



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudagurinn 19. október 2006

Álit nr. 2/2006

Erindi er varða samkeppnishamlandi starfshætti og lagaumhverfi Námshagnastofnunar við útgáfu og sölu kennsluefnis fyrir grunnskólanema

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun bárust á árinu 2004 tvö erindi er vörðuðu starfsemi Námshagnastofnunar, annars vegar erindi frá Árna Árnasyni, rithöfundum og útgefanda, dags. 20. maí 2004, og hins vegar erindi frá útgáfufyrirtækinu Æskunni ehf, dags. 25. maí 2004. Bæði erindin varða útgáfu og dreifingu á námsefni fyrir grunnskólabörn. Kvartendur álíta að Námshagnastofnun standi í vegi fyrir því að efni útgefið á vegum annarra en stofnunarinnar sé nýtt sem kennsluefni í grunnskólum landsins. Jafnframt beinast erindin að sölu á námsefni gefnu út af stofnuninni á almennan markað í samkeppni við einkaaðila. Kvartendur telja lög um Námshagnastofnun og starfshætti stofnunarinnar samkeppnishamlandi og í andstöðu við samkeppnislög.

2.

Erindi sínu til stuðnings vísar Árni Árnason m.a. til laga um Námshagnastofnun og kvótareglna sem Námshagnastofnun viðhafi við úthlutun á námsefni til grunnskóla. Kvartandi telur að starfshættir Námshagnastofnunar standi í vegi fyrir því að grunnskólar landsins geti aflað námsefnis frá höfundum og útgefendum á almennum markaði. Að mati kvartanda geti höfundar námsefnis ekki vænst þess að grunnskólar landsins geti nýtt sér þeirra efni nema þeir séu ráðnir til að skrifa fyrir Námshagnastofnun og námsefnið gefið út af stofnuninni. Kvartandi segir að sama staða sé uppi varðandi útgefendur á almennum markaði. Þeir geti ekki vænst þess að efni frá þeim sé nýtt í grunnskólum landsins.

Máli sínu til stuðnings segir kvartandi: „Fyrir tæpum áratug var rýmkaður svokallaður sérkvóti hjá Námshagnastofnun. Fól það í sér að reiknuð var upphæð í krónum á skólana skv. nemendafjölda þeirra. Fyrir þessa upphæð mátti svo skólinn panta hvers kyns bækur/námshagn sem skólastjórnendur mátu að nýttust



skólunum. Pantanir skólanna voru sendar Námsgagnastofnun sem pantaði þessar bækur frá útgefendum og greiddi þær af sínu fé. Var þetta í samræmi við vilja stjórnar stofnunarinnar á þeim tíma, enda uppi háværar kröfur frá skólum um að losa eitthvað um úthlutunarfyrirkomulagið. Á þessum tíma (1996) seldi ég undir merkjum Barnabókaútgáfunnar nokkuð af bókum til skóla út á sérkvótann, aðallega léttlestrarefni eftir mig og aðra höfunda auk kvæðabókar og sagna úr ýmsum heimshornum. Salan lofaði góðu og jók ég því við útgáfuna vegna eftirspurnar og endurprentaði það sem ég hafði áður gefið út en þá var kvótinn skyndilega lagður af. Virtist sem stofnunin væri þá farin að nota sérkvótann í eigin þágu. Er skemmst frá því að segja að sala á útgáfum mínum til skólanna var upp frá þessu engan veginn viðunandi og ekki á það að hætta að leggja í nýjar útgáfur“.

Í erindinu segir jafnframt: „Fljótlega fór að bera á vaxandi útgáfu Námsgagnastofnunar á léttlestrarefni og hefur stofnunin nýverið lagt í söluáttak á bókaflokkum sínum á þessu sviði, ekki í grunnskólunum heldur í öllum helstu bókaverslunum landsins. Kvartandi gerir ennfremur athugasemd við lágt verð bóka Námsgagnastofnunar í bókaverslunum og bendir á að stofnunin gefi öll sín námsgögn út fyrir opinbert fé.

Það er mat kvartanda að Námsgagnastofnun hindri ekki aðeins að höfundar námsefni, t.d. léttlestrarefni, komi bókum sínum á framfæri við grunnskóla landsins heldur sé stofnunin komin í samkeppni við hann og aðra útgefendur á almennum markaði.

Með hliðsjón af ofangreindu álitur kvartandi lög um Námsgagnastofnun og starfshætti stofnunarinnar samkeppnishamlandi og óskar eftir athugun samkeppnisyfirvalda á því hvort hvorutveggja samrýmist samkeppnislögum.

3.

Erindi Æskunnar ehf., er að efninu til samhljóða erindi Árna Árnasonar. Í lok erindisins kemur fram að Æskunni virðist sem „...tilhögun úthlutunarkvóta samrýmist ekki 1. og 2. grein samkeppnislaga nr. 8/1993, með síðari breytingum, og felist í slíkri tilhögun samkeppnishömlur og misbeiting markaðsráðandi stöðu – IV. kafli, 11. og 14. gr. samkeppnislaga“. Jafnframt álitur kvartandi „...að sala námsefnis frá Námsgagnastofnun, sem framléitt er fyrir opinberar fjárveitingar, á almennum markaði á verði sem er miklum mun lægra en almennir útgefendur geta staðið undir, séu óréttmætir viðskiptahættir“. Ennfremur segir: „Æskunni ehf. er einnig spurn hvort það standist lög um evrópskt efnahagssvæði að aðeins einn opinber útgefandi geti boðið skólum námsefni sem keypt er af honum eftir sérstökum kvótareglum“.

