

Miðvikudagur, 29. janúar 2003

193. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 3/2003

Rekstur fjármálaráðuneytisins á vefnum starfatorgi.is.

I.

Málavextir

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 1. júlí 2002, frá Logos lögmannsþjónustu f.h. Nettengsla ehf. sem rekur job.is, sérhæfðan starfsauglýsingavef á netinu. Kvörtunin beinist gegn rekstri fjármálaráðuneytisins á vefnum starfatorgi.is (Starfatorgi) þar sem auglýst eru nær öll laus störf hjá ríkinu. Vefurinn er að áliti kvartanda sambærilegur job.is.

Í erindinu er gerð grein fyrir starfrækslu Nettengsla á vefnum job.is og þróun þeirrar þjónustu sem þar er auglýsendum í boði gegn greiðslu. Fram kemur að fyrirtækið, sem stofnað var í maí 1999, þjóni ráðningafyrirtækjum, einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum. Bent er á að eftir endurhönnun, sem lauk í janúar 2002, sé þjónusta job.is orðin mjög fullkomin og víðtækir möguleikar á tengingum við samstarfsaðila jafnt sem auglýsingamiðla. Hvað varðar þjónustu við einstaklinga í atvinnuleit þá geti þeir látið fylgjast með lausum störfum fyrir sig. Kvartandi segir að þróun kerfis og þjónustu sé varanlegt verkefni og kostnaður fyrirtækisins vegna þess verkefnis verulegur og viðvarandi.

Kvartandi telur að umrædd starfsemi fjármálaráðuneytisins sé í samkeppni við fyrirtæki á einkamarkaði og vafamál hvort slíkt samræmist samkeppnislögum. Því til stuðnings er bent á stærð ríkisins sem vinnuveitenda og þar af leiðandi mikilvægs markhóps Nettengsla en fyrirtækið hafi við þróun síns kerfis tekið tillit til þess. Kvartandi segir að þarna sé hann að missa stærsta atvinnurekandann í landinu sem hugsanlegan viðskiptavin. Fram kemur að kvartanda er ekki kunnugt um hvort stofnanir og ráðuneyti greiði fyrir þjónustu Starfatorgs.

Kvartandi telur að umrædd starfsemi eigi heima á einkamarkaði og segir að það sé „...ójafn leikur og til þess fallinn að raska eðlilegum samkeppnisgrundvelli þegar ríkissjóður hefst handa um uppbyggingu auglýsinga- og upplýsingamiðils í beinni samkeppni við einkafyrirtæki sem varið hefur gríðarlegum fjármunum í hönnun og þróun starfsemi sinnar“. Jafnframt upplýsir kvartandi að fyrirtækið hafi leitað eftir viðræðum við fjármálaráðuneytið um samstarf í stað þess að ríkið færi út í sjálfstæðan rekstur. Fram kemur að slíkt fékk ekki hljómgrunn þrátt fyrir það mat fyrirtækisins að kostnaður ráðuneytisins yrði með því lægri.

Í erindinu segir að gera verði kröfu til þess að sú starfsemi sem erindið fjallar um hafi ótvíræða lagastoð, sbr. b-lið 17. gr. samkeppnislaga. Með vísan til þessa er farið fram á að Samkeppnisstofnun athugi hvort rekstur fjármálaráðuneytisins á Starfatorgi fyrir hið opinbera samræmist tilteknum ákvæðum samkeppnislaga. Sé það mat stofnunarinnar að rekstur ráðuneytisins á Starfatorgi fái staðist 17. gr. samkeppnislaga þá er til vara vísað til 14. gr. samkeppnislaga og farið fram á að tryggt verði að starfsemi Starfatorgs sé ekki niðurgreidd af opinberu fé.

II.

Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun óskaði með bréfi, dags. 10. júlí sl., eftir umsögn fjármálaráðuneytisins um erindið og álit ráðuneytisins á því hvort þessi starfsemi ráðuneytisins varði við samkeppnislög. Umsögn fjármálaráðuneytisins barst með bréfi, dags. 19. júlí sl.

