

**Fimmtudaginn 18. ágúst 1994 kl. 14:00**

**34. fundur samkeppnisráðs**

**Ákvörðun nr. 27/1994.**

**Kvörtun vegna samkeppnisstöðu  
Skýrsluvéla ríkisins og Reykjavíkurborgar**

**I.  
Málavextir**

Með bréfi dagsettu 10. nóvember 1993 óskuðu Samtök íslenskra hugbúnaðarfyrirtækja (SÍH) eftir því að Samkeppnisstofnun tæki til umfjöllunar samkeppnisstöðu Skýrsluvéla ríkisins og Reykjavíkurborgar (SKÝRR) gagnvart íslenskum hugbúnaðarfyrirtækjum.

Samtökin benda á í bréfi sínu að SKÝRR séu opinbert fyrirtæki, sem taki þátt í samkeppnisrekstri, og að fyrirtækið sé undanþegið tekjuskatti. Einnig telur SÍH SKÝRR vera markaðsráðandi fyrirtæki, og ætti þess vegna að vera undir sérstöku eftirliti Samkeppnisstofnunar.

Í bréfi SÍH segir m.a.: "*Ástæður þessarar beiðni okkar eru klögumál, sem stjórn SÍH hafa borist að undanfögnu frá félagsmönnum þar sem kvartað er undan óvæginni og óeðlilegri samkeppni við SKÝRR. Má þar nefna m.a. lága taxa á útseldri hugbúnaðarvinnu og útboðsmál sem of tímafrekt er að telja upp hér.*"

Tekið er fram að í SÍH séu "*langflest starfandi fyrirtæki í hugbúnaðariðnaði á Íslandi og öll þau stærstu.*" Félagar eru 25. SÍH var stofnað haustið 1991.

Samkeppnisstofnun óskaði eftir frekari upplýsingum og gögnum frá SÍH í bréfi dags. 14. desember 1993 og með bréfi dags. 15. mars 1994 bárust gögn frá SÍH. Nýtt bréf dags. 17. maí barst frá SÍH. Í bréfinu segir að við yfirferð á gögnum, sem send voru 15. mars hafi komið í ljós að mikilvægar upplýsingar til stuðnings þeirri fullyrðingu að SKÝRR njóti verndar eða einkaréttar hins opinbera vantaði. Meðfylgjandi bréfinu voru ljósrít úr frumvörpum til fjárlaga vegna fjármálaráðuneytis fyrir árin 1991 - 1994. Þar kemur fram að undir lið "995 Skýrsluvélaakostnaður" hefur verið áætlað fyrir "*útgjöldum vegna rekstrar, viðhalds og nýsmíði stærstu upplýsingakerfa ríkisins*", sem eru öll í umsjá SKÝRR. Árleg útgjöld, raunveruleg og áætluð vegna skýrsluvélaakostnaðar fyrir árin 1992-1994 voru kr. 436-452 millj. Í fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 1994 er hugbúnaðargerð áætluð kr. 103 millj. af skýrsluvélaakostnaðinum.

Í bréfi SÍH segir að aldrei hafi verið gerð tilraun til þess af hálfu hins opinbera að bjóða út þessi verkefni, þrátt fyrir t.d. ríkisstjórnarsamþykktir um útboð vegna verkefna yfir fimm milljónir króna.

Það er meðal annars með hliðsjón af ofangreindu, sem SÍH "*hafa verið að knýja á um fjárhagslegan aðskilnað hugbúnaðargerðar frá rekstri upplýsingakerfa*" hjá SKÝRR.

## II.

### Athugun Samkeppnisstofnunar

#### 1.

Í þeim gögnum, sem SÍH lagði fram með erindi sínu kemur ekki fram að SKÝRR hafi brotið gegn markmiðum eða einstökum ákvæðum samkeppnislaga. Samkeppnisstofnun taldi þó ástæðu til þess að kanna málið frekar m.a. með viðtölum við fulltrúa SKÝRR og að kalla eftir samþykktum fyrirtækisins og ársskýrslum.