II.

Málsmeðferð

1.



Samkeppnisstofnun sendi Námsgagnastofnun og menntamálaráðuneytinu með bréfum, dags. 9. júní 2004, erindi kvartanda til umsagnar. Báðir aðilar óskuðu eftir fresti til að senda umsagnir um erindið. Umsögn Námsgagnastofnunar barst með bréfi, dags. 16. júlí 2004, og umsögn menntamálaráðuneytisins með bréfi, dags. 25. ágúst 2004.

2.

Námsgagnastofnun segir í umsögninni að stofnunin starfi skv. lögum nr. 23/1990. Bent er á að í lögnum sé „...kveðið á um að stofnunin skuli sjá grunnskólum fyrir námsefni sem er í samræmi við markmið laga um grunnskóla og aðalnámskrá“. Jafnframt segir að í 33. gr. laga um grunnskóla, nr. 66/1995, sé „...kveðið á um að Námsgagnastofnun skuli tryggja að ætíð sé völ á námsgögnum sem standast kröfur gildandi laga og aðalnámskrár“. Ennfremur segir „Námsgögnum skal úthluta endurgjaldslaust til nemenda í skyldunámi. Með starfsemi Námsgagnastofnunar er m.a. verið að tryggja að allt námsefni sé í samræmi við lög og námskrár“. Þess utan bendir stofnunin á að í 5. gr. laga um Námsgagnastofnun sé „...skýrt ákvæði um að Námsgagnastofnun sé heimilt að hafa þau náms- og kennslugögn sem hún framleiðir til sölu á almennum markaði“. Auk þess segir að „þeim tekjum sem stofnunin hefur af sölu námsgagna má eingöngu verja í þágu þeirra verkefna sem lög um stofnunina mæla fyrir um“.

Um kvótakerfi Námsgagnastofnunar segir m.a. að kerfið byggi „...á fjárveitingu hvers árs og fjölda grunnskólanemenda“. Stofnunin bendir á að fjárhæðinni sé „...þó ekki deilt jafnt á nemendur heldur fá þeir sem eru í efstu bekkjum og þurfa mest námsefni, hæstu upphæðina, miðstignemendur fá heldur minna og yngstu nemendurnir fá lægstu upphæðina“. Fram kemur að stjórn stofnunarinnar tekur ákvörðun um kvótann á hverju ári. Námsgagnastofnun bendir á að „Auk almenna kvótans, sem svo er nefndur, hefur stofnunin komið á svokölluðum sérkvóta. Hann er ætlaður til kaupa á námsefni frá öðrum útgefendum sem skólarnir óska eftir að Námsgagnastofnun kaupir fyrir þá“. Um sérkvótann segir m.a.: „Upphaflega var sérkvótinn ætlaður til kaupa á námsefni fyrir alla aldurshópa grunnskólans en árið 1999 var ákveðið að hann skyldi einungis ætlaður fyrir unglingsstigið. Þar var þörfin talin mest og framboð af eiginlegu námsefni hjá öðrum útgefendum einnig mest“. Auk þessa segir m.a. um sérkvótann: „Þetta er þáttur sem verður að meta reglulega og engin ástæða til að ætla að sérkvótinn verði nýttur með þessum hætti til frambúðar“.

Hvað varðar umfjöllun kvartanda um útgáfu á lestrarkennsluefni hjá stofnuninni segir: „Námsgagnastofnun hefur undanfarin þrjú ár lagt áherslu á að endurnýja og bæta við efni til lestrarkennslu. Það er einfaldlega svo að takmarkaðar fjárveitingar Námsgagnastofnunar gera það að verkum að ekki er hægt að leggja jafna áherslu á allar námsgreinar samtímis heldur verður að forgangsraða og velja í hvaða greinum er brýnast að gefa út nýtt efni hverju sinni. Röðin var einfaldlega komin að lestrarkennsluefni á þessum tíma“.

Um sölu á námsefni Námsgagnastofnunar á almennum markaði segir að frá stofnun stofnunarinnar og þar til 1998 hafi á vegum Námsgagnastofnunar, áður forvera hennar (ríkisútgáfu námsbóka), verið rekin eigin verslun sem hafði til sölu



allt efni stofnunarinnar ásamt fleiri gögnum tengdum skólahaldi. Verslun Námsgagnastofnunar, Skólavörubúðin, var seld einkaaðilum í mars 1999 og samkomulag gert milli kaupanda og stofnunarinnar um að verslunin hefði til sölu námsefni frá stofnuninni. Jafnframt segir: „Talið er nauðsynlegt að námsefnið sé með einhverjum hætti aðgengilegt foreldrum og öðrum aðstandendum sem vilja aðstoða börnin við námið eða bæta við það efni sem þau fá í skólunum“. Um sölu námsefnis stofnunarinnar til annarra segir að það hafi „...þó ekki verið víða til sölu að öðru leyti en því að nokkrar bókabúðir hafa óskað eftir að hafa á boðstólum nokkra af titlum stofnunarinnar og þá helst lestrarkennsluefni, skriftaefni og kortabók“. Ennfremur kemur fram að stofnunin hafi „...svo til eingöngu kynnt efni sitt fyrir kennurum og skólustjórnendum en ekki auglýst það á almennum markaði“. Námsgagnastofnun segir það rangt, sem fram komi í erindi kvartenda, að stofnunin hafi staðið fyrir söluátaki í bókaverslunum og bendir á að um hafi verið að ræða tímabundið söluátak bókaverslunarinnar Pennans/Eymundssonar á lestrarefni frá stofnuninni. Hvað varðar verðlagningu á bókum stofnunarinnar segir að hún „...byggist á framleiðslukostnaði auk álagningar sem svarar til alls rekstrarkostnaðar stofnunarinnar“.

