

Póstur og sími hf.

Greinargerð vegna fyrirspurnar
í tengslum við breytingu P&S í hlutafélag

Efnisyfirlit

INNGANGUR.....	7
BREYTINGAR Á STJÓRNSKIPULAGI	9
HLUTVERK STJÓRNAR OG FORSTJÓRA.....	11
STAÐA FYRIRTÆKISINS GAGNVART RÁÐHERRA OG ALÞINGI.....	13
KRÖFUR EIGENDA OG ANNARRA AÐILA GAGNVART FÉLAGINU	15
UPPLÝSINGAGJÖF TIL AÐILA UTAN FYRIRTÆKISINS	17
BREYTINGAR Á STARFSKJÖRUM	19
GJALDSKRÁRBREYTINGAR OG AFKOMA.....	21
HELSTU NIÐURSTÖÐUR	25

Með bréfi dags. 11. nóvember 1997 fór forsætisnefnd Alþingis þess á leit við Ríkisendurskoðun að stofnunin sendi greinargerð um málefni Pósts og síma hf., sbr. bréf formanns þingflokks Jafnaðarmanna til nefndarinnar. Í tilvitnuðu bréfi er m.a. farið fram á upplýsingar um helstu breytingar í rekstri og afkomu Pósts og síma hf. frá þeim tíma að því var breytt í hlutafélag. Þá var óskað eftir mati á nauðsyn gjaldskrárbreytinga með tilliti til arðsemi fyrirtækisins auk upplýsinga um starfskjör starfsmanna og yfirmanna.

Ríkisendurskoðun varð við beiðni forsætisnefndarinnar og fylgir hér á eftir umbeðin greinargerð. Stofnunin ákvað að athugunin tæki til ýmissa fleiri þátta en sérstaklega voru tilgreindir í umræddu bréfi, en þessir þættir snúa einkum að formbreytingu Póst- og símamálastofnunar í tvö hlutafélög og stjórnskipulegum málefnum hinna nýju fyrirtækja.

Inngangur

Ljóst er að umtalsverðar breytingar hafa átt sér stað í póst- og fjarskiptamálum hér á landi undanfarin misseri. Þessar breytingar snúa annars vegar að þeim lögum sem um greinina gilda og hins vegar að formbreytingu Póst- og símamálastofnunar í Póst og síma hf. um áramótin 1996/1997 og síðar í tvö hlutafélög, Landssíma Íslands hf. og Íslandspóst hf., um síðustu áramót.

Telja má að einkum þrír þættir séu ráðandi um framangreinda þróun. Í fyrsta lagi hníga viðhorf almennt í þá átt að færa rekstur opinberra stofnana og fyrirtækja nær því sem gerist og gengur á almennum markaði, væntanlega með það að markmiði að bæta stjórnunarlega uppbyggingu þeirra og auka arðsemi. Í öðru lagi hafa kröfur í þjóðfélaginu um þjónustustig fyrirtækja og samkeppni stóraukist. Í þriðja og síðasta lagi hafa Íslendingar gengist undir alþjóðlegar skuldbindingar, s.s. í tengslum við Evrópska efnahagssvæðið, sem ekki verður vikist undan að framfylgja.

Í athugasemdum með frumvarpi til laga um stofnun Pósts og síma hf. má lesa að nauðsynlegt hafi verið talið að gera Póst- og símamálastofnunina sem sjálfstæðasta til þess að auka samkeppnishæfni hennar í þeim þjónustugreinum sem hún annast. Þá er enn fremur nefnt að sjálfstætt atvinnufyrirtæki á þessu sviði geti veitt landsmönnum ódýrari og betri þjónustu en ella. Að lokum er þeirri skoðun lýst að hlutafélagsformið sé fastmótað og þrautreynt hér á landi þ.e. í þeirri löggjöf sem um það hefur verið sett sé vel skilgreind verkaskipting milli hluthafa- og aðalfunda, þ.e. eigenda annars vegar og stjórnar og framkvæmdastjórnar hins vegar. Af þessu má draga þá ályktun að stjórnunarlegir kostir við hlutafélagiformið hafi ekki síst ráðið afstöðu manna til formbreytingar Póst- og símamálastofnunar.

Í því sem hér fer á eftir verða rakin þau áhrif sem ætla má að breytt rekstrarform Póst- og símamálastofnunar hafi á hlutverk stjórnenda þess svo og á stöðu fyrirtækisins gagnvart eiganda sínum, þ.e. ríkinu.

Breytingar á stjórnskipulagi

Nokkrar breytingar voru gerðar á stjórnskipulagi Póst- og símamálastofnunarinnar við stofnun hins nýja hlutafélags Póst og síma hf. í byrjun árs 1997. Meginbreytingin fólst í því að fjarskiptasviði var skipt upp í tvö svið, „fjarskiptanet“ og „þjónustusvið fjarskipta“. Með þessu móti töldu stjórnendur fyrirtækisins auðveldara að viðhafa eðlilega kostnaðarskiptingu milli kerfisrekstursins annars vegar, sem útlit er fyrir að Landssíminn hf. muni einn annast, og ýmissar þjónustu sem boðin er um símkerfið, en þar er líklegt að fleiri aðilar muni hasla sér völl á komandi mánuðum og misserum. Áður hafði verið stofnað samkeppnissvið í fjarskiptum í kjölfar ábendinga samkeppnisyfirvalda, en undir það svið heyrði farsímabjónusta, gagnaflutningsþjónusta og notendabúnaður. Þá var stjórnskipulag gert skilvirkara með því að leggja niður umdæmisskrifstofur, sem áður voru sex talsins, og færa starfsemina undir einstök svið fyrirtækisins. Aðrar breytingar voru mun veigaminni og fólust aðallega í tilfærslu á verkefnum milli sviða.

