

Fimmtudagur, 5. júní 2003

200. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 17/2003

Kvörtun Tónskóla Hörpunnar vegna þess að Reykjavíkurborg hafi ekki farið að tilmælum samkeppnisráðs í álitum ráðsins nr. 4/2001.

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 18. október 2002, frá Kjartani Eggertssyni f.h. Tónskóla Hörpunnar. Í erindinu er óskað eftir því að Samkeppnisstofnun taki upp álit nr. 4/2001, kvörtun Tónskóla Hörpunnar vegna meintrar mismununar Reykjavíkurborgar í styrkjum til tónlistarskóla, þar sem Reykjavíkurborg hafi ekki farið að þeim tilmælum sem þar komi fram. Í því álitum var í stuttu máli þeim tilmælum beint til Reykjavíkurborgar að setja formlegar reglur um úthlutun styrkja.

Einnig kemur fram að Tónskólinn hafi reynt að knýja fram þær breytingar sem samkeppnisráð hafi mælt fyrir um í álitum sínu. Í janúar 2002 hafi Tónskólinn lagt fram kærur til félagsmálaráðuneytisins og óskað eftir álitum á því hvort Reykjavíkurborg hafi brotið í bága við stjórnisýslulög með því að aðhafast ekki vegna tilmæla samkeppnisráðs. Á meðan á því máli hafi staðið hafi borgarlögmaður lýst því yfir í bréfi til ráðuneytisins, dags. 16. apríl 2002 „að Reykjavíkurborg myndi..., með hliðsjón af álitum samkeppnisráðs, gera breytingar á núverandi styrkjafyrirkomulagi”. Í úrskurðarorðum ráðherra sé einungis vitnað til laga nr. 75/1985 um tónlistarskóla en sá lagabálkur fjalli ekkert um efni kærur Tónskólans. Muni Tónskólinn því fara með úrskurðarorð ráðherra til umboðsmanns Alþingis.

Loks segir að af framansögðu sé ljóst að Reykjavíkurborg hafi ekki farið að tilmælum samkeppnisráðs og verði ekki séð að Reykjavíkurborg muni fara eftir þeim. Þess vegna sé óskað eftir úrskurði samkeppnisráðs um að Reykjavíkurborg fari að tilmælum ráðsins og að borgin bæti Tónskólanum þann skaða sem hlotist hafi af aðgerðarleysi borgarinnar.

II. Málsmeðferð

1.

Þann 21. febrúar sl. bárust viðbótargögn frá kvartanda. Fram kemur að þau gögn séu kunn Fræðsluráði. Óskar kvartandi eftir svörum við því hvort reglur um fjárúthlutanir Reykjavíkur til tónlistarskóla séu samkvæmt tilmælum samkeppnisráðs. Í gögnunum er svar fræðslustjóra við spurningu kvartanda um hvort sá möguleiki sé fyrir hendi að starfandi skóli hljóti ekki styrk enda þótt hann uppfylli öll skilyrði úthlutunarreglnanna. Í svari fræðslustjóra, dags. 17. febrúar sl., kemur fram að við val á tónlistarskólum skuli borgin leitast við að uppfylla þarfir einstakra borgarhluta og því sé ekki hægt að útiloka þann möguleika að skóli hljóti ekki styrk.

Kvartandi bendir á að Tónskóli Hörpunnar beri ennþá óskarðan hlut frá borði á þeim markaði sem tónlistarskólarekstur frjálsra félaga sé í Reykjavík. Kvartandi ítrekar að skólinn hafi orðið fyrir tjóni vegna þessa ástands og ekki sé hægt að kenna skólanum um þann skaða.

Loks segir: *Ég leyfi mér að benda á að hér er ekki eingöngu um hagsmuni Tónskóla Hörpunnar að ræða heldur fleiri aðila og er því um það sem kallað er „prinsíp“ mál að ræða. Þess vegna óska ég eftir að Samkeppnisstofnun afgreiði þetta mál innan ekki langs tíma, enda getur ekkert fyrirtæki af því tagi sem Tónskóli Hörpunnar er, starfað undir þessum kringumstæðum og ætti að vera hætt starfsemi af efnahagsástæðum.*

2.

