir að ekki sé um að ræða gjaldskrá, geti sveitarfélög greitt þessa þjónustu niður með fastri upphæð til ákveðinna hópa, eins og gert hefur verið til þessa. Sú upphæð sem eftir stendur myndi leiða til aðhalds þeirra sem kaupa þessa þjónustu og þar með tryggja eðlilega verðsamkeppni."*

Neytendasamtökin leggja áherslu á eftirfarandi atriði ef beiðni Samtaka dagmæðra verður synjað:

- "1. Neytendasamtökin munu benda fólki á nauðsyn þess að afla sér upplýsinga um verð og verðmun hjá dagmæðrum.*
- 2. Mikilvægt er að tryggja að dagmæðrum verði gert að láta verðskrá liggja frammi á áberandi stað á afgreiðslustað.*
- 3. Jafnframt benda Neytendasamtökin á 34. gr. samkeppnislaga um upplýsingaskyldu Samkeppnisstofnunar."*

Í umsögn Félagsmálastofnunar Kópavogs kemur fram að Félagsmálaráð Kópavogs sjái ekki ástæðu til þess að Samkeppnisstofnun mæli með því að heimila Samtökum dagmæðra undanþágu frá banni við útgáfu á leiðbeinandi gjaldskrá.*"Félagsmálaráð Kópavogs getur ekki fallist á þau rök dagmæðra að aðstæður og umönnun barna hjá dagmæðrum sé háð því gjaldi sem fyrir slíkt kemur"*, og vísa í fyrirnefnda reglugerð nr. 198/1992 um daggæslu barna í heimahúsum sem starfað sé eftir.

Félagsmálastofnun Kópavogs leggur ríka áherslu á að aðstæður og umönnun barna hjá dagmæðrum sé með sem bestum hætti og hefur sett sér ákveðnar starfsreglur (Reglur um dagvistun barna í heimahúsum í Kópavogi), sem taka mið að fyrirnefndri reglugerð. Fram kemur í umsögninni að Bæjarsjóður

Kópavogs hefur hliðsjón af gjaldtöku leikskóla við niðurgreiðslur til einstæðra foreldra sem vista börn sín hjá dagmæðrum.

III.

Starfsumhverfi dagmæðra.

Í lok reglnanna segir meðal annars:*"Umsjónarfóstrur annast leyfisveitingu og eftirlit með dagvist á einkaheimilum í umboði Dagvista barna og barnaverndarnefndar Reykjavíkur"*.

Í lögum nr. 40/1991, lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, segir í 31. gr:*"Félagsmálanefnd er skyld í samvinnu við foreldra, forráðamenn og aðra þá aðila sem hafa með höndum uppeldi, fræðslu og heilsugæslu barna og ungmenna, að gæta velferðar og hagsmuna þeirra í hvívetna."* Í 35. gr. sömu laga segir:*"Félagsmálanefnd, eða önnur nefnd samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar, skal veita leyfi til daggæslu barna í heimahúsum og annast rekstur gæsluvalla fyrir börn. Félagsmálaráðherra setur reglugerð um starfsemi og rekstur gæsluvalla og daggæslu í heimahúsum."*

Reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum, nr. 198/1992, er sett með tilvísan í fyrrnefnd lög. Í reglugerðinni er fjallað um gildissvið, skyldur sveitarstjórna og skyldur ríkisins, leyfisveitingar, námskeið, skyldur dagmæðra og skyldur foreldra, eftirlit með starfsemi dagmæðra og fleiri ýmis atriði.

Í 2. gr. reglugerðarinnar segir:*"Félagsmálanefnd/félagsmálaráð í hverju sveitarfélagi ber almenna ábyrgð á velferð barna í sveitarfélaginu og skal sjá til þess að aðbúnaði barna sé ekki áfátt, sbr. 1. mgr. 31. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991."*

Í 3. gr. reglugerðarinnar segir:*"Félagsmálanefnd/félagsmálaráð, eða önnur sú nefnd sem sveitarstjórn ákveður, hér eftir í reglugerð þessari nefnd félagsmálanefnd, veitir leyfi til daggæslu barna í heimhúsi gegn gjaldi. Óheimilt er að taka barn í slíka gæslu án þess leyfis."*

Skilyrði leyfisveitinga eru níu og þar á meðal er aldur dagmóður, námskeið, læknisvottorð, brunavarnir og leikrými fyrir börnin. Í 12. gr. reglugerðarinnar

er fjallað um fjölda barna sem heimilt er að veita leyfi fyrir að hámarki fimm börn á hverja dagmóður.