Í bréfi Námsgagnastofnunar er fjallað nokkuð um verklagsreglur stofnunarinnar varðandi prentun, höfundavinnu og teiknivinnu. Fram kemur að prentvinna hefur í mörg ár verið boðin út eða tilboða aflað að undangengnu forvali. Hvað varðar höfundavinnu segir að hún sé öll aðkeypt á grundvelli verktakasamninga sem tryggi stofnuninni útgáfurétt á efni yfirleitt til 10 ára. Jafnframt segir að útboð tíðkist varðandi höfundavinnu og stefnt sé að áframhaldandi útboðum á námsefnisgerð. Um teiknivinnu segir að meginreglan sé sú að leita tilboða að undangengnu forvali og gera í kjölfarið verktakasamninga um þá vinnu.

Að lokum viku Námsgagnastofnun að útgáfu ríkisins á námsefni og segir að á undanförunum tveimur áratugum hafi verið skipaðar nokkrar nefndir eða sérfræðingar fengnir til að yfirfara það fyrirkomulag að ríkið gefi út námsefni fyrir grunnskóla þeim að kostnaðarlausu. Námsgagnastofnun segir niðurstöður ofangreindra athugana hafa verið þær að ekki hafi verið talin ástæða til að breyta því fyrirkomulagi að ríkið sjái um útgáfu námsbóka nemendum grunnskóla að kostnaðarlausu.

3.

Menntamálaráðuneytið bendir á að umsögn ráðuneytisins eigi bæði við um erindi Árna Árnasonar og Æskunnar. Ráðuneytið bendir m.a. á skyldur Námsgagnastofnunar skv. lögum nr. 23/1990, um Námsgagnastofnun, og segir: „Skv. 1. mgr. 1. gr. laga um Námsgagnastofnun ber stofnuninni að sjá grunnskólum fyrir sem bestum náms- og kennslugögnum sem séu í samræmi við uppeldis- og kennslufræðileg markmið laga um grunnskóla og aðalnámskrár. Skv. 2. mgr. 5. gr. laganna annast stofnunin gerð, útgáfu, framleiðslu og dreifingu á náms- og kennslugögnum miðað við íslenskar þarfir og aðstæður. Þessari skyldu hefur stofnunin í auknum mæli sinnt á undanförunum árum með útboðum á gerð námsefnis, þ.e. höfundavinnu og umbroti. Námsgagnastofnun er skv. sama ákvæði heimilt að uppfylla skyldur sínar með því að kaupa, selja og dreifa náms-



og kennslugögnum frá öðrum aðilum. Þessa heimild hefur stofnunin einkum nýtt hvað varðar námsefni fyrir unglिंगastig grunnskóla".

Um sölu á námsefni útgefnu af Námsgagnastofnun á almennum markaði segir menntamálaráðuneytið: „Skv. 3. mgr. 5. gr. laga um Námsgagnastofnun er stofnuninni heimilt að hafa þau náms- og kennslugögn sem hún framleiðir, til sölu á frjálsum markaði. Söluáttak það sem vitnað er til í kvörtuninni mun skv. upplýsingum frá Námsgagnastofnun hafa verið haldið að frumkvæði viðkomandi bóksala". Þess utan upplýsir ráðuneytið að „Skv. 7. gr. laga um Námsgagnastofnun eru tekjur stofnunarinnar framlag sem til hennar er veitt á fjárlögum, auk sértekna vegna sölu á námsgögnum. Skv. fjárlögum fyrir árið 2004 eru sértekjur stofnunarinnar áætlaðar 37 m.kr. á yfirstandandi ári. Sértekjur vegna sölu námsefnis Námsgagnastofnunar á almennum markaði nema þó einungis tíunda hluta af rekstrarkostnaði stofnunarinnar þar sem heildarrekstrarkostnaður er áætlaður tæplega 371 m.kr. á sama tímabili".

Varðandi atriði sem lúta að því að starfshættir og hlutverk Námsgagnastofnunar sé í andstöðu við ákvæði samkeppnislaga „...vill ráðuneytið taka fram að lögum um Námsgagnastofnun eru frá árinu 1990 og því eldri en ákvæði samkeppnislaga. Ekki verður séð að með setningu samkeppnislaga eða í tengslum við aðild Íslands að hinu evrópska efnahagssvæði hafi verið talin ástæða til að breyta lögum um Námsgagnastofnun. Af því verður dregin sú almenna ályktun að lögum um Námsgagnastofnun gangi framar ákvæðum samkeppnislaga að því er tekur til markaðssetningar námsefnis fyrir grunnskóla. Verður því einungis talið að samkeppnislög taki til heimildar Námsgagnastofnunar til að bjóða námsgögn sem stofnunin hefur gefið út, til sölu á almennum markaði í samkeppni við aðra útgefendur, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga um Námsgagnastofnun. Við beitingu framangreindrar heimildar ber Námsgagnastofnun að fylgja 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, þar sem kveðið er á um að samkeppnisrekstur megi ekki niðurgreiða af verndaðri starfsemi. Ekki liggja fyrir upplýsingar um að Námsgagnastofnun hafi selt bókaverslunum þau námsgögn sem vísað er til í kærnu Árna Árnasonar á verði sem liggur undir framleiðslukostnaði þeirra. Af þeim sökum verður ekki talið að kvörtun Árna Árnasonar eigi við rök að styðjast".