Erindi Tónskólans var sent til umsagnar Reykjavíkurborgar og barst hún þann 4. mars sl. Þar kemur m.a. fram að Tónskóli Hörpunnar hafi kært synjun Reykjavíkurborgar um styrk til félagsmálaráðuneytisins. Félagsmálaráðuneytið hafi komist að þeirri niðurstöðu að synjun Fræðsluráðs um styrk á grundvelli laga nr. 75/1985 um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, hafi hvorki farið í bága við lög né jafnræðisreglu og hafi synjun Fræðsluráðs á styrk til Tónskólans því verið staðfest. Þrátt fyrir það hafi Fræðsluráð ætlað að endurskoða núverandi styrkjafyrirkomulag með hliðsjón af álit samkeppnisráðs nr. 4/2001. Eftir álit samkeppnisráðs hafi verið ljóst að um töluverðar breytingar yrði að ræða enda hafi álit falið í sér tilmæli um breyttar verklagsreglur auk þess sem styrkir yrðu væntanlega fleiri og lægri miðað við núverandi framlög Reykjavíkurborgar til málaflokksins. Það hafi því verið mat fræðslufyrirvalda að vandlega þyrfti að huga að breytingum og allri reglusetningu svo allra sjónarmiða yrði gætt, reglur yrðu gagnsæjar og um leið yrði núverandi lagaumhverfi virt.

Með samþykkt borgarráðs frá 18. febrúar sl. hafi verið settar reglur um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla og komið til móts við tilmæli samkeppnisráðs í álit 4/2001. Samkvæmt tillögunum þurfi allir tónlistarskólar, þ. á m. þeir skólar sem nú njóti styrkja, að sækja um viðurkenningu á starfsemi sinni til þess að vera styrkhæfir. Þá þurfi tónlistarskólar að fullnægja skilyrðum svokallaðra viðmiðunarreglna til þess að um styrkveitingu geti verið að ræða. Samkvæmt reglunum sé gert ráð fyrir að tónlistarskólar fái frest til 15. mars 2003 til að uppfylla skilyrðin og sækja um styrk en ætlunin sé að umsóknum verði svarað fyrir 1. maí 2003. Samkvæmt upplýsingum Fræðsluráðs verði auglýst eftir umsóknum. Þegar styrkumsóknir liggi fyrir verði þær metnar á grundvelli þeirra reglna sem nú hafi tekið gildi. Þannig skuli tónlistarskóli fullnægja ákvæðum laga nr. 75/1985, hafa hlotið staðfestingu menntamálaráðuneytisins, starfsfólk þurfi að uppfylla tilgreindar menntunarkröfur o.s.frv. Í þessu sambandi skuli þó bent á að borgarráð hafi samþykkt reglurnar með þeirri breytingu að umsækjendur myndu fá eðlilegan aðlögunartíma til að uppfylla menntunarskilyrði. Þó beri fræðslufirvöldum við mat á umsóknum, að leitast við að uppfylla þarfir einstakra borgarhluta. Jafnframt geri reglurnar ráð fyrir því að gerðir verði þjónustusamningar til þriggja ára við þá skóla sem styrkveitingar hljóti en með því sé leitast við að tryggja skólum ákveðnar forsendur í rekstri þeirra sem unnt sé að ganga að um tiltekinn tíma.

Í stað þess að miða styrkveitingu við samþykkt kennslumagn, eins og áður hafi verið gert, sé gerð sú breyting frá núverandi styrkjafyrirkomulagi að miðað sé við einstaklinga og tekið sé mið af því hvar þeir séu staddir í tónlistarnámi. Nám einstaklinga í mismunandi tónlistarnámi verði þannig verðlagt miðað við núverandi rekstrarform en tónlistarskólar í Reykjavík séu nær allir reknir af þriðja aðila. Með þessu geti fræðslufirvöld haft meiri áhrif á það til hvers konar tónlistarnáms fjármagni sé varið, t.d. hvort fjármunir renni frekar til forskóla,- grunn- eða miðstiga tónlistarnáms eða hvort lögð verði áhersla á tónlistarnám tiltekinna aldurshópa.

