

Föstudagurinn 4. desember 2000

150. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 34/2000

**Framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar þjónustusviðs  
Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins**

**I.**

**Erindið og málavextir**

**1.**

Í erindi, dags. 5. febrúar 1999, óskaði Kristinn Bjarnason hrl. m.a. eftir því fyrir hönd Rannsóknþjónustunnar Sýnis að Samkeppnisstofnun kannaði hvernig fjárhagslegur aðskilnaður þjónustusviðs Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins (hér eftir Rf.) frá öðrum sviðum stofnunarinnar hafi verið framkvæmdur, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/1997, „*Kvörtun yfir samkeppnisstöðu Rannsóknarþjónustunnar Sýnis hf. gagnvart Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins.*“

Í erindinu segir að á markaðnum, sem er sala á örveru- og efnamælingum til fyrirtækja í matvælaíðnaði, starfi fyrst og fremst þrír aðilar. Sýni, sem er fyrirtæki í eigu einkaaðila, Hollustuvernd ríkisins og Rf., sem eru stofnanir í eigu íslenska ríkisins og þiggi framlög af fjárlögum vegna starfsemi sinnar. Vegna þessara aðstæðna á markaðnum telji Sýni nauðsynlegt, til þess að samkeppnisstaða fyrirtækisins sé tryggð, að samkeppnisyfírvöld fylgist með því hvort hinn fjárhagslegi aðskilnaður sé framkvæmdur með þeim hætti sem ákvörðun samkeppnisráðs segir til um. Þess er farið á leit að kannað verði hvort gjaldskrá þjónustusviðs Rf. sé í samræmi við ákvörðunarorð 5. tl. ákvörðunar samkeppnisráðs, en þar segir: „*Gjaldskrá skal standa undir rekstrarkostnaði þjónustusviðs auk hæfilegrar álagningar eins og um sjálfstæðan rekstur væri að ræða.*“

Ennfremur segir að sé gjaldskráin ekki í samræmi við fyrirmæli ákvörðunarinnar telji Sýni það brjóta í bága við góða viðskiptahætti samkvæmt 20. gr. samkeppnislaga og krefst þess að samkeppnisráð grípi til aðgerða.

## 2.

Fyrirmæli samkeppnisráðs í ákvörðun nr. 13/1997 voru með eftirfarandi hætti:

1. *Stofnuð verði sérstök eining um rekstur þjónustusviðs. Reikningshald sviðsins skal vera sjálfstætt. Reikningsskil skulu gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga og skulu þau liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist.*
2. *Gera skal sérstakan stofnefnahagsreikning. Skulu þær eignir sem teljast til þjónustusviðs metnar á markaðsverði ef þess er kostur en annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.*
3. *Með skuldum þjónustusviðs skulu teljast skuldbindingar sem tengjast starfsemi sviðsins.*
4. *Öll viðskipti milli þjónustusviðs og annarra sviða Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins skulu verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð liggur ekki fyrir skal miðað við kostnaðarverð að viðbættri hæfilegri álagningu.*
5. *Gjaldskrá skal standa undir rekstrarkostnaði þjónustusviðs auk hæfilegrar álagningar eins og um sjálfstæðan rekstur væri að ræða.*

## 3.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 21. febrúar 2000, var erindið afgreitt með ákvörðun ráðsins nr. 9/2000.

Samkeppnisstofnun óskaði eftir því að Rf. legði fram mat löggilts endurskoðanda á framkvæmd hins fjárhagslega aðskilnaðar. Reikningar þjónustusviðs Rf. bárust stofnuninni ásamt svari frá ríkisendurskoðanda. Þar segir: „Til svars erindinu skal tekið fram að það er álit Ríkisendurskoðunar að þau skilyrði, sem mælt var fyrir um í ákvörðunarorðum tilvitnaðrar ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 13/1997, hafi verið uppfyllt. Þjónustusvið Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins hefur því að mati Ríkisendurskoðunar samkvæmt framansögðu verið aðskilið fjárhagslega frá öðrum sviðum Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins.“

Árið 1998 var fyrsta bókhaldsárið sem gert var upp með fjárhagslegum aðskilnaði þjónustusviðsins frá annarri starfsemi stofnunarinnar. Brugðist var við taprekstri með 13% meðalhækkun gjaldskrár Rf. um áramót 1998/1999. Gjaldskráin var síðan hækkuð aftur um 5% í desember 1999. Að mati samkeppnisráðs fór þessi tilhögun ekki gegn fyrrnefndri ákvörðun. Þess mætti vænta að það tæki einhvern tíma að laga rekstur þjónustusviðsins að breyttum aðstæðum og að hagræðing í rekstri færi að skila sér í betri afkomu, þannig að gjaldskráin stæði undir kostnaði auk hæfilegrar álagningar þegar til lengri tíma er litið.

Með vísan til þessa var það álit samkeppnisráðs að fjárhagslegur aðskilnaður þjónustusviðs Rf. frá öðrum sviðum stofnunarinnar væri í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/1997.

