



Íslandspóstur ohf.

Ríkisendurskoðun



Aðfararorð

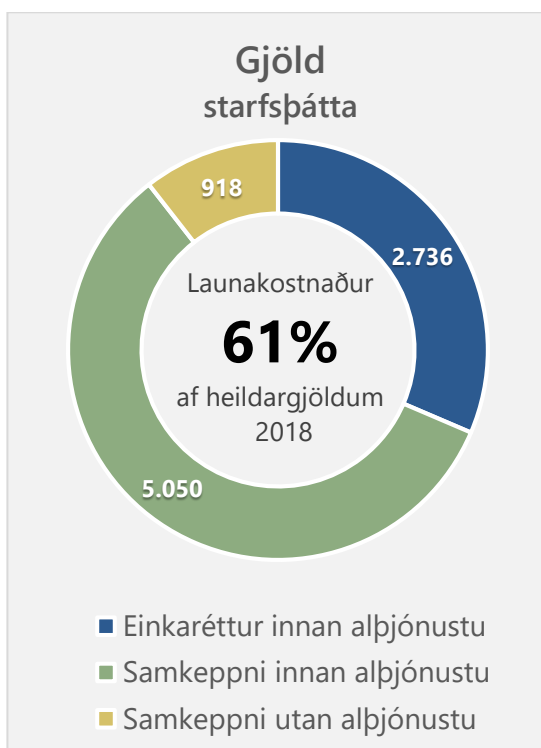
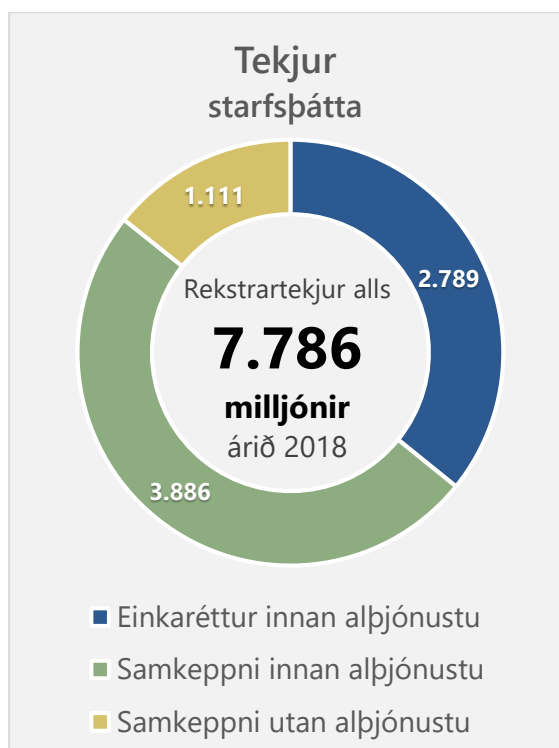
Þessi skýrsla er unnin að beiðni Alþingis og á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í inngangi skýrslunnar er gerð nánari grein fyrir forsendum og afmörkun úttektarinnar. Að öðru leyti er uppbygging skýrslunnar með þeim hætti að fyrst eru settar fram lykiltölur um starfsemi Íslandspóstis ohf. og þau lykilatriði sem úttekt ríkisendurskoðanda leiddi í ljós og veita ber sérstaka athygli. Því næst eru niðurstöður úttektarinnar settar fram ásamt tillögum til úrbóta áður en meginmál skýrslunnar er sett fram.

Efnisyfirlit

| | |
|--|-----------|
| Lykiltölur úr rekstri..... | 5 |
| Ríkisendurskoðandi vekur sérstaka athygli á eftirfarandi:..... | 8 |
| Helstu niðurstöður og svör til fjárlaganefndar | 9 |
| Tillögur til úrbóta | 12 |
| Umsagnir og viðbrögð | 13 |
| Viðbrögð Íslandspósts ohf..... | 13 |
| Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis | 16 |
| Viðbrögð samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis..... | 18 |
| Inngangur..... | 19 |
| 1 Hlutverk og starfsemi..... | 21 |
| 1.1 Hlutverk félagsins og starfspáttaskipting..... | 21 |
| 1.2 Alþjónusta..... | 23 |
| 1.3 Alþjóðasamningur um endastöðvagjöld og tap af erlendum sendingum | 23 |
| 1.4 Sameiginlegar áskoranir erlendra pósfyrirtækja..... | 25 |
| 1.5 Magn póstsendinga | 25 |
| 1.6 Mannafli..... | 30 |
| 1.7 Starfsstöðvar og dreifileiðir | 32 |
| 2 Rekstur og fjárhagsstaða..... | 34 |
| 2.1 Rekstrarafkoma og arðsemi eigin fjár..... | 34 |
| 2.2 Rekstraráætlanir..... | 36 |
| 2.3 Fjárfestingar..... | 38 |
| 2.4 Umsýslugjald vegna tollmeðferðar..... | 40 |
| 3 Starfspáttaskipting og samkeppnismál..... | 41 |
| 3.1 Aðgreining samkeppnisrekstrar og einkaréttar | 41 |
| 3.2 Afkoma einstakra starfspátta | 42 |
| 3.3 Eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar | 43 |
| 3.4 Kvartanir samkeppnisaðila og viðbrögð Samkeppniseftirlitsins..... | 46 |
| 4 Aðgerðir stjórnenda og eiganda | 49 |
| 4.1 Aðgerðir til að mæta greiðsluvanda á árinu 2018 | 49 |
| 4.2 Hagræðingaraðgerðir | 51 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.3 | Breytingar á gjaldskrá..... | 53 |
| 4.4 | Viðbótargjald á erlendar sendingar..... | 54 |
| 4.5 | Breytingar á þjónustu Íslandspóstshf. | 54 |
| 4.6 | Afnám einkaréttar | 55 |
| 5 | Framtíðarsýn og stefnumótun | 56 |
| 5.1 | Eigandastefna og störf stjórnar..... | 56 |
| 5.2 | Stefnumótun | 58 |
| 5.3 | Hugmyndir um gerð þjónustusamnings | 59 |
| 5.4 | Framtíðarsýn stjórnenda og eiganda..... | 59 |
| | Töfluviðauki | 61 |
| | Viðauki: Svör við spurningum fjárlaganefndar | 64 |

Lykiltölur úr rekstri



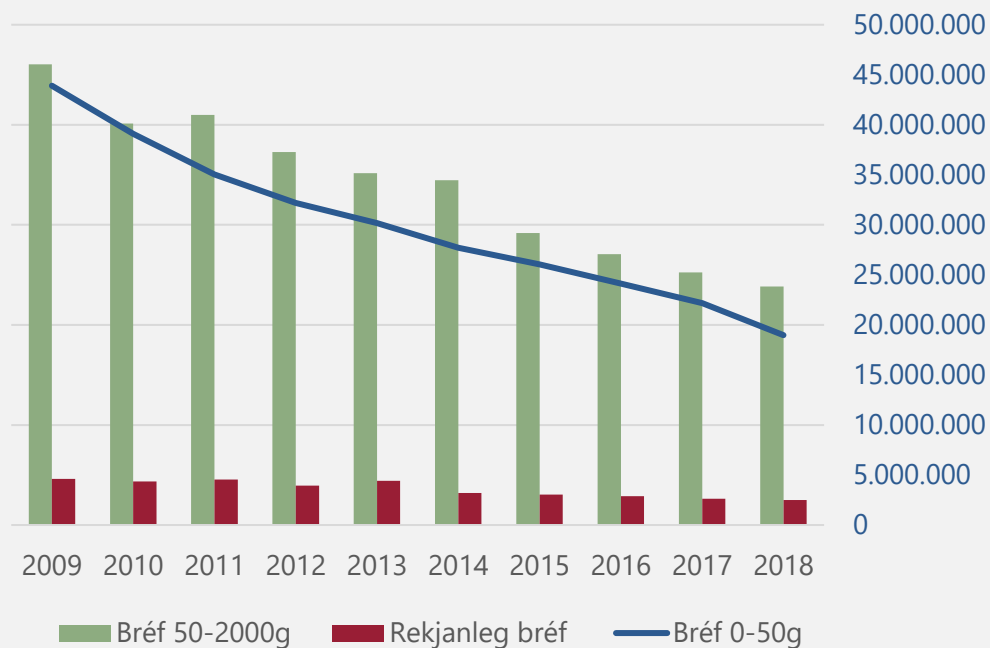
Rekstrarafkoma (milljónir króna)



