

Þriðjudaginn 28. febrúar 1995 kl. 11:30

48. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 14/1995

**Kvörtun Verslunarráðs Íslands  
vegna markaðs- og skoðanakannana  
Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands**

**I.**

**Erindið**

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Verslunarráði Íslands, dags. 14. október 1994, þar sem Verslunarráðið kvartar undan ójafnri samkeppnisstöðu umbjóðanda síns, sem starfar við gerð markaðs- og skoðanakannana, gagnvart Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Gerir Verslunarráðið þær kröfur fyrir hönd umbjóðanda síns með vísan til 2. mgr. 14. gr. og 17. gr., sbr. 1. og 5. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 að "*Samkeppnisráð taki málið til meðferðar, og grípi til viðeigandi ráðstafana í því skyni að eyða samkeppnishömlum á sviði skoðana- og markaðskannana.*"

Í bréfi Verslunarráðs Íslands er því haldið fram að Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands njóti tengsla sinna við Háskóla Íslands. Sá hagur sé að nokkru leyti óáþreifanlegur og byggji á nafni Háskólans og álitum á honum í þjóðfélaginu. Jafnframt er fullyrt að Félagsvísindastofnun hafi fjárhagslegan hag af tengslum sínum við Háskólann, þessi fjárhagslegu tengsl veiki samkeppnisstöðu annarra á markaði og hamli samkeppni.

Því næst eru gerðar eftirfarandi athugasemdir í fimm tölulíðum, sem hér fara orðréttar:

**"1) Húsnæði**

Félagsvísindastofnun hefur aðsetur í Odda og skv. 7. gr. reglugerðar Félagsvísindastofnunar skal Háskólinn sjá starfsliði hennar fyrir vinnuáðstöðu. Ekki er vitað til þess að stofnunin borgi fast leigugjald, hvað þá að slík leiga sé í samræmi við það sem tíðkast á markaði.

Í skýrslu stofnunarinnar frá 1990 kemur fram að hún borgi fyrir aðstöðuna 10% af útseldri vinnu til Rannsóknarsjóðs HÍ. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvort að slík greiðsla sé innt af hendi í dag, um hvað háa upphæð er þá að ræða og hvort að sú upphæð geti talist eðlilegt endurgjald fyrir aðstöðuna. Í þessu sambandi þarf einnig að líta til þess að kennarar við Háskólann, þ.á.m. þeir sem starfa við Félagsvísindastofnun, fá úthlutað úr Rannsóknarsjóði.

## 2) Vinnuafli

Í reglugerð Félagsvísindastofnunar, kemur fram í 2. gr. að hlutverk hennar sé m.a. að: "*..efla tengsl rannsókna og kennslu...*" og "*...veita stúdentum þjálfun og reynslu í vísindalegum vinnubrögðum með því að gefa þeim kost á að vinna rannsóknarstörf á vegum stofnunarinnar*" og "*...skapa rannsóknaraðstöðu fyrir lausráðna kennara.*"

Í 3. gr. reglugerðarinnar kemur fram að forstöðumaður stofnunarinnar skal vera kennari við Félagsvísindastofnun. Í 6. gr. kemur svo fram að við stofnunina geta starfað m.a. kennarar við Háskólann, gistiprófessorar, sérfræðingar og styrkþegar, auk stúdenta.

Umbjóðandi minn heldur því fram að Háskóli Íslands beri, úr sameiginlegum sjóðum, verulegan hluta launa fyrir þá vinnu sem innt er af hendi í þágu Félagsvísindastofnunar. Í því sambandi bendir hann á að kennarar Háskólans hafa sinnt rannsóknarskyldu sinni í þágu skólans með störfum innan Félagsvísindastofnunar. Bendir hann einnig á að kennarar hafa notað kannanir, unnar í þágu Félagsvísindastofnunar, sem gögn, til að rökstyðja framgang innan Háskólans.

## 3. Rekstrarkostnaður

Umbjóðandi minn telur að ýmiss konar rekstrarkostnaður sé borgaður af Háskóla Íslands en ekki af stofnuninni beint. Sem dæmi megi nefna símakostnað, sem er verulega stór kostnaðarliður í starfsemi sem þessari. Telur hann sig hafa vitneskju fyrir því að kannanir séu ekki einungis hringdar út í húsnæði stofnunarinnar heldur einnig af skrifstofum kennara við Félagsvísindadeildar.

Einnig er rétt að nefna ljósritunarkostnað, sem er verulegur í þessum rekstri, en umbjóðandi minn heldur því fram að ljósritun fari fram á skrifstofum Háskólans, einkum á skrifstofu Félagsvísindadeildar.

Spyrja má um greiðslu annars rekstrarkostnaðar s.s. rafmagns og hita. Einnig má spyrja um kostnað við kaup á hugbúnaði og vegna aðgangs að tölvuneti Háskólans.

#### 4. Rekstartæki

Einnig er rétt að Samkeppnisstofnun kanni hvernig háttað hefur verið kaupum (og fjármögnun) á ýmsum rekstrartækjum. Séu rekstrartæki ekki í eigu stofnunarinnar er rétt að kanna hvort að þau eru notuð án leigugreiðslu. Í skýrslu stofnunarinnar frá 1990 kemur fram að Félagsvísindastofnun og Félagsvísindadeild samnýta prentara og tölvur. Þar kemur einnig fram að stofnunin hafi keypt og fengið gefins tölvuútbúnað. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að hugsanlega kunna tækjakaup að vera fjármögnuð úr Tækjakaupasjóði Háskólans.

#### 5. Skattar og gjöld

Umbjóðandi minn fýsir að vita hvort að Félagsvísindastofnun innheimti virðisaukaskatt af könnunum sínum og hvort að stofnunin greiði tekju- og eignaskatt, eða sé undanþegin vegna tengsla sinna við Háskólann. Sé svo að stofnunin njóti betri stöðu en einkaaðilar, hvað varðar skattheimtu, eykur það enn á samkeppnismuninum.

## II.

### Athugasemdir aðila

#### 1.

Samkeppnisstofnun ritaði Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands bréf, dags. 24. október 1994, þar sem óskað var eftir umsögn Félagsvísindastofnunar vegna erindis Verslunarráðs Íslands og rekstrarreikningum stofnunarinnar vegna síðustu þriggja ára. Svar Félagsvísindastofnunar barst með bréfum dags. 18. og 21. nóvember 1994.

Í bréfi Félagsvísindastofnunar, dags. 18. nóvember 1994, segir að umkvörtunarefnið sé tvíþætt. Annars vegar að Félagsvísindastofnun njóti með óeðlilegum hætti nafns og álits Háskólans í þjóðfélaginu og hins vegar að Félagsvísindastofnun hafi fjárhagslegan hag af tengslum sínum við Háskólann. Um þessa tvo þætti segir í bréfi Félagsvísindastofnunar:

## **"I. Nýtur Félagsvísindastofnun nafns og álits háskólans í formi viðskiptavildar?"**

Félagsvísindastofnun var sett á stofn árið 1985. Á þeim tíma var frekar lítil reynsla á Íslandi af virkri þátttöku félagsvísindamanna í gerð almennra skoðanakannana fyrir aðila utan háskólans. Félagsvísindadeild var heldur ekki mjög í hávegum höfð í þjóðfélaginu og þótti hafa á sér afar sterkan pólitískan stimpil. Í Morgunblaðinu og DV voru algeng skrif þar sem veist var að félagsvísindamönnum, og þeir sagðir upp til hópa vinstriannaðir og fákunnandi "hjáfræðingar", nema hvoru tveggja væri! Oft var jafnvel svo langt gengið að því væri haldið fram, að félagsvísindadeild væri sérstakt hreiður í háskólanum fyrir einn stjórnmalaflokk. Það gefur auga leið að fólk sem hefur á sér slíkan stimpil í þjóðfélaginu, hvað sem réttmæti þess líður, hefur ekki sérlega sterka stöðu til að selja faglega og hlutlausa sérfræðipjónustu á almennum markaði. Það var enda Þrándur í Götu stofnunarinnar fyrstu árin sem hún starfaði og forsvarsmenn stofnunarinnar fundu mjög fyrir andbyr sem stafaði af þessum ástæðum. Stofnunin nýtur hins vegar ágæts álits í þjóðfélaginu nú á dögum, en það byggðist upp stig af stigi, og þá fyrst og fremst á vinnubrögðum stofnunarinnar. Frá byrjun var mörkuð sú stefna hjá Félagsvísindastofnun að selja nýja gæðastaðla fyrir vinnubrögð við skoðana- og þjóðmalakannanir, sem og við fjölmiðlakannanir. Álit stofnunarinnar óx sígandi eftir því sem meiri árangur náðist að þessu leyti.