Ákvörðunarorð var svohljóðandi:

*„Samkeppnisráð telur að framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar þjónustusviðs Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins frá öðrum sviðum stofnunarinnar sé í samræmi við ákvörðun ráðsins nr. 13/1997.“*

#### 4.

Með bréfi, dags. 22. mars 2000, kærði Kristinn Bjarnason hrl. fyrir hönd Rannsóknarþjónustunnar Sýnis ehf. ákvörðun samkeppnisráðs til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Í niðurstöðum úrskurðar áfrýjunarnefndar, dags. 3. maí 2000, segir:

*„Svo sem áður greinir fór Samkeppnisstofnun þess á leit við Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins að stofnunin legði fram mat löggilts endurskoðanda á framkvæmd hins fjárhagslega aðskilnaðar. Var Ríkisendurskoðun fengin til að sinna þessu verkefni, óformlega að því er virðist og án þess að séð verði að getið hafi verið um tilefni beiðninnar. Kemur fram í svari Ríkisendurskoðunar frá 14. október 1999 að þau skilyrði, sem ákveðin voru af hálfu samkeppnisráðs 21. febrúar síðastliðinn (ákvörðun nr. 13/1997), hafi verið uppfyllt. Hafi þjónustusvið Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins því að mati Ríkisendurskoðunar verið aðskilið fjárhagslega frá öðrum sviðum stofnunarinnar.“*

*Ekki kemur fram í niðurstöðu Ríkisendurskoðunar hvaða rannsókn liggur að baki mati stofnunarinnar og á hvaða gögnum þar er byggt.*

*Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/1997 er kveðið á um að þær eignir, sem teljast til þjónustusviðs, skuli í stofnefnahagsreikningi metnar á markaðsverði, ef þess er kostur, en annars á endurkaupsverði, að frádregnum hæfilegum afskriftum. Ekki liggja fyrir skýringar á því hvers vegna eignir eru metnar á bókfærðu verði.*

*Með stofnefnahagsreikningi fylgja engar skýringar, til dæmis á því hvaða ástæður liggja að baki því að viðskiptavild er þar ekki metin til fjár og engar langtímaskuldir tilgreindar. Þá telur áfrýjunarnefnd eðlilegt að skoðað verði frekar hvort eignfæra eigi kostnað vegna faggildingar.*

*Samkvæmt framansögðu er lagt fyrir Samkeppnisstofnun og samkeppnisráð að framkvæma ítarlegri rannsókn á starfsemi og bókhaldsgögnum Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins í þeim tilgangi að sannreyna hvort fjárhagslegur aðskilnaður þjónustusviðs stofnunarinnar og annarra sviða hennar hafi í raun farið fram til samræmis við áðurnefnd fyrirmæli samkeppnisráðs.“*

*Úrskurðarorð er svohljóðandi: „Máli þessu er vísað til Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs til frekari skoðunar og efnismeðferðar.“*

## 5.

Með bréfi, dags. 31. maí 2000, óskaði Samkeppnisstofnun eftir að Rf. sendi stofnuninni eftirfarandi:

- 1. „Mat löggilts endurskoðanda (Ríkisendurskoðunar) á því hvort framkvæmd hins fjárhagslega aðskilnaðar sé í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/1997. Í matinu komi fram tilefni þess með skýrum hætti. Umræddu mati þarf að fylgja greinargerð um hvaða rannsókn liggur að baki matinu og á hvaða gögnum er byggt.*
- 2. Auk framangreinds mats löggilts endurskoðanda er óskað sjónarmiða Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins um ástæður fyrir því að viðskiptavild er ekki metin til fjár í stofnefnahagsreikningi og engar langtímaskuldir þar tilgreindar. Þá er óskað sjónarmiða Rf. um hvort eignfæra skuli kostnað vegna faggildingar.*

3. *Þá er óskað skýringa á því hvers vegna eignir eru metnar á bókfærðu verði í stofnefnahagsreikningi, með hliðsjón af 2. tl. ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 13/1997.“*

## 6.

Bréf barst frá kvartanda, dags. 13. júní 2000, þar segir m.a. að við fyrri meðferð málsins hjá Samkeppnisstofnun og samkeppnisráði hafi legið fyrir álit Ríkisendurskoðunar þar sem stofnunin hafi talið framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar fullnægjandi. Að hans mati sé rétt og eðlilegt að Samkeppnisstofnun kanni sjálfstætt hvort framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar sé í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs og leiti eftir atvikum til sérfræðinga utan stofnunarinnar. Einnig lýsir kvartandi óánægju með málsmeðferð hjá Samkeppnisstofnun og drátt á afgreiðslu málsins.

## 7.

Með bréfi Rf., dags. 16. júní 2000, til Samkeppnisstofnunar barst eftirfarandi greinargerð Ríkisendurskoðunar, dags. 20. júní sl.:

*„Vísað er til bréfs Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins, dags. 8. júní s.l., þar sem þess er farið á leit með vísan til bréfs Samkeppnisstofnunar frá 31. maí s.l. að Ríkisendurskoðun meti hvort framkvæmd hins fjárhagslega aðskilnaðar sé í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/1997. Í nefndu bréfi Samkeppnisstofnunar er lögð áhersla á að tilefni matsins komi fram með skýrum hætti og því fylgi greinargerð um hvaða rannsókn liggi að baki matinu og á hvaða gögnum hafi verið byggt.*

*Með vísan til þess sem að ofan greinir skal tekið fram að samkvæmt lögum nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun ber stofnuninni að endurskoða reikningsskil Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins. Þjónustusvið Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins er hluti af stofnuninni og ber Ríkisendurskoðun því einnig að endurskoða þann hluta rekstrarins.*

*Með ákvörðun nr. 13/1997 mælti samkeppnisráð fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli þjónustusviðs Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins og annarra sviða stofnunarinnar sem gildi frá 1. janúar 1998.*

*Endurskoðun Ríkisendurskoðunar á þjónustusviði Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins, sem meðal annars fól í sér að ganga úr skugga um ofangreind*