Fjöldi bréfa innanlands

Önnur bréf

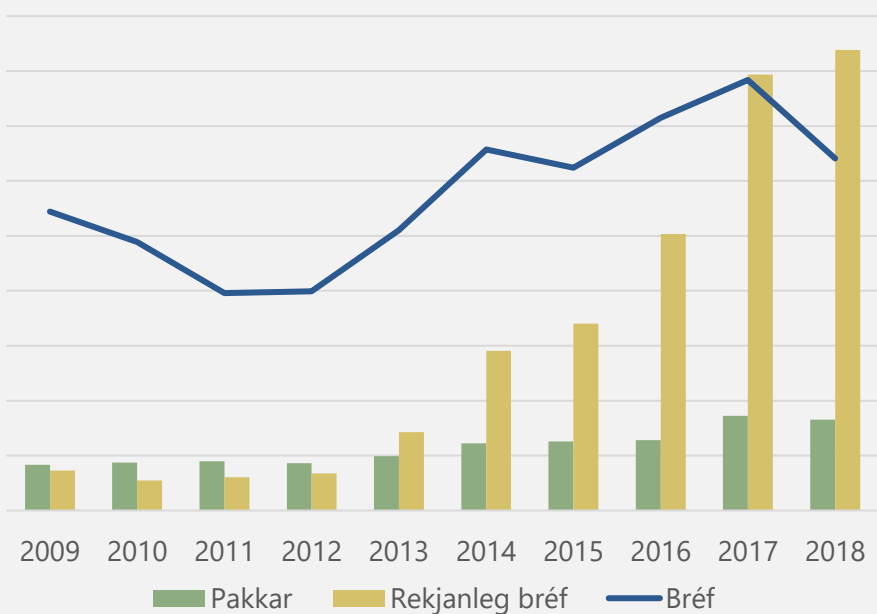
Bréf 0-50 g



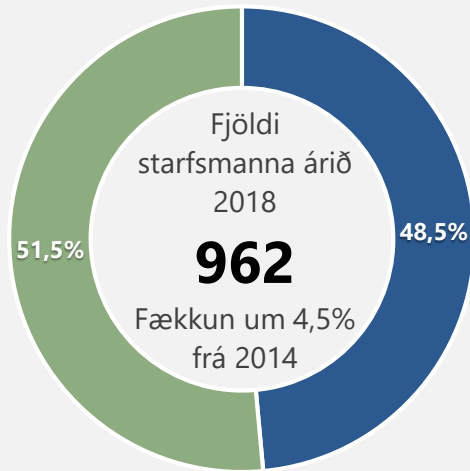
Fjöldi bréfa og pakka frá útlöndum

Rekjanleg bréf og pakkar

Bréf

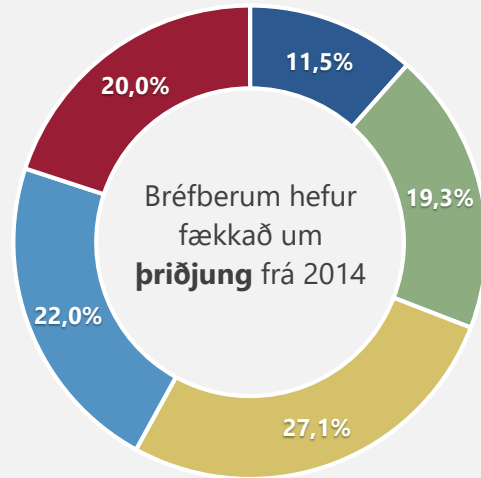


Starfsfólk eftir kyni



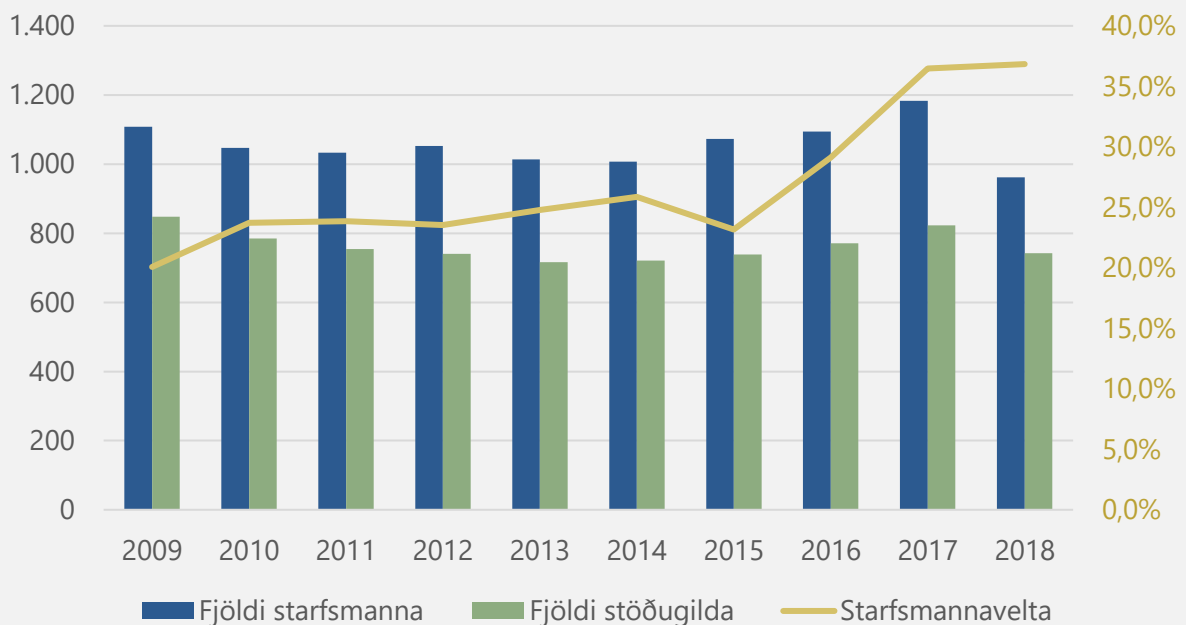
■ Karlur ■ Konur

Starfsfólk eftir starfsstöðvum



■ Skrifstofa ■ Póstmiðstöð
■ Dreifing ■ Pósthús
■ Útkeyrsla

Starfsfólk Íslandspósts



Ríkisendurskoðandi vekur sérstaka athygli á eftirfarandi:

Rekstrarvandi

Til að bregðast við rekstrarvanda félagsins á árinu 2018 var gjaldskrá í einkarétti hækkuð og samþykkt heimild til að leggja á viðbótargjald á erlendar sendingar. Útlit er fyrir að þessar aðgerðir, sem komu til framkvæmda á árinu 2019, muni bæta fjárhagsstöðu félagsins í bráð en undirliggjandi rekstrarvandi er enn þá til staðar og óvissa ríkir um áhrif boðaðs afnáms einkaréttar á rekstur félagsins.

Mannauðsmál

Árið 2018 voru 743 stöðugildi hjá Íslandspósti ohf. og var starfsmannavelta um 37%. Félagið þarf að tryggja að fjöldi og samsetning mannaúts hjá félaginu haldist í hendur við breytingar á starfseminni. Fjöldi stöðugilda hjá Íslandspósti ohf. hefur almennt ekki þróast í takt við síminnkandi umsvif í kjarnastarfsemi félagsins ef litið er til síðustu 10 ára.

Vert er að hafa í huga

Alþjóðasamningar eru einn helsti áhrifaþáttur á starfsemi póstpjónustu. Frumvarp til nýrra heildarlaga um póstpjónustu tekur mið af breytingum á reglum Evrópusambandsins um starfsemina. Þær lúta m.a. að afnámi einkaréttar ríkja á þessu sviði og verður einkaréttur félagsins þannig afnuminn verði frumvarpið samþykkt.

Helstu niðurstöður og svör til fjárlaganefndar

Rekstrargrundvöllur

Íslandspóstur ohf. hefur átt við fjárhagserfiðleika að stríða. Fjárhagsvandi á árinu 2018 leiddi til þess að félagið stefndi í greiðsluvanda þegar viðskiptabanki þess lokaði fyrir frekari lánveitingar. Á undanförunum árum hefur rekstrargrundvöllur af kjarnastarfsemi félagsins veikst og reynst nauðsynlegt að grípa til ráðstafana þar að lútandi.

Fjárhagsvandi Íslandspósts ohf. stafar m.a. af því að dreifing pakkasendinga frá útlöndum hefur reynst félaginu kostnaðarsöm og samdátur í bréfsendingum hefur ekki fengist að fullu bættur með hækkun á gjaldskrá. Ásamt því voru heildarfjárfestingar félagsins á árinu 2018 of miklar miðað við greiðslugetu þess.

Breytt rekstrarumhverfi

Samdráttur í bréfsendingum innan einkaréttar á árinu 2018 var 14,4% miðað við árið á undan sem þýddi um 400 m.kr. tekjutap miðað við áætlanir. Flest bendir til þess að bréfsendingum eigi enn eftir að fækka. Á undanförunum árum hefur hækkun á gjaldskrá náð að vega upp fækkun bréfsendinga en þetta er ekki leið sem Íslandspóstur ohf. getur treyst á til lengdar til að viðhalda tekjum. Fjárfestingar í dóttur- og hlutdeildarfélögum hafa svo ekki skilað félaginu þeirri samlegð og arði sem að var stefnt.

Umfang pakkasendinga erlendis frá hefur vaxið mjög á síðustu árum. Það hefur þó ekki skilað Íslandspósti ohf. viðunandi tekjuauka þar sem burðargjöld sendinga hafa verið ákvörðuð með alþjóðasamningum á vegum Alþjóðapóstsambandsins (UPU) og hafa þau ekki staðið undir kostnaði Íslandspósts við dreifingu slíkra sendinga. Til að bregðast við þessu hefur Alþingi samþykkt breytingu á lögum um pósthjónustu sem heimilar Íslandspósti ohf. að leggja viðbótargjald á erlendar pósthjónustu.

Rekstrarhagræðing og aðlögun að nútímaþjónustu

Ríkisendurskoðandi telur að félagið mætti ganga lengra í hagræðingu í starfsemi sinni, s.s. með því að sameina betur dreifikerfi bréfa og pakka í þéttbýli í stað þess að reka þar tvöfalt dreifikerfi. Þá mætti einfalda afgreiðslu á pósthúsum með því að viðskiptavinir afgreiði sig í meira mæli sjálfir með að greiða sendingar fyrir fram og fá þær afhentar með skjótari hætti.

Samkvæmni á milli eiganda, eftirlitsaðila og félagsins

Samkvæmt lögum um opinber fjármál er heimilt að setja sérstaka eigandastefnu fyrir einstök félög ef sérstaða þeirra kallar á ítarlegri stefnu. Þrátt fyrir sérstöðu starfsemi Íslandspósts ohf. hefur ekki verið sett sérstök stefna fyrir félagið heldur hefur almenn eigandastefna ríkisins frá

árinu 2012 verið lögð til grundvallar. Ríkisendurskoðandi telur núgildandi eigandastefnu ófullnægjandi og brýnt að móta sérstaka eigandastefnu fyrir Íslandspóst ohf. vegna síbreytilegra aðstæðna og sértækra áskorana í rekstrarumhverfi þess. Í þessu ljósi hefur ytra eftirlit með starfsemi félagsins mátt vera markvissara.