Með hliðsjón af framangreindu og meðfylgjandi gögnum telji fræðslufirvöld að nýsettar reglur tryggi málefnalegra styrkjafyrirkomulag og að komið hafi verið til móts við athugasemdir og tilmæli samkeppnisráðs án þess að farið sé í bága við þær lagaskyldur sem lagðar séu á sveitarfélög með lögum nr. 75/1985 um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla.

Meðfylgjandi umsögn Reykjavíkurborgar er samþykkt borgarráðs um fyrirkomulag tónlistarnáms í Reykjavík, dags. 18. febrúar 2003. Þar kemur m.a. fram að reglur verði settar um hvaða skilyrði tónlistarskólar þurfi að uppfylla til þess að geta sótt um styrk til borgarinnar.

Í viðmiðunarreglum vegna þjónustusamnings Reykjavíkur við tónlistarskóla kemur fram í 11 liðum hvaða skilyrði tónlistarskóli þurfi að uppfylla til að eiga möguleika á

þjónustusamningi. Þessir liðir varða m.a. fjármál skóla, menntunarstig kennara og nemendafjölda. Í stuttu máli kemur fram að skólinn þurfi að fullnægja ákvæðum laga nr. 75/1985 um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla og hafa hlotið staðfestingu menntamálaráðuneytisins. Reglugerð um stofnun skólans skuli fylgja, undirrituð af þeim sem beri ábyrgð á skólanum. Koma þurfi fram hvernig rekstur skólans sé fjármagnaður og hver beri ábyrgð á fjármálum skólans. Skólinn skuli gera fjárhagsáætlun á hverju ári og skila inn til Fræðslumiðstöðvar. Einnig kemur fram að við val á tónlistarskólum skuli borgin leitast við að uppfylla þarfir einstakra borgarhluta. Loks segir: *Reykjavíkurborg gerir þjónustusamninga við skólana til 3ja ára í senn. Fjöldi skóla sem hlýtur styrk hverju sinni ræðst af þörfum borgarinnar. Reykjavíkurborg áskilur sér rétt til að hafna styrkumsókn frá tónlistarskóla á grundvelli 3. gr. laga nr. 75/1985. Ef efasemdir vakna um að skóli standist kröfur er hægt að fara fram á endurstaðfestingu ráðuneytis.*

Einnig er meðfylgjandi umsögn Reykjavíkurborgar „Ferill eða vinnureglur við gerð þjónustusamninga vegna tónlistarkennslu í Reykjavík“ sem eru hluti samþykktar borgarráðs frá 18. febrúar sl. Þar kemur m.a. fram að ákveðin upphæð sé til ráðstöfunar árlega vegna framlaga til tónlistarskóla, ákvörðuð við útteilingu fjárhagsramma og komi m.a. fram í þriggja ára áætlunum. Ákveðnum aðila verði falið að sjá um gerð þjónustusamnings allt til enda samninga við einstaka skóla. Gerð verði reikningsformúla um kostnað á einstaklinga í tónlistarnámi, sem taki mið af mismunandi stigum í náminu. Forsendur þjónustusamninga verði útbúnar. Þar komi m.a. fram fjöldi nemenda í borginni sem styrktir verði, aldursskipting nemenda, stærð og fjöldi sérgreindra skóla, dreifing almenns tónlistarnáms í borgarhlutum, húsnæði sem standi tónlistarskólum til boða annað en þeirra eigið. Í viðmiði við val á umsækjendum verði stuðst við viðmiðunarreglur vegna þjónustusamnings Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla. Loks verði ótímabundnir rammamningar gerðir við viðkomandi skóla, uppsegjanlegir af hálfu beggja aðila, en skuli endurskoðaðir með tillit til nemendafjölda og fjármagns á 3ja ára fresti.

3.

Umsögn Reykjavíkurborgar var send kvartanda til upplýsinga. Jafnframt voru viðbótargögn kvartanda send Reykjavíkurborg til upplýsinga.