*skilyrði samkeppnisráðs, var framkvæmd í samræmi við góða reikningsskilavenju. Endurskoðunin fólst meðal annars í úrtakskönnunum á bókhaldi til að sannreyna fjárhæðir og þær upplýsingar sem fram koma í ársreikningnum. Þá var lagt mat á útreikninga vegna gjalda og tekna sem ekki voru færð beint á þjónustusviðið samkvæmt bókhaldi ásamt athugun á þeim reikningsskilaaðferðum og matsreglum sem beitt er við gerð hans og framsetningum í heild.*

*Við endurskoðun á stofnefnahagsreikningi þjónustusviðs Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins var farið yfir og gengið úr skugga um réttmæti skammtímakrafna og skammtímaskulda stofnunarinnar. Kröfur og skuldir, sem tilheyra þessu sviði, hafa verið sundurliðaðar og aðgreindar frá öðrum kröfum og skuldum stofnunarinnar. Áhöld og tæki í stofnefnahagsreikningi eru samkvæmt eignaskrá. Tækin eru færð til eignar samkvæmt endurmetnu kaupverði að frádregnum endurmetnum afskriftum. Endurkaupsverð tækjanna liggur ekki fyrir og Ríkisendurskoðun taldi ekki unnt að meta tækin á markaðsverði.*

*Það er mat Ríkisendurskoðunar að þau skilyrði sem samkeppnisráð mælti fyrir um, varðandi fjárhagslegan aðskilnað þjónustusviðs Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins hafi verið uppfyllt. Þá er það álit stofnunarinnar að ársreikningurinn gefi glögga mynd af afkomu á árinu 1998 og efnahag 31. desember 1998 í samræmi við lög og góða reikningsskilavenju.“*

Með bréfi Rf. frá 16. júní bárust einnig sjónarmið og skýringar stofnunarinnar varðandi mat á eignum í stofnefnahagsreikningi. Þar segir m.a. að við mat á framkvæmd hins fjárhagslega aðskilnaðar hafi almennt verið farið eftir leiðbeiningum um fjárhagslegan aðskilnað í rekstri ríkisstofnana en þar sé ekki fjallað um óefnislegar eignir. Óefnislegar eignir séu meðal annars viðskiptavild ásamt rannsókn- og þróunarkostnaði. Samkvæmt 15. gr. laga nr. 144/1994 komi fram að óefnisleg réttindi skuli aðeins bókfæra ef greitt hafi verið fyrir þau. Ef þessi kostnaður sé ekki gjaldfærður á því ári sem greitt sé fyrir hann sem eðlilegast sé, þá sé heimilt að eignfæra hann og beri þá að afskrifa kostnaðinn á kerfisbundinn hátt á ekki lengri tíma en fimm árum. Viðskiptavild sé því aldrei metin til verðmæta nema við kaup og sölu fyrirtækja. Það eigi ekki við hér þar sem ekki sé um stjórnunarlegan aðskilnað að ræða. Þá hafi þróunarkostnaður verið gjaldfærður hjá stofnuninni á undanförunum árum í samræmi við reikningsskil ríkisstofnana í A-hluta. Engar langtímaskuldir

tilheyri þjónustusviðinu frá fyrri tíð þar sem ríkisstofnunum í A-hluta sé óheimilt að fjármagna rekstur með lántökum.

Um faggildingu segir að unnið hafi verið að gæðamálum hjá Rf. frá 1989. Rf. hafi verið fyrst íslenskra prófunarstofa til þess að hljóta faggildingu. Allur kostnaður vegna faggildingar hafi fallið eingöngu á þjónustusvið árin 1997 og 1998. Vinnutími starfsmanna sviðsins hafi alltaf verið bókfærður beint á sviðið varðandi faggildingu og hluti af tíma gæðastjóra. En það sem varðar gæðakerfi stofnunarinnar í heild hafi verið fært til samrekstrar og skiptist síðan hlutfallslega á sviðin.

Um verðmat eigna segir:

*„Áhöld og tæki eru metin á bókfærðu verði við tímalok, það er endurmetið kaupverð að frádregnum endurmetnum afskriftum samkvæmt eignaskrá. Ekki er unnt að meta tækin á endurkaupsverði þar sem það liggur í fæstum tilvikum fyrir. Mikið af áhöldum og tækjum sem tilheyra sviðinu eru orðin gömul og úr sér gengin og því ekki unnt að meta þau á markaðsverði þar sem um er að ræða sérhæfð rannsóknatæki sem lítil sem enginn markaður er fyrir hér á landi.*

<i>Endurmetið kaupverð 1. janúar 1998</i>	<i>33.773.404</i>
<i>Endurmetnar afskriftir</i>	<i>22.501.856</i>
<i>Mismunur</i>	<b><i>11.271.548</i></b>

*Í ljósi þess hve mikil þörf var á endurnýjun búnaðar og tækja til að auka samkeppnishæfni sviðsins og bæta reksturinn var farið út í verulegar fjárfestingar á árinu 1999 og mun verða nokkurt framhald á á yfirstandandi ári. Á árinu 1999 fluttu tvö af útibúum Rf. í endurnýjað húsnæði og var mikið af tækjabúnaði endurnýjað í leiðinni. Einnig var talsvert af tækjum keypt á fjármögnunarleigu og sýnabókhald keypt og sett upp.*

*Fjárfestingar 1999 eru því eftirfarandi.*

<i>Eignfærðar fjárfestingar</i>	<i>13,4 millj.</i>
<i>Fjármögnunarleiga</i>	<i>8,0 millj.</i>
<b><i>Samtals</i></b>	<b><i>21,4 millj.</i></b>

*Samkvæmt þessu er ljóst að þörf á fjárfestingum var mjög mikil sem skýrir tiltölulega lágt verðmat á tækjabúnaði í stofnefnahagsreikningi.“*

## 8.

Með bréfi, dags. 21. júní 2000, var kvartanda sent til athugasemda bréf og fylgigögn Rf., dags. 16. júní 2000. Með bréfi, dags. 23. júní 2000, óskaði kvartandi eftir fresti til þess að koma á framfæri athugasemdum og með bréfi, dags. 8. ágúst 2000, óskaði kvartandi eftir viðbótarfresti til 6. september, sem honum var veittur.