Í kaflanum um skyldur dagmæðra segir í 20. gr.:*"Að öðru leyti setja sveitarfélög leiðbeiningar um skyldur dagmæðra gagnvart börnunum, svo og um samskipti dagmæðra við forráðamenn barna, að höfðu samráði við samtök dagmæðra."*

Í kaflanum um eftirlit með starfsemi dagmæðra kemur fram í 22. gr. meðal annars að:*"Félagsmálanefnd getur ráðið sérstakan umsjónaraðila sem hefur með höndum undirbúning leyfisveitinga, eftirlit með starfsemi dagmæðra, auk þess að veita dagmóður ráðgjöf og stuðning. Að örðum kosti er eftirlitið í höndum félagsmálanefndar eða annarra þeirrar nefndar í sveitarfélaginu sem fer með málefni dagmæðra."*

Um ágreinings efni sem upp koma, milli þeirra sem reglugerð þessi tekur til, fer félagsmálanefnd. Í 29. gr. reglugerðarinnar segir:*"Heimilt er sveitarstjórnnum að greiða niður kostnað við daggæslu í heimahúsum, t.d. vegna einstæðra foreldra. Skal þá sveitarstjórn setja reglur þar um."*

Dagvist barna í Reykjavík hefur gefið úr *"Almennar reglur um leyfisveitingar til daggæslu á einkaheimilum"*. Reglur þessar voru samþykkar í barnaverndarnefnd 19. október 1987, og stjórn Dagvistar barna 7. desember 1987. Reglurnar skiptast í 6 kafla: Almennar reglur um leyfisveitingar til daggæslu á einkaheimilum, skilyrði leyfisveitingar, reglur sem varða forráðamenn sérstaklega, reglur sem varða dagmæður sérstaklega, gagnkvæmar reglur um dagvistun á einkaheimilum, og loks starfssvið umsjónarfóstra.

Í reglum þessum segir meðal annars:*"Barnaverndarnefnd Reykjavíkur veitir leyfi til dagvistar á einkaheimilum"*, og einnig*"Barnaverndarnefnd samþykkir Samtök dagmæðra sem forsvarsaðila dagmæðra og beinir því til allra dagmæðra að þær gerist félagar í samtökunum og fylgi þeim reglum sem barnaverndarnefnd og stjórn samtakanna koma sér saman um á hverjum tíma."*

Í kaflanum *"Gagnkvæmar reglur um dagvistun á einkaheimilum"* í reglum dagvistar segir meðal annars:*"Þegar vistun hefur verið ákveðin skal*

dagmóðir láta forráðamönnum barns í té reglur þessar um dagvistun, kynna daglegar venjur heimilisins og vinnutilhögun ásamt gjaldskrá Samtaka

dagmæðra." Þar segir einnig: "Forráðamenn og dagmæður geta leitað til umsjónarfóstra til upplýsinga og leiðbeininga, svo og til úrlausnar ágreinings sem upp kann að koma og báðir aðilar samþykkja að lúta þeirri lausn." "Fari dagmóðir eða forráðamenn ekki eftir þeim reglum sem hér eru settar falla niður réttindi og skyldur skv. þeim og gjaldskrá Samtaka dagmæðra."

Félagsmálastofnun Kópavogsskaupstaðar setti, með stoð í lögum nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna, reglur um dagvistun barna í heimahúsum í Kópavogi. Reglurnar skiptast í fjóra kafla: Veiting leyfa, eftirlit og hlutverk umsjónarfóstru, skyldur dagmæðra, skyldur foreldra og loks er eftirmáli.

Í reglunum segir meðal annars í 1. gr. "Félagsmálaráð Kópavogs veitir leyfi til gæslu barna í heimahúsum og skulu leyfishafar einir hafa heimild til að taka greiðslu fyrir slíka gæslu í Kópavogi."