Það er þess vegna miklu nærtækara að halda því fram, að Félagsvísindastofnun njóti álits vegna verka sinna, sem oft hafa orðið einkaaðilunum á þessum markaði til fyrirmyndar, frekar en að hún hafi notið góðs álits félagsvísindadeildar í þjóðfélaginu. Ef það gæti verið svo að stofnunin njóti nafns háskólans á einhvern hátt í dag, þá á hún sjálf, og þá einkum starfslíð hennar, mestan þátt í því. Þess vegna er villandi að halda því fram að Félagsvísindastofnun njóti á einhvern hátt með óeðlilegum hætti góðs álits háskólans í formi viðskiptavildar.

## **II. Nýtur Félagsvísindastofnun fjárhagslegra tengsla við háskólann?**

Þessi umkvörtun er í nokkrum liðum og verður þeim svarað í svipaðri röð og þeir koma fram í greinargerð umkvörtunaraðilans. Almennt er þó rétt að taka fram í byrjun, að stofnunin hefur í daglegum rekstri sínum leitast við að halda verkefnabundið bókhald, þar sem haldið er til haga kostnaði og tekjum fyrir einstök verkefni. Ekki er um beinar millifærslur að ræða frá tekjum eins verkefnis til annars. Þjónustuverkefni sem hafa fyrst og fremst hlutverk tekjuöflunar eru því ekki niðurgreidd með tekjum af öðrum verkefnum, enda félli tekjuöflunarhlutverk þeirrar starfsemi þar með um sjálf sig! Tilboðum í verkefni og verðlagningu á útseldri vinnu vegna þjónusturannsókna er almennt hagað á þann hátt að tekjuafgangur geti orðið. Sum fræðileg rannsóknarverkefni sem unnin eru á vegum

stofnunarinnar eru fjármögnuð með styrkjum úr Rannsóknarsjóði háskólans eða Vísindasjóði, og eru þau þá veitt af viðkomandi sjóðum til nafngreindra einstaklinga sem gangast fyrir þeim verkefnum. Stofnunin sækir aldrei um styrk í eigin nafni. Einungis fastir kennarar háskólans njóta styrkja úr ofangreindum sjóðum, en ekki fastráðið starfslið stofnunarinnar. Styrkir til kennara eru skráðir á sérstakt bókhaldsnúmer í bókhaldi háskólans og bundnir viðkomandi verkefnum í verkefnabókhaldi stofnunarinnar...

...Snúum okkur þá að einstökum atriðum sem umkvörtunaraðili nefnir í greinargerð um fjárhagsleg tengsl stofnunarinnar.

## 1. Húsnæði

Félagsvísindastofnun hefur aðstöðu í Odda, enda segir í reglugerð að háskólinn skuli sjá stofnuninni fyrir aðstöðu. Stofnunin greiðir 10% gjald af útseldri vinnu við þjónustuverkefni til háskólans, og fer helmingur þess í Rannsóknarsjóð háskólans og helmingur gengur til stjórnarsýslu háskólans. Þetta gjald hefur almennt verið túlkað hingað til sem gjald fyrir aðstöðuna í háskólanum. Aldrei hefur verið skilgreint hvað skuli felast í því að *"veita stofnuninni aðstöðu"*. Eins og sjá má á meðf. rekstrarreikningum hefur þetta gjald verið á bilinu frá tæplega 700 þús. krónum til 1.100 krónur á ári, m.v. sl. 3 ár. Í lok greinargerðarinnar er lagt mat á markaðsvirði þeirrar aðstöðu sem stofnunin nýtur í háskólanum (húsnæði og annað sem stofnunin greiðir ekki beint fyrir sjálf) og borið saman við ofangreint 10% gjald til háskólans. Að ofan var því að auki svarað, að fráleitt er að telja styrki úr Rannsóknarsjóði til einstakra kennara í félagsvísindadeild til fræðilegra verka á einhvern hátt sem *"niðurgreiðslur"* á samkeppnisþjónustu stofnunarinnar, eins og umkvörtunaraðili gefur í skyn.

## 2. Vinnuafli

Allt fast starfslið stofnunarinnar og lausráðnir spylrar fá laun sín greidd af sjálfsaflafé stofnunarinnar. Forstöðumaður fær greidda fasta 50 yfirvinnutíma á mánuði fyrir stjórnunarstörf sín, einnig af sjálfsaflafé. Kennarar í félagsvísindadeild sem vinna við þjónustuverkefni stofnunarinnar fá greitt fyrir þau af sjálfsaflafé einnig. Í þeim tilvikum er greitt yfirvinnukaup eftir tímatali, en ekki dagvinnukaup. Útilokað er að kennarar vinni við tekjuaflandi þjónustuverkefni stofnunarinnar, sem eru á ofangreindu samkeppnissviði, án þess að stofnunin greiði þeim yfirvinnulaun fyrir það af sjálfsaflafé sínu. Enginn þeirra myndi taka annað í mál. Það er því langsótt að halda því fram, að sú vinna sé á einhvern hátt niðurgreidd af háskólanum. Hins vegar eru sumir kennarar deildarinnar með fræðileg verkefni sem þeir hafa kosið að vinna að einhverju leyti í nafni stofnunarinnar, eða nýta sér aðstöðu

stofnunarinnar til þeirrar vinnu. Þó þeir vinni að einhverju leyti kauplaust við þau verkefni, eða taki umbun sína fyrir þau í formi framgangs innan háskólans, þá hefur það engin áhrif á kostnað stofnunarinnar við samkeppnisverkefni. Ef kennarar þurfa að nota aðstoð starfslíðs stofnunarinnar í umtalsverðri vinnu þá þurfa þeir hins vegar að greiða fyrir það kostnaðarverð. Öll slík vinna er aðgreind í daglegum rekstri stofnunarinnar frá öðrum verkefnum. Starfsmenn stofnunarinnar fylla út tímatal fyrir verkefnabókhaldið, þar sem vinna þeirra er skipt á verkefni frá degi til dags...

### **...Skattar og gjöld**

Eins og sjá má af meðf. rekstrarreikningum, og reglubundinni úttekt Ríkisendurskoðunar á Félagsvísindastofnun, innheimtir stofnunin og greiðir til skattstjóra virðisaukaskatt af útseldri vinnu. Það gildir um öll verkefni sem eru á samkeppnismarkaði, en undanþegin eru verkefni sem unnin eru fyrir aðila innan háskólans eða fræðileg verkefni sem fjármögnuð eru með rannsóknarstyrkjum. Stofnunin greiðir ekki tekju- og eignaskatta, en hagnaður, ef einhver er, er eign háskólans. Árið 1993 greiddi stofnunin 3.140.980 krónur í virðisaukaskatt.