Stjórn Rannsóknarþjónustunnar Sýnis, ásamt framkvæmdastjóra og lögmanni fyrirtækisins óskuðu fundar með starfsmönnum Samkeppnisstofnunar, sem haldinn var í húsakynnum stofnunarinnar þann 29. ágúst 2000. Þar ítrekaði kvartandi fyrri sjónarmið sín.

Með bréfi, dags. 6. sept. 2000, gerði kvartandi m.a. eftirfarandi athugasemdir vegna bréfs Rf. frá 16. júní sl.:

*„Af hálfu umbjóðanda míns er haldið fram að við fjárhagslegan aðskilnað þjónustusviðs Rf verði stofnefnahagur að líta út með sama hætti eins og sviðið hefði keypt reksturinn með öllum gögnum og gæðum. Stofnefnahagsreikningurinn geti annars ekki falið í sér réttan grundvöll fyrir reksturinn og gjaldskrá sem standi undir kostnaði ásamt hæfilegri álagningu.*

*Ljóst má vera að í þeim rekstri sem hér um ræðir felast veruleg verðmæti í þróunar- og rannsóknarvinnu. Verðmæti þessi verða ekki til nema með því lagður sé í þær kostnaður sem almennt verði náð inn síðar með sölu þeirrar þjónustu sem þróunar- og rannsóknarvinnan lýtur að.*

*Verðmæti þessi eru ekki síður mikilvæg í rekstrinum en þau áhöld og tæki sem notuð eru við þjónustuna.*

*Fái þjónustusviðið þessi verðmæti sem orðið hafa til a.m.k. að verulegu leyti af framlögum úr ríkissjóði án greiðslu eða skuldbindinga, hlýtur það að skekkja samkeppnisstöðuna.*

*Ef fallist er á að fjárverðmæti felist í hinum óefnislegu eignum sem færð voru til þjónustusviðs Rf verður ekki annað séð en efnisrök hnigi að því að þau verðmæti séu meðhöndluð með sama eða svipuðum hætti og önnur fjárverðmæti sem sviðinu eru lögð til.“*



Um það atriði í greinargerð Rf. að engar langtímaskuldir tilheyri þjónustusviðinu frá fyrri tíð þar sem ríkisstofnunum á A-hluta fjárlaga sé óheimilt að fjármagna rekstur með lántökum segir í athugasemdum Sýnis:

*„Þetta hlýtur að þýða að fjármögnun verðmæta sem nú nýtast þjónustusviði Rf hefur farið fram með framlögum úr ríkissjóði meðan einkafyrirtæki eins og umbjóðandi minn hefur þurft að leggja til eigið fé eða afla lánsfjár til þessarar fjármögnunar sem gjaldskrá félagsins verður að standa undir.*

*Til þess að stofnefnahagur þjónustusviðs Rf gefi rétta mynd hlýtur því að verða annað hvort að eignfæra hin óefnislegu verðmæti og afskrifa eða að á þjónustusviðið verði færðar skuldbindingar vegna þeirra með einhverjum hætti.“*

Að öðru leyti vísar lögmaður Sýnis til þess sem áður hefur komið fram í athugasemdum umbjóðanda hans um faggildingarkostnað og áréttar að stofnefnahagur sem feli í sér verðmæti eins og faggildingunni án þess að þau verðmæti séu eignfærð gefi ekki rétta mynd af þeim eignum sem notaðar séu í starfsemi þjónustusviðsins.

Við mat á eignum vísar Sýni til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 13/1997, þar sem segir að eignir sem teljist til þjónustusviðs skuli metnar á markaðsverði ef þess væri kostur en annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.

Fellst Sýni ekki á það sem segir í greinargerð Rf. frá 16. júní sl. að tæki þau og áhöld sem notuð eru af þjónustusviði Rf. við þjónustumælingar, hafi ekki markaðsvirði þar sem enginn markaður sé fyrir þau hér á landi. Sýni sé á þessum markaði og gæti verið kaupandi þessara tækja. Sama eigi við um ýmsar rannsóknarstofur í eigu ríkisins eða ríkisstofnana og fyrirtæki á sviði matvæla- og fóðurframleiðslu. Þau áhöld og tæki sem hér um ræðir séu ekki sérsníðuð og þó þau séu ætluð til tiltekinna rannsókna þýði það ekki að ekki sé til markaður fyrir þau. Jafnvel þó ekki teldist vera markaður fyrir áhöld þessi og tæki hér á landi, væri líklegt að markaðsverð sé til fyrir þau erlendis.