Í umsögninni kemur fram að Starfatorg sé vefur um laus störf hjá ríkinu sem starfræktur hefur verið síðan um miðjan mars 2002. Fjármálaráðuneytið hafi umsjón með vefnum fyrir hönd ráðuneyta og ríkisstofnana og álit á erindi Nettengsla byggi á misskilningi um eðli Starfatorgs. Ríkið sé ekki með starfrækslu Starfatorgs að stunda atvinnurekstur í samkeppni við kvartanda. Starfræksla vefsins sé byggð á ákvörðun af hálfu ríkisins um að upplýsingar um laus störf hjá ráðuneytum og stofnunum ríkisins auk annarra upplýsinga um starfskjör, réttindi, skyldur og annað starfsumhverfi ríkisstarfsmanna skuli birta á einum stað. Starfatorgi sé ætlað að styrkja ímynd ríkisins sem atvinnurekanda en jafnframt sé það þáttur í þróun upplýsingasamfélagsins. Engin þjónusta sé á vegum Starfatorgs fyrir vinnuveitendur né umsækjendur. Ráðuneytum og ríkisstofnunum sé eftir sem áður frjálst að nýta sér við mannaráðningu þjónustu fyrirtækja sem sérhæfa sig á sviði ráðningarþjónustu,

vinnumiðlunar og auglýsinga- og upplýsingamiðlunar. Jafnframt kemur fram að allt ráðningaferli sé sem fyrr í höndum og á ábyrgð einstakra ráðuneyta og ríkisstofnana.

Upplýst er að ekki hafi þurft að ráðast í neina hugbúnaðarsmiði eða hugbúnaðarkaup vegna Starfatorgs. Það sé hluti af vef fjármálaráðuneytisins en um leið vefsvæði innan stjórnarráðsvefsins. Skráð hafi verið nýtt lén www.starfatorg.is til þess að auðvelda aðgengi. Vinna innan ráðuneytisins við Starfatorg sé óveruleg og felist fyrst og fremst í að taka við tilbúnum texta frá ráðuneytum og stofnunum ríkisins og setja inn og uppfæra upplýsingar á vefnum. Ráðuneyti og stofnanir greiði ekki fyrir birtingu upplýsinga um laus störf.

Ráðuneytið vísar í lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og bendir á að samkvæmt þeim skuli auglýsa laus störf hjá ríkinu samkvæmt reglum sem fjármálaráðherra setur. Jafnframt segir að um auglýsingar á lausum störfum gildi reglur nr. 464/1996. Upplýst er að fjármálaráðuneytið hafi nýlega, að undangengnu samráði við heildarsamtök starfsmanna ríkisins, gert breytingar á reglunum, sbr. reglur nr. 479/2002, sem tóku gildi 1. október. Í breytingunum felist að laust starf hjá ríkinu muni teljast nægjanlega auglýst ef auglýsing birtist á netinu á sérstöku vefsvæði um laus störf hjá ríkinu og til slíkrar auglýsingar sé vísað a.m.k. einu sinni í yfirliti í dagblaði. Jafnframt segir að slíkt hafi verið gert vikulega frá opnun Starfatorgs.

Fjármálaráðuneytið telur ekki fyllilega ljóst af erindi Nettengsla hvert meint brot ráðuneytisins á samkeppnislögum teljist vera. Bent er á að ráðuneytið fari með fyrirvar af hálfu ríkisins í starfsmannamálum. Starfrækslu Starfatorgs segir ráðuneytið ekki vera atvinnustarfsemi heldur upplýsingastarfsemi um fyrrgreind atriði. Ríkið sé með starfrækslu Starfatorgs að sinna eigin verkefnum en ekki verkefnum fyrir aðra. Það er álit ráðuneytisins að staða ríkisins sé að þessu leyti svipuð og annarra aðila, hvort heldur einstakra sveitarfélaga eða einkafyrirtækja sem birta á heimasíðum sínum upplýsingar um laus störf og starfsumhverfi. Ríkið hljóti á hverjum tíma að meta það hvort heppilegt sé eða því verði við komið að fela öðrum aðilum að annast fyrir sig einstök verkefni að undangengnu útboði. Fjármálaráðuneytið álitur að starfræksla Starfatorgs falli ekki undir gildissvið samkeppnislaga en jafnvel þó svo væri þá hafnar ráðuneytið því að nokkur ákvæði þeirra laga hafi verið brotin.