III.

Niðurstaða

Á fundi samkeppnisráðs, þann 5. maí 2003, var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Kirstín Flygenring, Karítas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson, Ragnheiður Bragadóttir og Tryggvi Axelsson.

1.

Mál þetta snýst í stuttu máli um það hvort að Reykjavíkurborg hafi með samþykkt borgarráðs um fyrirkomulag tónlistarnáms í Reykjavík, dags. 18. febrúar sl., orðið við tilmælum þeim sem fram koma í álitni samkeppnisráðs nr. 4/2001.

Kvartandi, Tónskólinn Harpan, óskar eftir því að samkeppniráð skoði ofangreint álitafni og þá sérstaklega í ljósi túlkunar fræðslustjóra um að við val á tónlistarskólum skuli leitast við að uppfylla þarfir einstakra borgarhluta. Fræðslustjóri túlki ákvæðið svo að sá möguleiki gæti komið upp að skóli sem uppfyllti öll skilyrði viðmiðunarreglnanna yrði synjað um styrk á grundvelli þessa. Kvartandi óskar eftir ákvörðun samkeppnisráðs um að Reykjavíkurborg fari að tilmælum ráðsins og að Reykjavíkurborg bæti Tónskólanum þann skaða sem hlotist hafi af aðgerðarleysi borgarinnar.

Reykjavíkurborg telur að nýsettar reglur séu málefnalegar og að komið hafi verið til móts við athugasemdir og tilmæli samkeppnisráðs án þess að fara í bága við þær lagaskyldur sem lagðar séu á sveitarfélög með lögum 75/1985 um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla.

2.

Áður en lengra er haldið er rétt að rekja í stuttu máli efni álitni samkeppnisráðs nr. 4/2001. Þar kemur m.a. fram að til að tónlistarskóli falli undir lög nr. 75/1985 verði hann að fullnægja þeim skilyrðum sem tilgreind eru í 1. gr. laganna. Þar er tæmandi talning á þeim skilyrðum sem tónlistarskóli þarf að fullnægja til að teljast tónlistarskóli. M.a. að tónskóli verður að starfa minnst sjö mánuði á ári og ljúka með prófum og opinberum nemendatónleikum. Kennt skal samkvæmt námskrá útgefinni af menntamálaráðuneytinu eða námslýsingu sem hlotið hefur staðfestingu ráðuneytis ef námskrá skortir. Til að hljóta fjárhagslegan stuðning úr sveitarsjóði þarf tónlistarskóli að uppfylla ákvæði 3. gr. laganna og senda viðkomandi sveitarfélagi greinargerð um fyrirhugaða stofnun skólans. Sveitarstjórn fjallar síðan um greinargerðina og tekur afstöðu til þess hvort hún heimili greiðslur úr sveitarsjóði. Í því sambandi ber að meta hvort umræddur skóli uppfylli öll skilyrði laga nr. 75/1985 um fjárhagslegan stuðning.

Í gögnum máls þess er varð að álitni samkeppnisráðs nr. 4/2001 er því haldið fram að enda þótt tónlistarskólum beri að fá samþykki sveitarfélags um fyrirhugaða stofnun hafi því í raun ekki verið framfylgt af hálfu Reykjavíkurborgar. Kvartandi bendir á að eftir því sem best sé vitað hafi enginn þeirra skóla sem í dag njóti styrkja hjá Reykjavíkurborg sent sveitarfélagi greinargerð um fyrirhugaða stofnun skólans. Þessari fullyrðingu hefur ekki verið mótmælt af hálfu Reykjavíkurborgar. Því megi ætla að einhverjir þessara skóla njóti styrkja án þess að formlega hafi verið gengið