### **Rekstarkostnaður og kaup á rekstartækjum**

Meginreglan er sú að Félagsvísindastofnun greiðir allan daglegan rekstarkostnað, og kaup á tækjum og hugbúnaði. Þó hefði mátt ætla að sú kvöð á háskólanum að sjá stofnuninni fyrir aðstöðu næði til þess að veita henni tölvur, ljósritunarvélar, símtæki, símalínur og skrifstofutæki hvers konar. Stofnunin hefur hins vegar fjármagnað þessi kaup að lang mestu leyti af sjálfsaflafé sínu. Á árinu 1993 greiddi stofnunin t.d. þannig rúmlega 900 þúsund kr. fyrir kaup á tölvubúnaði og rekstur á tölvum, prenturum og hugbúnaði. Þetta var minna árið á undan en svipað árið 1991, svo dæmi sé tekið. Þá greiddi stofnunin Reiknistofnun háskólans tæplega eina milljón króna árið 1993 fyrir þjónustu hennar, m.a. vegna aðgangs að tölvuneti háskólans og fyrir vinnslu- og geymslurými á tölvum Reiknistofnunar. Stofnunin á sjálf tvær ljósritunarvélar sem hún keypti fyrir sjálfsaflafé fyrr á árum og greiðir hún rekstarkostnað vegna þeirra. Hið sama á við um laserprentara, litaprentara, punktaprentara og ýmsan skrifstofubúnað. Stofnunin og félagsvísindadeild ráku saman laserprentara á sínum tíma fyrir nokkrum árum, og skiptist kostnaður þá til helminga milli deildar og stofnunar, þó ætla megi að notkun kennara deildarinnar hafi verið meiri en notkun stofnunarinnar á þeim tíma, enda um mun fleiri notendur að ræða deildarmegin. Þó stofnunin hafi keypt sjálf megnið af þeim tölvum sem hún hefur yfir að ráða er dæmi um það að hún hafi fengið styrk úr tækjakaupasjóði háskólans, en það var vegna fræðilegs verkefnis. Um slíkt hefur þó ekki verið að ræða sl. 4 ár.

Almennt fer hins vegar ekki hjá því, að um nokkra samnýtingu sé að ræða á milli félagsvísindadeildar og Félagsvísindastofnunar. Til dæmis er algengt að deildarmenn noti tölvur, prentara, litaprentara, eða bókbandsvél stofnunarinnar, án endurgjalds. Þó stofnunin greiði afnotagjöld og skrefagjöld af þeim kannanasímum sem eru í húsnæði stofnunarinnar, hefur hún einnig stundum notað símalínur af skrifstofum kennara, sem þá hafa verið tengdar yfir í kennslustofur. Þetta er helst gert í byrjun kannana þegar álagið er mest. Fyrir þetta hefur ekki verið greitt sérstaklega á síðustu árum, heldur látið mæta hluta af ógreiddri þjónustu stofnunarinnar við deildina (t.d. aðstoð við nemendur, kennara, aðgang að gögnum, útgáfuþjónusta vegna bóka, ritgerða eða skýrslna o.fl.). Þarna er þó ekki um stórar upphæðir að ræða fyrir símakostnað, og fjarri lagi að það nái raunvirði fyrir þjónustuna sem stofnunin veitir deildinni og háskólanum almennt, eins og sýnt er nánar hér á eftir. Ógreiddur símakostnaður stofnunarinnar vegna notkunar kennarasíma á árinu 1993 var áætlaður um 240 þús. krónur.....

...Til að gefa vísbendingu um verðlagningu á þjónustu stofnunarinnar á því sviði sem samkeppni er hvað beinust eru lögð fram nýleg gögn frá yfirstandandi útboði í gerð fjölmiðlakannana fyrir helstu fjölmiðlana og aðila auglýsingamarkaðarins (sjá fylgiskjal). Þar kemur fram að ÍM-Gallup og Félagsvísindastofnun buðu mjög svipaða upphæð í gerð þessa verkefnis, og tóku fulltrúar beggja aðila fram við opnun tilboðsgagna að tilboð þeirra væru ekki langt yfir kostnaðarmörkum. Ef það er rétt þá má ætla, að ekki geti verið mikill munur á framleiðslukostnaði aðilanna á þessu sviði.

Af framansögðu er aðdróttunum umkvörtunaraðila því vísað á bug. Félagsvísindastofnun hefur ekki notið góðs álits háskólans án eigin framlags, né heldur er samkeppnishluti starfsemi hennar fjárhagslega niðurgreiddur af háskólanum. Nær lagi er að lýsa stöðu stofnunarinnar í háskólanum þannig, að hún sé í hlutverki mjólkurkúrinnar.

Hins vegar er einnig rétt að fram komi sú afstaða stjórnar stofnunarinnar, að æskilegt er að bókhaldsleg aðgreining stofnunarinnar og háskólans verði gerð skýrari, m.a. í samræmi við nýlega ábendingu Ríkisendurskoðunar. Að því er reyndar þegar unnið á vettvangi stofnunarinnar. Það er mjög ásættanlegt fyrir stofnunina að fyrirkomulag fjárhagstengsla stofnunarinnar og háskólans verði með þeim hætti að stofnunin greiði markaðsverð fyrir aðstöðu sína og að mat verði sömuleiðis lagt á framlag stofnunarinnar til kennslu og vísindastarfseminnar í háskólanum. Til dæmis væri heppilegt að gerður yrði þjónustusamningur milli stofnunarinnar og háskólans, eins og nú er nokkuð í tísku að gera í opinbera geiranum. Þá væru allir liðir skilmerkilega skilgreindir, og markaðsvirði þeirra ljóst."

Í bréfi Félagsvísindastofnunar, dags. 21. nóvember 1994, var þess óskað að talnaefni í fylgiskjölum með greinargerð Félagsvísindastofnunar yrði ekki sýnt kæranda, enda hlyti slíkt að teljast óeðlilegt.

## 2.

Samkeppnisstofnun ritaði Verslunarráði Íslands bréf, dags. 24. nóvember, þar sem upplýst var að stofnuninni hefðu borist ofangreind bréf Félagsvísindastofnunar. Var óskað eftir þeim athugasemdum sem Verslunarráð sæi ástæðu til að gera af því tilefni. Talnaefni það sem Félagsvísindastofnun hafði óskað eftir trúnaði vegna fylgdi ekki, en í því fólst ekki sjálfstæð ákvörðun Samkeppnisstofnunar um að takmarka aðgang Verslunarráðsins að gögnum málsins.

Svar barst frá Verslunarráðinu með bréfi dags. 15. desember 1994, en þar segir m.a.: "Í upphafi er rétt að leiðrétta þann misskilning sem fram kemur í bréfi Félagsvísindastofnunar (hér á eftir FV), að umkvörtun Verslunarráðsins (VÍ) fjalli um það að FV njóti "*með óeðlilegum hætti nafns og álits Háskóla Íslands í samfélaginu*". Í bréfi VÍ er einungis sagt að stofnunin njóti tengsla sinna við skólann og að sá hagur sé óáþreifanlegur. Því er hins vegar ekki haldið fram að þetta sé óeðlilegt, né heldur dregið í efa gildi fræðilegrar vinnu stofnunarinnar. Verður því ekki fjallað frekar um þessi atriði sem fram koma í bréfi FV.

Gagnrýni VÍ beinist hins vegar að hinum fjárhagslegu tengslum stofnunarinnar við opinbera starfsemi og hvernig þau skekkja samkeppnisaðstæður á markaði fyrir markaðs- og skoðanakannanir. Í bréfi FV er að finna staðfestingu á þessu. Þó svo að stofnunin njóti ekki fastra framlaga af fjárlögum þá nýtur hún ýmis konar hlunninda frá hinu opinbera. Fram kemur á bls. 6, í bréfi FV, að Háskóli Íslands greiðir t.a.m. húsaleigu, þrif, hita, rafmagn, pappírskostnað, símakostnað, póstburðargjöld og skrifstofuhúsgögn fyrir FV.