Athugun ríkisendurskoðanda bendir til að ákveðin óvissa hafi ríkt á milli samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og Póst- og fjarskiptastofnunar um hvernig eftirliti með fjárhagsstöðu póstrekenda hafi verið háttað á undanförunum árum. Ríkisendurskoðandi leggur áherslu á að bæði ráðuneyti og eftirlitsstofnanir verða að túlka eftirlitsheimildir og skyldur með sama hætti og að brýnt sé að allri óvissu í því sambandi verði eytt.

Skipan og staða stjórnar

Fjármála- og efnahagsráðuneyti fer með eignarhlut ríkisins í Íslandspósti ohf. og skipar stjórn félagsins. Engu að síður eiga samskipti stjórnar Íslandspósts ohf. við eigandann ekki formlegan vettvang. Forstjóri félagsins hefur leitt stefnumótun og rekstur félagsins en stjórnin hefur lítið frumkvæði haft að því að setja fram á stjórnarfundum dagskrárefni til umræðu og ákvörðunartöku fyrr en stjórnvöldum var gert kunnugt um greiðsluvanda félagsins í ágúst 2018. Samráð við stjórnvöld og frumkvæði stjórnar hefur aukist frá þeim tíma. Að mati ríkisendurskoðanda var ekki brugðist nægjanlega markvisst og hratt við þeim breyttu aðstæðum sem hafa verið í rekstrarumhverfi Íslandspósts ohf. fyrr en eftir að félagið lenti í fjárhagsvanda.

Viðbrögð við fjárhagsvanda

Íslandspóstur ohf. fékk í september 2018 lán, alls 500 m.kr. á 6,2% vöxtum til eins árs, frá ríkinu. Síðar var ákveðið að mögulegt væri að breyta láninu í hlutfé. Þessi ráðstöfun var ekki fyrir séð við gerð fjárlaga vegna ársins 2018 en var afgreidd í fjárukalögum vegna ársins. Í fjárlögum 2019 heimilaði Alþingi að endurlána mætti félaginu allt að 1,5 ma. kr. og að leggja félaginu til aukið eigið fé. Vaxtakjör lánsins tóku mið af vöxtum Seðlabanka Íslands að viðbættu áhættuálagi. Þar sem lánið var veitt á markaðskjörum og með fullnægjandi veðum í viðskiptakröfum var lítið svo á að í því fælist hvorki bein né óbein ríkisaðstoð sem væri til þess fallin að raska samkeppni. Fjármála- og efnahagsráðuneyti taldi ekki þörf á að leita eftir áliti Samkeppniseftirlitsins um hvort lánveitingin myndi skekkja samkeppnisstöðu á póstmarkaði. Ríkisendurskoðandi bendir á að það heyrir undir samkeppnisyfirvöld að leggja mat á hvort umrædd lánveiting hafi verið í samræmi við samkeppnislög.

Samkeppnismál

Samkeppniseftirlitið sinnir eftirliti með Íslandspósti ohf. á grundvelli samkeppnislaga nr. 44/2005. Í 14. gr. þeirra laga kemur fram að Samkeppniseftirlitinu skuli heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á milli þess hluta rekstrar opinbers fyrirtækis sem nýtur einkaleyfis og þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Þess skuli gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur einkaleyfis.

Til að uppfylla ákvæði reglugerðar nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekenda skiptist starfsemi Íslandspóstshöfundar ehf. í þrjú starfsþætti: einkarétt, samkeppni innan alþjónustu og samkeppni utan alþjónustu. Sá hluti alþjónustunnar sem ekki stendur undir sér eða hægt er að reka á viðskiptalegum forsendum telst vera alþjónustubyrði. Hagnaði af einkarétti hefur verið ráðstafað til að mæta alþjónustubyrði utan einkaréttar og er sú ráðstöfun byggð á lögum nr. 19/2002 um pósthjónustu. Sendendur bréfpóstshöfundar hafa þannig í reynd greitt niður aðra alþjónustu Íslandspóstshöfundar ehf. utan einkaréttar sem ekki stendur undir sér.

Aðgreining starfsþátta Íslandspóstshöfundar ehf. hefur komið til kasta samkeppnisyfivalda. Í sátt sem Samkeppniseftirlitið gerði við Íslandspóst ehf. árið 2017 um aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmárkaði voru lagðar kvaðir á félagið. Í sáttinni fólst m.a. að skipuð var sérstök eftirlitsnefnd sem ætlað er að fylgjast með framkvæmd hennar og hafa eftirlit með því að Íslandspóstur ehf. efni þær skyldur sem á félagið er lagt skv. sáttinni.

Framtíðarhorfur

Hækkun burðargjalda bréfa og viðbótargjald vegna erlendra sendinga, sem hvoru tveggja kemur til framkvæmda á árinu 2019, munu rétta af rekstur Íslandspóstshöfundar ehf. a.m.k. um tíma. Miðað við núverandi og fyrirsjáanlegar rekstrarforsendur félagsins er það álit ríkisendurskoðanda að þessar aðgerðir dugi ekki til og því er ekki tryggt að félagið þurfi ekki á frekari fyrirgreiðslu að halda á næsta ári, hvort sem er í formi aukins hlutfjár, lánsfjár eða beinna fjárframlaga. Þá mun samkeppni á márkáði eftir boðað afnám einkaréttar einnig hafa áhrif á burðargjöld og takmarka möguleika á hækkun þeirra.

Íslandspóstur ehf. áætla rúmlega 200 m.kr. hagnað af rekstri ársins 2019 samanborett við nær 300 m.kr. tap ársins 2018. Tekið skal fram að rekstraráætlunin hefur ekki verið uppfærð eftir að samþykkt var heimild til að taka viðbótargjald vegna erlendra sendinga.

Eigið fé félagsins nam 2.237 m.kr. í árslok 2018. Márkáðsvirði félagsins hefur ekki verið metið.

Frumvarp til nýrra heildarlaga um pósthjónustu liggur nú fyrir Alþingi. Tildrög þess má rekja til breytinga á reglum Evrópusambandsins á sviði pósthjónustu sem m.a. lúta að því að opna póstmárkaðinn fyrir samkeppni með því að afnema einkarétt ríkja á sviði pósthjónustu. Ríkisendurskoðandi leggur áherslu á að fyrirhugaðar breytingar krefjast þess að fyrir liggi skýr stefna um hvernig stjórnvöld hyggjast áfram tryggja pósthjónustu í landinu og þá sérstaklega alþjónustu sem ekki er talin standa undir sér á viðskiptalegum forsendum. Í því sambandi skal áréttað að brýnt er að móta sértæka eigandastefnu fyrir Íslandspóst ehf. og taka til athugunar hvort fela eigi öðrum en félaginu að sinna einum eða fleiri starfsþáttum þess.

Tillögur til úrbóta

1

Tryggja þarf rekstrargrundvöll Íslandspóstshf. til lengri tíma

Brýnt er að stjórnvöld bregðist við og tryggi rekstrargrundvöll innlendrar pósthjónustu í því breytilega umhverfi sem starfsgreinin býr við. Í þessu sambandi bendir ríkisendurskoðandi á þann möguleika í frumvarpi til nýrra heildarlaga um pósthjónustu að gera þjónustusamning við alþjónustuskýlda aðila. Með fyrirhuguðu afnámi einkaréttar á hluta pósthjónustu er mikilvægt að stjórnvöld stuðli að fyrirsjáanlegu starfsumhverfi þeirra aðila sem starfa á þessu sviði, nú Íslandspóstshf.

2

Móta þarf sérstaka eigandastefnu fyrir Íslandspóstshf.

Mikilvægt er að stjórnvöld ráðist í mótun sérstakrar eigandastefnu fyrir Íslandspóstshf. vegna síbreytilegra aðstæðna og sértækra áskorana í rekstrarumhverfi félagsins. Ríkisendurskoðandi telur ófullnægjandi að styðjast við almenna eigandastefnu ríkisins heldur þarf hún að vera sérstök eigi félagið á annað borð að vera áfram starfandi í opinberri eigu.

3

Efla þarf eftirlit

Ríkisendurskoðandi leggur áherslu á að ráðuneyti og eftirlitsstofanir túlki eftirlitsheimildir og -skyldur sínar gagnvart Íslandspósthf. með sama hætti og gagnkvæmur skilningur sé á hlutverki hvers og eins. Mikilvægt er að allir eftirlitsaðilar stundi forvirkt eftirlit út frá sameiginlegri heildarsýn.

4

Ráðast þarf í frekari hagræðingaraðgerðir

Að mati ríkisendurskoðanda er full ástæða til þess að ráðast í margvíslegar hagræðingaraðgerðir innan Íslandspóstshf., einkum hvað varðar að sameina enn frekar dreifikerfi bréfa og pakka í þéttbýli. Brýnt er að umfang starfsemi Íslandspóstshf. sé metin með hliðsjón af síbreytilegu rekstrarumhverfi og áframhaldandi aðlögun að nútímapósthjónustu.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð Íslandspósts ohf.

„1. Íslandspóstur tekur undir það að brýnt sé að tryggja rekstargrundvöll póstpjónustu. Þá er áréttað að við afnám einkaréttar, eins og fyrirhugað er með frumvarpi til nýrra póstlaga, er afar þýðingarmikið að fyrir liggi skýrar leikreglur um fyrirkomulag póstdreifingar. Liggja þarf fyrir hvernig stjórnvöld hyggjast tryggja póstpjónustu, sem flutningsaðilar hafa ekki forsendur til að sinna, hvernig verðlagningu þeirrar þjónustu verði háttáð og hvernig standa eigi undir kostnaði við að veita þjónustuna lögum samkvæmt. Þá er afar mikilvægt að þeim aðila sem sinnir alþjónustu verði fyrirfram tryggð greiðsla til að standa undir kostnaðarlegri byrði við þjónustuna, t.d. með gerð þjónustusamnings.