4.

Kvartendum var með bréfum, dags. 31. ágúst 2004, sendar umsagnir Námsgagnastofnunar og menntamálaráðuneytisins. Athugasemdabréf, dags. 20. september 2004, barst frá Árna Árnasyni og athugasemdabréf, dags. 21. september 2004, frá Æskunni.

5.

Árni Árnasonar gerir í bréfi sínu all nokkrar athugasemdir við umsögn menntamálaráðuneytisins. Hvað varðar umfjöllun ráðuneytisins um útboð Námsgagnastofnunar á gerð námsefnis bendir kvartandi á að um sé að ræða útboð á verkþáttum fyrir Námsgagnastofnun en ekki útboð um útgáfu annarra útgefenda, en stofnunarinnar, á námsefni fyrir grunnskólabörn. Kvartandi segir að þeir sem þátt taki í þessum útboðum vinni „...verkin alfarið á forsendum



stofnunarinnar og teljist ekki útgefendur námsefnisins þótt þeir vinni það í endanlega gerð til útgáfu".

Kvartandi gerir athugasemd við umfjöllun ráðuneytisins um heimild Námsgagnastofnunar til kaupa og dreifingu á náms- og kennslugögnum frá öðrum aðilum og telur umfjöllunina ófullnægjandi. Kvartandi bendir á að stjórn Námsgagnastofnunar hafi á síðasta áratug ákveðið að ofangreind heimild næði til námsefnis fyrir alla aldurshópa grunnskólans. Síðar hafi Námsgagnastofnun ákveðið að nýta heimildina fyrir náms- og kennslugögn vegna unglíngastígs grunnskóla. Það er álit kvartanda að þessa breytingu hafi stofnunin nýtt sér til þess að auka eigin útgáfu. Um hafi verið að ræða skerðingu á kaupum á náms- og kennsluefni frá öðrum útgefendum eins og sjá megi af breytingu á fjárhæðum sem uppgefnar séu vegna þessarar heimildar, þ.e. úr 20 m.kr. í 12 m.kr. Kvartandi telur að af ofangreindu megi ráða að ekki sé „...verið að efla virka samkeppni eins og samkeppnislög kveða á um heldur virðist beinlínis verið að hindra það að aðrir útgefendur komist í ríkari mæli með sínar útgáfur til skólanna".

Ennfremur er kvartandi ósáttur við umfjöllun menntamálaráðuneytisins um „Sölu- og kynningarátak stofnunarinnar á almennum markaði“ og bendir á að jafnvel áður en samkeppnislög tóku gildi hafi stjórn Námsgagnastofnunar litið „...á hlutverk stofnunarinnar á þann veg að bækur útgefna af henni skyldu ekki vera á almennum markaði í samkeppni við útgáfur almennra útgefenda, yrðu t.d. ekki auglýstar í Bókatiðindum - þá ríkti sá skilningur að almennur markaður væri ekki vettvangur stofnunarinnar og því héldi hún sig þar til hlés“. Kvartandi segir að nú sé staðreyndin sú að nánast hver titill sem stofnunin eigi á lager til lestrarþjálfunar sé drifinn í bókabúðir út um allt land. Þetta einskorðist ekki við ákveðinn tíma árs heldur séu bækur stofnunarinnar til sölu í öllum helstu bókabúðum landsins allan ársins hring.

Jafnframt vekur kvartandi athygli á þeim rekstrarlega mun sem hljóti að vera á stofnun sem rekin sé á grundvelli fjárlaga frá ríkinu og sjálfstæðum útgefanda. Kvartandi telur sjálfgefið að slíkt hafi áhrif á framleiðslukostnað og þar með verðlagningu þeirra námsgagna sem Námsgagnastofnun hefur selt á almennan markað og nefnir dæmi um slíkt í sínum athugasemdum. Kvartandi segir „Almennir útgefendur mega þola óréttmæta viðskiptahætti og óheilbrigða samkeppni á almennum markaði þar sem Námsgagnastofnun getur í skjóli opinberra fjárveitinga leyft sér að hafa á boðstólum námsefni sem er fjór- til fimmfalt ódýrara en sambærilegt efni frá öðrum útgefendum“.

Kvartandi gerir athugasemd við umfjöllun menntamálaráðuneytisins um gildissvið laga um Námsgagnastofnun gagnvart samkeppnislögum og segist m.a. ekki skilja þá umfjöllun ráðuneytisins.

Hvað varðar umsögn Námsgagnastofnunar bendir kvartandi á að stofnunin geri þar lítið úr sölu sinni á námsgögnum á almennan markað. Kvartandi segir að upplýsingar menntamálaráðuneytisins um sértekjur Námsgagnastofnunar, vegna sölu stofnunarinnar á almennum markaði fyrir árið 2004, bendi til þess að um sé að ræða verulega upphæð (37 m.kr.) sem máli skipti og hljóti að hafa áhrif á



útgáfu og sölu útgefenda á almennum markaði á efni sem nýst geti grunnskólabörnum. Ekki sé hægt fyrir útgefendur og höfunda á almennum markaði að treysta því að skólar geti nýtt sér bækur þeirra þegar Námsgagnastofnun sé í þeirri stöðu að geta breytt og breyti fyrirvaralaust að eigin geðþótta svokölluðum sérkvóta sem grunnskólar landsins ættu að geta nýtt til kaupa á námsefni frá höfundum og útgefendum á almennum markaði.