Í bréfi FV er sagt að stofnunin sé einungis í samkeppni við einkaaðila á "*takmörkuðu sviði*". Hvert hið "*takmarkað svið*" er, liggur hins vegar ekki nákvæmlega fyrir og er reyndar hægt að skilgreina á marga vegu. Jafnvel þótt samkeppnin væri einungis á "*takmörkuðu sviði*" og hægt væri að afmarka það svið þá verður ójöfn samkeppni þar til tjóns fyrir einkaaðila.

Fyrir utan þetta má nefna ýmis konar óbeina samkeppni sem ekki er áþreifanleg, t.d. getur FV flaggað ýmis konar rannsóknarverkefnum sem unnin eru innan stofnunarinnar, þegar stofnunin aflar sér verkefna. Oft er í útboðum á þjónustuverkefnum farið fram á upplýsingar um reynslu fyrirtækis, bakgrunn starfsmanna og þekkingu, fjárhagslega stöðu þess (ábyrgðir), traust og álit.



Í bréfi FV er mikið lagt upp úr því að greina á milli annars vegar þjónustuverkefna og hins vegar fræðilegra verkefna. Af bréfinu má ætla að það sé augljóst og auðskilgreint í hvorn flokkinn verkefni falla og að þetta tvennt geti aldrei skarast. Þetta er þó fjarri sanni. Í ýmsum tilvikum eru markalínur ekki augljósar auk þess sem verkefni sem í upphafi eru unnin sem fræðileg verkefni geta nýst við gerð þjónustuverkefna, ýmist beint eða óbeint. Þessu til viðbótar virðist ekki vera strangt eftirlit með flokkuninni, a.m.k. virðist Ríkisendurskoðun hafa gert athugasemdir við tengsl FV og Háskólans.

Í bréfi FV er því haldið fram, að þjónustuverkefni séu ekki niðurgreidd af tekjum vegna annarra verkefna og að ekki sé boðið undir kostnaðarverði í þjónustuverkefni. Það skiptir hins vegar ekki öllu hvort að boðið sé undir kostnaðarverði í verkefni. Í skilningi samkeppnislaga ræður úrslitum sú aðstaða sem stofnunin hefur, vegna tengsla sinna við opinbera starfsemi, til þess að halda kostnaðarverði niðri. Vegna hinna opinberu tengsla hefur FV færri kostnaðarþætti í verðmyndun sinni (t.a.m. engar tekjuskattsskuldbindingar). Stofnunin hefur þannig möguleika á því að skilgreina kostnaðarverð sitt lægra en aðilar á einkamarkaði og það gefur henni færi á því að bjóða lægra verð.

Í þessu sambandi er rétt að minna á ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 26/1994. Í því máli lá ekki fyrir að tilboð Djúpbátsins h.f., sem naut opinberra styrkja, væri undir kostnaðarverði. Samkeppnisráð taldi hins vegar að það væri *"eðlileg krafa að fyrirtæki á borð við Djúpbátinn h.f. geti með óbyggjandi hætti sýnt fram á að samkeppnisrekstur standi undir sér. Í því sambandi nægir ekki að tekjur af samkeppnisrekstri standi undir breytilegum kostnaði heldur þurfa þær einnig að standa undir eðlilegum hluta af öðrum kostnaði við rekstur og fjármunamyndun Djúpbátsins hf."*

Í ákvörðunarorðum Samkeppnisráðs er mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað skv. 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 í því skyni *"að taka af allan vafa"* að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af ríkisfé. Athygli skal vakin á því að hér var um hlutafélag að ræða sem bar sömu skattalegu skyldur og önnur íslensk fyrirtæki en naut ríkisstyrkja. FV er hins vegar stofnun með ótakmarkaða ábyrgð hins opinbera er þarf ekki að standa skil á tekju- og eignasköttum.

Einnig er rétt að minna á úrskurð Samkeppnisráðs nr. 1/1993 vegna kvörtunar FÍ vegna Plastverksmiðju Reykjalundar, en þar var mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað skv. 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Þetta var gert til að taka af allan vafa, þrátt fyrir að ekkert hafi komið fram um að fjármunir frá hinu opinbera væru notaðir til að greiða niður samkeppnisrekstur...

## II.

...Í bréfi FV kemur fram að stofnunin greiðir enga leigu fyrir not sín af húsnæði Háskólans. Hins vegar kemur fram að FV greiðir 10% gjald af útseldri vinnu við þjónustuverkefni til Háskólans. Af þessari greiðslu rennur helmingur í Rannsóknarsjóð en helmingur fer til stjórnarsýslu skólans. Það að ekki skuli greidd leiga fyrir afnot FV af húsnæði Háskólans, bæði eiginlegri aðstöðu FV og annarri aðstöðu (t.d. herbergi kennara við símhringingar), telst opinber aðstoð er veldur röskun á samkeppnisaðstæðum á markaði. Verður síðar vikið að "*kostnaðarmati*" starfsmanna FV.

Innan Evrópusambandsins hefur það verið flokkað undir ríkisstyrk þegar gjöld eru lögð á innlendan og innfluttan varning, þeim safnað í sjóð sem einungis innlendu gjaldendurnir eiga möguleika á að fá greiðslu úr. Hér er um eðlislíkt fyrirbæri að ræða. Kennarar sem starfa að verkefnum á vegum FV eiga möguleika á að sækja til baka greiðslur FV í Rannsóknarsjóð og jafnvel gott betur. Af þessum sökum er ekki hægt að líta á þessa greiðslu sem hefðbundinn rekstrarkostnað. Einkaaðilum á þessum markaði þætti fýsilegt að geta greitt helming húsaleigu (og ýmiss annars kostnaðar) inn í sérstakan þróunarsjóð, sem einstakir starfsmenn gætu fengið styrki úr til "*fræðilegra rannsókna*".

### III.

Í bréfi FV segir að forstöðumaður stofnunarinnar fái greidda fasta yfirvinnutíma fyrir stjórnunarstörf. Hins vegar kemur ekkert fram um greiðslur til forstöðumannsins vegna dagvinnu.

Fram kemur að kennarar sem vinni að þjónustuverkefnum fái greitt fyrir slíkt af sjálfsaflafé og þá sé greitt yfirvinnukaup eftir tímatali. Hér má aftur vekja athygli á afmörkunarvandamálinu á því hvað teljist til þjónustuverkefna og hvað teljist til "*fræðilegra rannsókna*", bæði í bráð og lengd. Vegna fastra launa kennara hjá HÍ og aðstöðu þeirra þar (sem fram kemur að þeir noti) má ætla að slíkar greiðslur séu lægri en myndi tíðkast á hinum almenna markaði, þ.e. skilgreint kostnaðarverð FV verður lægra. Enginn heldur því hins vegar fram að kennarar vinni kauplaust að þessu verkefnum. Spurningin er hvort að samkeppnisaðstæður aðila á markaði, t.a.m. viðvíkjandi launakostnað, séu jafnar.

Í bréfi FV er gefið í skyn að einungis "*fræðileg verkefni*" séu notuð við framgang. Umbjóðendur VÍ halda því fram, að þjónustuverkefni séu einnig lögð fram í slíkum tilvikum. Við umsókn um framgang leggi menn fram allt það sem þeir hafi verið að vinna að auk þess séu ýmis þjónustuverkefni, t.d. pólitískar kannanir, notuð í fræðilegum tilgangi.