2.

Með bréfi dags. 15. ágúst sl., sendi Samkeppnisstofnun lögmanni Nettengsla umsögn fjármálaráðuneytisins og óskaði eftir athugasemdum, ef einhverjar væru. Athugasemdabréf, dags. 26. ágúst sl., barst frá lögmanni Nettengsla.

Í bréfinu eru gerðar nokkrar athugasemdir við umsögn ráðuneytisins. Kvartandi vísar á bug þeirri fullyrðingu ráðuneytisins að kostnaður við hönnun og uppsetningu Starfatorgs hafi verið óverulegur og telur að hún fái ekki staðist. Ennfremur telur kvartandi það ekki skipta máli að vefurinn sé hluti af vef ráðuneytisins og bendir á að að uppfæra þurfi vefinn. Bent er á ójafnan samkeppnisgrundvöll einkaaðila og Starfatorgs því þrátt fyrir að ráðuneytum og stofnunum sé jafnframt frjálst að nýta sér ráðningaþjónustur einkaaðila sé hér um að ræða þjónustu sem sömu aðilar greiði ekkert fyrir. Kvartandi álitur að fyrirvar ráðuneytisins í starfsmannamálum ríkisins skjóti ekki stoðum undir starfrækslu þess á atvinnuauglýsingamiðili. Hvort sem verkefnið sé óverulegt eða ekki þá sé um að ræða samskonar starfsemi og kvartandi byggir afkomu sína á, þ.e. upplýsingamiðlun um laus störf, og tryggja verði að samkeppnisumhverfi sé eðlilegt.

Fram kemur að ekkert væri við það að athuga ef einstakar stofnanir eða ríkisfyrirtæki auglýstu laus störf á eigin heimasíðum, þá væri ekki um að ræða skipulagða starfsemi líkt og Starfatorg. Ennfremur segir að öllum markmiðum sem nefnd séu í umsögn ráðuneytisins megi auðveldlega ná með því að semja við einkaaðila og telur kvartandi að ráðuneytið sé að seilast inn á markað sem eðlilegast sé að einkaaðilar sinni óáreittir.

Ítrekaður er sá skilningur að lagaheimild þurfi til reksturs umræddrar starfsemi af hálfu ráðuneytisins, sbr., b-lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga.

3.

Fjármálaráðuneytinu var með bréfi, dags. 5. september sl., sent athugasemdabréf kvartanda. Ráðuneytið gerir í bréfi, dags. 18. september sl., nokkrar athugasemdir.

Ráðuneytið ítrekar í bréfinu það álit sitt að starfræksla Starfatorgs falli ekki undir gildissvið samkeppnislaga og segir tvennt koma til. Í fyrsta lagi sé um að ræða upplýsingamiðlun af hálfu ríkisins um laus störf og aðrar starfstengdar upplýsingar hjá ríkinu sjálfu, en ekki öðrum aðilum. Engin þjónusta sé á vegum Starfatorgs og allt ráðningaferli í höndum og á ábyrgð einstakra ríkisstofnana. Ráðuneytið segir að Starfatorg sé hluti af vef stjórnarráðsins og þáttur í þróun upplýsingasamfélags sem stjórnvöld hafi á undanförunum árum lagt áherslu á og m.a. veitt fé í þróun vefs stjórnarráðsins þannig að hann yrði upplýsingaveita fyrir almenning. Ráðuneytið vísar til álits umboðsmanns Alþingis, nr. 1320/1994, þar sem fram komi m.a. að halda beri í þá meginreglu að auglýsa lausar stöður ríkisstarfsmanna ásamt hagræðingu þess að þær séu auglýstar á sama stað þar sem með því fáist yfirsýn yfir öll laus störf hjá

ríkinu. Ráðuneytið segir að umboðsmaður hafi í álitinu nefnt að framfarir í upplýsingamiðlun gæfu ýmsa möguleika.