Með stofnun Landssíma Íslands hf. voru skilin milli rekstrar-, þjónustu- og sölubáttar fjarskiptakerfisins skerpt enn frekar. Þannig var þjónustusvið fjarskipta brotið upp og stofnuð tvö ný svið utan um markaðs- og sölustarfsemi gagnvart hinum almenna neytanda. Þjónustusvið fjarskipta sinnir á hinn bóginn stærri aðilum eins og RÚV, breiðbandinu o.fl. Þá var samkeppnissvið fjarskipta lagt niður og verkefnum þess skipt á önnur svið.

Íslandspóstur hf. var eðli máls samkvæmt stofnað út frá póstsviði gamla hlutafélagsins, en einnig færðist hluti af fjármála- og rekstrarsviðum yfir. Í félaginu eru nú þrjú megin svið þ.e. fjármálasvið, markaðs- og sölusvið ásamt framkvæmdasviði.

Hlutverk stjórnar og forstjóra

Önnur breyting sem varð þegar fyrirtækinu var breytt í hlutafélag, fyrst Póst- og síma hf. og síðan Landssíma Íslands hf. og Íslandspóst hf., er að stjórn sem kjörin er á hluthafafundi (aðalfundi) fer með æðsta vald hjá fyrirtækinu. Áður bar póst- og símamálastjóri ábyrgð gagnvart ráðuneyti, en nú ber forstjóri ábyrgð gagnvart stjórn fyrirtækisins.

Stjórn Landssímans fer með æðsta vald í málefnum félagsins milli aðalfunda. Stjórnin er kjörin af ráðherra sem fer með yfirráð hlutabréfa ríkisins í félaginu. Hún kemur þannig fram sem fulltrúi eigandans.

Samkvæmt stofnsamþykkt félagsins er hlutverk stjórnar m.a. að ráða framkvæmdastjóra og hafa eftirlit með störfum hans. Þá segir einnig að stjórnin skuli hafa stöðugt og ítarlegt eftirlit með rekstri félagsins, setja gjaldskrá o.fl. Ekki er sérstaklega kveðið á um hlutverk stjórnar varðandi stefnumörkun o.þ.h. Þá hafa ekki verið settar formlegar vinnureglur um samskipti stjórnar og forstjóra heldur er gengið út frá því að ákveðin venja muni skapast þar um.

Telja verður að það sé meginverkefni stjórnar Landssímans að móta framtíðarstefnu fyrirtækisins og sjá til þess að markmið eigenda um arðsemi náist. Hins vegar sé ábyrgð á daglegum rekstri þess í höndum forstjóra sem stjórnin ræður. Æðstu stjórnendur fyrirtækisins virðast hafa sama skilning á hlutverki stjórnarinnar.

Rekstrar- og fjárfestingaráætlanir fyrirtækisins fyrir árið 1998 hafa verið til umfjöllunar innan stjórnarinnar. Afgreiðsla á þeim fellur augljóslega undir fyrrnefnt hlutverk stjórnarinnar. Ljóst er að þessar áætlanir hafa tekið stakkaskiptum frá þeim áætlunum sem áður voru lagðar fyrir ráðuneytið og fjárlaganefnd. Fram hefur komið í viðtölum við forsvarsmenn Landssímans að allar meiriháttar ákvarðanir sem fela í sér breytingu frá fjárhagsáætlun séu lagðar fyrir stjórnina og formaður stjórnar sé iðulega hafður með í ráðum varðandi minniháttar frávik. Þess má jafnframt geta að allar breytingar á gjaldskrá sem fela í sér stefnumarkandi ákvarðanir eru lagðar fyrir stjórn fyrirtækisins.

Stjórnin fjallar að sjálfsögðu einnig um ársreikninga og árshlutauppgjör. Að öðru leyti mótast það nokkuð af verkefnum hverju sinni hvaða upplýsingar eru lagðar fyrir stjórnina. Stjórn Landssímans fundar að jafnaði ekki sjaldnar en einu sinni í mánuði og oftast ef þurfa þykir.

Svo virðist sem verulegur hluti af tíma æðstu stjórnenda og stjórnar hafi farið í undirbúningsvinnu vegna formbreytingar Póst- og símamálastofnunarinnar. Fram hefur komið að það hafi leitt til þess að minni tími en ella hafi gefist til markvissrar stefnumótunar. Þetta hafi háð fyrirtækinu nú um nokkurt skeið.