Í 4. gr. segir meðal annars: "Á vegum Félagsmálastofnunar Kópavogs starfar fóstra og skal hún vera ráðgefandi og hafa eftirlit með daggæslu í heimahúsum. Einnig skal hún gefa umsögn um alla aðstöðu inni á heimilinu og svo og utanhúss. Skal hún sjá til þess að starfsemi dagmæðra sé í samræmi við reglur um þá þjónustu."

Í 7. gr. reglnanna segir: "Félagsmálaráð sker endanlega úr um ágreining, sem koma kann upp vegna ákvæða reglna þessara."

Í 11. gr. reglnanna segir meðal annars: "Í upphafi vistunar barns skulu dagamma og forráðamaður fara saman yfir reglugerð þessa, gjaldskrá dagmæðra í Kópavogi og upplýsingaeyðublað til útfyllingar um viðkomandi barn, ákveða gæslutíma og aðlögunartíma."

Í 13. gr. reglnanna segir: "Við leyfisveitingu verður dagamma sjálfkrafa félagskona í Samtökum dagmæðra og borgar félagsgjald sem innifelur slysatryggingu barna. Vanskil á félagsgjaldi getur leitt til missi leyfis að kröfu Samtaka dagmæðra."

Í 14. gr. reglnanna segir meðal annars:*" Á hverju gæsluheimili skulu vera til leikföng er hæfa aldri og þroska þeirra barna sem þar dvelja. Nánar vísast í gjaldskrá Samtaka dagmæðra um það hve há upphæð á mánuði er ætluð til leikfangakaupa."*

Á daggæslu barna undir sex ára aldri utan heimilis er þrennskonar form, það er einkarekin dagheimili, dagmæður og leikskólar sveitarfélaga. Hvað rekstur þessara dagvistunarforma áhrærir þá eru leikskólar sveitarfélaga niðurgreiddir, einkarekin dagheimili styrkt lítillaga og loks eru dagmæður sem hvorki fá niðurgreiðslur eða styrki.

Í bréfi frá Ríkisskattstjóra dagsettu 17. nóvember sl. ásamt fylgigögnum kemur fram að starfsemi dagmæðra telst atvinnurekstur og falla tekjur af starfseminni undir b-lið 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekju og eignarskatt, og um frádrátt fer eftir ákvæðum 31. gr. sömu laga. Í fylgigögnum kemur fram að vegna frádráttar geta dagmæður nýtt sér verklagsreglur um frávik frá sönnunarskyldu á rekstrarkostnaði og eiga þær við: a) um frádrátt frá heildartekjum fyrir barnagæslu og: b) um frádrátt frá heildartekjum af fæðissölu.

IV.

Niðurstöður.

1.

Í 16. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er kveðið á um að Samkeppnisráð geti veitt undanþágu frá bannákvæðum 10., 11. og 12. gr. laganna. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að:

- a. samkeppni aukist á þeim markaði sem um ræðir.
- b. vænta megi að jákvæð áhrif samkeppnishamlna vegi þyngra en ókostir þeirra við þær aðstæður sem um er að ræða.
- c. sérstakar ástæður séu fyrir hendi er varða almannaheill.

Í greinargerð með frumvarpinu, sem síðar varð að samkeppnislögum, er sagt um 16. gr. þess að skilyrðin sem sett eru fyrir því að veita megi undanþágu séu skýrari en í þeim lögum sem áður giltu. "Að meginstefnu verður undanþága því aðeins veitt með stoð í þessari grein að það geti betur stuðlað að tilgangi og markmiði frumvarpsins. Eða eins og í a.-lið segir.....samkeppni aukist á þeim markaði sem um ræðir.....og í b.-liðvænta megi að jákvæð áhrif samkeppnishamla vegi þyngra en ókostir þeirra....."

Um heimildina til að veita undanþágu á grundvelli c.-liðar er það að segja að þetta er almenn heimild sem er sama efnis og c.-liður 24. gr. gildandi laga. Ákvæðið er almennt orðað og ógerlegt að segja við hvers konar aðstæður því kunni helst að verða beitt. Hitt er ljóst að eftir því sem bönn við samkeppnishömlum verða víðtækari því þrengri verða skilyrðin til að beita undanþáguákvæðum á borð við þau sem er að finna í þessari grein frumvarpsins."