Í öðru lagi segir ráðuneytið: „Jafnvel þótt svo ólíklega færi að starfræksla Starfatorgsins þætti fela í sér þjónustu eða annars konar athafnir fjármálaráðuneytisins í þágu annarra ráðuneyta og stofnana telur ráðuneytið einsýnt að samkeppnislög grípi þar á engan hátt inn í þar sem um væri þá að ræða “innan húss” (e. in-house) starfsemi ríkisins sjálfs. Hvorki samkeppnislög, lög um opinber innkaup né önnur lög skylda ríkið til þess að fela utanaðkomandi að annast þjónustu, framleiða vöru eða framkvæma verk sem ríkið hefur þörf fyrir í eigin rekstri. Skiptir ekki máli í því sambandi þótt öðrum aðilum sé til að dreifa sem hefðu getað tekið að sér að vinna verkið fyrir ríkið ef eftir því hefði verið leitað. Það er sjálfstæð ákvörðun ríkisins í hverju tilviki hvernig það kýs að haga fyrirkomulagi starfsemi sinnar. Ríkið telst í þessu sambandi vera einn aðili. Ríkið hefur til að mynda tekið þá ákvörðun að vera með eigið bókhald fyrir ráðuneyti og ríkisstofnanir og reka eigið launavinnslukerfi til útreiknings og greiðslu launa, þó svo að í báðum tilvikum fyrirfinnist ýmis fyrirtæki á almennum markaði sem sinna verkefnum á þessu sviði. Slikt varðar ekki á neinn hátt við samkeppnislög. Ef ríkið tæki hins vegar að bjóða öðrum aðilum slíka þjónustu myndi að sjálfsögðu reyna á ákvæði samkeppnislaga og ef ríkið kaupir hugbúnað eða vélbúnað til nýtingar við vinnslu umræddra verkefna gilda ákvæði laga um opinber innkaup þar um. Starfatorg geymir eingöngu upplýsingar um störf hjá ríkinu sjálfu, ekki hjá öðrum aðilum. Það er því alfarið mál ríkisins sjálfs hvort það velur að annast þetta verkefni sjálft eða fela það öðrum. Ríkið hefur komist að niðurstöðu um það hvað það telur best henta í þessum efnum“.

Vegna umfjöllunar kvartanda um kostnað vegna hönnunar og uppsetningu Starfatorgs segir ráðuneytið að þar sem Starfatorg sé hluti af vef stjórnarráðsins hafi hvorki verið þörf á sérstökum gagnagrunni, hönnun eða vefforriti. Bent er á að ekki sé eðlismunur á framsetningu upplýsinga um laus störf hjá ríkinu og annarra upplýsinga sem birtar eru á vef stjórnarráðsins.

Ráðuneytið segir að tilgangi ríkisins með starfrækslu Starfatorgs yrði ekki náð í stærri gagnagrunni um laus störf almennt. Ráðuneytið bendir á að það sé alfarið mál einstakra ráðuneyta og stofnana hvort þessir aðilar kjósi jafnframt að skipta við einkafyrirtæki í sambandi við mannaráðningu.

Í lok bréfsins áréttar ráðuneytið, með vísan til ofangreinds, að það hafni því að b-liður 17. gr. samkeppnislaga eigi við í máli þessu. Ráðuneytið segir: „Hvort heldur starfræksla Starfatorgs flokkast sem upplýsingamiðlun ríkisins sjálfs um eigin málefni

eða innanhúss starfsemi ríkisins er ljóst að ekki er um að ræða samkeppnishindranir í skilningi tilvitnaðs lagaákvæðis. Þess utan liggur fyrir að frá og með 1. október 2002, þegar breytingar á reglum um auglýsingar á lausum störfum sem fjármálaráðherra setur samkvæmt starfsmannalögum taka gildi, mun starfræksla Starfatorsins styðjast beint við setta réttarreglu. Jafnframt hafnar ráðuneytið að 14. gr. samkeppnislaga eigi við eða verði beitt í þessu máli.

4.

Með bréfi, dags. 24. september sl., sendi Samkeppnisstofnun lögmanni kvartanda ofangreinda umsögn fjármálaráðuneytisins. Ekki bárust neinar athugasemdir frá kvartanda um umsögn ráðuneytisins.