Fljótt á litið virðist einnig sem að talsvert hafi skort á að stefna væri mótuð í málefnum fyrirtækisins til nógu langs tíma af hálfu eiganda þess, þ.e. ríkissjóðs. Þannig virðist ekki hafa verið fylgt sérstakri langtímaáætlun um breytingar á rekstrarformi og sölu á hlutabréfum í fyrirtækinu. Formleg breyting á rekstrarformi Póst- og símamálastofnunarinnar í eitt hlutafélag, Póst og síma hf., átti sér mjög stuttan framkvæmdatíma og aðeins nokkrum mánuðum eftir að þetta félag var stofnað um áramótin 1996/1997 er ákveðið að skipta félaginu upp í tvö ný hlutafélög, Landssíma Íslands hf. og Íslandspóst hf. sem tóku til starfa um síðustu áramót. Nú er strax farið að hugleiða hvort ekki sé rétt að selja hluti í öðru félaginu.

Í samtölum við ráðuneytið hefur komið fram að ávallt hafi staðið vilji til þess að skipta Póst- og símamálastofnuninni strax upp í tvö fyrirtæki. Frá þessu hafi hins vegar verið fallið þar sem það var talið taka of langan tíma. Engin tímaplön hafa verið gerð um sölu á eignarhlutum í Landssíma Íslands hf. Á hinn bóginn liggja fyrir ákveðnar hugmyndir í ráðuneytinu um hvernig heppilegast væri að standa að slíkri sölu. Ráðuneytismenn telja að einungis nokkra daga tæki að undirbúa frumvarp vegna þessa ef til kæmi.

Staða fyrirtækisins gagnvart ráðherra og Alþingi

Með því að samþykkja lög um breytingu á Póst- og símamálastofnuninni í hlutafélag var Alþingi að breyta réttarstöðu fyrirtækisins. Breytingin er allvíðtæk og tekur bæði til stjórnunarlegra þátta sem og miðlunar upplýsinga. Eftirleiðis hljóta ákvæði hlutafélagalaganna að gilda um réttindi og skyldur stjórnenda fyrirtækisins. Eigandi félagsins, í þessu tilfalli ríkissjóður, hefur hvorki meiri né minni rétt gagnvart því en kveðið er á um í hlutafélagalögum. Þessi skoðun er m.a. studd í greinargerð Stefáns Más Stefánssonar, lögfræðings, dags. 30. ágúst 1997 sem unnin var fyrir forsætisráðherra vegna umræðna á Alþingi um aðgang þingsins að upplýsingum um hlutafélög í eigu ríkisins. Bein afskipti ráðuneytisins af einstökum ákvörðunum er lúta að daglegum rekstri fyrirtækisins ættu að heyra sögunni til um leið og því var breytt í hlutafélag. Valdi sínu gagnvart fyrirtækinu getur eigandinn aðeins beitt á hluthafafundum.

Af ofangreindu er ljóst að upplýsingagjöf um málefni fyrirtækisins til ráðuneytis, Alþingis og annarra aðila verður allmiklu minni en var á meðan fyrirtækið var rekið sem ríkisstofnun. Í því sambandi verður um leið að hafa í huga að gera má ráð fyrir að Landssíminn muni framvegis eiga í vaxandi samkeppni á fjarskiptamarkaði og hlýtur þar af leiðandi að gera kröfu til þess að njóta viðlíka verndar um upplýsingaleynd og samkeppnisaðilar þess.

Fram hefur komið hjá forsvarsmönnum fyrirtækisins að eðlilegt væri að ráðuneytið hætti beinum afskiptum af rekstrinum. Benda þeir á að tilgangurinn með breytingunni í hlutafélag hafi einmitt verið að auka sjálfstæði fyrirtækisins og að losa það úr klafa regluverks sem gildir um ríkisstofnanir s.s. hvað varðar fjárlagaramma, launaákvarðanir o.fl.

Ráðuneytisstjóri samgönguráðuneytisins hefur lýst því yfir að hann telji að ráðuneytið eigi fyrst og fremst að gera arðsemiskröfur til fyrirtækisins með vísan til laga um fjárreiður ríkisins. Þá telur hann að ráðuneytið eigi ekki að koma að málefnum sem snerta stefnumörkun fyrirtækisins og þjónustustig. Þess í stað setji það reglur um lágmarksþjónustu sem gilda fyrir markaðinn í heild í samvinnu við Póst- og fjarskiptastofnun.

Kröfur eigenda og annarra aðila gagnvart félaginu

Að mati stjórnenda Landssímans ætti hlutverk eigandans nánast að einskorðast við að gera kröfu um ákveðna arðsemi af rekstrinum. Nái fyrirtækið að uppfylla þær kröfur sé ekki þörf á frekari aðgerðum eigenda. Markaðsráðandi staða fyrirtækisins gerir það svo aftur að verkum að samkeppnisyfirvöld hljóta að fylgjast grannt með fyrirtækinu.

Ljóst er að fyrirtæki á fjarskiptamarkaði sæta síauknu eftirliti. Þannig eru nú í reynd fimm aðilar sem sinna mismiklu eftirlits- eða aðhaldshlutverki þ.e. Samkeppnisstofnun, Póst- og fjarskiptastofnun, samgönguráðuneytið, Ríkisendurskoðun og að sjálfsögðu almenningur. Þá mótast starfsemi póst- og fjarskiptareksturs að verulegu leyti af ákvörðunum og tilskipunum Evrópusambandsins.