eftir því að þeir uppfylli skilyrði laganna, sbr. þó 5. gr. laga nr. 75/1985 þar sem tilgreint er að þeir skólar sem starfandi voru við gildistöku laganna haldi staðfestingu sinni. Reykjavíkurborg hafi ekki sett formlegar reglur um úthlutun styrkja, þ.e. við hvaða hlutlæga mælikvarða beri að styðjast við mat á því hvort skóli hljóti styrk eður ei. Í máli Reykjavíkurborgar kemur fram að við ráðstöfun styrkja sé litið til margra þátta án þess að tilgreina frekar hvaða þættir það séu. Því virðist sem þær reglur sem stuðst er við vegna úthlutunar til tónlistarskóla séu ógagnsæjar. Slíkt fyrirkomulag sé til þess fallið að valda tortryggni milli keppinauta innbyrðis, tónlistarskólanna í þessu tilviki og gagnvart Reykjavíkurborg sem veiti sumum tónlistarskólum styrki en öðrum ekki án þess að vitað sé fyrirfram við hvað sé miðað. Fyrirkomulag af þessum toga bjóði einnig heim hættu á mismunun.

Loks segir í álitni nr. 4/2001: „Núverandi styrkjaforirkomulag er þess valdandi að samkeppnisstaða einkarekinna tónlistarskóla er ekki sú sama enda þótt skólarnir séu að keppa á sama markaði, þ.e. markaði fyrir tónlistarkennslu grunnskólabarna. Rekstrarkostnaður þeirra er að flestu leyti sambærilegur nema hvað varðar launakostnað kennara. Reykjavíkurborg greiðir þann launakostnað í formi styrkja til þeirra tónlistarskóla sem njóta fjárhagslegs stuðnings á grundvelli laga nr. 75/1985 á meðan keppinautar eins og kvartandi sem ekki nýtur styrkja verður að taka tillit til launakostnaðar kennara við verðlagningu á þjónustu sinni til nemenda þ.e. grunnskólabarna. Keppinautum er ómögulegt að keppa á jafnræðisgrunni nema að þeir búi við sömu samkeppnisskilyrði en hluti af því er að vita fyrirfram við hvaða hlutlæga mælikvarða Reykjavíkurborg styðst við úthlutun styrkja.

Umrætt styrkjaforirkomulag er til þess fallið að skapa samkeppnislegt ójafnræði milli keppinauta í skilningi samkeppnislaga. Ljóst er að Reykjavíkurborg er bæði rétt og skylt að gæta þess að fjárhagslegur stuðningur við tónlistarskóla fari ekki úr böndum. Samkeppnisráð fær hins vegar ekki séð að nauðsynlegt sé að útiloka tiltekna tónlistarskóla frá fjárhagslegum stuðningi til að stemma stigu við auknum kostnaði á þessu sviði. Ákvörðun um fjárframlög til tónlistarskóla á grundvelli laga nr. 75/1985 er alfarið í höndum borgarráðs og hefur það alla möguleika til að takmarka kostnað á þessu sviði. Ákvæði laga um fjárstuðning til tónlistarskóla eru einnig skýr hvað varðar skilyrði styrkveitingar og er að mati samkeppnisráðs sérstaklega brýnt að samræmi sé í því hvernig ákvæðunum er framfylgt m.a. að almennt sé gengið eftir því að umsækjendur um styrki sendi inn greinargerð um fyrirhugaða stofnun tónlistarskóla þannig að borgaryfirvöld geti farið yfir þær greinargerðir og metið þær skv. hlutlægum gagnsæjum reglum. Fjöldi styrkþega, þ.e. tónlistarskóla, ætti ekki að hafa áhrif á kostnað Reykjavíkurborgar þar sem um fyrirfram samþykkt kennslumagn væri að ræða heldur myndi heildar styrkfjárhæð eða kennslustundir, dreifast til allra tónskóla sem uppfylla skilyrði laga nr. 75/1985. Styrkur til hvers skóla myndi þá ráðast af heildarstyrkfjárhæðinni og fjölda styrkþega.

Að teknu tilliti til ofangreinds er þeim tilmælum beint til Reykjavíkurborgar að endurskoða framkvæmd styrkveitingar á grundvelli laga nr. 75/1985 þannig að hún mismuni ekki þeim sem starfa á viðkomandi markaði og verði í samræmi við markmið samkeppnislaga“.