Kvartandi segir kvörtun sína snúast um það að hann sem höfundur og útgefandi mæti hindrunum sem tengjast starfsháttum Námsgagnastofnunar hvort svo sem hann reyni að selja bækur, sem nýtast sem námsefni, til skóla eða á almennan markað. Kvartandi ítrekar það álit sitt að starfshættir Námsgagnastofnunar fari gegn samkeppnislögum þar sem í þeim felist samkeppnishindranir og takmarkanir á atvinnufrelsi.

6.

Meðal þess sem fram kemur í athugasemdum Æskunnar er að tilhögun úthlutunarkvóta Námsgagnastofnunar samrýmist ekki anda samkeppnislaga. Jafnframt álitur Æskan að umrætt söluátak á bókum Námsgagnastofnunar í almennum bókaverslunum, hvort sem það hafi verið af hálfu stofnunarinnar eða söluaðila, sé andstætt samkeppnislögum þar sem um sé að ræða opinbera stofnun sem hafi því hlutverki að gegna að sjá grunnskólum landsins fyrir náms- og kennslugögnum og þar af leiðandi í yfirburðarstöðu, t.d. hvað varðar fjölda eintaka útgefins efnis. Æskan bendir á að við slíka opinbera stofnun geti útgefendur ekki keppt á almennum markaði þar sem starfsumhverfi Námsgagnastofnunar, í krafti lögbundins hlutverks og þar með t.d. framleiðslukostnaðar, sé allt annað en almennra útgefenda. Æskan álitur að breyta verði lögum um Námsgagnastofnun svo þau samrýmist samkeppnislögum.

7.

Samkeppnisstofnun sendi þann 8. október 2004. menntamálaráðuneytinu athugasemdabréf kvartenda. Í bréfi stofnunarinnar var þess óskað að ráðuneytið upplýsti um lagastoð svonefndra úthlutunarkvóta og sérkvóta sem m.a. er fjallað um í bréfum kvartenda. Menntamálaráðuneytið svaraði ekki bréfi Samkeppnisstofnunar.

Samkeppnisstofnun sendi með bréfi, dags. 8. október 2004., Námsgagnastofnun athugasemdabréf kvartenda. Í bréfi stofnunarinnar var jafnframt bent á að í umsögn menntamálaráðuneytisins hafi komið fram að Námsgagnastofnun beri við beitingu heimildar 3. mgr. 5. gr. laga um Námsgagnastofnun að fylgja 14. gr. samkeppnislaga. Samkeppnisstofnun óskaði eftir ítarlegum upplýsingum frá Námsgagnastofnun um hvernig tilgreindu ákvæði samkeppnislaga hafi verið fylgt af hálfu stofnunarinnar. Námsgagnastofnun óskaði eftir fresti til að senda stofnuninni svarbréf. Bréf, dags. 1. nóvember 2004, barst frá Námsgagnastofnun

Í bréfi Námsgagnastofnunar er ítrekað að útgefið efni stofnunarinnar hafi ætíð verið til sölu hjá Skólavörubúðinni meðan hún var rekin af stofnuninni. Fram kemur að sérstakt samkomulag hafi verið gert við núverandi rekstraraðila verslunarinnar þar sem kveðið sé á um 35% afslátt gegn því að verslunin hafi allt



efni stofnunarinnar á boðstólum. Fram kemur að stofnunin líti „...svo á að nauðsynlegt sé að hafa námsefni sem nemendum stendur til boða endurgjaldslaust í grunnskólum aðgengilegt fyrir foreldra. Þeim er þá vísað á að kaupa það hjá Skólavörubúð“. Ennfremur segir „Þetta hefur ekki síst sýnt sig að vera nauðsynlegt nú, meðan á verkfalli grunnskólakennara stendur“. Hvað varðar aðrar verslanir sem falast hafa eftir að hafa efni frá stofnuninni til sölu segir að þær njóti „...einnig vissra afsláttarkjara, gjarnan 25% afsláttar af útsöluverði okkar, eins og raunin er með Pennann Eymundsson“.

Vegna óskar Samkeppnisstofnunar um ítarlegar upplýsingar um á hvern hátt Námsgagnastofnun fari að 14. gr. samkeppnislaga vegna þess þáttar rekstrar stofnunarinnar sem er í samkeppni við aðra aðila þá segir stofnunin: “Sú meginregla er viðhöfð hjá stofnuninni að leggja 10% ofan á kostnaðarverð námsefnis vegna ófyrirséðs og síðan 80% ofan á það við ákvörðun útsöluverðs. Oft er kostnaður pr. eintak lágur, m.a. vegna stórra prentupplaga, þ.e. við getum nýtt okkur hagkvæmni stærðarinnar og áratuga langa reynslu í viðskiptum við prentsmiðjur og aðra þá sem vinna fyrir okkur. Þegar kemur að endurprentunum verður svo einingarverðið miklum mun lægra. Við teljum að framangreind verðlagning og viðskiptahættir séu í samræmi við það sem tíðkast á bókamarkaði og að þannig sé stofnunin að fylgja 14. grein samkeppnislaga við beitingu heimildar 3. mgr. 5. gr. laga um Námsgagnastofnun“.