Staða Póst- og fjarskiptastofnunar er sérstaklega athyglisverð í ofangreindu sambandi. Stofnunin sameinar í raun stjórnarsýslu- og eftirlitshlutverk sem áður var sinnt í samgönguráðuneytinu, Póst- og símamálastofnun og í Fjarskiptaeftirliti ríkisins. Henni er falið mjög víðtækt hlutverk varðandi þjónustu og eftirlit í póst og fjarskiptamálum. Þannig ber stofnuninni að hafa náíð eftirlit með starfsemi aðila á þessum markaði, en það hlutverk nær ekki síður til fjárhagslegra en tæknilegra þátta. Þannig ber t.d. að tilkynna allar gjaldskrárbreytingar til Póst- og fjarskiptastofnunar og getur hún sett þak á gjaldskrár einstakra aðila ef svo ber undir. Þá ber stofnuninni m.a. að fylgjast með fjárhagslegri aðgreiningu í rekstri og markaðsráðandi stöðu einstakra aðila á póst- og fjarskiptamarkaðinum. Þetta hlutverk skarast að nokkru leyti við þá starfsemi sem fram fer hjá Samkeppnisstofnun.

Upplýsingagjöf til aðila utan fyrirtækisins

Aðgangur utanaðkomandi aðila, þ.m.t. ráðuneyta og Alþingis, að upplýsingum um rekstur Landssímans ber þess glögg merki að staða fyrirtækisins hefur breyst. Það sjónarmið er nú ráðandi hjá forsvarsmönnum fyrirtækisins að einungis beri að veita utanaðkomandi aðilum þær upplýsingar um reksturinn sem sambærileg fyrirtæki sem ekki eru í eigu ríkisins væru fús til þess að veita. Þar býr að baki sú skoðun að samkeppnisstaða fyrirtækisins kunni að bíða hnekki ef lykilupplýsingar komast í hendur keppinauta.

Eitt helsta markmiðið með breytingu fyrirtækisins í hlutafélag var að auka sjálfstæði þess. Breytingar til frjálsræðis á fjarskiptamarkaði hafa einnig leitt til þess að opinber afskipti hafa dregist saman eða koma fram í annarri mynd. Frá og með síðustu áramótum staðfestir þannig ráðherra ekki lengur neinar gjaldskrár um símaþjónustu. Á móti er fyrirtækjum sem starfa á fjarskiptamarkaði, og þá ekki síst fyrirtækjum með markaðsráðandi stöðu, skylt að hafa til hliðsjónar þær reglur settar hafa verið til þess að tryggja samkeppni á þessu sviði, s.s. um aðgang að þjónustu og verðlagningu hennar. Ráðherra hefur frá síðustu áramótum ekki lengur neitt stjórnvald gagnvart Landssímanum. Hins vegar fer hann eftir sem áður með forræði yfir hlutabréfaeign ríkisins í fyrirtækinu og getur haft úrslitaáhrif um alla ákvarðanatöku á hluthafafundum.

Við að breyta fyrirtækinu í hlutafélag varð þannig sú breyting að skylda fyrirtækisins til þess að veita ráðuneyti og Alþingi upplýsingar hefur minnkað til muna, en á móti má segja að mun ríkari kröfur séu núna gerðar um upplýsingagjöf til stjórnar fyrirtækisins og ýmissa eftirlitsaðila á sviði fjarskipta og samkeppnismála.

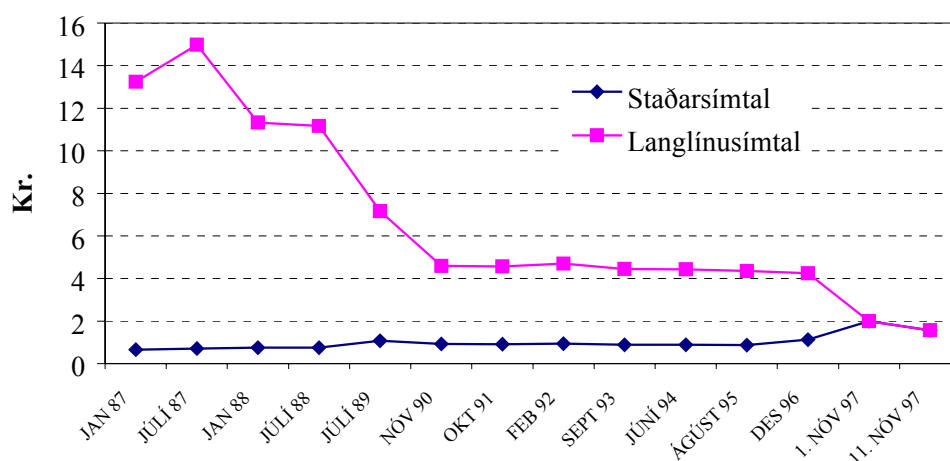
Breytingar á starfskjörum

Engar grundvallarbreytingar urðu á starfskjörum póst- og símamanna við hlutafélagavæðinguna. Á hinn bóginn voru gerðir fastlaunasamningar við ýmsa forstöðumenn og millistjórnendur fyrirtækisins, bæði háskólamenn og BSRB fólk. Framangreindir starfsmenn fá föst mánaðarlaun sem grundvallast á dagvinnu og yfirvinnu fyrir formbreytinguna. Á móti vinna þeir hæfilega yfirvinnu án endurgjalds þegar þurfa þykir. Gengið mun hafa verið út frá þeirri meginreglu að kjör þessara starfsmanna skertust ekki frá því sem áður var. Til viðbótar fengu æðstu yfirmenn stofnunarinnar bifreið til afnota.