### IV.

Í svari FV kemur fram að stofnunin greiðir hvorki tekju né eignaskatt. Það eitt og sér veldur verulegri samkeppnismismunun á milli stofnunarinnar og annarra aðila á þeim markaði sem hér um ræðir. Bara það að FV greiðir ekki tekjuskatt þýðir að eftir hagnað hefur stofnunin 1/3 meira úr að spila heldur en einkaaðilar. Varðandi þessa mismunun er rétt að minna á ákvarðanir Samkeppnisráðs nr. 27/1994 og 30/1994 í málum vegna SKÝRR og Pósts og síma og skattfrelsis þeirra stofnana.

Í svari FV kemur fram að stofnunin innheimtir virðisaukaskatt af útseldri vinnu. Svo segir í bréfinu: "*Það gildir um öll verkefni sem eru á samkeppnismarkaði, en undanþegin eru verkefni sem unnin eru fyrir aðila innan háskólans eða fræðileg verkefni sem fjármögnuð eru með rannsóknarstyrkjum*".

Hér skal í fyrsta lagi minnt á það sem áður er sagt um afmörkunarvandamálið á milli "*fræðilegra verkefna*" og þjónustuverkefna bæði í bráð og lengd.

Í annan stað er rétt að vekja athygli á því, að það er mismunur útskatts og innskatts sem ræður upphæð virðisaukaskatts. Á meðan samkeppnisrekstur hefur ekki verið fjárhagslega aðskilinn

frá "fræðilegum rannsóknum", er hætt við því að til innskatts sé talinn ýmis kostnaður sem ekki tengist samkeppnisverkefnum, a.m.k. mun sá vafi alltaf vera fyrir hendi.

Í þriðja lagi skal bent á, að ýmis verkefni sem unnin eru fyrir aðila innan Háskólans geta verið verkefni sem flokkast undir samkeppnisverkefni. Má sem dæmi nefna könnun sem Félagsvísindastofnun vann um viðhorf Íslendinga til Háskólans, sbr. fylgiskjal 1. Hér var um könnun að ræða sem einkaaðilar hefðu fyllilega getað sinnt. Verður að telja að í tilvikum sem þessum beri stofnuninni oft að greiða virðisaukaskatt sbr. 3. gr. virðisaukaskattslaga nr. 50/1988.

## V.

Í svari Félagsvísindastofnunar kemur fram, að Háskólinn sér stofnuninni að einhverju leyti fyrir rekstrartækjum. Þetta sést af orðunum "Stofnunin hefur hins vegar fjármagnað þessi kaup að lang mestu leyti af sjálfsaflafé sínu" og "Þó stofnunin hafi keypt sjálf megnið af þeim tölvum". Af hinum undirstrikuðu orðum sést að stofnunin hefur ekki ein við að fjármagna tækjakaupin sín (sic).

Í svarinu kemur einnig fram staðfesting á því sem haldið var fram í bréfi VÍ, að styrkur til tækjakaupa fengist úr Tækjakaupasjóði HÍ. Þó að haldið sé fram í svari FV að það hafi einungis verið "vegna fræðilegs verkefnis" þá er ómögulegt fyrir stofnunina að sýna fram á að þau tæki hafi aldrei verið notuð við vinnu samkeppnisverkefna. Verður að telja að FV beri sönnunarbyrðina fyrir slíku, enda ekki á færi annarra að afla gagna um það að notkun tækja FV sé í samræmi við samkeppnislög.

Varðandi tækjakaup má með vísan til þess sem sagði í lið IV um skattamál, velta því upp hvort að innskattur af tækjum hafi verið dreginn frá útskatti af seldri þjónustu í þeim hlutföllum sem FV notar tækin við samkeppnisverkefni.

Í bréfi FV kemur fram, að stofnunin greiðir fyrir aðgang að tölvuneti Háskólans og fyrir vinnslu- og geymslurými á tölvum Reiknistofnunar. Það, að greiðsla eigi sér stað, segir hins vegar ekki alla söguna. Svara þarf því hvort að einkaaðilar eigi kost á þessu og þá á sama verði og FV. Sé svarið nei við annarri hvorri eða báðum spurningunum, þá nýtur FV forskots á keppinauta vegna tengsla sinna við Háskólann.

Í bréfi FV er viðurkennt að símar kennara séu notaðir við gerð kannana án þess að eiginleg greiðsla komi á móti. Reynt er að meta ýmsa þjónustu FV við Félagsvísindadeild sem greiðslu vegna þessa. Því verður hins vegar að mótmæla sem ósönnuðu, að greiðslur í þessu formi séu að raunvirði hærri heldur en símakostnaðurinn, enda stendur það FV nær að afla

sönnunargagna fyrir slíkur fullyrðingum. Það, að FV telji sig hlunnfarna í viðskiptum við deildina, rökstyður enn frekar þá kröfu að fjárhagurinn verði aðskilinn. Vegna orðalags í bréfi FV um að símar kennara séu einungis notaðir í upphafi kannana skal á það bent, að megnið af símakostnaði við gerð kannana fellur til í upphafi.

## VI.

Á bls. 6 í bréfi FV er fjallað um kostnaðarmat sem starfslið stofnunarinnar gerði á aðstöðu þeirri sem stofnunin nýtur...

*...Telja verður að kostnaðarmatið hafi í besta falli gildi aðilaskýrslu, skv. meginreglum um sönnunarfærslu. Um sönnunargildi aðilaskýrslu segir svo í bók Þórs Vilhjálmssonar Réttarfar III: "...eðlilegast að skýra þannig, að aðilaskýrslur séu sönnunargögn í þeim mæli, sem þær eru í aðalatriðum þeim aðila óhagstæðar, er skýrslu gefur. Að öðru leyti er ekki rétt að telja aðilaskýrslu sönnunargagn. Í því felst, að sá, sem slíka skýrslu gefur, verður að sanna fullyrðingar sínar með öðrum hætti, ef hann á sönnunarbyrði um efni þeirra, enda hafi efni fullyrðinganna verið mótmælt".*

Einnig má í þessu sambandi benda á ummæli í sömu bók um skjöl sem gefin eru út beinlínis vegna dómsmáls af þriðja manni. Slík "vottorð" eru sögð varasöm. Hér er ekki einu sinni þriðji aðili sem framkvæmir kostnaðarmatið heldur starfslið FV sem hefur hagsmuna að gæta af niðurstöðunni.

Með hliðsjón af framangreindum rökum munu umbjóðendur mínir ekki að svo stöddu gera kröfu til þess að sjá umrætt kostnaðarmat eða önnur gögn sem FV kys að halda leyndum. Ef Samkeppnisstofnun ætlar sér hins vegar að láta mál þetta velta á viðkomandi gögnum verður að telja að hagsmunir umbjóðenda minna séu slíkir, sbr. IV-kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að þeir eigi ótvíráðan rétt á að tjá sig um gögnin.

**VII.**

Til viðbótar því sem nú hefur verið nefnt er rétt að benda á nokkur atriði.

1) FV er stofnun alfarið í eigu Háskóla Íslands, sbr. reglugerð stofnunarinnar. Skólinn ber því ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum stofnunarinnar og tapáhætta á viðskiptum við stofnunina er engin. Vegna þessa má ætla að FV eigi bæði greiðari aðgang að lánsfé og njóti betri lánskjara heldur en einkaaðilar. Sama má segja um viðskiptakjör, enda tíðkast það að Háskólinn sjái um sameiginleg innkaup fyrir deildir og stofnanir sínar. Má einnig ætla að FV njóti þessarar ótakmörkuðu ábyrgðar Háskólans við útboð í stærri verk.