3.

Eins og fram kemur í ofangreindu álitni samkeppnisráðs taldi ráðið að styrkjafyrirkomulag Reykjavíkurborgar til tónlistarskóla skapaði samkeppnislegt ójafnræði milli keppnauta í skilningi samkeppnislaga. Var það aðallega rökstutt með því að Reykjavíkurborg hafi ekki sett formlegar reglur um úthlutun styrkja, þ.e. hvaða hlutlæga mælikvarða væri stuðst við, við hverja úthlutun. Þeir þættir sem Reykjavíkurborg styðjist við við úthlutun til tónlistarskóla væru ógagnsæir.

Með samþykkt borgarráðs um fyrirkomulag tónlistarnáms í Reykjavík hafa verið settar reglur um styrkveitingar til tónlistarskóla. Fjalla þær reglur bæði um tónlistarskóla sem sækja um styrk svo og hvernig Reykjavíkurborg muni standa að styrkveitingum.

Í viðmiðunarreglum vegna þjónustusamnings Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla er nákvæmlega útlistað hvaða skilyrði tónlistarskóli þurfi að uppfylla til að eiga möguleika á þjónustusamningi, en með þjónustusamningi skuldbindur Reykjavíkurborg sig til að styrkja skólann um tiltekna fjárhæð í allt að þrjú ár. Í reglunum eru gerðar kröfur til skólanna í samræmi við gildandi lög og aðalnámsskrá tónlistarskóla.

Í „*Ferli eða vinnureglum við gerð þjónustusamninga vegna tónlistarkennslu í Reykjavík*“ er ákvarðað nánnar hvað er að baki þjónustusamningum, þ.e. að ákveðin upphæð sé til ráðstöfunar árlega vegna framlaga til tónlistarskóla og að ákveðnum aðila verði falið að sjá um gerð þjónustusamninga allt til enda samninga við einstaka skóla. Gerð verði reikniformúla um kostnað á einstaklinga í tónlistarnámi, sem taki mið af mismunandi stigum í náminu. Forsendur þjónustusamninga verði útbúnar og þar komi fram fjöldi nemenda í borginni sem styrktir verða, aldursskipting nemenda, dreifing almenns tónlistarnáms í borgarhlutum o. fl.

4.

Eins og fram hefur komið hér að ofan hafa verið settar ítarlegar og gagnsæjar reglur um þau skilyrði sem tónlistarskólar þurfa að uppfylla til að teljast styrkhæfir. Fram hefur komið að fjöldi skóla sem hljóti styrk ráðist af þörfum borgarinnar. Jafnframt áskilur Reykjavíkurborg sér rétt til að hafna styrkumsókn frá tónlistarskóla á grundvelli 3. gr. laga nr. 75/1985 en þar kemur fram að sveitarstjórn skuli fjalla um greinargerð tónlistarskóla og taka afstöðu til þess hvort hún fallist á greiðslur til skólans úr sveitarsjóði. Umrætt lagaákvæði er að mati samkeppnisráðs ekki til þess

fallið að takmarka samkeppni þar sem styrkir til tónlistarnáms komi til með að vera veittir á hlutlægum grunni.

Í ljósi alls ofangreinds telur samkeppnisráð að með þessum viðmiðunarreglum og vinnureglum hafi Reykjavíkurborg farið að tilmælum þeim sem fram koma í álit ráðsins nr. 4/2001. Samkeppnisráð telur aftur á móti ámælisvert hversu langur tími leið frá því álit ráðsins nr. 4/2001 var birt Reykjavíkurborg þar til borgin varð við tilmælum ráðsins og setti þær viðmiðunar- og vinnureglur sem mál þetta snýst um.

Rétt er að áréttu að samkeppnisráð brestur lagaheimild til að bæta kvartanda þann skaða eða það tjón sem hann telur sig hafa orðið fyrir vegna athafnaleysis Reykjavíkurborgar. Það er aðeins á valdi dómstóla.

IV. Ákvörðunarorð:

„Ekki er ástæða til að hafast frekar að vegna máls þessa.“