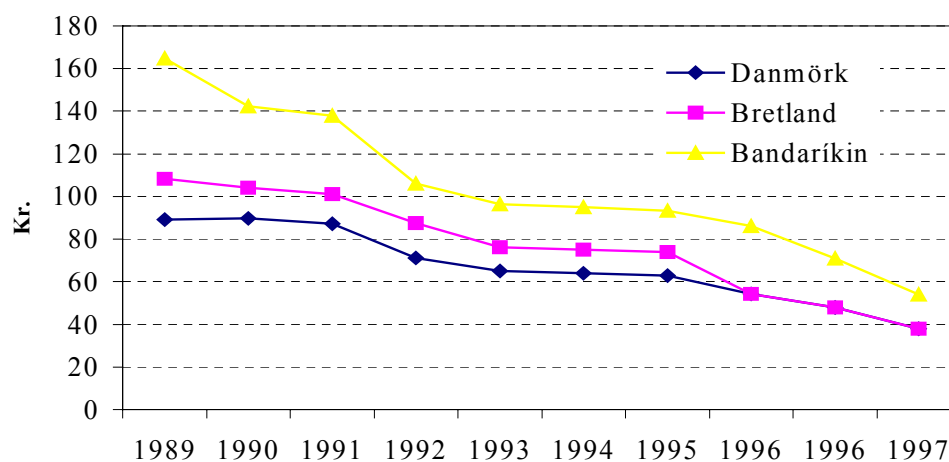
Gjaldskrárbreytingar og afkoma

Á undanförunum árum hafa orðið verulegar breytingar á gjaldskrá fyrir símaþjónustu eins og sjá má á meðfylgjandi myndum:

Mynd 1. Mínútuverð á símtölum innanlands á föstu verðlagi



Mynd 2. Mínútuverð á símtölum til útlanda á föstu verðlagi



Eins og sést á myndunum er um að ræða verð á einnar mínútu símtali á dagtaxta á föstu verðlagi. Frá árinu 1987 hefur mínútugjald fyrir símtöl til útlanda farið verulega lækkandi að raungildi eða um 57 – 67% í tilfelli þeirra landa sem tilgreind eru á myndinni. Þá hefur mínútugjald á langlínusamtali innanlands lækkað um rúm 88% m.v. síðustu gjaldskrárbreytingar. Á hinn bóginn hafa gjöld fyrir staðarsímtöl hækkað verulega eða um tæp 136%. Rétt er þó að taka fram að þessi hækkun er mun minni ef miðað er við þriggja mínútna símtal.

Veigamestu breytingarnar sem gerðar hafa verið á gjaldskrá símans voru framkvæmdar þann 1. nóvember 1997, en þær fólu í sér eftirfarandi:

1. Verð fyrir staðarsímtal var hækkað úr kr. 1,11 í kr. 1,99 hver mínúta að degi til eða um 79%.
2. Verð fyrir langlínusímtal var lækkað úr kr. 4,15 í kr. 1,99 hver mínúta að degi til eða um 52%.
3. Innifalin skref í ársfjórðungsgjaldi voru jöfnuð í 200 um land allt.
4. Verð fyrir símtöl til útlanda voru lækkuð um 22% að meðaltali.
5. Tekinn var upp helgartaxti á hátíðisdögum sem bera upp á mánudegi til föstudags.

Þessari gjaldskrá var síðan breytt aftur þann 11. nóvember eftir inngríp forsætisráðherra í málið. Breytingin fól í sér lækkun á gjaldskrá innanlandssímtala úr kr. 1,99 eins og ákveðið var 1. nóvember í kr. 1,56. Annað var óbreytt.

Forsaga framangreindra gjaldskrárbreytinga var sú að ný lög um fjarskipti voru samþykkt á Alþingi í desember 1996, sbr. lög nr. 143/1996. Þar segir orðrétt í 39. gr.:

„Notkunargjald fyrir talsímaþjónustu hjá hverjum rekstrarleyfishafa fyrir sig skal vera hið sama alls staðar á landinu eigi síðar en 1. júlí 1998 og skal þá innheimta sérstaks álags vegna langlínusamtala óheimil.“

Meðal yfirmanna Pósts og síma munu fyrstu hugmyndir hafa gengið í þá átt að jafna gjaldskrá staðar- og langlínusamtala í tveimur til þremur áföngum fram til 1. júlí 1998. Frá þessum hugmyndum hafi hins vegar verið horfið af þremur ástæðum:

1. Þótt gjaldskráin yrði jöfnuð í tveimur til þremur áföngum var hver breyting það veigamikil og tíminn lítill fram til 1. júlí 1998 að allt eins gott var talið að framkvæma þær í einu lagi.