Í meðförum Alþingis bættist 2. mgr. við 16. gr. samkeppnislagafrumvarpsins og þrengdi hún í raun svigrúm samkeppnisráðs til að veita undanþágu frá bannákvæðum laganna. "Undanþágur samkvæmt þessari grein mega ekki hamla samkeppni meira en nauðsynlegt er og geta þær bæði verið ótímabundnar eða veittar tímabundið. Hægt er að setja skilyrði fyrir undanþágu."

2.

Rök Samtaka dagmæðra fyrir erindi sínu um undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislaga til að gefa út leiðbeinandi gjaldskrá eru:

- Samtök dagmæðra hafa gefið út gjaldskrár í áraraðir,
- aðbúnaður og aðstæður hjá dagmóður en ekki mismunandi gjaldtaka er það sem val foreldra á að standa um,
- leikskólar í hverju sveitarfélagi hafa sömu gjaldskrá,
- sveitarfélög taka mið af gjaldskrá leikskóla við niðurgreiðslur

til einstæðra foreldra,

Þegar fyrirtæki eða samtök þeirra óska eftir undanþágu frá þeim ákvæðum samkeppnislaga sem fela í sér bann við tilteknum samkeppnishindrunum þurfa þau með óyggjandi hætti að sýna fram á að undanþága þeim til handa sé í samræmi við þau undanþágu skilyrði sem samkeppnislög setja. Almenn lögskýringarsjónarmið leiða til þess að túlka beri þröngt ákvæði um heimildir til að veita undanþágu frá bannákvæðum í lögum.

Um daggæslu barna í heimahúsum gegn gjaldi er fjallað í reglugerð 198/1992 og er sú reglugerð sett með heimild í lögum nr. 40/1991. Í reglugerðinni er ákvæði sem mælir fyrir um að sveitarfélög setji leiðbeiningar um daggæslu barna að höfðu samráði við samtök dagmæðra. Reglugerðin og leiðbeiningarnar sem ríki og sveitarfélög hafa sett gera kröfur um að aðbúnaður og aðstæður dagmæðra uppfylli viss skilyrði og stuðli að vellíðan og þroska barna sem hjá þeim dveljast.

3.

Í umsögn hagsmunaaðila koma fram tvenn sjónarmið: (a) Að heimila skuli Samtökum dagmæðra að gefa út leiðbeinandi gjaldskrá, (b) Að ekki skuli heimila þeim útgáfu á leiðbeinandi gjaldskrá.

Í rökstuðningi hagsmunaaðila sem telja að heimila eigi dagmæðrum að gefa út leiðbeinandi gjaldskrá kemur meðal annars fram það sjónarmið að gjald fyrir dagvistun eigi ekki að ráða vali foreldra. Í umsögn Félagsmálaráðuneytisins segir eins og áður er greint frá:*"Ef gjaldtaka er mismunandi á sama svæði verður erfiðar um vik að tryggja börnum lágmarksaðhlynningu af hálfu dagmóður. Þannig má líta svo á að leiðbeinandi gjaldskrá miði að því að viðhalda "lágmarksgæðum", enda er miðað við lágmarkskostnað í þeim*

leiðbeinandi gjaldskrá sem ráðuneytinu er kunnugt um. Ætla má að leiðbeinandi gjaldskrá tryggi börnunum gæða þjónustu að hálfu dagmóður, en alfarið frjáls verðlagning án leiðbeinandi gjaldskrár gæti leitt til þess að fjárráð foreldra réðu ein og sér vali þeirra á dagvistun." Í umsögn daggæslufulltrúa Félagsmálastofnunar Keflavíkur kemur fram eins og áður er um getið meðal annars: "Með leiðbeinandi gjaldskrá er stuðlað að því að hagur barnsins sé sem bestur og allir foreldrar geti verið öruggir um að börn sín fái notið þeirrar þjónustu sem þeim ber, en þurfi ekki að láta fjárráð sín ráða vali á dagmóður."

Annað atriði sem kemur fyrir hjá þeim sem meðmæltir eru heimild til handa dagmæðrum til útgáfu á leiðbeinandi gjaldskrá er að auðveldara geti reynst að sætta foreldra og dagmæður ef til ágreinings vegna gjaldtöku fyrir vistun kemur.

Og í þriðja lagi má nefna að niðurgreiðsla til einstæðra foreldra sem vista börn sín hjá dagmæðrum er föst upphæð og er til dæmis í Reykjavík miðuð við leiðbeinandi gjaldskrá dagmæðra.