Þá segir enn fremur:

*„Fullyrðingar um að mikið af áhöldum og tækjum sem tilheyra þjónustusviðinu séu orðin gömul og úr sér gengin virka fremur sérkennilega þegar litið er til umfjöllunar í ársskýrslu Rf fyrir árið 1997 þar sem verið [er að] fjalla um að ellefu mælingar þjónustusviðs hefðu fengið faggildingu á árinu 1997 en þar segir:*

*“Þegar sótt er um faggildingu er umsóknaraðili skoðaður vandlega og verður að standast ýmsa þætti er varða tæki, húsnæði, hæfni starfsfólks og síðast en ekki síst þarf að vera til staðar öflugt innra eftirlit í formi gæðakerfis.”*

*Þá verður ekki séð að heimilt hafi verið að meta öll áhöld og tæki á bókfærðu verði þó hugsanlega hafi einhver þeirra verið þess eðlis að þau hefðu ekki markaðsvirði.“*

Því er haldið fram að skýringar Rf. á því af hverju miðað var við bókfært verð áhalda og tækja en ekki markaðsvirði, séu með öllu ófullnægjandi. Líklegt sé að markaðsverð áhalda og tækja sem teljist til þjónustusviðsins á þeim fimm rannsóknarstofum sem stofnunin starfrækir, sé mun hærra en bókfært verð þeirra.

Þá segir:

*„Samkvæmt greinargerð Rf var endurmetið kaupverð allra áhalda og tækja sem féllu til þjónustusviðsins 1. janúar 1998 kr. 33.773.404,00.*

*Á árinu 1999 einu hafi hins vegar verið keypt tæki fyrir kr. 21.400.000,00. Að mati umbjóðanda míns styður þetta að eitthvað hljóti að vanta í þann áhalda- og tækjalista sem lagt var af stað með.*

*Miðað við það sem sagt er í greinargerð um ástand áhalda og tækja þann 1. janúar 1998 vekur athygli að samkvæmt efnahagsreikningi þjónustusviðs Rf 31. desember 1998 voru nánast engin eignakaup færð á það sviðið á árinu 1998.*

*Umbjóðandi minn hefur ekki fengið aðgang að áhalda- og tækjalista sem stendur á bak við þá fjárhæð sem tekin var inn í stofnefnahagsreikningi þjónustusviðsins.*

*Við meðferð máls þessa hjá áfrýjunarnefnd samkeppnismála mátti skilja málatilbúnað þannig að sum af dýrustu tækjum Rf hefðu ekki verið færð til þjónustusviðs heldur væru þau leigð sviðinu.*

*Hvergi sést af rekstrarreikningi ársins 1998 að þjónustusviðið hafi greitt slíka leigu til Rf og þarf því að kanna þetta atriði sérstaklega.*

*Þá þarf að mati umbjóðanda míns að kanna hvernig styrkir sem Rf hefur fengið frá Rannsóknasjóði Íslands til ýmissa tækjakaupa hafi verið metnir inn stofnefnahag þjónustusviðsins og rekstur þess en það eru einungis ríkisstofnanir sem eiga rétt til styrkja úr sjóðnum.*

*Samkvæmt bréfi yðar er óskað eftir athugasemdum við greinargerð og gögn sem bárust frá Rf með bréfi þann 16. júní sl.*

*Að mati umbjóðanda míns hafa þær upplýsingar sem þar koma fram alls ekki svarað þeim álitaefnum sem uppi eru í málinu.*

*Kvörtun umbjóðanda míns þann 5. febrúar 1999 laut að gjaldskrá þjónustusviðs Rf. Bent hefur verið á að þörf sé á að kanna með ítarlegum hætti hvort hún uppfylli þau skilyrði sem samkeppnisráð setti með ákvörðun sinni nr. 13/1997.*

*Eins og atvikum er háttað er að mati umbjóðanda míns nauðsynlegt að kalla eftir rekstrarreikningi þjónustusviðs Rf fyrir árið 1999 liggi hann ekki nú þegar fyrir og eftir atvikum uppgjöri fyrir fyrstu 6 mánuði þessa árs.*

*Kanna þarf hvort rekstrarreikningur þjónustusviðsins gefi rétta mynd af raunverulegum kostnaði þess. Að gefnu tilefni er sérstaklega bent á færslu launakostnaðar í uppgjöri ársins 1998. Skýra þarf af hverju launakostnaður sviðsins er miðaður við verkbókhald en ekki færð laun á sviðið sbr. fylgiskjal 1 í skýringum við rekstrarreikning. Launakostnaður skv. útprentun er kr. 68.835.825,00 en skv. verkbókhaldi kr. 57.438.000,00 og er lægri fjárhæðin færð sem launakostnaður þjónustusviðsins í rekstrarreikningi.*

*Eins og fram hefur komið byggir málatilbúnaður umbjóðanda míns á þeirri meginforsendu að fyriræli í ákvörðun samkeppnisráðs um að gjaldskrá þjónustusviðs Rf skuli standa undir rekstrarkostnaði auk hæfilegrar*

*álagningar, hafi þýðingu og þess vegna skipti máli hver stofnefnahagur sviðsins er og hvernig rekstrarkostnaður skiptist.*

*Ef það er hins vegar svo að þjónustusviðið megi um ókomna tíð reka starfsemi sína með tapi svo lengi sem þeir geta fjármagnað það, skiptir hinn fjárhagslegi aðskilnaður sviðsins frá öðrum rekstri afar litlu máli fyrir þau fyrirtæki sem eru í samkeppni við það.*

*Hvernig stofnefnahagsreikningur lítur þá út og hvernig rekstrarkostnaði væri skipt milli samkeppnisreksturs og annars reksturs Rf skiptir þá eigi heldur máli enda ljóst að ríkissjóður er ábyrgur fyrir öllum skuldbindingum stofnunarinnar hvort sem þær verða til á sviði sem er í samkeppnisrekstri eða ekki, hvort sem tap er lítið eða mikið.*

*Þess farið á leit að umbjóðandi minn fái afrit þeirra gagna sem aflað verður og fái tækifæri til að koma að athugasemdum um þau.*