2. Auk þess var talið æskilegt að gjaldskrárjöfnunin yrði yfirstaðin þegar samkeppni í almennri fjarskiptaþjónustu yrði að veruleika um áramótin 1997/8.
3. Ekki var talið heppilegt vegna „ímyndarsjónarmiða“ að gera þessa veigamiklu breytingu á gjaldskrá fyrir símtöl innanlands í nýju fyrirtæki, Landssíma Íslands hf., sem stofnað var um síðustu áramót.

Fyrirmæli löggjafans og væntanleg samkeppni í fjarskiptaþjónustu voru því meginástæður þess að ráðist var í viðtækar gjaldskrárbreytingar.

Ljóst er að í allri þeirri tillögugerð sem fram fór vegna framangreindra gjaldskrárbreytinga var gert ráð fyrir að auka tekjur af innanlandssímanum í kjölfar jöfnunar á gjaldskrá þeirra. Þannig var á fyrstu stigum málsins gert ráð fyrir að ná inn 467 milljónum króna á ári í viðbótartekjur af þessum rekstrarþætti eða sem svara til 25 – 27% tekjuaukningar á ári af innanlandssímanum. Á síðari stigum málsins var hins vegar dregið nokkuð úr hækkunum. Þannig var sú gjaldskrárjöfnun sem framkvæmd var þann 1. nóvember talin auka tekjurnar um 310 milljónir króna á ári eða um 18 - 19%. Sú breyting sem gerð var þann 11. nóvember olli því hins vegar að tekjur Landssímans af innanlandssímanum verða því sem næst óbreyttar þrátt fyrir gjaldskrárjöfnunina.

Aðrar gjaldskrárbreytingar sem eru ótengdar gjaldskrárjöfnun talsímans innanlands, en ákveðið var engu að síður að ráðast í, fólu í sér lækkun á tekjum að fjárhæð um 410 milljónir króna á ársgrundvelli m.v. núverandi símanotkun. Um 380 milljónir króna af þeirri fjárhæð er vegna lækkunar á gjaldskrá útlendasímtala og um 30 milljónir króna vegna upptöku helgartaxta á hátíðisdögum sem falla utan helga.

Á síðustu árum hefur afkoma og arðsemi Pósts og síma hf. verið með eftirfarandi hætti:

M.kr.	Hagnaður ¹	Arðgr. í ríkissjóð	Arðsemi eigin fjár ¹
1997 ²	2.685	595	23,2%
1996 ³	2.082	860	22,2%
1995	1.075	860	21,2%
1994	1.229	850	27,0%

¹ Leiðrétt hefur verið fyrir áhrifum lífeyrisskuldbindinga á afkomu og eigið fé.

² Hagnaður fyrir skatta.

³ Á árinu 1996 voru gerðar breytingar á lotun tekna. Nettó áhrif þessa nema um 600 milljónum króna til bættrar afkomu.

Þess ber að geta að til viðbótar arðgreiðslum vegna ársins 1997 greiðir fyrirtækið um 730 milljónir króna í tekju- og eignarskatta.

Ljóst er að arðsemi fyrirtækisins hefur verið mikil á síðastliðnum árum. Hagnaður nam rúmum milljarði króna bæði árin 1994 og 1995 og var arðsemi af eigin fé yfir 20% eins og fram kemur í töflunni. Á árinu 1996 nam hagnaður um 2,1 milljarði króna og á árinu 1997 jókst hann í 2,7 milljarða króna fyrir skatta.

Ákveðna fyrirvara ber þó að hafa við ofangreindar tölur. Þannig voru áfallnar lífeyrisskuldbindingar hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins vegna starfsmanna Pósts og síma færðar inn í reikninga fyrirtækisins í fyrsta sinn á árinu 1995. Í framangreindum tölum um arðsemi hefur verið leiðrétt fyrir áhrifum þessa. Þá má nefna að á árinu 1996 var gerð breyting á lotun símatekna sem jók hagnað um 600 milljónir króna nettó á því ári. Ekki er leiðrétt fyrir því í framangreindum arðsemistölum.

Fyrir liggur að afkoma fjarskiptahlutans stendur alfarið að baki þeim mikla arði sem átt hefur sér stað í fyrirtækinu á undanförunum árum. Afkoma pósthjónustunnar hefur jafnan verið neikvæð, en sem dæmi má nefna að á árinu 1996 greiddi fjarskiptahlutinn niður um 838 milljóna króna rekstrartap sem varð af pósthjónustunni skv. ársreikningi. Um mitt árið 1997 voru gerðar breytingar á gjaldskrá póstsins sem miðuðu að því að ná fram jafnvægi í afkomu þessa rekstrarþáttar. Það markmið hefur í grófum dráttum náðst. Þetta er aðal skýringin á þeim afkomubata sem varð í rekstri Pósts og síma hf. milli áranna 1996 og 1997.