5.

Samkeppnisstofnun sendi málsaðilum til upplýsinga bréf, dags. 23. október sl., um tölvupóst frá fjármálaráðuneytinu, dags. 9. október sl., um samskipti Nettengsla og ráðuneytisins vegna m.a. fjárveitingar til Starfators skv. fjárlagafrumvarpi. Ennfremur sendi stofnunin bréf, dags. 11. október sl., um sama efni sem henni hafði borist frá Nettengslum.

6.

Með bréfi, dags. 27. nóvember sl., tilkynnti Samkeppnisstofnun málsaðilum að gagnaöflun í máli þessu væri lokið og sendi jafnframt aðilum lista yfir gögn málsins.

III.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs þann 29. janúar 2003 var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Kirstín Flygenring, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson, Ragnheiður Bragadóttir og Tryggvi Axelsson.

1.

Í máli þessu óska Nettengsl eftir athugun á því hvort rekstur fjármálaráðuneytisins á vefnum starfatori.is (Starfatori) samræmist samkeppnislögum. Sérstaklega er vísað til b.-liðar 17. gr. samkeppnislaga. Ef talið sé að starfsemin styðjist við ótvíræða lagastoð þá er til vara óskað eftir umfjöllun um málið á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga.

Kvartandi telur að hans vefur, job.is, og Starfatorg séu sambærilegir starfsauglýsingavefir og færir í erindi sínu rök fyrir því að með rekstri á Starfatorgi sé fjármálaráðuneytið komið í samkeppni við fyrirtæki á einkamarkaði. Kvartandi segir að hann missi af hugsanlegum viðskiptavin, stærsta atvinnurekanda landsins, þar sem á Starfatorgi séu auglýst nær öll laus störf hjá ríkinu. Slíkur rekstur er að mati kvartanda skaðlegur samkeppni. Kvartandi nefnir máli sínu til stuðnings stærð ríkisins sem atvinnurekanda og kostnað við uppbyggingu og rekstur Starfatorgs. Varðandi rekstur kvartanda kemur fram að auglýsendur greiði fyrir þjónustu job.is en að honum sé ekki kunnugt um hvort þeir greiði fyrir þjónustu Starfatorgs. Það er álit kvartanda að umrædd starfsemi eigi heima á almennum markaði. Jafnframt telur kvartandi ekki eðlilegt að fjármálaráðuneytið sjái um þennan rekstur fyrir hönd hins opinbera. Gera verði kröfu til þess að slíkt eigi sér ótvíræða stoð í lögum. Kvartandi bendir á að ef hvert ráðuneyti eða hver stofnun auglýsti laus störf á sínum heimasíðum þá hefði hann ekkert við það að athuga.

Fjármálaráðuneytið álitur að hvorki starfsemi Starfatorgs né umsjón ráðuneytisins með því fyrir hönd ríkisins falli undir gildissvið samkeppnislaga. Ekki sé um atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga að ræða heldur upplýsingamiðlun fyrir hið opinbera. Ráðuneytið vísar til lagaumhverfis ríkisstarfsmanna og álits umboðsmanns alþingis og segir að fyrir liggi ákvörðun ríkisins um að upplýsingar um laus störf hjá ríkinu ásamt öðrum upplýsingum um starfsumhverfi opinberra starfsmanna skuli birta á einum stað á netinu. Ríkið sé með þessu fyrirkomulagi m.a. að styrkja ímynd sína sem atvinnurekanda. Fjármálaráðuneytið segir ekkert við það að athuga að ráðuneytið hafi umsjón með Starfatorgi þar sem það fari með fyrirsvor af hálfu ríkisins í starfsmannamálum. Bent er á að ríkið hafi talið þetta fyrirkomulag henta þörfum sínum og ekki séu nein ákvæði í lögum sem skyldi ríkið til þess að fela öðrum starfsemi þess í eigin þágu sem það telur hagkvæmast að sjá um sjálf. Það er álit ráðuneytisins að tilgangi ríkisins með starfrækslu Starfatorgs yrði ekki náð í stærri gagnagrunni um laus störf almennt. Bent er á að ráðuneyti og ríkisstofnanir ráði því alfarið sjálf hvort þau í sambandi við mannráðningu skipti jafnframt við einkafyrirtæki. Ráðuneytið bendir á að eftir breytingu á reglugerð, um auglýsingar á lausum störfum, styðjist starfræksla Starfatorgs beint við setta réttarreglu. Jafnframt hafnar ráðuneytið því að 14. gr. samkeppnislaga eigi við í þessu máli.