*Áskilinn er réttur til að koma að frekari sjónarmiðum.“*

## 9.

Með bréfi, dags. 26. sept. 2000, var Rf. send umsögn kvartanda. Einnig óskaði Samkeppnisstofnun eftir ársreikningi þjónustusviðs Rf. fyrir árið 1999 til skoðunar. Með bréfi frá Rf., dags. 1. nóv. sl., barst ársreikningur þjónustusviðsins fyrir árið 1999 og umsögn Ríkisendurskoðunar svohljóðandi:

*„Ríkisendurskoðun hefur yfirfarið ársreikning Þjónustusviðs Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins fyrir árið 1999 með tilliti til þess hvort framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar Þjónustusviðs Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins frá öðrum sviðum stofnunarinnar sé í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/1997.*

*Það er álit Ríkisendurskoðunar að þau skilyrði sem mælt var fyrir um í ákvörðunarorðum tilvitnaðrar ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 13/1997 hafi verið uppfyllt.“*

## 10.

Með bréfi, dags. 3. nóv. sl., var aðilum málsins tilkynnt að gagnaöflun í málinu væri lokið og málið yrði í framhaldi af því lagt fyrir samkeppnisráð. Sendur var

listi yfir gögn málsins og kvartanda sendur ársreikningur þjónustusviðs Rf. og staðfesting Ríkisendurskoðunar til upplýsinga.

## **II. Niðurstöður**

### **1.**

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/1997 er kveðið á um fjárhagslegan aðskilnað þjónustusviðs Rf. frá öðrum sviðum stofnunarinnar frá 1. janúar 1998. Í febrúar 1999 óskaði kvartandi eftir því að könnuð yrði framkvæmd hins fjárhagslega aðskilnaðar, en samkeppnisráð komst að þeirri niðurstöðu í ákvörðun nr. 9/2000 að framkvæmdin hafi verið í samræmi við fyrirnefnda ákvörðun, m.a. á grundvelli álits Ríkisendurskoðunar. Kvartandi kærði ákvörðunina til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sem vísaði málinu til Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs til frekari skoðunar og efnismeðferðar.

### **2.**

Í niðurstöðum áfrýjunarnefndar segir að Ríkisendurskoðun hafi verið fengin til þess að leggja mat á framkvæmd hins fjárhagslega aðskilnaðar að því er virðist óformlega og án þess að getið hafi verið um tilefni beiðninnar. Ekki komi fram í niðurstöðu Ríkisendurskoðunar hvaða rannsókn liggja að baki því mati stofnunarinnar að þau skilyrði sem ákveðin voru af hálfu samkeppnisráðs hafi verið uppfyllt. Þá telur áfrýjunarnefnd að skýringa sé þörf á því af hverju eignir í stofnefnahagsreikningi séu metnar á bókfærðu verði, viðskiptavild sé ekki metin til fjár á stofnefnahagsreikningi og engar langtímaskuldir tilgreindar. Þá telur áfrýjunarnefnd eðlilegt að skoðað verði frekar hvort eignfæra eigi kostnað vegna faggildingar.

Í yfirlýsingu Ríkisendurskoðunar, dags. 20. júní 2000, kemur fram að það sé mat Ríkisendurskoðunar að þau skilyrði sem samkeppnisráð mælti fyrir um í umræddri ákvörðun varðandi fjárhagslegan aðskilnað þjónustusviðs Rf. hafi verið uppfyllt. Mat hafi verið lagt á útreikninga vegna gjalda og tekna sem ekki voru færð beint á þjónustusviðið samkvæmt bókhaldi, ásamt athugun á þeim reikningsskilaaðferðum og matsreglum sem beitt hafi verið við gerð og framsetningu ársreikningsins í heild.

Samkeppnisráð telur eftir frekari skoðun og athugun á reikningum Rf., sbr. eftirfarandi umfjöllun, og með vísan til álits Ríkisendurskoðunar, að framkvæmd hins fjárhagslega aðskilnaðar þjónustusviðs Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins frá öðrum sviðum stofnunarinnar sé í samræmi við ákvörðun ráðsins nr. 13/1997.

### 3.

Álitaefni hafa komið fram varðandi tölulið tvö í ákvörðuninni en þar segir: „*Gera skal sérstakan stofnefnahagsreikning. Skulu þær eignir sem teljast til þjónustusviðs metnar á markaðsverði ef þess er kostur en annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.*“

Við mat á stofnefnahagsreikningnum ber að líta til þess, í fyrsta lagi hvaða eignir sé eðlilegt að telja til þjónustusviðsins og í öðru lagi á hvaða verði þær skuli metnar.

Samkeppnisráð telur að það sé ákvörðun Rf. hvaða eignir, ef einhverjar, skuli lagðar til þjónustusviðsins og færðar á stofnefnahagsreikning. Af öðrum eignum sem sviðið nýtir til rekstrar skuli greitt fyrir í formi samrekstrarkostnaðar eða leigu. Þessi skilningur samkeppnisráðs kemur meðal annars fram í ákvörðun nr. 12/1997 „*Samkeppnisstaða Sumarskólans sf. gagnvart sumarskólum reknunum af opinberum aðilum.*“ Þar segir: „*Gera skal sérstakan stofnefnahagsreikning fyrir sumarskólann vegna þeirra eigna sem sumarskólanum verða lagðar til, ef einhverjar verða.*“ Og í ákvörðun nr. 30/1999 „*Kvörtun Máls og menningar hf. vegna Landmælinga Íslands*“ segir um skilyrði, sem Landmælingar skuli uppfylla „*Gera skal sérstakan stofnefnahagsreikning vegna þeirra eigna sem samkeppnisrekstrinum verða lagðar til, ef einhverjar verða.*“

Kvartandi heldur því fram að við fjárhagslegan aðskilnað þjónustusviðs Rf. verði stofnefnahagur að líta út með sama hætti eins og sviðið hefði keypt reksturinn með öllum gögnum og gæðum. M.a. skuli færa á stofnefnahagsreikning viðskiptavild og þróunarkostnað.