2) FV fékk í upphafi stofnframlag frá Háskólanum til að byggja upp eigið fé sitt. Einkaaðilar þurfa hins vegar yfirleitt að bera verulegan stofnkostnað. Þeir þurfa að hanna hugmyndir (þjónustu) sínar og kaupa vörumerki eða ávinna sér sömu viðurkenningu og felst í þekktum vörumerkjum. Allt þetta þurfa hluthafar að fjármagna með eigin fé eða félagið þarf að taka lán fyrir slíkum fjárfestingum. Þetta kallar á umtalsverð vaxtagjöld sem óhjákvæmilegt er að taka tillit til í verðmyndun þjónustunnar. Einnig gera hluthafar kröfur um að arðgreiðslur af því fé sem þeir leggja hlutafélagi til í formi hlutafjár. FV er stofnun þar sem engin skilgreind arðsemiskrafa er gerð. Bæði fjármagnskostnaðurinn og arðsemiskrafan eru þættir sem eðli máls samkvæmt lenda inni í verði þjónustunnar sem seld er.

Þessi atriði ásamt fleirum (t.d. mismunandi álagningu skatta) valda því að FV sýnir ekki sambærilegan kostnað í verðmyndun sinni eins og einkaaðilar. Þá er ótalin fagþekking kennara við Félagsvísindadeild sem FV nýtir við kannanir o.fl. Enda þótt greidd séu bein laun við kannanirnar sjálfar er ljóst að grunnþekkingin hefur orðið til hjá Háskólanum en ekki FV. Það er Háskólinn sem greiðir fyrir grunnþekkinguna en ekki FV. Einkaaðilar þurfa hins vegar að greiða fyrir sambærilega grunnþekkingu annað hvort í formi launa eða kaupverði vörumerkis.

3) Rétt er að vekja athygli á stjórnunarlegum tengslum á milli Félagsvísindadeildar (Háskólans) og FV. Skv. 3. gr. reglugerðar um FV þá skal stjórn FV skipuð fjórum mönnum, þremur fastráðnum kennurum við Félagsvísindadeild og einum stúdent deildarinnar.

4) FV situr að ýmsum verkefnum sem deildir, nefndir, stofnanir eða aðrir aðilar innan Háskólans gera. Hér er í ýmsum tilvikum um samkeppnisverkefni að ræða (sbr. könnun á fylgiskjali 1). Með þessu er stofnuninni tryggðir tekjustofnar auk þess sem þessum hluta markaðarins er lokað fyrir einkaaðilum. Verður að telja þetta stangast á við markmið samkeppnislaga um að efla virka samkeppni. Þessu til viðbótar gengur slíkt í berhögg við útboðsstefnu ríkisstjórnarinnar frá 25. maí 1993, sbr. fylgiskjal 2.

5) Samkvæmt gjaldskrá Hagstofunnar fyrir afnot af þjóðskrá og fyrirtækjaskrá (fylgiskjal 3) er greitt lægra verð fyrir úrtök úr þjóðskrá ef um vísinda- og rannsóknarverkefni er að ræða heldur en skoðanakannanir eða viðhorfskannanir fyrir fyrirtæki og hagsmunasamtök. Hér hefur FV möguleika til að fá skrár til notkunar á lægra verði en einkaaðilar á markaðnum.

6) Bent skal á það sem fram kemur í bréfi FV, að Ríkisendurskoðun virðist nýlega hafa gert athugasemdir við það, að bókhaldsleg aðgreining FV og Háskólans sé ekki nægilega skýr. Væri rétt að Samkeppnisstofnun kynnti sér efni viðkomandi skýrslu.

Í niðurlagi bréfs FV kemur fram vilji stofnunarinnar til þess að fjárhagslegur aðskilnaður fari fram."

### 3.

Á þessu stigi máls gaf Samkeppnisstofnun Félagsvísindastofnun á ný kost á að koma að athugasemdum með bréfi dags. 3. janúar 1995. Svar Félagsvísindastofnunar barst með bréfi dags. 20. janúar. Er þar svarað ýmsum atriðum úr greinargerð kvartanda, dags. 15. desember 1994, í sömu röð og þau komu þar fyrir. Hér á eftir skal greint frá meginatriðum í svari Félagsvísindastofnunar:

#### I.

**"a. Undir þessum lið er gefið í skyn að kostnaðarverð Félagsvísindastofnunar sé lægra en hjá keppinautum, á þeim takmörkuðu sviðum sem stofnunin er í beinni samkeppni.**

Í fyrri greinargerð stofnunarinnar kom fram, með tilvísun í fyrirbyggjandi tilboð í gerð fjölmiðlakannana haustið 1994, að almennt kostnaðarverð Félagsvísindastofnunar virðist ekki vera lægra en hjá keppinautum. Þessu til viðbótar er rétt að hafa í huga, að sennilega er algengara að Félagsvísindastofnun bjóði herra í verkefni en flestir keppinautanna, enda er tekjuöflun oftast eina markmið sóknar stofnunarinnar eftir verkefnum á samkeppnismarkaði. Þrátt fyrir það að dýrara sé að versla við Félagsvísindastofnun kjósa verkbeiðendur oft að eiga

viðskipti við stofnunina, og tilgreina þá gjarnan að þeir hafi þörf fyrir þá sérstöku þekkingu og reynslu sem starfslið stofnunarinnar hefur yfir að ráða.

**b. Undir þessum lið er því einnig haldið fram að styrkir til fræðilegra verkefna sem ganga til kennara félagsvísindadeildar, sem kunna að vinna að einhverjum verkefnum á vegum Félagsvísindastofnunar, geti stuðlað að því að viðkomandi vinni við samkeppnisverkefni stofnunarinnar fyrir lægra verð (laun) en einkaaðilar.**

Fram er komið í fyrri greinargerð stofnunarinnar að sérfræðingum félagsvísindadeildar (fastráðnum kennurum) eru greidd laun af sjálfsaflafé Félagsvísindastofnunar fyrir alla þá vinnu sem þeir vinna við samkeppnisverkefni, og er greiddur yfirvinnutaxti Félags háskólakennara fyrir þá vinnu til fulls. Styrkir til fræðilegra verkefna einstakra kennara félagsvísindadeildar hafa því ekkert að gera með kostnaðarverð á þjónustu Félagsvísindastofnunar. Ef umkvörtunaraðili þekkir einhvern háskólakennara sem er reiðubúinn að láta hluta af fræðilegum styrk sínum ganga til þess að greiða niður samkeppnisþjónustu Félagsvísindastofnunar, þá þætti okkur áhugavert að fá að kynnst viðkomandi!

## II.

**a. Hér er fullyrt að Félagsvísindastofnun greiði ekki leigu fyrir aðstöðu sína í háskólanum.**

Hið rétta er að 10% gjaldið til háskólans er hugsað sem heildargreiðsla fyrir alla aðstöðu, þ.m.t. húsaleigu.

**b. Einnig er fullyrt að stofnunin noti herbergi kennara til úthringinga í könnunum.**

Hið rétta er að stofnunin notar stundum símalínur kennarasíma, en skrifstofur kennara eru aldrei notaðar í þessum tilgangi.



**c. Þá er fullyrt að réttur fastráðinni kennara til þess að sækja um styrki til fræðilegra verkefna úr Rannsóknarsjóði H.Í. nýtist stofnuninni beint, og því ekki hægt að telja greiðslur stofnunarinnar í þann sjóð sem "hefðbundinn rekstrarkostnað".**

Hið rétta er að styrkjum úr sjóðnum er úthlutað til einstakra kennara deildarinnar á grundvelli umsókna og er óháð greiðslum stofnunarinnar í sjóðinn. Rétt er að leggja áherslu á að ráðstöfun slíkra styrkja er alfarið í höndum þeirra einstaklinga sem styrkina hljóta og kemur hvergi til greiðslu á kostnaði sem nýtist við samkeppnisverkefni stofnunarinnar. Fastráðnir starfsmenn Félagsvísindastofnunar eiga ekki rétt á slíkum styrkjum og sækja aldrei í sjóðinn.