Helstu niðurstöður

Breytingar í starfsumhverfi og á skipulagi

Ljóst er að starfsumhverfi í póst- og fjarskiptamálum hefur breyst mjög verulega á síðustu árum. Tæknibreytingar hafa verið hraðar í þessari grein, einkum þó fjarskiptum, og ný þjónusta hefur orðið til í tengslum við gagnaflutninga og ýmsa boðmiðlun. Á sama tíma hefur þróunin gengið í þá átt að afnema einokun og færa rekstur ríkisfyrirtækja sem stunda almenna sölu- eða þjónustustarfsemi í hendur einkaaðila. Þá hefur þátttaka Íslands í Evrópska efnahagssvæðinu gert margvíslegar kröfur um þjónustu og samkeppni sem ekki verður vikist undan að framfylgja. Sú formbreyting sem gerð var á Póst- og símamálastofnuninni voru líklega óhjákvæmilegar í ljósi framangreindrar þróunar. Það er athyglisvert að frumkvæði að þessari breytingu mun ekki síst hafa komið frá yfirstjórn stofnunarinnar sjálfar.

Meginmarkmiðið með formbreytingunni virðist hafa verið að auka sjálfstæði stofnunarinnar og færa hana frá þeirri miðstýrðu ákvarðanatöku sem ríkisstofnanir búa við á mörgum sviðum. Þá var talið að stofnunin gæti veitt landsmönnum ódýrari og betri þjónustu í væntanlegri samkeppni. Ljóst er að fyrirnefnda atriðið hefur náð fram að ganga í öllum meginatriðum. Tíminn einn mun hins vegar skera úr um hvort fyrirtækinu tekst að uppfylla síðarnefnda atriðið.

Með stofnun Pósts og síma hf. um áramótin 1996/1997 og síðar breytingu fyrirtækisins í tvö ný hlutafélög, Landssíma Íslands hf. og Íslandspóst hf., um síðustu áramót hafa orðið verulegar breytingar á skipulagi og stöðu fyrirtækisins. Meginbreytingin hvað fyrirnefnda þáttinn varðar felst í sundurgreiningu rekstrarins í fjarskiptahluta þar sem almenn samkeppnis-sjónarmið ráða nú ríkjum og pósthluta sem enn býr við einokun. Þá hafa orðið í Landssímanum umtalsverðar skipulagsbreytingar sem ganga í þá átt að aðskilja rekstur fjarskiptakerfisins frá ýmsum þjónustupáttum sem líklegt er að samkeppni muni verða í á komandi mánuðum og misserum. Hvað síðara atriðið varðar búa fyrirtækin nú við sömu leikreglur og almenn hlutafélög í landinu s.s. varðandi stjórnun og upplýsingagjöf.

Segja má að stjórnir fyrirtækjanna hafi nú tekið á sig ábyrgð og eftirlit með rekstri fyrirtækisins sem áður var að verulegu leyti í höndum samgönguráðuneytisins. Enn fremur er ljóst að mótun framtíðarstefnu fyrirtækjanna hvílir nú að verulegu leyti á stjórnunum ásamt forstjórum fyrirtækjanna. Ráðherra er nú fyrst og fremst í því hlutverki að gæta hagsmuna ríkissjóðs sem eigenda hlutabréfanna og tryggja að þau verðmæti sem bundin eru í fyrirtækjunum ávaxti sig með viðunandi hætti.

Telja verður að þrátt fyrir þær umtalsverðu breytingar sem þegar hafa verið gerðar sé mikið starf framundan við að móta framtíðarstefnu fyrirtækjanna og búa þau undir að mæta þeirri samkeppni sem væntanleg er á næstu misserum.

Upplýsingagjöf til eigenda

Aukið sjálfstæði og samkeppni í fjarskiptum gerir það að verkum að stjórnendur Landssímans hljóta að hafa úrslitaáhrif á það hvaða upplýsingar eru veittar um starfsemi fyrirtækisins umfram það sem kveðið er á um í lögum um hlutafélög. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að eftirlit með fyrirtækjum á fjarskiptamarkaði hefur verið eftl stórlega. Ber þar einkum að nefna stofnun Póst- og fjarskiptastofnunar sem bæði er falið að hafa eftirlit með rekstrarlegum sem og tæknilegum þáttum.

Launakjör

Breyting á fyrirtækjunum í hlutafélög hafa aukið svigrúm stjórnenda til ákvarðana á launakjörum. Engu að síður er ljóst að engar róttækar breytingar hafa verið gerðar að þessu leyti hvað sem síðar verður. Þó má geta þess að yfirvinna tiltekins hóps starfsmanna, einkum yfirmanna, var færð inn í föst laun. Á móti vinna þessir starfsmenn hæfilega yfirvinnu. Þá fengu æðstu yfirmenn bifreið til afnota.