2.

Samkeppnislögum er ætlað að vinna gegn því að fyrirtæki í atvinnurekstri og opinberir aðilar skaði með athæfi sínu eða aðgerðum samkeppni á viðkomandi markaði. Í umsögn fjármálaráðuneytisins er það dregið í efa að starfræksla Starfatorgs falli undir gildissvið samkeppnislaga þar sem ekki sé um atvinnustarfsemi í skilningi

samkeppnislaga að ræða að mati ráðuneytisins heldur upplýsingamiðlun fyrir hið opinbera, þ.e. starfsemi í eigin þágu.

Í 2. gr. samkeppnislaga segir að lögin taki til hvers konar atvinnustarfsemi. Atvinnurekstur er svo skilgreindur í 4. gr. laganna sem hvers konar atvinnustarfsemi sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi. Upplýsingamiðlun Starfatorgs, sem innt er af hendi af fjármálaráðuneytinu, fer fram án endurgjalds enda er henni aðeins ætlað að þjóna eigin þörfum ráðuneyta og ríkisstofnana. Í ljósi þessa telur samkeppnisráð að starfsemi Starfatorgs sem slík falli ekki undir gildissvið samkeppnislaga. Hins vegar veita samkeppnislög samkeppnisyfirvöldum ýmsar sérstakar heimildir til að grípa til ráðstafana gagnvart opinberum aðilum, sbr. 2. mgr. 5. gr., 14. gr. b-liður 1. mgr. 17. gr. og 19. gr. laganna.

Af erindi kvartanda má ráða að mál þetta varði markaðinn fyrir rekstur starfsauglýsingavefja á netinu. Við mat á því hvort rétt sé að grípa til aðgerða gegn fjármálaráðuneytinu í máli þessu verður að hafa í huga að í raun má líkja Starfatorgi við safnvef fyrir auglýsingar eða upplýsingar um störf hjá hinu opinbera sem kynnu að birtast á vefsíðum einstakra ráðuneyta og stofnana ríkisins. Samkeppnisráð telur að Starfatorg sé nýtt birtingarform upplýsinga hjá ríkinu. Starfatorg birtir aðeins upplýsingar um laus störf og starfskjör hjá ráðuneytum og ríkisstofnunum. M.ö.o. þá býður Starfatorg ekki öðrum sem starfa á samkeppnismarkaði að nýta miðlunarþjónustu sína. Á sama hátt geta ráðuneyti og ríkisstofnanir leitað til annarra upplýsingamiðla um auglýsingar á lausum störfum og starfskjörum jafnframt því sem þær geta leitað þjónustu ráðningarfyrtækja. Fjármálaráðuneytið fer með fyrirsvor af hálfu ríkisins í starfsmannamálum og það fer ekki gegn samkeppnislögum þó opinberir aðilar sinni verkefnum sem tengjast starfskyldum þeirra.

Benda má og á að í máli þessu kemur fram að í álitum umboðsmanns Alþingis, nr. 1320/1994, segi að halda beri í þá meginreglu að auglýsa allar lausar stöðu hjá ríkinu. Þar hafi jafnframt verið bent á hagræðingu sem felst í því að upplýsingar um laus störf hjá ríkinu væru birtar á sama stað þar sem með því fengist yfirsýn yfir öll laus störf hjá ríkinu.

Með vísan til þess sem að framan er rakið telur samkeppnisráð að fjármálaráðuneytið hafi ekki í máli þessu haft með athöfnum sínum skaðleg áhrif á samkeppni.

IV.
Ákvörðunarorð:

„Samkeppnisráð mun ekki hafast frekar að í þessu máli.“

[Máli þessu var áfrýjað; sjá úrskurð Áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. [2/2003](#)]