#### 2.

Í erindi SÍH er getið um lága taxa SKÝRR. Samkvæmt upplýsingum frá SKÝRR var útseld tímavinna fyrirtækisins við hugbúnaðargerð í maí 1994, kr. 2.877. Samkvæmt upplýsingum SÍH eru taxtar félagsmanna þeirra á bilinu kr. 2.800 til kr. 4000. Þess má geta að Samkeppnisstofnun greiddi á árinu 1993 kr. 2.950 fyrir hugbúnaðarvinnu frá fyrirtæki utan SÍH og kr. 3.300 frá fyrirtæki innan SÍH. Allir taxtar eru án virðisaukaskatts.

#### 3.

Meðal þeirra gagna, sem SÍH sendi með erindi sínu voru bréfaskipti vegna atvinnuleysisráningar- og vinnumiðlunarkerfisins ALSAM-2. Kæra barst Samkeppnisstofnun í janúar 1994 frá verk- og kerfisfræðistofunni Spor h.f., Keflavík vegna þessa máls. Er hún í athugun og verður ekki fjallað um það mál hér.

#### 4.

Skýrsluvélar ríkisins og Reykjavíkurborgar voru formlega stofnaðar með samstarfssamningi milli Hagstofu Íslands f.h. ríkisins og Rafmagnsveitu Reykjavíkur f.h. Reykjavíkurborgar árið 1952. Þessi samningur var óbreyttur til ársins 1962 en þá gerðu fjármálaráðherra f.h. ríkisstjórnarinnar og borgarstjórinn í Reykjavík f.h. Reykjavíkurborgar með sér sameignarsamning um fyrirtækið. Eignarhlutföll eru þannig að ríkið á 50%, Rafmagnsveita Reykjavíkur 25% og Reykjavíkurborg 25%. Þessi samningur er nú í endurskoðun.

Í 1. grein sameignarsamningsins frá árinu 1962 segir að fyrirtækið sé starfrækt "*til hagnýtingar hraðvirkra bókhalds- og skýrsluvéla með gatspjaldakerfi, eða öðru, ef aðilar telja ástæðu til.*"

Í ársskýrslu SKÝRR fyrir árið 1991 segir að nú sé hið skilgreinda hlutverk SKÝRR að framleiða, þróa og reka upplýsingakerfi fyrir eigendur sína.

Í 7. grein sameignarsamningsins segir, að stjórnin ákveði eftir tillögum forstjóra gjaldskrá fyrir þá þjónustu, sem fyrirtækið veitir og að allir opinberir aðilar, sem skipta við fyrirtækið skuli sæta sömu kjörum.

Í 9. gr. segir: "*Tekjuafgangur af rekstri fyrirtækisins leggst við höfuðstól þess. Tekjuhalli greiðist eftir ákvörðun stjórnarinnar, annaðhvort af höfuðstól eða með hækkun gjalda, sem kemur niður á samningsaðilum í hlutfalli við hagnýtingu á vegum hvors fyrir sig.*"

Í ávarpi stjórnarformanns í ársskýrslu 1991 segir "*verðlagning á þjónustu stofnunarinnar grundvallast á því að bera uppi kostnað við starfsemi hennar.*"

Í 13. grein sameignarsamningsins segir að stjórn fyrirtækisins geti ákveðið "*að einkaaðilum skuli veitt þjónusta hjá fyrirtækinu, ef hagnýtingartími er fyrir hendi, og getur stjórnin þá látið greiða hærra verð fyrir en opinberir aðilar greiða, samkvæmt sérstakri gjaldskrá.*"

## 5.

Eftirfarandi upplýsingar komu fram munnlega á fundi Samkeppnisstofnunar 5. maí s.l. með fulltrúum SKÝRR:

- Fyrirtækinu er skipt í þrjú svið: Stjórnunarsvið, þjónustusvið og ráðgjafar- og hugbúnaðarsvið. Einstök rekstrarsvið eru ekki gerð upp sérstaklega, en þess er gætt að rekstrareiningar skili eðlilegri framlegð til sameiginlegs kostnaðar.
- Öll vinna er seld samkvæmt tímavinnu, tilboðum eða þjónustusamningum.
- Viðskipti við eigendur fyrirtækisins eru 95% af starfseminni, 5% eru viðskipti við aðra t.d. tryggingafélög.
- SKÝRR, sem eru opinbert fyrirtæki, greiða hvorki tekjuskatt né eignaskatt.
- Allar stærðir af tölum geta tengst SKÝRR og telja fulltrúar SKÝRR að fyrirtækið sé í samkeppni við einkarekin fyrirtæki og einnig tölvudeildir fyrirtækja og stofnana.
- Sérstaða SKÝRR: Verkefnaþekking, reynsla starfsmanna.  
Vélastyrkur, stærri vélar. (Aðeins Reiknistofa bankanna er með sambærilegar vélar) .  
Öryggi.

- Fulltrúar SKÝRR telja að verðlagning fyrirtækisins á útseldri hugbúnaðarvinnu sé eðlileg og benda á að fyrirtækið veiti ekki afslátt frá töxtum. Hins vegar benda þeir á að t.d. krefjist fjármálaráðuneytið þess, að fá 25% afslátt ef samið er um kaup á meira en 40 klst. vinnu hjá sjálfstætt starfandi sérfræðingum.
- Fulltrúar SKÝRR telja að fyrirtækið hafi ekki náð betri árangri heldur en hugbúnaðarfyrirtækin við tilboðsgerð.
- Það er mat fulltrúa SKÝRR að markaðshlutdeild fyrirtækisins í hugbúnaðargerð sé u.þ.b. 20% af hugbúnaðarmarkaðnum. Hugbúnaðargerð er um 30% af heildarveltu SKÝRR.
- Ef fyrirtækið vinnur að stórum verkefnum kaupir það oft vinnu hjá undirverktökum, þ.e. öðrum hugbúnaðarfyrirtækjum.
- Starfsmenn eru 120-130.

## 6.

Tekjur SKÝRR af hugbúnaðargerð og hugbúnaðarþjónustu eru, að mati fulltrúa SKÝRR, um 30% af veltu fyrirtækisins. Velta SKÝRR var, skv. ársskýrslu 1992, kr. 737 millj. Tekjur af hugbúnaðarþjónustu voru því, skv. framansögðu, um kr. 220 millj. árið 1992.

Samkvæmt upplýsingum SÍH var meðaltal veltu 17 fyrirtækja innan SÍH árið 1992 kr. 54 millj.. Tvö fyrirtæki voru með yfir kr. 100 millj. veltu. Var stærra fyrirtækið með kr. 159 millj. veltu. Innifalið í veltutölum SÍH félaga er vörusala og útflutningstekjur.

SKÝRR er stærsta fyrirtækið á markaðnum í hugbúnaðargerð og jafnframt með stærri fyrirtækjum á landinu. Með rekstri upplýsingakerfa ríkis og borgar, sem eru alfarið í umsjá SKÝRR, eru fyrirtækinu tryggðir öruggir tekjustofnar.

Eigið fé SKÝRR var samkvæmt ársreikningi 1991 kr. 142.1 millj. Árið 1992 var eigið fé kr. 78.7 millj., þar af var stofnframlag kr. 33.0 millj. Hagnaður af reglulegri starfsemi var árið 1991 kr. 50.7 millj., tap var af reglulegri starfsemi 1992 kr. 59.0 millj. Eftirlaunaskuldbinding SKÝRR var færð á efnahagsreikning árið 1992 kr. 129.6 millj.

Samkvæmt rekstraryfirliti árið 1992 frá 17 fyrirtækjum innan SÍH var meðaltal eigin fjár fyrirtækjanna kr. 9.6 millj., þar af hlutafé kr. 5.5 millj. Samtals var eigið fé þessarra 17 fyrirtækja kr. 162.9 millj.

### III. Niðurstaða

Athugun samkeppnisyfirvalda hefur leitt í ljós að SKÝRR hafa sterka stöðu á þeim mörkuðum sem fyrirtækið starfar á. Þrátt fyrir að hlutdeild fyrirtækisins á hugbúnaðarmarkaðnum sé ekki nema um 20% hefur það þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni. Fyrirtækið hefur styrka fjárhagsstöðu í samanburði við þau fyrirtæki sem það á í samkeppni við og á auk þess fjársterka aðila að bakhjarli sem eru ríki og Reykjavíkurborg.