Samkvæmt 15. grein laga um ársreikninga nr. 144/1994 skal aðeins telja óefnisleg réttindi til eignar ef þeirra er aflað gegn greiðslu og sama á við um rannsóknar- og þróunarkostnað. Ákvörðun samkeppnisráðs felur ekki í sér að stofnað skuli sjálfstætt fyrirtæki, sérstakur lögaðili um rekstur þjónustusviðsins,

heldur að tekjur, gjöld, eignir og skuldir skulu aðgreindar frá annarri starfsemi stofnunarinnar. Þjónustusvið Rf. er áfram hluti af stofnun í eigu ríkisins, enda þótt rekstur þess skuli vera bókhaldslega aðgreindur frá öðrum sviðum. Starfsmenn eru áfram ríkisstarfsmenn, sem gæti gert rekstur þjónustusviðsins þyngri í vöfum heldur en rekstur einkafyrirtækis. Viðskiptavild var ekki eignfærð í reikningi stofnunarinnar, enda aldrei verið greitt fyrir hana. Það er mat samkeppnisráðs að Rf. hafi eins og á stendur í þessu máli ekki átt að telja viðskiptavild sem hluta af þeim eignum sem þjónustusviðinu voru lagðar til. Sama sjónarmið gildi um þróunarkostnað.

Sú fjárhagslega aðgreining sem hér er til umfjöllunar felur í sér að tekjur, gjöld, eignir og skuldir, sem teljast til þjónustusviðs Rf. skuli vera fjárhagslega aðgreindar frá annarri starfsemi stofnunarinnar frá 1. janúar 1998. Kostnaður sem féll til fyrir þann tíma og hefur verið gjaldfærður hjá Rf. verði ekki metinn til eignar hjá þjónustusviðinu. Fjárhagslegur aðskilnaður er ekki afturvirkur og ekki er verið að meta markaðsvirði rekstrarins. Það er mat samkeppnisráðs að kostnaður við faggildingu eða annar kostnaður sem til féll fyrir 1. janúar 1998 skuli ekki eignfærður á stofnefnahagsreikning við framkvæmd fjárhagslega aðskilnaðarins.

Þá er að líta til verðmats eigna á stofnefnahagsreikningi. Til stofnefnahagsreiknings þjónustusviðsins voru talin tæki og áhöld að verðmæti rúmar 11 milljón krónur. Samkeppnisráð hefur kynnt sér eignaskrána sem liggur að baki. Hún samanstendur af 26 tækjum, sem keypt voru á árunum 1980 til 1997. Afskriftarhlutfall er 15%. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar voru eignir Rf. sundurliðaðar eftir sviðum í eignaskrárkerfi ríkisins og er um að ræða þær eignir sem skráðar voru á þjónustusviðið.

Um þessi áhöld og tæki segir Rf. að endurkaupsverð liggi í fæstum tilvikum fyrir. Mörg tækjanna séu gömul og úr sér gengin og því ekki unnt að meta þau á markaðsvirði. Vegna þess hve mikil þörf hafi verið á endurnýjun búnaðar hafi verið farið út í verulegar fjárfestingar á árinu 1999 og muni verða nokkurt framhald á því á árinu 2000. Samkvæmt ársreikningi 1998 eru bókfærðir fastafjármunir 11,4 milljón krónur, en í ársreikningi 1999 eru fastafjármunir 18,6 milljón krónur og rannsóknatæki, sem ekki eru eignfærð, voru keypt á fjármögnunarleigu fyrir 7,4 milljón krónur á árinu 1999.

Um mat eignanna segir Ríkisendurskoðun: „*Áhöld og tæki í stofnefnahagsreikningi eru samkvæmt eignaskrá. Tækin eru færð til eignar*

*samkvæmt endurmetnu kaupverði að frádregnum endurmetnum afskriftum. Endurkaupsverð tækjanna liggur ekki fyrir og Ríkisendurskoðun taldi ekki unnt að meta tækin á markaðsverði.*“

Samkeppnisráð telur að endurmetið kaupverð að frádregnum endurmetnum afskriftum sé besta nálgun sem hægt sé að fá við verðmat, þar sem endurkaupsverð eða markaðsverð liggur ekki fyrir.

#### 4.

Í tölulið þrjú í ákvörðuninni segir: „*Með skuldum þjónustusviðs skulu teljast skuldbindingar sem tengjast starfsemi sviðsins.*“

Engar langtímaskuldir tilheyra þjónustusviðinu þar sem ríkisstofnunum í A-hluta er óheimilt að fjármagna rekstur með lántökum. Þjónustusvið Rf. er hluti af ríkisstofnun og er ekki eigandi að húsnæði en greiðir gjald í formi kostnaðar vegna samrekstrar fyrir húsnæði og annað sem nýtist sviðinu og er ekki fært til eignar hjá sviðinu. Um þetta segir Ríkisendurskoðun að við endurskoðun á stofnefnahagsreikningi þjónustusviðs Rf. hafi verið farið yfir og gengið úr skugga um réttmæti skammtímakrafna og skammtímaskulda stofnunarinnar. Kröfur og skuldir, sem tilheyri þessu sviði, hafi verið sundurliðaðar og aðgreindar frá öðrum kröfum og skuldum.