Rót rekstrarvanda Íslandspósts er sú að félagið hefur skyldu til að veita lögbundna þjónustu sem stendur ekki undir sér. Bréfum hefur fækkað sem leitt hefur til tekjumissis og dreifikerfi stækkað sem hefur leitt til kostnaðaraukningar. Tekjur nægja því ekki til að standa undir ófjármagnaðri byrði við að veita lögbundna þjónustu.

Stjórnendur Íslandspósts hafa saknað úrræða frá stjórnvöldum og eftirlitsaðilum sem miðað hefðu að því að aðlaga lög og reglugerðir að breyttu rekstrarumhverfi póstpjónustunnar. Undanfarin ár hefur Íslandspóstur ítrekað vakið athygli viðkomandi stjórnvalda og eftirlitsaðila á því að forsendur séu brostnar fyrir rekstri póstpjónustunnar og að fjárhagslegur grundvöllur til að halda uppi starfsemi í samræmi við rekstrarleyfi Íslandspósts væri ekki lengur fyrir hendi. Það hefur verið gert með sérstökum bréfum, m.a. til Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og forvera þess, tugir funda hafa verið haldnir að frumkvæði Íslandspósts með aðilum, s.s. fulltrúum ráðuneyta, Póst- og fjarskiptastofnunar og ríkisendurskoðanda, og í ársreikningum síðustu ára hefur verið fjallað sérstaklega um þessa stöðu bæði í skýrslu stjórnar og forstjóra og í skýringum sem eru óaðskiljanlegur hluti ársreiknings. Auk þess hefur forstjóri vakið sérstaka athygli á fyrirsjáanlegum og aðsteðjandi vanda póstpjónustunnar í ársskýrslum Íslandspósts allan síðastliðinn áratug. Meðal bréfa sem send hafa verið í þeim tilgangi að vekja athygli á stöðunni eru bréf til Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins eða forvera þess, dagsett 30. júní 2015, 7. júlí 2016 og 9. maí 2018 en þar er gerð grein fyrir brostum forsendum fyrir rekstri póstpjónustunnar og varað við því að við óbreyttar aðstæður geti komið til þess að félagið geti ekki sinnt alþjónustuskyldum. Þá hafa verið haldnir sérstakir hluthafafundir, t.d. í desember bæði árin 2014 og 2015 þar sem fjallað var um rekstrarskilyrði og fjárhagsáætlun Íslandspósts með tilliti til þess hvort réttlætanlegt væri að endurnýja rekstrarleyfi félagsins í ljósi þeirrar stöðu að til þess kynni að koma að félagið gæti ekki staðið undir kostnaði við alþjónustuskyldu við óbreyttar aðstæður.

Ennfremur er rétt að taka fram að einnig hafa verið unnar skýrslur um málið, t.d. greinargerð ráðgjafafyrirtækisins Expectus ehf. fyrir verkefnastjórn ríkisstjórnarinnar á árinu 2014 um rekstrarskilyrði Íslandspósts og skýrsla sem unnin var fyrir Íslandspóst af Copenhagen Economics og kom út í mars 2018: „[Report on USO net costs in Iceland](#)“. Af hálfu Íslandspósts

er þess vænst að efni skýrslunnar frá Copenhagen Economics geti komið að gagni við mótnu reglna um framtíðarskipan pósthjónustu á Íslandi, þar sem tillit væri tekið til kostnaðaráhrifa lögbundinnar þjónustu en í skýrslunni er fjallað um þær leiðir sem stjórnvöld hafa um að velja til að draga úr íþyngjandi áhrifum alþjónustuskyldu á pósthjónustu.

2. Stjórnendur Íslandspóstshafa frá stofnun félagsins unnið markvisst að því að móta féluginu ítarlega stefnu sem að jafnaði hefur spannað fimm ára tímabil, og hefur hún jafnan verið lögð til grundvallar við daglegan rekstur. Það kynni vissulega að draga úr ákveðinni óvissu ef fyrir lægi sérstök eigandastefna fyrir félagið sem unnt væri að taka mið af við framtíðarskipulag þess, stefnumótun og daglegan rekstur og þar sem hlutverk og ábyrgð eiganda væru skýrð.

3. Varðandi það að efla þurfi eftirlit og eyða óvissu um túlkun lagaákvæðis um heimildir Póst- og fjarskiptastofnunar til að hafa eftirlit með fjárhagsstöðu rekstrarleyfishafa í pósthjónustu þá telur Íslandspóstur að hugtakið „Risk of regulatory failure“ eigi sérstaklega við í þessu samhengi, en það fjallar m.a. um áhættuna af því að óskilvirkt regluverk leiði til óhagkvæmni. Íslandspóstur telur augljóst að það sé á ábyrgð yfirvalda að stuðla að skilvirkni regluverks og á ábyrgð eftirlitsaðila að hafa eftirlit með þeim vanköntum sem gildandi regluverk kann að leiða af sér. Um þetta er m.a. fjallað í skýrslum OFCOM: „Securing the Universal Postal Service“, dags. 27. mars 2012 og „Review of the Regulation of Royal Mail“, dags. 1. mars 2017, og í skýrslu Copenhagen Economics: „Report on USO net Costs in Iceland“, dags. 22. mars 2018.

4. Það er grundvallaratriði í rekstri að unnt sé að aðlaga framkvæmd og kostnað því að veita þjónustu í samræmi við eftirspurn á hverjum tíma. Forræði yfir afgerandi þáttum í rekstri Íslandspóstsh, s.s. um verðlagningu einkaréttarbréfa og ákvörðun um margþætta hagræðingu í rekstri í tengslum við breytingar á skyldubundinni þjónustu er ekki á höndum félagsins, heldur Alþingis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og Póst- og fjarskiptastofnunar. Mikilvægt er að hafa í huga að það myndi leiða til mikillar hagræðingar í rekstri Íslandspóstsh að draga úr þeirri þjónustu sem eingöngu er sinnt á grundvelli alþjónustuskyldunnar og ekki er unnt að veita á viðskiptalegum forsendum.

Íslandspóstur tekur undir það að möguleikar við samnýtingu dreifikerfa geta leitt til hagræðingar í vinnslu, dreifingu og afhendingu enda er sífellt leitað leiða til að samnýta dreifikerfi sem mest og magn er alltaf í töluverðum mæli flutt á milli dreifikerfa eftir því sem unnt er og hagkvæmt þykir. Varðandi endanlega sameiningu dreifikerfa bréfa og pakka þá er það niðurstaða félagsins að magn í bréfadreifikerfinu sé enn það mikið, eða um 60 þúsund bréf á dag, að ekki sé tímabært eða hagkvæmt að sameina það að fullu pakkadreifikerfi. Þá er rétt að hafa í huga að slík sameining dreifikerfa bréfa og pakka hefur að hluta verið reynd áður en skilaði þá ekki tilætluðum árangri. Með áframhaldandi fækkun bréfa má þó gera ráð fyrir því að innan nokkurra ára verði talið hagkvæmt að fækka afhendingarmöguleikum og sameina þessi kerfi, nema að aðrar lausnir komi til.

Rétt er og að hafa í huga að mikil hagræðing hefur náðst í bréfadreifikerfinu undanfarið með notkun rafhjóna en um 80% magns í þéttbýli er nú dreift með rafhjónum. Sú innleiðing er meðal fjölmargra annarra aðgerða sem fylgt hefur verið eftir undanfarin ár og leitt hafa til hagræðingar sem metin er á yfir tvo milljarða króna árlega. Má þar nefna innleiðingu á 14 Íslandspóstur ohf.

svokölluðu XY-dreifikerfi, fækkun dreifingardaga í dreifbýli og þéttbýli, sameiningu dreifingarstöðva á höfuðborgarsvæðinu, aukna vélvæðingu við flokkun, fækkun afgreiðslustaða og styttingu afgreiðslutíma, samninga við samstarfsaðila og verktaka, breytingar við skráningu sendinga, breytingar í húsnæðismálum þannig að hagræðing hefur náðst í vinnslu auk annarra liða.

Þau atriði til hagræðingar sem talin eru upp í þessum kafla eru meðal atriða sem undanfarin ár hafa komið til framkvæmda hjá félaginu og unnið er að eftir því sem hagkvæmt er talið og fjárfestingar og afkastageta í hugbúnaðarþróun leyfa. Íslandspóstur hefur í gegnum árin fylgst með og fengið upplýsingar um árangur annarra pósthyrirtækja, einkum á Norðurlöndum, varðandi breytingar á vinnslu og hagræðingaraðgerðir. Þeir liðir sem vel hafa gengið og eru taldir henta íslenskum aðstæðum hafa verið teknir upp en ekki síður hefur verið leitast við að læra af reynslu annarra pósthyrirtækja varðandi þau atriði sem síður hafa gengið. Á hinn bóginn blasir við að hagræðingaraðgerðir af þessu tagi duga ekki einar og sér hafi stjórnvöld í hyggju að halda uppi pósthjónustu sem ekki verður veitt á viðskiptalegum forsendum. Þar þarf að koma til breytingar á þjónustu eða samningur um greiðslu fyrir slíka þjónustu.“

Stjórn Íslandspósts:

„Sem viðbrögð við nokkuð breyttum skýrsludrögum Ríkisendurskoðunar um Íslandspósts, vill stjórn [Íslandspósts ohf.] benda á umfjöllun hennar og ákvarðanir er varða nokkur mikilvæg atriði sem fjallað er um í skýrslunni. Að öðru leyti er vísað til fyrri umsagnar. Stjórnin fagnar skýrslunni og telur hana muni nýtast bæði fyrirtækinu og eigandanum vel í þeim verkefnum sem framundan eru.