Hvað varðar athugasemdir kvartenda um sérkvóta Námsgagnastofnunar þá bendir stofnunin á að „...fjármunir sem nýttir eru til kaupa á efni annarra útgefenda og skólar fá út á þennan kvóta eru fengnir af árlegum fjárveitingum til stofnunarinnar og því má með fullum rökum benda á að eftir því sem meira fjármagni er varið til þessara kaupa, takmarkist að sama skapi svigrúm stofnunarinnar til útgáfu eigin efnis“. Vegna umfjöllunar um sértekjur stofnunarinnar segir að ekki sé rétt að þær hafi numið 37 milljónum króna. „Þetta er trúlega sú upphæð sem birtist sem sértekjur á fjárlögum, en raunveruleikinn er allur annar. Hið rétta er að samkvæmt bókhaldi stofnunarinnar nam vörusala ársins 2001 kr. 8.741.000, 2002 kr. 8.109.000 og 2003 kr. 9.428.000“.

8.

Með bréfi, dags. 19. nóvember 2004, sendi Samkeppnisstofnun kvartendum bréf Námsgagnastofnunar. Ekki bárust athugasemdir frá kvartendum. Með bréfi, dags. 2. mars 2005, sendi Samkeppnisstofnun málsaðilum lista yfir gögn málsins og tilkynnti að gagnaöflun í málinu væri lokið.

III.

Álit Samkeppniseftirlitsins

Þann 1. júlí 2005 tóku gildi ný samkeppnislög nr. 44/2005. Með lögunum voru samkeppnisráð og Samkeppnisstofnun lögð niður en við hlutverki þeirra tók ný stofnun, Samkeppniseftirlitið. Að öðru leyti hefur lagabreytingin ekki áhrif í máli þessu en lagatilvísanir hafa verið uppfærðar.



Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. 1. gr. þeirra vekur Samkeppniseftirlitið athygli menntamálaráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli c-liðs 1. mgr. 8. gr. og 18. gr. laganna.

1.

Í því máli sem hér um ræðir kvarta Árne Árnason, höfundur og útgefandi, og útgáfufyrirtækið Æskan ehf. yfir því að bæði starfshættir Námsgagnastofnunar og lagaumhverfi séu samkeppnishamlandi. Í fyrsta lagi telja kvartendur að Námsgagnastofnun standi í vegi fyrir því að grunnskólar landsins geti nýtt sér námsefni samið og útgefið af öðrum en stofnuninni. Vísað er til kvótakerfis sem Námsgagnastofnun viðhafi við úthlutun á námsefni til skóla og er þá sérstaklega tiltekinn svokallaður sérkvóti sem skólastjórnendur geta óskað eftir að stofnunin útvegi þeim. Í honum er námsefni frá höfundum og útgefendum á almennum markaði. Sérkvótanum segja kvartendur að Námsgagnastofnun hafi breytt og breyti fyrirvaralaust að eigin geðþótta og þannig hafi stofnunin gert kvartendum sem og öðrum höfundum og útgefendum á almennum markaði illmögulegt að koma efni sínu á framfæri við grunnskóla landsins. Í öðru lagi er gerð athugasemd við nýtingu Námsgagnastofnunar á lagaheimild stofnunarinnar til sölu á náms- og kennsluefni útgefna af stofnuninni á almennan markað. Stofnunin hafi í skjóli skýrt skilgreinds hlutverks sett á almennan markað náms- og kennsluefni, svo sem léttlestrarefni, á verði sem kvartendur, sem og aðrir höfundar og útgefendur, eigi ekki möguleika á að keppa við. Varðandi það síðastnefnda er í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 40/2006, Erindi er varða samkeppnishætti Námsgagnastofnunar við útgáfu og sölu kennsluefnis fyrir grunnskólanema, mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað hjá Námsgagnastofnun.

Bæði Námsgagnastofnun og menntamálaráðuneytið álíta að stofnunin starfi í samræmi við lög nr. 23/1990, um Námsgagnastofnun. Þrátt fyrir þetta álit fengust engar upplýsingar um lagaheimild Námsgagnastofnunar hvað varðar úthlutunarreglur stofnunarinnar á náms- og kennsluefni, sbr. kvóta- og sérkvótakerfi, til grunnskóla. Menntamálaráðuneytið álitur að Námsgagnastofnun beri við sölu á náms- og kennslugögnum á almennan markað að fylgja 14. gr. samkeppnislaga. Námsgagnastofnun upplýsti á hvern hátt verðlagningu stofnunarinnar á náms- og kennsluefni á almennan markað væri háttáð.

2.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum. Samkvæmt c-lið 1. mgr. 8. gr. laganna er það hlutverk Samkeppniseftirlitsins að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaði. Í 18. gr. samkeppnislaga segir að telji Samkeppniseftirlitið ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríða gegn markmiði samkeppnislaganna og torvelda frjálsa samkeppni í viðskiptum skuli vekja athygli ráðherra á því álitum.



3.

Það er álit Samkeppniseftirlitsins að þau atriði sem kvartað er yfir í þessu máli eigi að miklu leyti rætur að rekja til lagaumhverfis Námsgagnastofnunar. Um hlutverk og starfsemi Námsgagnastofnunar gilda lög nr. 23/1990 og reglugerð nr. 600/1980. Auk þess er í 33. gr. grunnskólalaga, nr. 66/1995, m.a. kveðið á um þátttöku ríkisins í útvegum og kostnaði náms- og kennslugagna grunnskólanema og úthlutun námsgagna til þeirra.