#### 5.

Í umsögn kvartanda segir m.a.: „*Kanna þarf hvort rekstrarreikningur þjónustusviðsins gefi rétta mynd af raunverulegum kostnaði þess. Að gefnu tilefni er sérstaklega bent á færslu launakostnaðar í uppgjöri ársins 1998. Skýra þarf af hverju launakostnaður sviðsins er miðaður við verkbókhald en ekki færð laun á sviðið sbr. fylgiskjal 1 í skýringum við rekstrarreikning. Launakostnaður skv. útprentun er kr. 68.835.825,00 en skv. verkbókhaldi kr. 57.438.000,00 og er lægri fjárhæðin færð sem launakostnaður þjónustusviðsins í rekstrarreikningi.*“

Um þetta atriði segir í skýringu nr. 5. í ársreikningi þjónustusviðsins 1998:

*„Laun þjónustusviðs eru bókfærð samkvæmt verkbókhaldi Rf. Laun pr. klst. voru reiknuð út frá heildarlaunum ársins og tímaffjölda hvers starfsmanns. Þessi launataxti var síðan notaður til að bókfæra launakostnað á verk og þar með svið.“*



Það er að mati samkeppnisráðs eðlilegt að miða launakostnað þjónustusviðsins við verkbókhald, eins og gert er, en ekki bókfærð laun, skv. fskj. 1 (sem er fskj. með öðrum rekstrargjöldum, en ekki launum). Við framkvæmd skiptingu launakostnaðar eru laun færð á þá rekstrareiningu sem í hlut á hverju sinni. Þannig er tryggt að vinni starfsmaður bæði við það sem telst vera samkeppnisrekstur og það sem ekki er samkeppnisrekstur þá sé kostnaðinum skipt hlutfallslega milli rekstrareininganna í samræmi við vinnustundafjölda á hverju sviði fyrir sig.

## 6.

Í 5. tölulið ákvörðunarinnar stendur: „*Gjaldskrá skal standa undir rekstrarkostnaði þjónustusviðs auk hæfilegrar álagningar eins og um sjálfstæðan rekstur væri að ræða.*“

Eftirfarandi eru niðurstöður úr rekstrarreikningi þjónustusviðsins 1999. Meðfylgjandi reikningnum var álit Ríkisendurskoðunar um að þau skilyrði sem mælt var fyrir um í ákvörðunarorðum ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 13/1997 hafi verið uppfyllt.

<b>Rekstrarreikningur þjónustusviðs</b>	<b>1999</b>	<b>1998</b>
Rekstrartekjur samtals	122.445.490	104.730.092
Rekstrargjöld samtals	120.873.134	108.649.904
Afkoma af hefðbundnum rekstri	<u>1.572.356</u>	<u>-3.919.812</u>
Verðbreytingafærsla	-301.949	
Fjármagnsgjöld	1.861.748	294.369
Arðgreiðsla af stofnframlagi	767.144	767.144
Önnur gjöld samtals	2.326.943	1.061.513
Rekstrarniðurstaða f. skatta	<u>-754.587</u>	<u>-4.981.325</u>

Eins og fram kemur var hagnaður af hefðbundnum rekstri árið 1999, en tap af rekstrinum í heild og munar þar um fjármagnsgjöld. Meðalstaða á viðskiptareikningi var rúmar 14 milljón krónur. Vextir eru miðaðir við skuldabréfalán banka og er Rf. viðskiptabanki þjónustusviðsins.

Samkeppnisráð telur að vænta megi að það taki einhvern tíma fyrir þjónustusviðið að hagræða og laga reksturinn að breyttum aðstæðum, þannig að gjaldskráin standi undir kostnaði auk hæfilegrar álagningar, þegar til lengri tíma er litið. Fram hefur komið að gjaldskráin var hækkuð um 5% í desember

1999, þ.e. í lok bókhaldsársins 1999. Samkeppnisráð túlkar ákvæði 5. töluliðar ekki á þann veg að óheimilt sé að gera rekstur þjónustusviðsins upp með tapi. Ef þjónustusviðið á að þrífast í samkeppni á markaði verður að vera ákveðinn sveigjanleiki fyrir hendi í rekstrinum. En rekstartap til lengri tíma sýnir samkeppnisstöðuna á markaðnum þar sem gjaldskráin, sem tekjur þjónustusviðsins byggjast á, stendur þá ekki undir kostnaði við öflun teknanna auk arðgreiðslna til eigendanna, sbr. 5. tl. ákvörðunarinnar. Í þessu sambandi skal ítrekað að tilfærslur á milli sviða Rf. eru með öllu óheimilar.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Til þess að tryggja eðlilega samkeppni á þessum markaði, með vísan til markmiðs samkeppnislaga, mun samkeppnisráð óska eftir árlegri staðfestingu Ríkisendurskoðunar, sem er endurskoðandi Rf. og því einnig þjónustusviðs Rf., á því að framkvæmd hins fjárhagslega aðskilnaðar verði í samræmi við fyrirmæli samkeppnisráðs.

### III.

#### Ákvörðunarorð:

1. „Samkeppnisráð telur að framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar þjónustusviðs Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins frá öðrum sviðum stofnunarinnar sé í samræmi við ákvörðun ráðsins nr. 13/1997.
2. Samkeppnisráð beinir þeim fyrirmælum til Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins að láta Samkeppnisstofnun árlega í té staðfestingu Ríkisendurskoðunar á því að framkvæmd hins fjárhagslega aðskilnaðar sé í samræmi við fyrirmæli samkeppnisráðs í ákvörðun nr. 13/1997, sbr. 2. mgr. 14 gr. og 4. mgr. 39 gr.“

*[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 2/2001](#)]*