Þeir aðilar sem eru á móti því að dagmæðrum verði heimiluð útgáfa á leiðbeinandi gjaldskrá benda réttilega á að dagmæður starfi eftir reglugerð nr. 198/1992 og að hjá sveitarfélögum sé samkvæmt reglugerðinni eftirlit með því að aðstæður og aðbúnaður sé eins og reglugerðin gerir ráð fyrir og sveitarfélögin hafi sett sér reglur um. Fram kemur einnig að til dæmis Bæjarsjóður Kópavogs hefur hliðsjón af gjaldtöku leikskóla bæjarins við niðurgreiðslur til einstæðra foreldra sem vista börn sín hjá dagmæðrum.

4.

Það viðhorf kemur fram hjá dagmæðrum og einstaka umsagnaraðilum að erfiðara verði að tryggja börnum lágmarksaðhlyningu dagmóður ef gjaldtaka dagmæðra á sama svæði verður mismunandi. Í raun er ekki unnt að sjá að nán tengsl séu á milli reglna um aðbúnað og skyldur dagmæðra annars vegar og verðlagningar á þjónustu dagmæðra hins vegar. Má í þessu samhengi benda á ýmsar öryggis- og hollustukröfur, kröfur um ábyrgð o.fl. sem víða eru gerðar af hinu opinbera til fyrirtækja án þess að höfð séu afskipti af verðlagningu. Vitað

er að kostnaðarlegar aðstæður dagmæðra eru misjafnar s.s. vegna húsnæðis og kröfur þeirra um laun geta einnig verið misjafnar.

Varðandi önnur rök dagmæðra og umsagnaraðila má benda á að á höfuðborgarsvæðinu eru starfandi allnokkrir einkareknir leikskólar. Gjaldtaka þeirra er mishá þannig að fullyrðing um samræmda gjaldtöku innan hvers sveitarfélags er ekki rétt.

Það sjónarmið hefur komið fram að leiðbeinandi gjaldskrá stuðli að því að hagur barns sem nýtur umönnunar dagmóður sé sem bestur og foreldrar geti verið öruggari um að börn þeirra njóti þeirrar umönnunar sem þeim ber. Það er mat Samkeppnisráðs að með því að sveitarfélög annast eftirlit með því að dagmæður uppfylli þau skilyrði sem þeim ber samkvæmt lögum og reglum og fylgjast með því að þjónusta dagmæðra sé innt af hendi í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru, eigi vissa foreldra um að börn þeirra njóti þeirrar þjónustu sem þeim ber, að vera tryggð. Gjaldtaka dagmæðra á að mati Samkeppnisráðs ekki að þurfa að tengjast þeim faglegu lágmarkskröfum sem stjórnvöld gera til þjónustu þeirra enda kemur það viðhorf fram hjá umsagnaraðilum sem ekki taka afstöðu til erindisins eða eru andvígir undanþáguheimild.

Loks má benda á að í gögnum frá Ríkisskattstjóra kemur fram þvert gegn fullyrðingum Samtaka dagmæðra að starfsemi dagmæðra telst atvinnurekstur og þær fá skattafrádrátt frá heildartekjum fyrir barnagæslu og fæðissölu.

5.

Ákvörðunarorð:

"Samkeppnisráð telur ekki að Samtök dagmæðra hafi sýnt fram á það í þeim gögnum sem hafa verið afhent að erindi um undanþágu til útgáfu leiðbeinandi gjaldskrár fyrir dagmæður uppfylli skilyrði 16. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 sem sett eru fyrir undanþágu frá bannákvæðum 10., 11., og 12. gr. laganna. Ekki hefur verið sýnt fram á að hún sé nauðsynleg til að vernda neytendur, lækka verð eða auka gæði þeirrar

þjónustu sem um er að ræða. Ekki verður því séð að betur verði stuðlað að tilgangi og markmiði laganna með því að veita undanþáguna. Samkeppnisráð telur að undanþága til útgáfu á viðmiðunarverðskrá dragi fremur úr möguleikum á samkeppni á þeim markaði sem við á.

Beiðni Samtaka dagmæðra um undanþágu frá 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga 8/1993 er hafnað."