### III.

**a. Spurt er um greiðslur fyrir dagvinnu forstöðumanns fyrir stofnunina.**

Öll vinna forstöðumanns Félagsvísindastofnunar fyrir stofnunina er greidd sem yfirvinna af sjálfsaflafé, enda er vinna hans fyrir stofnunina aukavinna hans.

**b. Einnig er gefið í skyn í þessum lið að launagreiðslur fyrir vinnu við samkeppnisverkefni Félagsvísindastofnunar séu lægri en á almennum markaði, m.a. vegna þess að sérfræðingar deildarinnar séu á föstum launum hjá H.Í.**

Hið rétta er að greitt er fyrir alla vinnu kennara við samkeppnisverkefni stofnunarinnar af sjálfsaflafé, og á yfirvinnutaxta. Þegar sú ákvörðun var upphaflega tekin að greiða kennurum eingöngu yfirvinnulaun fyrir vinnu við samkeppnisverkefni stofnunarinnar var m.a. höfð hliðsjón af því, að samkeppnisaðilar gætu ekki fundið að því að um niðurgreidda vinnu væri að ræða. Einnig var þetta nauðsynlegt til þess einfaldlega að fá fastráðna kennara til þess að sinna einhverjum verkefnum fyrir stofnunina. Það fær því ekki staðist að laun sérfræðinga séu niðurgreidd á neinn hátt. Starfslið stofnunarinnar sem er ekki í samþykktum stöðum hjá H.Í., en það er meginvinnuafli við samkeppnisverkefni, fær greidd laun eftir taxta Félags háskólakennara, ásamt með greiðslum fyrir óunna yfirvinnu þannig að heildarlaun þeirra verða svipuð og á almennum markaði.

Ef kennari sinnir rannsóknarskyldu sinni að einhverju leyti við samkeppnisverkefni sem unnin eru í nafni Félagsvísindastofnunar, þá er sú vinna alltaf greidd til fulls af sjálfsaflafé, þannig að allar vangaveltur um niðurgreiðslur á launakostnaði í slíkum tilvikum eru úr lausu lofti gripnar. Ef viðkomandi fær síðan einnig framgang í formi stöðuhækkunar í háskólanum út á slíka vinnu, sem er án efa fátítt, þá er um viðbótarumbun fyrir hann að ræða, sem hefur engin áhrif á launakostnað við samkeppnisverkefni stofnunarinnar.

#### IV.

**a. Hér er að því fundið að stofnunin greiði ekki tekju- og eignaskatt.**

Hagnaður Félagsvísindastofnunar er allur í eign háskólans. Þó hann sé ekki tekjuskattskyldur má allt eins segja að gagnvart stofnuninni gæti það þýtt að hún búi við 100% tekjuskattsálagningu, þ.e. ef háskólinn kys að taka hagnað til fulls í sína eigin sjóði. Oftast er lítill hagnaður, og eru dæmi um hvoru tveggja, að háskólinn hafi látið hann ganga til fulls til stofnunarinnar (sem er algengast nú á dögum), og að háskólinn hafi tekið hann til sín til fulls (það var gert á fyrstu misserum starfseminnar).

**b. Umkvörtunaraðili gefur hér í skyn að stofnunin svindli á innskatti.**

Því er vísað á bug.

**c. Þá er loks fullyrt að stofnunin vinni verkefni fyrir aðila innan háskólans sem ættu að vera virðisaukaskattskyld og nefnt sem dæmi könnun fyrir yfirstjórn háskólans á viðhorfi til háskólans.**

Skattgreiðslur fyrir verkefni sem unnin eru fyrir aðila innan háskólans, sem langoftast eru ekki samkeppnisverkefni, fer eftir starfsreglum sem háskólinn hefur sett í samráði við skattyfirvöld.

#### V.

**a. Gerð er athugasemd við styrk til tækjakaupa sem fékkst úr Tækjakaupasjóði H.Í. vegna fræðilegs verkefnis, og gefið í skyn að tæki sem þannig er fengið sé notað við samkeppnisverkefni.**

Í ljósi þess hversu lítil brögð eru að því að stofnunin hafi hlotið stuðning úr tækjakaupasjóði (árin 1988 og 1990, og litlar upphæðir í bæði skiptin) og hversu mikils virði fræðilegt framlag stofnunarinnar til deildarinnar er getur þetta varla verið alvörumál. En ef Samkeppnisstofnun óskar sönnunargagna um að ekki halli á samkeppnisskilyrði í þessu efni er stofnunin reiðubúin að leggja fram slík gögn.

**b. Spurt er hvort einkaaðilar eigi kost á sömu þjónustu frá Reiknistofnun H.Í. og Félagsvísindastofnun notar, og hvort verðið sé það sama.**

Svarið er að öllum stendur sú þjónusta til boða. Hins vegar nýtur stofnunin lægri taxa fyrir geymslu gagna vegna þess að hún er innan háskólans. Sá taxti er þó svo hár að mun ódýrara væri fyrir stofnunina að eiga eigin móðurtölvu fyrir slíka gagnageymslu, en hún hefur ekki haft ráð á að kaupa svo dýra tölvu enn. Um langt árabíl hefur stofnunin keypt úrtök úr þjóðskrá af Reiknistofnun H.Í., en á síðasta ári hætti stofnunin því þegar uppgötvaðist að við höfum verið að greiða talsvert hærra verð fyrir þá þjónustu en tíðkaðist á almennum markaði. Nú eru úrtök Félagsvísindastofnunar keypt af fyrirtækinu Markaðsráð h.f. á markaðsverði. Viðskipti stofnunarinnar við Reiknistofnun felast nú einkum í geymslu gagna á diskum og eru hverfandi miðað við viðskipti fyrri ára. Góð rök má færa fyrir því að Félagsvísindastofnun hafi styrkt Reiknistofnun með viðskiptum á liðnum árum frekar en hið gagnstæða.

## VI.

Umbjóðendur umkvörtunaraðila draga í efa að kostnaðarmat Félagsvísindastofnunar vegna aðstöðu í H.Í. og keppinautarins sé í eðlilegu samræmi.

Ef menn vilja leggja mat á slíkt þarf að gera verðsamanburð á aðstöðu, umfangi og einkennum rekstrar, svo vit verði í. Félagsvísindastofnun nýtur aðstöðu og tækjabúnaðar sem er mun lakari og í engu samræmi við aðstöðu umbjóðanda umkvörtunaraðilans. Þá er vægi símakannana t.d. miklu meira í starfsemi ÍM-Gallup heldur en hjá Félagsvísindastofnun.

## VII.

**a. Undir þessum lið eru vangaveltur um að Félagsvísindastofnun eigi greiðari aðgang að lánsfé og njóti betri lánskjara vegna ábyrgðar H.Í. á stofnuninni.**

Á slíkt reynir ekki vegna þess að stofnunin hefur enga heimild til að taka peningalán til starfsemi sinnar. Stofnunin getur þó keypt tæki með lánskjörum (greiðsluafborgunum) sem bjóðast almennt á markaði. Að þessu leyti hefur Félagsvísindastofnun engin forréttindi umfram einkaaðila. Almennt hefur nýtni verið í hávegum höfð í rekstri Félagsvísindastofnunar og oft keypt notuð tæki til starfseminnar.

Ekki er heldur um að ræða nein sérstök fríðindi sem nýtast stofnuninni við stærri útboð verkefna.