Gjaldskrárbreytingar

Að mati Ríkisendurskoðunar má draga eftirfarandi meginályktanir af þeim upplýsingum sem stofnunin hefur aflað sér í tengslum við gjaldskrárbreytingar Pósts og síma hf. þann 1. og 11. nóvember 1997 og athugunum sem gerðar voru á grundvelli þeirra:

Ríkisendurskoðun telur að líta verði á þær breytingar sem ákveðið var að ráðast í sem tvær sjálfstæðar ákvarðanir. Í fyrra tilfellinu er um að ræða

ákvarðanir í tengslum við fyrirmæli löggjafans þess eðlis að notkunargjald fyrir talsímaþjónustu skuli vera það sama um allt land fyrir 1. júlí 1998 skv. nýjum fjarskiptalögum. Í annan stað var verið að bregðast við væntanlegri samkeppni í fjarskiptaþjónustu sem gerð var möguleg um síðustu áramót, þá einkum hvað varðar útlandasímtöl.

Sú gjaldskrárbreyting sem framkvæmd var þann 1. nóvember 1997 var talin skerða tekjur fyrirtækisins um samtals 100 milljónir króna á ári. Annars vegar voru gerðar breytingar á gjaldskrá vegna utanlandssímtala o.fl. sem þýddu að tekjur fyrirtækisins lækka um 410 milljónir króna á ári. Þessari tekjuskerðingu átti á hinn bóginn að ná til baka að stórum hluta með breytingum á gjaldskrá staðar- og langlínusamtala sem þýddu um 310 milljóna króna tekjuaukningu á ári.

Ofangreind áform náðu á hinn bóginn ekki fram að ganga þar sem ríkisstjórnin ákvað þann 11. nóvember að gjaldskráin miðaðist við lægra mínútugjald eða kr. 1,56 í stað 1,99 eins og ákveðið hafði verið þann 1. nóvember. Þetta hafði það í för með sér að afkoman af innanlandssímanum helst því sem næst óbreytt þrátt fyrir gjaldskrárjöfnun staðar- og langlínusímtala. Þar sem lækkunin á gjaldskrá vegna utanlandssímtala var látin halda sér var ljóst að fyrirtækið yrði fyrir um 380 milljóna króna tekjutapi á ári. Á það ber hins vegar að líta að miðað við þá magnaukningu sem að jafnaði hefur verið í símtölum til útlanda megi gera ráð fyrir að þetta tekjutap náist til baka á 2 – 3 árum að öllu óbreyttu.

Samkvæmt upplýsingum Pósts og síma var tilgangur þessara gjaldskrárbreytinga m.a. að jafna verulegt ósamræmi sem er í afkomu einstakra rekstrarþátta innan fyrirtækisins og færa verðlagningu þjónustunnar nær kostnaði. Þannig liggur fyrir að afkoma almenna símakerfisins innanlands er miklum mun lakari en afkoma útlanda- og farsímakerfisins. Í þeim gögnum sem stjórn fyrirtækisins hafði til hliðsjónar er hvergi að finna tölur eða útreikninga sem sýna fram á hversu mikið afkomumisræmi hér geti verið um að ræða. Að mati Ríkisendurskoðunar hefðu gjaldskrárákvarðanir fyrst og fremst átt að byggja á talnalegum forsendum um þessi atriði samhliða áætlunum um mögulega hagræðingu í rekstri almenna símakerfisins.

Þrátt fyrir þær breytingar sem gerðar voru í nóvember sl. liggur fyrir að verulegt ósamræmi er enn til staðar í afkomu einstakra rekstrarþátta Landssímans.

Afkoma Pósts og síma hf. hefur verið mjög góð undanfarin ár og hefur hagnaður fyrirtækisins aukist jafnt og þétt. Á síðasta ári nam hagnaður fyrir skatta um 2,7 milljörðum króna, en þann hagnað má alfarið rekja til fjarskiptahlutans. Ef tekið er tillit til skattgreiðslna nemur hagnaðurinn um 2,0 milljörðum króna. Samkvæmt því er arðsemi eiginfjár fyrirtækisins í kringum 17 - 23% eftir því hvernig á málið er litið. Þetta er mun betri afkoma en gerist og gengur hjá almennum fyrirtækjum í landinu og skýrist líklega að verulegum hluta af þeirri einokunarstöðu sem fyrirtækið bjó við alla tíð fram að síðustu áramótum.

Ljóst er að verulegar breytingar hafa orðið á gjaldskrá símans á undanförunum tíu árum. Þannig hefur mínútugjald vegna útlandasímtala lækkað um rúm 60% að meðaltali á föstu verðlagi. Þá hefur mínútugjald í langlínusímtölum lækkað um 88%. Á hinn bóginn hafa staðarsímtöl hækkað um 136% á föstu verðlagi.

Ríkisendurskoðun telur að við gjaldskrárbreytingarnar hefði þurft að liggja fyrir mat á verðteygni eftirspurnar í einstökum þjónustubáttum símans og áætlun um notkun á næstu misserum, s.s. með tilliti til þróunar í gagnaflutningum í gegnum notendalínur vegna Internetsins o.fl. Ljóst er að 79% hækkun á gjaldskrá staðarsímans eins og ákveðin var 1. nóvember hefur umtalsverð áhrif á almenna notkun símans, bæði fjölda og lengd símtala, en staðarsímtöl vega mun þyngra í tekjum almenna símkerfisins en langlínusímtöl.