Mismunur á taxta SKÝRR og ýmissa annarra hugbúnaðarfyrirtækja fyrir útseldan tíma er óverulegur og ekkert liggur fyrir í gögnum málsins að SKÝRR hafi misbeitt aðstöðu sinni í sambandi við útboðsmál.

Sterk markaðsstaða fyrirtækisins er ekki brot á samkeppnislögum, misbeiting á markaðsstöðu fyrirtækis getur hins vegar brotið í bága við samkeppnislögin. Við athugun samkeppnisyfirvalda á kvörtun Samtaka íslenskra hugbúnaðarfyrirtækja á hendur Skýrsluvélum ríkisins og Reykjavíkurborgar hefur ekki komið fram að fyrirtækið misnoti markaðsstöðu sína á íslenska tölvumarkaðnum.

Skýrsluvélar ríkisins og Reykjavíkurborgar eru opinbert fyrirtæki sem rekið er með ótakmarkaðri ábyrgð eigenda. Greiðir fyrirtækið ekki tekju- og eignaskatt.

Skilgreint hlutverk SKÝRR er að framleiða, þróa og reka upplýsingakerfi fyrir eigendur sína. Annast fyrirtækið m.a. rekstur allra helstu gagnavinnslukerfa landsins fyrir þá. SKÝRR eru eina fyrirtækið í landinu, sem starfar í samkeppnisrekstri, og býr við nægilega öflugan tölvubúnað til að geta annast rekstur hinna stærstu gagnavinnslukerfa. Með þeim hætti eru fyrirtækinu tryggðir ákveðnir tekjustofnar.

Eigendur SKÝRR gera ekki aðrar arðsemiskröfur til fyrirtækisins heldur en að það standi undir kostnaði við starfsemina. Þeir taka jafnframt ótakmarkaða ábyrgð á hugsanlegum taprekstri fyrirtækisins.

Ekki er ágreiningur um að SKÝRR eru í samkeppnisrekstri. SKÝRR gera þjónustusamninga við stofnanir og fyrirtæki, annast hugbúnaðargerð og sölu á hugbúnaði í samkeppni við einkarekin hugbúnaðarfyrirtæki auk þess að sinna skilgreindu hlutverki sínu.

Það er mat samkeppnisráðs, með hliðsjón af því sem að framan greinir, að SKÝRR njóti opinberrar verndar í skjóli eignarforms, skattfrelsis og sérhæfðs rekstrar stærstu gagnavinnslukerfa landsins. Jafnframt er SKÝRR í samkeppni við önnur hugbúnaðarfyrtæki sem ekki njóta þeirrar verndar sem áður getur. Virðist fyrirtækið hafa í vaxandi mæli farið út fyrir skilgreint hlutverk sitt samkvæmt sameignarsamningi.

Samkeppnisráð telur, með vísan til d - liðar 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga, að taka beri til athugunar að stofnað verði sérstakt félag um þann hluta rekstrar SKÝRR sem er í samkeppnisumhverfi og félagið verði sjálfstæður lögaðili sem greiði skatta og skyldur eins og samkeppnisaðilar. Þótt ákvörðunarorð samkeppnisráðs sem hér fara á eftir feli ekki í sér ofangreint sjónarmið telur ráðið æskilegt að í framtíðinni verði að þessu stefnt.

#### IV. Ákvörðunarorð:

**"Til að taka af allan vafa um að samkeppnisrekstur Skýrsluvéla ríkisins og Reykjavíkurborgar sé ekki greiddur niður af verndaðri starfsemi fyrirtækisins mælir samkeppnisráð, með vísan til 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr. sömu laga, fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þeirrar starfsemi Skýrsluvéla ríkisins og Reykjavíkurborgar, sem lýtur að framleiðslu, þróun og rekstri upplýsingakerfa fyrir eigendur fyrirtækisins, frá annarri starfsemi þess sem er á samkeppnismarkaði."**