**b. Þá er hér fundið að því að háskólinn hafi lagt stofnuninni til stofnframlag í upphafi, umfram það sem einkaaðilar þurfa að leggja með sér við stofnun atvinnurekstrar. Einnig er sagt að stofnunin hafi ekki þurft að hanna hugmyndir sínar um starfsemi og þjónustu, né að hanna vörumerki sitt.**

Í kostnaðarmati stofnunarinnar á aðstöðu sinni er hins vegar tekið tillit til afskrifta af stofnframlagi háskólans. Stofnunin hóf þegar að greiða 10% gjaldið til H.Í. og slapp því á engan hátt við eðlilegan stofnkostnað. Þá þurfti stofnunin að kosta miklu til að hanna starfsemina sína og vinna þjónustu stofnunarinnar (vörumerkinu) sess, eins og greint var frá í byrjun fyrri greinargerðar. Það var bæði erfitt og kostnaðarsamt.

**c. Loks er fundið að því að stofnunin njóti fagþekkingar kennara að einhverju leyti og sagt að það sé kostnaður sem háskólinn hafi greitt fyrir.**

Hið rétta er að kostnað við menntun sína (grunnþekkingu) greiða einstaklingar sjálfir. Yfirvinnugreiðsla stofnunarinnar fyrir faglega vinnu kennara er án efa nægjanleg umbun fyrir slíka vinnu, ef hliðsjón er höfð af markaðsverði fyrir þannig vinnu. Allir einkaaðilar á markaði fyrir skoðana- og markaðskannanir geta keypt slíka vinnu af kennurum háskólans, og má t.d. benda á að einn af kennurum félagsvísindadeildar er í reglubundnu hlutastarfi hjá ÍM-Gallup sem ráðgjafi og sölumaður.

**d. Sagt er að Félagsvísindastofnun sitji að ýmsum verkefnum innan háskólans, sem með réttu geti verið samkeppnisverkefni. Það er sagt stangast á við útboðsstefnu stjórnvalda.**

Hið rétta er að stofnunin situr ekki að neinum verkefnum. Það er ákvörðun verkbeiðenda hverju sinni við hvern þeir skipta þegar um samkeppnisverkefni er að ræða. Enginn er yfirhöfuð skyldaður til að versla við Félagsvísindastofnun, enda hafa aðilar innan háskólans skipt við einkaaðila. Ekkert í starfsemi stofnunarinnar brýtur í bága við útboðsstefnu stjórnvalda.

Reyndar er starfsemi Félagsvísindastofnunar hluti af átaki háskólans til að auka tengsl við atvinnulífið og er að auki í samræmi við stefnu stjórnvalda um að auka hlut sjálfsaflafjár í rekstri opinberra stofnana, og léttu þannig byrðum af skattgreiðendum.

**e. Fullyrt er að stofnunin njóti lægri taxta fyrir úrtök vegna samkeppnisverkefna hjá Hagstofu Íslands en samkeppnisaðilarnir.**

Þetta er alrangt og má fá staðfest hjá Hagstofu Íslands og Markaðsráði h.f.

### **Niðurlag**

Að lokum er vísað til skýrslu Ríkisendurskoðunar, sem greint var frá í greinargerð Félagsvísindastofnunar. Hún er lögð fram með þessu bréfi til að sýna að tilmæli um nánari fjárhagslega aðgreiningu eru fram komin vegna tilkomu hinna nýju samkeppnislaga. Að þessari aðgreiningu er þegar unnið hjá stofnuninni.

Þá ítrekar Félagsvísindastofnun þá fyrri niðurstöðu sína, að því fer víðsfjarri að starfsemi stofnunarinnar sé á einhvern hátt niðurgreidd af háskólanum. Mikið vantar uppá að háskólinn greiði markaðsverð fyrir það framlag til kennslu og rannsókna sem stofnunin leggur félagsvísindadeild til, þó svo að fullt markaðsverð sé lagt á alla þá aðstöðu sem stofnunin nýtur í háskólanum."

### **III.**

#### **Niðurstöður**

##### **1.**

Verslunarráð Íslands hefur gert athugasemdir við ójafna samkeppnisstöðu umbjóðanda síns og Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands og gert þá kröfu, aðallega með vísan til 2. mgr. 14. gr. og 17. gr., að samkeppnisyfirvöld grípi til viðeigandi ráðstafana.

##### **2.**

Vegna vísunar Verslunarráðs Íslands til 17. gr. samkeppnislaga skal tekið fram að ekkert hefur komið fram í gögnum málsins sem bendir til þess að Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands misnoti stöðu sína á sviði markaðs- og skoðanakannana. Er því ekki ástæða til að grípa til ráðstafana á þeim grundvelli.

##### **3.**

Fyrir liggur að nokkur samnýting er á milli félagsvísindadeildar Háskóla Íslands og Félagsvísindastofnunar á einstaka kostnaðarliðum. Þá er ljóst að Háskóli Íslands greiðir húsaleigu, þrif, hita, rafmagn, pappírskostnað, símakostnað, póstburðargjöld og skrifstofuhúsgögn fyrir Félagsvísindastofnun.

Einnig liggur fyrir að Félagsvísindastofnun nýtur ótakmarkaðrar ábyrgðar hins opinbera og þarf ekki að standa skil á tekju- og eignasköttum. Ekki verður séð að gerð sé arðsemiskrafa til stofnunarinnar.

Á móti kemur að Félagsvísindastofnun greiðir Háskólanum 10% af tekjum fyrir sameiginlegan kostnað og aðstöðu í Háskólanum, 5% fara í Rannsóknarsjóð Háskólans og 5% í sameiginlegan varasjóð. Greiðslan er ekki reiknuð af styrkjum né endurgreiddum kostnaði.

#### 4.

Af gögnum málsins verður ekki fullyrt að útseld þjónusta Félagsvísindastofnunar sé seld undir kostnaðarverði. Raunar er illmögulegt að fullyrða um slíkt eins og aðgreiningu í bókhaldi stofnunarinnar er háttáð. Í þessu sambandi skal sérstaklega tekið fram að samkeppnisyfirvöld geta ekki lagt til grundvallar einhliða kostnaðarmat Félagsvísindastofnunar. Af þessum sökum ríkir nokkur vafi um hvort þjónusta Félagsvísindastofnunar sé niðurgreidd eða standi undir sér.

Gera verður þær kröfur til stofnunar á borð við Félagsvísindastofnun að hún geti með óyggjandi hætti sýnt fram á að samkeppnisverkefni sem hún tekur þátt í séu ekki greidd niður af annarri starfsemi. Félagsvísindastofnun hefur lýst því að unnið sé að bókhaldslegri aðgreiningu milli Háskólans og stofnunarinnar í framhaldi af tilmælum Ríkisendurskoðunar í þá veru. Til að eyða vafa um að Háskóli Íslands greiði ekki niður þjónustu Félagsvísindastofnunar við gerð markaðs- og skoðanakannana leggur Samkeppnisráð áherslu á að fjárhagslegur aðskilnaður fari fram.

#### 5.

Með hliðsjón af því sem að framan greinir og með vísan til d.-liðar 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga telur Samkeppnisráð jafnframt, að taka beri til athugunar að stofnað verði sérstakt félag um samkeppnisrekstur Félagsvísindastofnunar og félagið verði sjálfstæður lögaðili sem greiði skatta og skyldur eins og samkeppnisaðilar. Skal í þessu sambandi bent á að í 3. mgr. 36. gr. laga nr. 131/1990, um Háskóla Íslands, er Háskólanum veitt heimild til að eiga aðild að rannsóknar- og þróunarfyrtækjum.

### IV.

#### Ákvörðunarorð

**"Til að taka af allan vafa um að sá þáttur í starfsemi Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands sem rekinn er í samkeppni við aðra aðila sé ekki niðurgreiddur af tekjum af annarri starfsemi Háskóla Íslands eða fjárframlögum til Háskólans mælir Samkeppnisráð, á grundvelli 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, fyrir um fjárhagslegan aðskilnað samkeppnisrekstrar Félagsvísindastofnunar og annarrar starfsemi Háskóla Íslands eigi síðar en 1. janúar 1996."**