Í ljósi stöðu Íslandspósts og þeirra breytinga sem framundan eru innan fyrirtækisins og starfsumhverfi þess, gerði Stjórn ÍSP sérstaka bókun samhliða samþykkt fjárhagsáætlunar yfirstandandi árs 22. febrúar sl. : „Stjórn samþykkti fyrirbyggjandi fjárhagsáætlun fyrir árið 2019. Jafnframt samþykkti stjórn eftirfarandi bókun, sem formaður lagði fram: „Í ljósi erfiðrar stöðu fyrirtækisins og óvissu í starfsumhverfi er ljóst að endurskoða þarf áætlunina eftir því sem fram vindur. Framundan er sömuleiðis áframhaldandi vinna og aðgerðir til að bæta rekstrarhæfi félagsins og styrkja tekjugrunn Íslandspósts.“

Stjórn ÍSP hefur talið þörf á að yfirfara upplýsinga- og áætlanagerfi fyrirtækisins og uppfæra eins og þörf er, til að tryggja sem bestar stöðugreiningar, gagnaöflun og áætlanagerð. Í framhaldi af umræðu og bókun stjórnar frá 6. mars sl. undir 4. lið, Upplýsingakerfi, gagnaöflun og stöðugreiningar. „Málin rædd, einkum hvaða kerfi eru í boði og virkni þeirra.“ Hefur verið unnið að nauðsynlegum undirbúningi og yfirferð valkosta. Í framhaldi af því er ákvarðanna og innleiðingar viðeigandi breytinga að vænta fljótlega.

Leitað hefur verið til utanaðkomandi ráðgjafa varðandi margvíslega sérfræðiráðgjöf fyrir ÍSP. Nýverið vann Copenhagen Economis yfirgripsmikla greiningar skýrslu um starfsemi ÍSP, stöðu á pósthmarkaði valkostagreiningu og mat á alþjónustubyrði. Ráðgjafafyrirtækið Expectus vann að frumkvæði eiganda stjórnháttagreiningu með áherslu á áætlanagerð og leiðir í þeim efnum. Þá gerði stjórn ÍSP sérstaka samþykkt 6. mars sl. um að hún hefði frumkvæði að því að leita

utanaðkomandi ráðgjafar fyrir fyrirtækið varðandi rekstrarráðgjöf, greiningarvinnu, samskiptaáætlanir, tæknilausnir og útfærslu mismunandi sviðsmynda fyrir starfsemina sem nýtist stjórn og eigendum við ákvarðanatöku í því umbreytingarferli sem framundan er. Er hluti þeirrar vinnu þegar hafinn. Sjá 5. lið, Ráðgjöf greiningarvinnu og sviðsmyndir: „Rætt var um fyrirhugaða greiningarvinnu og mögulegar sviðsmyndir varðandi rekstrarfyrirkomulag ÍSP. Stjórn samþykkti að veita heimild til þess að leita frekari ráðgjafar vegna málefna Íslandspóst.“

Ríkisendurskoðun leggur til í skýrslunni að sérstök eigendastefna verði gerð fyrir Íslandspóst. Stjórn er sammála því og hefur það verið rætt á vettvangi stjórnar og einnig óskað eftir viðræðum við eiganda um fýsileika þess að slíkt verði gert.“

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

„Ráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar og áforma samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um að gerður verði þjónustusamningur á milli Íslandspóst ohf. og fagráðuneytisins um alþjónustuskyldur félagsins. Ráðuneytið leggur mikla áherslu á að markmiðin með gerð þjónustusamnings væru að á þeim vettvangi gætu aðilar með reglubundnum, vel skilgreindum og skilvirkum hætti náð saman um skilgreiningar á þörfinni fyrir viðkomandi þjónustu, alþjónustuhlutverki félagsins, og mati á þeirri alþjónustubyrði sem ríkið þyrfti að greiða fyrir, yfir viðeigandi samningstíma.

Varðandi ýmsar tillögur Ríkisendurskoðunar um leiðir til breytinga á rekstri félagsins telur ráðuneytið eðlilegt að félagið fari í gagngera endurskoðun á framtíðartækifærum og ógnum í markaðsumhverfi þess og vinni í framhaldinu með fagráðuneytinu, í gegnum þjónustusamning, og fulltrúa eiganda (FJR), eftir þörfum, að því að tryggja sjálfbæran rekstur þess til framtíðar með sem minnstum framlögum úr ríkissjóði. Ráðuneytið telur hins vegar ekki ástæðu til að meta einstakar tillögur Ríkisendurskoðunar hvað þetta varðar á þessum tímamarki.

Varðandi umfjöllun [...] um ábyrgðaskil stjórnar/stjórnenda og eiganda, þá vill ráðuneytið benda á að Íslandspóstur ohf. er hlutafélag og því bera stjórn/stjórnendur ábyrgð á starfsemi og rekstri félagsins gagnvart eiganda sínum. Þetta er skýrt sett fram í eigendastefnu ríkisins fyrir hlutafélög og sameignarfélög. Félaginu ber einnig að fara eftir þeim lögum sem um starfsemi þess gilda eins og önnur félög. Hins vegar hefur ráðuneytið unnið í góðri sátt með stjórn/stjórnendum félagsins að því að leysa lausafjórvara þess undanfarna mánuði og átt samtöl um mögulega framtíðarsýn fyrir það. Það samtal og samráð mun halda áfram. Einnig hefur ráðuneytið átt ágætt samstarf með fagráðuneytinu um málefni félagsins eftir því sem eðlilegt hefur þótt.

Varðandi svar við spurningu [...] sem varðar samskipti og samráð við eiganda, vill ráðuneytið benda á að við fá félög hafa verið eins mikil samskipti og samráð og við Íslandspóst frá 2012. Þar að auki hefur ráðuneytið látið gera tvær skýrslur um félagið á því tímabili, annars vegar 2014 um rekstrarvanda og mögulega framtíðarsýn og hins vegar 2018 um sjóðsstreymisgreiningu og áætlanakerfi félagsins (meðfylgjandi). Í tengslum við umfjöllun [...]

um samráð og fundi vill ráðuneytið benda á að það var að frumkvæði ráðuneytisins að fundur var haldinn með stjórn félagsins í ágúst til að ræða bráðavanda þess og leiðir til úrlausna. Í beinu framhaldi af því áttu ráðuneytið og fagráðuneytið fund þar sem farið var yfir stöðuna og þau mál sem vinna þyrfti að, auk þess sem fengin var ráðgjafi til að gera sjóðstreymisgreiningu fyrir félagið og skoðun á áætlanakerfi þess. Regluleg samskipti hafa átt sér stað milli ráðuneytanna, stjórnenda og stjórnar frá því í ágúst.

[...]

Varðandi umfjöllun á nokkrum stöðum um áhrif fjárfestinga á gjaldfærni félagsins, þá vill ráðuneytið benda á að fjárfestingar hafa bein áhrif á sjóðstreymi og að lán, sem félag hefur fjárhagslegan styrk til að taka, megi bæði nota til fjárfestinga og til reksturs. Því blasir við ef ekki hefði verið farið í fjárfestingar á sama tíma og metfækkun varð í bréfasendingum og aukning á tapi á pakkasendingum, þá hefði félagið líklega haft getu til að fá lán hjá banka til að styðja við bráðalausfjárvanda félagsins sem fram kom 2018. Hins vegar hefur ráðuneytið litlar forsendur til að meta það hvort félagið hefði átt að sjá þessa þróun fyrir og tímasetja fjárfestingar á annan hátt og áhrif þess á reksturinn. Í þessu samhengi bendir ráðuneytið einnig á að þrátt fyrir aðvaranir félagsins um að félagið þyrfti að fá bætur fyrir alþjónustubyrði, er það ekki fyrr en um áramótin 2018/19 sem félagið sækir formlega um bætur til jöfnunarsjóðs alþjónustu og þá afturvirkir fyrir árin 2013-17.

[...]

Í tengslum við umfjöllun [...] um stefnu og framtíðarsýn vill ráðuneytið benda á að varðandi ákvörðun um þjónustustig innan alþjónustu, verðlagningu hennar og mögulegar bætur fyrir alþjónustubyrði þurfa Íslandspóstur, póst- og fjarskiptastofnun og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið að ná saman um skilvirkt kerfi (lög, reglur og ekki síst ferlar og reikniverk) til að taka hraðar á þeim málum sem upp koma í markaðsumhverfi póstpjónustu. Er vonast til þess að með breyttum lögum og væntum þjónustusamningi verði komið á umhverfi sem taki á þeim markaðsumhverfisvanda sem Íslandspóstur starfar í. Það leysir hins vegar ekki stjórn og stjórnendur félagsins undan þeirri skyldu að setja félaginu stefnu, markmið og áætlanir, að einhverju leyti í samráði við eiganda, en allavega innan samþykktu félagsins, eigandastefnu og gildandi regluverks. Grunnvinna, þ.e. greiningar og sviðsmyndir sem eigandi getur tekið afstöðu til þurfa að koma frá þeim aðila sem best þekkir til rekstrarumhverfis félagsins og þeirra leiða sem best gætu nýst til lausna á vanda þess. Ítrekað hefur verið kallað eftir greiningum og jafnvel beðið um að fenginn yrði ráðgjafi til að vinna með félaginu að slíkum greiningum og stefnumótun sem ráðuneytið myndi hafa einhverja aðkomu að. Þá kemur skýrt fram í niðurstöðum Ríkisendurskoðunar að starfsemi félagsins sé að lang mestu leyti innan kjarnastarfsemi þess, þ.e. alþjónustu í póstpjónustu. Önnur starfsemi sé óveruleg og því sé reksturinn í góðu samræmi við áherslur eiganda hingað til.