Í gildi er reglugerð nr. 600/1980 um Námsgagnastofnun og í 1. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar segir: „Námsgagnastjórn setur reglur um úthlutun og úthlutunarkvóta náms- og kennslugagna. Kvótinn skal ákveðinn á hverju ári með hliðsjón af því hvaða náms- og kennslugögn talið er æskilegt að nemendur og/eða skólar hafi til umráða, svo og af fjárráðum stofnunarinnar. Nemendur fá námsgögn til afnota eða eignar samkvæmt reglum sem námsgagnastjórn setur. Upplýsingar um kvótann og skrá yfir það sem til úthlutunar er skal sent skólunum á fyrstu mánuðum hvers fjárlagaárs ásamt yfirliti um stöðu skólans í lok síðasta úthlutunartímabils“. Í þessu máli hefur komið fram að Námsgagnastofnun viðhefur annars vegar úthlutunarkvótakerfi við úthlutun á námsefni til grunnskóla og hins vegar sérkvótakerfi, vegna heimilda grunnskóla til öflunar á námsefni frá öðrum en stofnuninni. Um lagastoð sérkvótatilhögunar Námsgagnastofnunar fengust engar upplýsingar þrátt fyrir eftirgrennslan Samkeppniseftirlitsins. Verður í þessu sambandi einnig bent á 17. gr. umræddrar reglugerðar en þar segir: „Skólum er heimilt að nota námsbækur eða önnur kennslugögn í stað samsvarandi gagna frá Námsgagnastofnun ef þau hafa hlotið viðurkenningu menntamálaráðuneytisins um að þau séu í samræmi við gildandi námsskrá. Óski skóli að fá slík gögn til afnota fyrir milligöngu Námsgagnastofnunar sér að kostnaðarlausu, eða greiðslu kostnaðar að hluta, tekur námsgagnastjórn afstöðu til þess, í hverju tilviki fyrir sig. Við ákvörðunina ber að taka mið af gæðum og markaðsverði námsgagnanna samanborið við þau gögn sem stofnunin hefur á boðstólum“.

Samkvæmt lögum um Námsgagnastofnun, nr. 23/1990, er í 6. gr. svo hljóðandi ákvæði: „Nemendur í skyldunámi skulu fá ókeypis námsgögn til eignar eða afnota samkvæmt ákvörðun námsgagnastjórnar. Námsgagnastofnun sér um að námsgögn berist skólum á tilskildum tíma samkvæmt gildandi úthlutunarreglum sem námsgagnastjórn setur. Afgreiðsla og uppgjör miðast við fjölda nemenda í hverjum aldursflokki samkvæmt opinberum skýrslum“. Með lögum nr. 66/1995, um grunnskóla var 6. gr. laga, um Námsgagnastofnun, nr. 23/1990 felld niður. Ætla má að ákvæði 33. gr. laga nr. 66/1995, um grunnskóla, hafi við niðurfellingu 6. gr. laga um Námsgagnastofnun átt að móta lagaumhverfi um Námsgagnastofnun, en 33. gr. laga um grunnskóla hljóðar svo: „Kennsla í skyldunámi í opinberum grunnskólum skal veitt nemendum að kostnaðarlausu og er óheimilt að krefja nemendur eða forráðamenn þeirra um greiðslur fyrir kennslu, námsgögn eða annað efni er nemendum er skylt að nota í námi sínu og samrýmist ákvæðum laga þessara og aðalnámskrár. Ríkinu er skylt að leggja til og kosta kennslu- og námsgögn er fullnægja ákvæðum aðalnámskrár. Opinberum aðilum er ekki skylt að leggja nemendum til gögn til persónulegra nota, svo sem ritföng og pappír. Námsgagnastofnun skal tryggja að ætíð sé völ á námsbókum



og öðrum námsgögnum sem standast kröfur gildandi laga og aðalnámskrár, annaðhvort með eigin útgáfu eða útvegum frá öðrum aðilum. Menntamálaráðherra setur í reglugerð ákvæði um endurgjaldslausu úthlutun námsgagna til nemenda í skyldunámi að fengnum tillögum námsgagnastjórnar. Ef vafi leikur á að námsgögn uppfylli skilyrði gildandi laga og aðalnámskrár má vísa til menntamálaráðuneytisins sem úrskurðar í málinu. Menntamálaráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd greinar þessarar“.

Reglugerð nr. 600/1980 hefur ekki verið endurskoðuð í með hliðsjón af framangreindum lagabreytingum. Telur eftirlitið, með hliðsjón af framangreindu, að talsvert skorti á skýrleika laga- og regluumgjarðar. Myndi hún ekki skýran ramma um þá starfsemi Námsgagnastofnunar sem hér er til skoðunar, sbr. 33. gr. grunnskólalaga, er hætta á tortryggni frá höfundum og útgefendum námsefnis fyrir grunnskólanema í garð stofnunarinnar og ásökunum um samkeppnishindranir.