Eftir útgáfu endanlegrar skýrslu hyggst ráðuneytið fara yfir helstu niðurstöður hennar með stjórn og forstjóra félagsins og ræða möguleika til að nýta tillögur að úrbótum eftir því sem efni og ástæða þykir til í þá endurskipulagningavinnu sem framundan er."

Viðbrögð samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis

„Á nokkrum stöðum í skýrslunni [...] er með beinum eða óbeinum hætti vísað til bréfaskrifta ráðuneytisins og Póst- og fjarskiptastofnunar. Fram kemur að ráðuneytið og stofnunin túlki eftirlitshlutverk stofnunarinnar á mismunandi vegu. Ráðuneytið bendir á að málinu er ekki lokið að hálfu ráðuneytisins og hefur ráðuneytið ekki myndað sér skoðun á því hvort það taki undir afstöðu Póst- og fjarskiptastofnunar varðandi eftirlitshlutverk sitt eða taki aðra afstöðu. Endanleg afstaða ráðuneytisins liggur því ekki fyrir.

[...]

Ráðuneytið vill vekja athygli yðar á því að þjónustusamningur komi aðeins til greina að mati ráðuneytisins, verði frumvarp til nýrra heildarlaga um pósthjónustu, 270. mál, að lögum.

[...]“

Inngangur

Fjárlaganefnd Alþingis óskaði þann 15. janúar 2019 eftir því að ríkisendurskoðandi gerði úttekt á tilteknum fjárhagslegum þáttum í starfsemi Íslandspósts ohf. Nánar tiltekið var óskað eftir því að kannað yrði

- hvort aðgreining samkeppnisrekstrar og einkaréttar hafi verið með fullnægjandi hætti,
- hver rót fjárhagsvanda félagsins sé að mati ríkisendurskoðanda og loks
- hver sé framtíðarsýn þess.

Tilfni þessarar beiðnar má rekja til þess að stjórn félagsins leitaði um mitt síðasta ár til fjármála- og efnahagaráðuneytis, sem fer með eignarforsvar ríkisins gagnvart félaginu, um aðstoð til að mæta fjárfingum greiðsluvanda. Á haustmánuðum 2018 var tilkynnt að ríkið myndi veita félaginu allt að 1,5 ma. kr. lán eða framlag vegna lausafjávanda. Alþingi samþykkti með fjárlögum 2018 að veita félaginu allt að 500 m.kr. lán með ákveðnum skilyrðum og í fjárlögum 2019 var bætt við ákvæðum um heimild til að endurlána félaginu allt að 1,5 ma. kr. og að leggja félaginu til aukið hlutfé. Í umsögn ríkisendurskoðanda um frumvarp til fjárlaganna var bent á að óheppilegt væri að ekki lægi nánar fyrir hvernig fyrirhugað væri að taka á rekstrarvanda félagsins.

Ríkisendurskoðandi ákvað á grundvelli laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, að hefja úttekt á starfsemi Íslandspósts ohf. sem m.a. tæki til þeirra atriða sem fram komu af hálfu fjárlaganefndar. Í framhaldi af þessu beiði fjárlaganefnd eftirfarandi spurningum til ríkisendurskoðanda er vörðuðu úttektina:

- Hefur aðgreining samkeppnisrekstrar og einkaréttar verið með fullnægjandi hætti? Er ástæða til að ætla að hagnaður af einkaréttarstarfsemi hafi verið nýttur til niðurgreiðslu á samkeppnisrekstri?
- Eru skýringar félagsins á fjárhagsvandannum fullnægjandi?
- Hefur ytra eftirliti með starfsemi félagsins verið sinnt með fullnægjandi hætti?
- Hvernig hefur eftirliti og aðhaldi af hálfu eiganda verið sinnt?
- Var lánsfjárförf félagsins fyrirséð við gerð fjárlaga ársins 2018?
- Hefur verið leitað álits Samkeppniseftirlitsins um hvort lánveitingin skekki samkeppnisstöðu á markaðnum?
- Er tryggt að félagið þurfi ekki á frekari fyrirgreiðslu að halda á þessu eða næsta ári, hvort sem er í formi aukins hlutfjár eða lánsfjár?
- Hver er áætluð afkoma félagsins árið 2019 samkvæmt rekstraráætlun?
- Liggur fyrir eigandastefna fyrir Íslandspóst ohf.?
- Hefur markaðsvirði Íslandspósts ohf. verið metið, ef já, þá af hverjum og hvenær?

Ríkisendurskoðun átti fundi með og aflaði gagna og upplýsinga hjá Íslandspósti ohf., fjármála- og efnahagsráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og Póst- og fjarskiptastofnun. Einnig var haldinn fundur með einum samkeppnis- og viðskiptaaðila félagsins og gögn fengin frá honum. Póstmiðstöð Íslandspósts ohf. við Stórhöfða í Reykjavík var heimsótt og starfsemin þar skoðuð.

Gagnaöflun frá Íslandspósti ohf. reyndist tímafrekari en vonir stóðu til sem tafði nokkuð vinnu við úttektina en að lokum náðist þó að afla allra umbeðinna gagna.

Íslandspóstur ohf., Póst- og fjarskiptastofnun og ráðuneytin fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Tekið var tillit til athugasemda eftir því sem unnt var. Viðbrögð umsagnaraðila við tillögum í skýrslunni eru birt í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

Í þessari opinberu útgáfu skýrslunnar eru ekki birtar magnupplýsingar um fjölda póstsendinga utan einkaréttar heldur einungis upplýsingar um hlutfallslega þróun þeirra. Íslandspóstur ohf. telur að birting magnupplýsinga kunni að skaða samkeppnisstöðu félagsins.

1 Hlutverk og starfsemi

1.1 Hlutverk félagsins og starfsþáttaskipting

Íslandspóstur ohf. varð til árið 1998 þegar Pósti og síma hf. var skipt upp í tvö félög, Íslandspóst hf. og Landssíma Íslands hf. Síðarnefnda félagið var einkavætt árið 2005 en Íslandspóstur er enn að fullu í eigu ríkisins. Tilgangur félagsins, sem rekið er sem opinbert hlutafélag, er samkvæmt samþykktum þess

að veita hvers konar pósthjónustu og hafa á hendi fjármálalega umsýslu á grundvelli laga og reglugerða, sem þar um gilda, að reka verslun með varning og búnað, sem tengist starfsemi félagsins, svo og að veita aðra þjónustu á afgreiðslustöðvum félagsins, þ. á m. umboðsþjónustu á sviði dreifingar-, samskipta- og flutningalausna eða á öðrum sviðum, sem félagið telur sér hag í að veita á grundvelli umboðssamnings við viðkomandi aðila, að hafa á hendi flutningastarfsemi, fasteignarekstur og lánastarfsemi og að reka aðra skylda starfsemi sem nauðsynleg er til þess að tilgangi félagsins sé náð.

Á upphafsárum hins nýja félags ríkti mikil bjartsýni og stórhugur hjá stjórnendum þess eins og m.a. kemur fram í viðtölum frá þeim tíma. Þá sögðu stjórnendur að rekstur pósthjónustunnar gengi mjög vel og væri stefnt að því að arðsemi eigin fjár yrði 8%. Farið hefði verið í mikla markaðsvæðingu, gjaldskrár leiðréttar og ráðist í miklar hagræðingaraðgerðir. Þá hvöttu stjórnendur félagsins eindregið til þess að einkaréttur þess yrði afnuminn sem allra fyrst því samkeppni yrði bæði rekstrinum og viðskiptavinum til góðs.

Bæði hér á landi og í nágrennalöndunum hefur þróunin verið sú sama, að hefðbundnum bréfsendingum fer hratt fækkandi en pakkasendingum á milli landa fer fjölgandi. Þar munar mest um sendingar frá kínverskum netverslunum, a.m.k. hér á landi. Í mörgum löndum hafa opinber pósthjónustur átt í vandræðum með að laga sig að þeirri þróun sem átt hefur sér stað og láta reksturinn standa undir sér. Kemur þar margt til s.s. vaxandi samkeppni á sama tíma og á hjónustunum eru lagðar þjónustukvaðir sem ekki eru að fullu fjármagnaðar.

Íslenska ríkið hefur einkarétt á hluta pósthjónustu, þ.e. pósthjónustu bréfa allt að 50 g að þyngd, útgáfu frímerkja, uppsetningu póstkassa og notkun auðkennis til kynningar á pósthjónustu, pósthjónunum svokallaða. Íslandspóstur ohf. fer með einkarétt ríkisins. Félagið hefur einnig skyldu að gegna að veita svokallaða alþjónustu sem felst í að tryggja öllum landsmönnum aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu á jafnræðisgrundvelli. Undir alþjónustu fellur aðgangur að pósthjónustustöðum og pósthjónusta vegna bréfa með utanáskrift allt að 2 kg og pakka allt að 20 kg. Um þá alþjónustu sem ekki gildir einkaréttur ríkir samkeppni, t.d. dreifingu bréfa yfir 50 g og pakka upp í 20 kg. Þá ríkir einnig samkeppni utan alþjónustu, t.d. um dreifingu fjölpósts og flutning og dreifingu sendinga yfir 20 kg. Einkaréttarstarfsemin fellur þannig öll undir alþjónustu en samkeppnisreksturinn að hluta.

Samkvæmt starfsþáttagreiningu er rekstri Íslandspóstshf. skipt í þrjár meginstoðir: Einkarétt, samkeppni innan alþjónustu og samkeppni utan alþjónustu. Að kröfu Póst- og fjarskiptastofnunar birtir félagið árlega greiningu á afkomu hvers starfsþáttar. Einkaréttur fellur innan alþjónustu.

Bréf. Ef lengd+breidd+hæð er 900 mm eða minna og mesta lengd er 600 mm. Íslandspóstur hefur einkaleyfi til að afhenda bréf upp að 50 g þyngd.

Rekjanlegt bréf. Bréf sem viðtakandi þarf að staðfesta að hann hafi tekið á móti. Sama og það sem áður var kallað ábyrgðarbréf.

Pakki. Sendingar yfir stærðarmörkum bréfs.

Samkvæmt lögum nr. 19/2002 um pósthjónustu skal ríkið tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu af ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Þessi þjónusta kallast alþjónusta. Alþjónustuskyldan (einnig nefnt alþjónustukvöð) felst m.a. í dreifingu bréfa upp að 2 kg á landinu öllu og dreifingu pakka upp að 20 kg innanlands og á milli landa. Íslandspóstur ohf. fer með alþjónustuskyldu og sinnir einnig einkaréttarþjónustu í umboði ríkisins. Póst- og fjarskiptastofnun hefur eftirlit með rekstrarleyfishafanum og öðrum póstrekendum sem veita hvers kyns pósthjónustu aðra en þá sem fellur undir einkarétt. Meira regluverk og eftirlit er með aðilum sem sinna pósthjónustu en þeim sem annast annars konar flutningastarfsemi.

Íslandspóstur ohf. hefur gagnrýnt að mörk á milli pósthjónustu og landflutninga séu óljós þar sem unnt sé að annast hluta pósthjónustu innan landflutninga. Samræma þurfi reglur og eftirlit með póstdreifingu og annarri vörudreifingu þar sem pósthfyrirtækjum sé annars mismunað í samanburði við flutningafyrirtæki með því að lúta strangara regluverki. Með afnámi einkaréttar verði þessi mörk enn óljósari. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti hefur tekið undir með Íslandspósti ohf. hvað þetta varðar en bendir á að um alþjóðlegt vandamál sé að ræða. Ráðuneytið hafi væntingar um að þessi óljósu skil verði tekin til skoðunar við undirbúning nýrrar pósthilskipunar sem hafin er á vettvangi Evrópusambandsins.

Íslandspósti ohf. er heimilt, samkvæmt nýjustu [reglugerð](#), að bera út bréf að lágmarki tvo daga í viku en hefur ákveðið að sinna útburði annan hvern virkan dag (2,5 dagar í viku). Þykir ekki tímabært að minnka tíðnina frekar þar sem tekjumissir gæti orðið meiri en sparnaðurinn. Þar vegur dreifing fjölpósts þungt en hann er utan alþjónustu. Til ársins 2017 voru bréf borin út á hverjum virkum degi. Þökkum er dreift á hverjum virkum degi til 94% móttakenda (í pósthús til afhendingar) en annan hvern dag til eftirstandandi 6%. Tvö dreifikerfi eru því rekin á landinu, annars vegar fyrir bréf og hins vegar pakka. Þetta á aðallega við um höfuðborgarsvæðið og þéttari byggðir úti á landi. Þjónusta við afskekktar byggðir er aftur á móti innan sama kerfis og viðtækari þannig að pósthíll afhendir pakka og bréf og tekur við þökkum eða bréfum til sendingar frá viðkomandi í sömu ferð. Samkvæmt samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti eru að óbreyttu ekki uppi áform um að breyta reglugerð þannig að heimilt yrði að dreifa bréfum einu sinni í viku. Það yrði hins vegar tekið til skoðunar ef beiðni um slíkt komi frá Póst- og fjarskiptastofnun eða Íslandspósti ohf. Verði ný lög um pósthjónustu samþykkt á Alþingi muni ráðuneytið setja reglugerð þar sem m.a. er tekin afstaða til fjölda útburðardaga.

Í apríl 2019 voru starfandi fjögur pósthjónustufyrirtæki með almenna heimild til að starfrækja pósthjónustu samkvæmt Póst- og fjarskiptastofnun. Um er að ræða fyrirtæki sem sjá um dreifingu dagblaða og sendinga yfir 50 g að þyngd. Einnig hafa fyrirtæki sérhæft sig í söfnun pósts frá fyrirtækjum sem þau koma í dreifingu hjá Íslandspósti ohf.

1.2 Alþjónusta

Stór hluti af þeirri starfsemi sem fellur undir alþjónustuskyldu Íslandspósts ohf. er í reynd rekin á viðskiptalegum grundvelli og myndi halda áfram þótt alþjónustuskyldan yrði afnumin. Hugtakið alþjónustubyrði er hins vegar notað í sambandi við þann hluta alþjónustuskyldunnar sem ekki verður rekin á viðskiptalegum forsendum og myndi því væntanlega leggjast af ef alþjónustuskyldan væri ekki til staðar.

Hægt er að reikna kostnað við alþjónustubyrði samkvæmt ýmsum aðferðum. Íslandspóstur ohf. fékk ráðgjafarfyrirtækið Copenhagen Economics til að vinna skýrslur um alþjónustubyrði og um [minnkandi póstmagn](#). Í skýrslunni um alþjónustubyrði frá mars 2018 kemur fram sú sýn sem stjórnendur Íslandspósts ohf. hafa haldið á lofti að alþjónustuskylda þvingi póstrekendur til að byggja fyrirtækin upp á hátt sem þau hefðu ekki gert án alþjónustubyrðarinnar. Í því felist að hagnaður fyrirtækis í alþjónustu geti verið minni vegna alþjónustubyrðinnar. Munurinn er svokölluð ófjármögnuð alþjónustubyrði (e. *USO net cost*). Fyrir hana vill Íslandspóstur ohf. fá bætur frá ríkinu en hvorki liggur fyrir samkomulag um það né um útreikninginn á þessari byrði. Copenhagen Economics gerir grein fyrir aðferð til þess að reikna þann kostnað í fjórum skrefum:

1. Hvernig myndi rekstrarleyfishafi haga sér án alþjónustukvaðar?
2. Hvað myndi rekstrarleyfishafi spara án alþjónustukvaðar og hvaða tekjum myndi hann tapa?
3. Hverjir eru óefnislegir kostir við alþjónustukvöð?
4. Á rekstrarleyfishafi rétt á bótum vegna þessa?

Íslandspóstur ohf. heldur því fram að ríkið eigi að bæta ófjármagnaða alþjónustubyrði félagsins en það hafi sjálft þurft um langa hríð að borga hana með öðrum rekstri. Félagið telur uppsafnaðan kostnað af ófjármagnaðri alþjónustubyrði 2013-18 nema um 2,6 ma. kr. að því er fram kemur í bréfi til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra frá nóvember 2018.

1.3 Alþjóðasamningur um endastöðvagjöld og tap af erlendum sendingum

Universal Postal Union (UPU) var stofnað árið 1874 í þeim tilgangi að tryggja alþjóðlegt tengslanet í pósthjónustu og eru aðildarríkin, þ. á m. Ísland nú 192. Eðli pósthjónustu hefur breyst mikið frá því UPU var stofnað. Umfangsmikil dreifikerfi og há tíðni í útburði voru áður lykilatriði en skipta nú ekki eins miklu máli þegar rafræn samskipti hafa tekið yfir, eins og raunin er á Íslandi. T.d. berast nú allir reikningar í heimabanka og ekki ríður á að þeir berist greiðendum í tæka tíð á pappírformi.

Ísland er aðili að [alþjóðapóstsamningi UPU](#) (Convention of the Universal Postal Union). Samkvæmt honum fær Íslandspóstur ohf., sem rekstrarleyfishafi með alþjónustuskyldu, endastöðvagjöld (e. terminal dues) frá erlendum pósthjónustufyrirtækjum fyrir vinnslu og dreifingu.

Félaginu er skylt að taka við og dreifa sendingum upp að 20 kg. Tekjum af endastöðvagjöldum er ætlað að standa undir kostnaði við vinnslu og dreifingu í ákvörðunarlandinu og er miðað við að þau séu 70% af innanlandsburðargjaldi. Endastöðvagjöld eru bundin samningum en skv. þeim er þak á endastöðvagjöldum og fá flest iðnríki greidd mun lægri endastöðvagjöld en 70% af innanlandsburðargjaldi. Tekjurnar standa því ekki undir kostnaði við móttöku, söfnun, flokkun, flutning og skil á póstsendingum. Tap af dreifingu sendinga frá útlöndum hefur enn fremur farið vaxandi vegna aukinnar netverslunar.

Alþjóðasamningurinn heimilar ekki að póstoffyrirtæki taki viðbótargjöld af viðskiptavinum. Ríki á borð við Ástralíu, Hvíta-Rússland, Kanada og Nýja-Sjáland hafa gert fyrirvara við samninginn og áskilja sér rétt til að taka slík gjöld til að standa undir kostnaði við vinnslu og dreifingu póstsendinga í viðkomandi landi. Tap af erlendum sendingum er vandamál hjá póstoffyrirtækjum í mörgum ríkjum og nú síðast hafa Bandaríkin hótad að segja sig úr UPU verði ekki gerð breyting á samningnum. Fyrirvarar við ákvæði alþjóðasamningsins eru teknir fyrir á alþjóðlegum pósthöfundum UPU sem haldin eru fjórða hvert ár. Næsta þing verður haldið árið 2020 og er þá fyrirhugað að Ísland geri fyrirvara við samninginn.

Nú hefur innheimta á sérstöku viðbótargjaldi fyrir afhendingu póstsendingar sem berst frá erlendu ríki verið heimiluð til að mæta kostnaði við vinnslu og dreifingu. Íslandspóstur ohf. taldi nauðsynlegt að þessi heimild fengist vegna vaxandi taps félagsins af erlendum póstsendingum. Gjaldið skal greiddast af viðtakanda póstsendingar og rennur til alþjónustuveitandans, þ.e. Íslandspósts ohf.