Þá vekur Samkeppniseftirlitið athygli á að skv. lögum um Námsgagnastofnun hefur stofnunin heimild til að hafa til sölu á almennum markaði þau náms- og kennslugögn sem hún framleiðir. Í lokamálsgrein 5. gr. laga nr. 23/1990 segir: „Námsgagnastofnun er heimilt að hafa þau náms- og kennslugögn, sem hún framleiðir, til sölu á frjálsum markaði“. Eins og áður segir er í gildi reglugerð sem sett var fyrir um 26 árum eða yfir 10 árum áður en núgildandi lög um Námsgagnastofnun tóku gildi, reglugerð nr. 600/1980, um Námsgagnastofnun. Í reglugerðinni segir m.a. í 2.5 tölul. 16. gr. „Skólavörubúð sér um alla sölu á vegum stofnunarinnar, svo og öflun náms- og kennslugagna, erlendra sem innlendra“. Í máli þessu var upplýst að Skólavörubúðin var seld fyrir allmörgum árum eða í mars árið 1999. Jafnframt bendir Samkeppniseftirlitið á að lögskýringargögn sem fjalla um heimild stofnunarinnar til sölu náms- og kennsluefnis á almennum markaði er að finna í frumvarpi til laga um ríkisútgáfu námsbóka sem lagt var fyrir Alþingi á 75. löggjafarþingi, 1955. Umrætt frumvarp varð síðar að lögum nr. 51/1956. Í athugasemdum frumvarpsins segir um 4. grein þess m.a.: „Þá skal einnig heimilt að hafa allar námsbækur ríkisútgáfunnar til sölu á frjálsum bókamarkaði. Segja má að vísu, að þetta muni í fáum greinum hafa hagnýtt gildi. Þó getur verið gott að hafa þessa heimild, ef t.d. eru gefin út vönduð landabréf, sem aðrir hefðu löngun til þess að eignast en skólabörnin ein, eða lestrar- og forskriftarbækur fyrir börn undir skólaskylduáldri“. Umrædda heimild er að finna í 4. gr. laga nr. 51/1956 og hljóðar svo: „Heimilt skal að hafa allar námsbækur ríkisútgáfunnar til sölu á frjálsum bókamarkaði“. Þarna er um að ræða um 50 ára gamla heimild sem ekki var að finna í fyrri lögum, (lög nr. 82/1936, um ríkisútgáfu námsbóka). Á þeim tíma sem umrædd heimild kom inn í lögin (lög nr. 51/1956) var fjármögnun ríkisútgáfu námsbóka þannig háttað að 1/3 var greiddur úr ríkissjóði en að 2/3 hlutum var útgáfan fjármögnuð með sérstöku námsbókargjaldi sem lagt var á hvern þann sem hafði á framfæri sínu eitt eða fleiri börn við skyldunám.

Samkeppniseftirlitið álytur að þær breytingar sem orðið hafa á samkeppnisumhverfi, þ.m.t. í menntamálum, síðan umrædd heimild var sett inn í lög um ríkisútgáfu námsbóka séu það veigamiklar að ástæða sé til að taka til



athugunar m.a. umrædda heimild Námsgagnastofnunar til sölu náms- og kennslugagna á almennan markað. Hvað varðar reglugerð nr. 600/1980, um Námsgagnastofnun sem í gildi hefur verið 26 ár, þrátt fyrir breytingar á lögum um Námsgagnastofnun og lögum um grunnskóla, en jafnframt sölu ríkisins á Skólavörubúðinni, þá álitur Samkeppniseftirlitið þá reglugerð að mörgu leyti úrelta. Nauðsynlegt er því að settar verði reglur sem séu í samræmi við þa laga- og viðskiptaumhverfi sem Námsgagnastofnun raunverulega býr nú við. Að mati Samkeppniseftirlitsins byggir svokallaður sérkvóti Námsgagnastofnunar á óljósum lagagrunni auk þess sem framkvæmd stofnunarinnar á úthlutun samkvæmt þeim kvóta hefur verið tilviljanakennd. Meðferð Námsgagnastofnunar á sérkvótanum hefur þrengt stöðu annarra útgefenda námsefnis fyrir grunnskólanema og skapað þeim samkeppnislega og rekstrarlega óvissu. Það er álit Samkeppniseftirlitsins að meðferð Námsgagnastofnunar á sérkvóta fyrir grunnskóla hafi farið gegn markmiði samkeppnislaga, sbr. 1. gr. laganna.

4.

Með setningu samkeppnislaga árið 1993 setti Alþingi fram það almenna markmið að efla beri virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Þessu markmiði skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum.

Í lagaumhverfi og reglum sem á beinan hátt varða útgáfu og sölu á kennsluefni fyrir grunnskólanema virðist í reynd unnið gegn því að samkeppni fái þrífist í umræddri útgáfu og sölu. Lögin og reglurnar sem hér um ræðir eru sett allnokkru fyrir gildistöku samkeppnislaga og eru í mótsögn við markmið þeirra. Þá eru starfshættir Námsgagnastofnunar því marki brenndir að draga úr og torvelda samkeppni. Með þessu fara grunnskólar landsins og nemendur þeirra á mis við ávöxt virkrar samkeppni. Virk samkeppni leiðir til þess að kaupendur fá meiri og betri vöru og þjónustu en ella fyrir lægra verð. Hún þrýstir á alla þá sem á markaðnum starfa að draga úr kostnaði og auka gæði þess sem þeir selja.

Nokkrir aðilar í einkarekstri hafa reynt að hasla sér völl við að semja, gefa út og selja kennsluefni fyrir grunnskólanema þrátt fyrir þær erfiðu aðstæður sem lagaumhverfið skapar þeim. Vegna aðstæðna og vegna starfshátta Námsgagnastofnunar hefur þessum útgefendum námsefnis orðið lítt ágengt. Því hafa grunnskólar og nemendur þeirra á takmarkaðan hátt notið hags af samkeppninni. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki ástæða til að ætla annað en að samkeppni geti þrífist við útgáfu og sölu kennsluefnis fyrir grunnskólanema verði lagaumhverfi lagað að breyttum háttum. Slík samkeppni er til þess fallin að stuðla að fjölbreyttara kennsluefni og auka gæði þess.

Með vísan til c-liðar 1. mgr. 8. gr. og 18. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 beinir Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til menntamálaráðherra að hafa hliðsjón af framangreindu álit og beita beita sér fyrir því að laga- og reglugerðarumhverfi Námsgagnastofnunar verði tekið til skoðunar með hliðsjón af markmiði og ákvæðum samkeppnislaga.



Samkeppniseftirlitið

Guðmundur Sigurðsson