Þá hefur enn fremur verið fallist á af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar að erlendar póstsendingar séu hluti af alþjónustuskyldunni og að Íslandspóstur ohf. eigi rétt á bótum vegna þessa. Í maí 2019 var það mat Póst- og fjarskiptastofnunar að kostnaður Íslandspósts ohf. vegna alþjónustubyrði af erlendum pakkasendingum á tímabilinu 30. október 2014 til ársloka 2018 hefði verið 1.463 m.kr. Póst- og fjarskiptastofnun hafði fram að því hafnað að Íslandspóstur ohf. ætti að fá bætur fyrir hefðbundna alþjónustubyrði sem tekjur af einkarétti hafa þegar bætt og dregið hefur verið úr kostnaði af með breytingum á dreifingartíðni.

Samkvæmt póstlögum má innheimta jöfnunargjald af markaðsaðilum í hlutfalli við bókfærða veltu á sviði alþjónustu og skal það renna í svokallaðan jöfnunarsjóð alþjónustu sem skal vera í vörslu Póst- og fjarskiptastofnunar. Ekkert slíkt gjald er þó innheimt. Póst- og fjarskiptastofnun hefur bent á að ef kostnaður við alþjónustubyrði vegna erlendra sendinga yrði lögð á markaðsaðila myndi það ekki leysa rekstrarvanda Íslandspósts og jafnframt skapa öðrum fyrirtækjum mikinn vanda. Stofnunin bendir einnig á að í frumvarpi til nýrra póstlaga er þessi jöfnunarsjóður lagður niður og kveðið á um að kostnaður vegna alþjónustu verði greiddur úr ríkissjóði. Eins og rakið hefur verið er búið að samþykkja ný lög sem heimila að viðbótargjöld verði lögð á viðtakendur erlendra sendinga og verður þá ekki lengur um að ræða ófjármagnaða alþjónustubyrði vegna þeirra.

1.4 Sameiginlegar áskoranir erlendra póstoffyrirtækja

Póstfyrirtæki á Norðurlöndunum eru öll í ríkiseigu og hafa öll staðið frammi fyrir breytingum á póstmarkaði og þeim áskorunum sem sífellt minnkandi bréfamagn og aukning í pakkasendingum hefur haft í för með sér. Póstfyrirtækin í Danmörku og Noregi hafa fengið ríkisframlög. Danski hluti Postnord fékk 210 milljónir evra árið 2017 frá eigendum sínum en danska ríkið á 40% og sænska ríkið á 60% í hlutafélaginu sem rekur póstpjónustu í Svíþjóð og Danmörku. Til að lækka kostnað er pósti í Danmörku nú dreift einu sinni í viku. Sænski hluti fyrirtækisins nýtur hins vegar óverulegra ríkisframlaga en einkaréttur í póstpjónustu var afnuminn í Svíþjóð fyrst allra Norðurlandanna árið 1993. Norski pósturinn fær árlega fjárveitingu upp á sem samsvarar um 7 ma. kr. vegna alþjónustubyrði en einkarétturinn var afnuminn í Noregi árið 2016, síðast á Norðurlöndunum fyrir utan Ísland. Ríkisframlagið ræðst af fjárhagslegri byrði eins og hún er metin hverju sinni. Sparnaðaraðgerðir í Noregi hafa t.d. falist í að reka póstafræðslur með matvöruverslunum og að draga úr alþjónustu.

Finnska ríkisendurskoðunin hefur tekið póstpjónustu þar í landi til athugunar í úttekt sinni á opinberum rekstri frá árinu 2018. Í [samantekt](#) stofnunarinnar á úttektinni kemur fram að niðurgreiðsla af hálfu ríkisins sé nauðsynleg til að viðhalda póstpjónustu í núverandi mynd. Ef tekjur af rekstri geta ekki staðið undir kostnaði sé ekki réttlæt看legt að halda úti þjónustu á viðskiptalegum forsendum. Finnska ríkisendurskoðunin mælti með því að samgönguráðuneyti Finnlands og eftirlitsstofnun póstmála byggju sig undir að ríkisframlög þyrftu að koma til svo hægt verði að halda úti póstpjónustu í landinu.

Bandaríski pósturinn hefur barist í bökkum undanfarinn áratug. Ríkisendurskoðun Bandaríkjanna (Government Accountability Office, GAO) hefur frá árinu 2009 vakið athygli á að nauðsyn endurskipulagningar bandarísku póstpjónustunnar sem og breytinga á löggjöf. Bandaríski pósturinn hafi ekki getað fjármagnað þjónustu og fjárhagslegar skuldbindingar með tekjum sínum um langt skeið. Löggjöf þurfi að breyta til að styrkja rekstrargrundvöll bandaríska póstsins.

1.5 Magn póstsendinga

Miklar breytingar hafa orðið á magni og samsetningu póstsendinga á undanförunum árum. Flest bendir til þess að sama þróun haldi áfram þótt ekki sé hægt að segja nákvæmlega fyrir um hversu hröð hún verður. Sjá má töflu sem sýnir þróun póstsendinga 2009-2018 í viðauka.

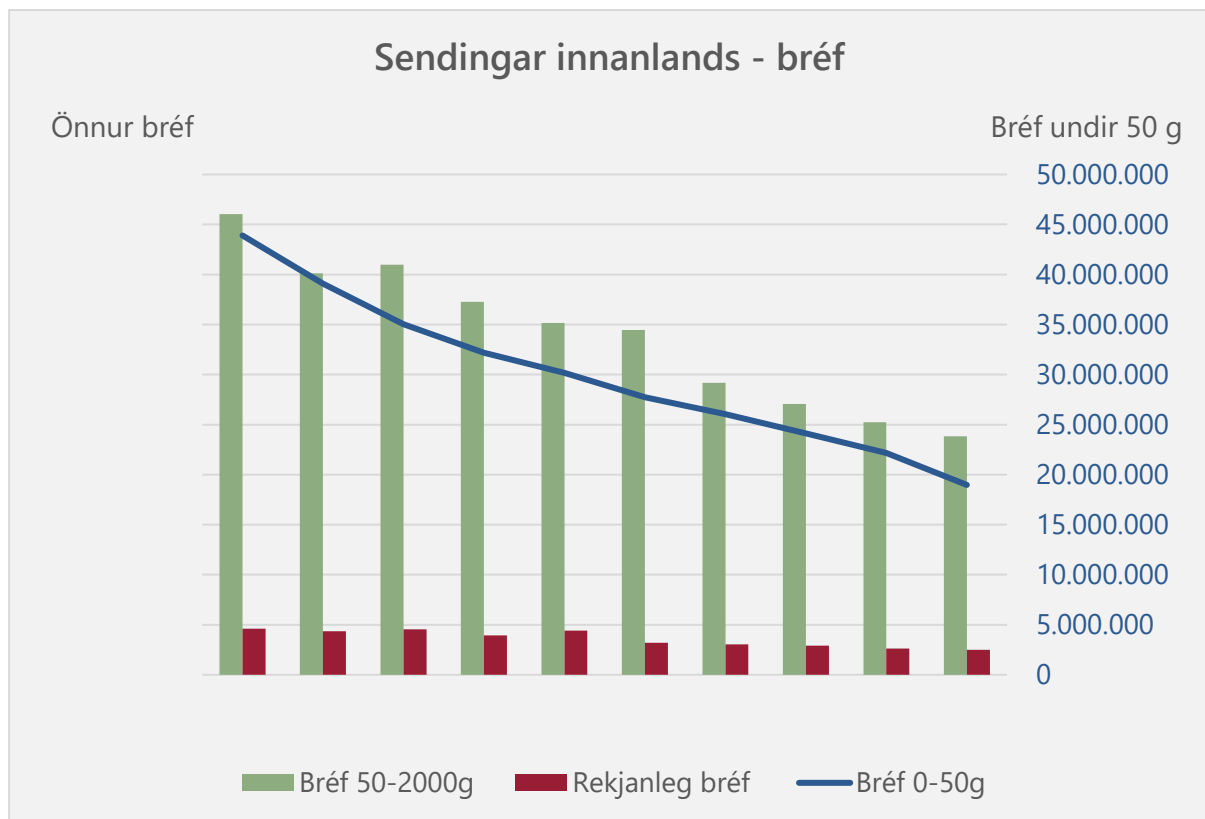
Þessi þróunin er hvað greinilegust hvað varðar hefðbundinn bréfpóst sem hefur dregist verulega saman. Innlendum bréfsendingum upp að 50 g fækkaði úr 44 milljónum bréfa 2009 í 19 milljón bréf árið 2018. Þegar best lét voru send 67 milljónir bréfa árið 2000. Hlutfallslega er samdráttur bréfsendinga síðastliðin tíu ár um 9% á ári. Áfram er gert ráð fyrir samdrætti í fjölda bréfa.

Meginástæðan fyrir þessum samdrætti er tilkoma rafrænna samskipta sem komið hafa í stað bréfa af ýmsu tagi. Fyrirtæki og opinberar stofnanir senda viðskiptavinum núorðið reikninga og yfirlit af ýmsu tagi í vaxandi mæli með tölvupósti eða gera þau aðgengileg í heimabönkum eða

á öðrum vefþjónum. Þá hefur árstíðarbundnum sendingum eins og jólakortum fækkað til muna en þeim fækkaði til að mynda um 30% á milli ára 2017 og 2018.

Stjórnendur Íslandspósts ohf. hafa gert ráð fyrir samdrætti í bréfpósti en það kom þeim engu að síður á óvart hve mikill hann var á milli 2017 og 2018 eða um 14,4% samanborið við 8,1% og 7,3% árin þar á undan. Skýringin á samdrættinum 2018 lá m.a. í að útsendingu á bankayfirlitum hefur verið hætt og sömuleiðis yfirlitum frá opinberum stofnunum, s.s. um bifreiðagjöld.

Skýringarmynd 1.1

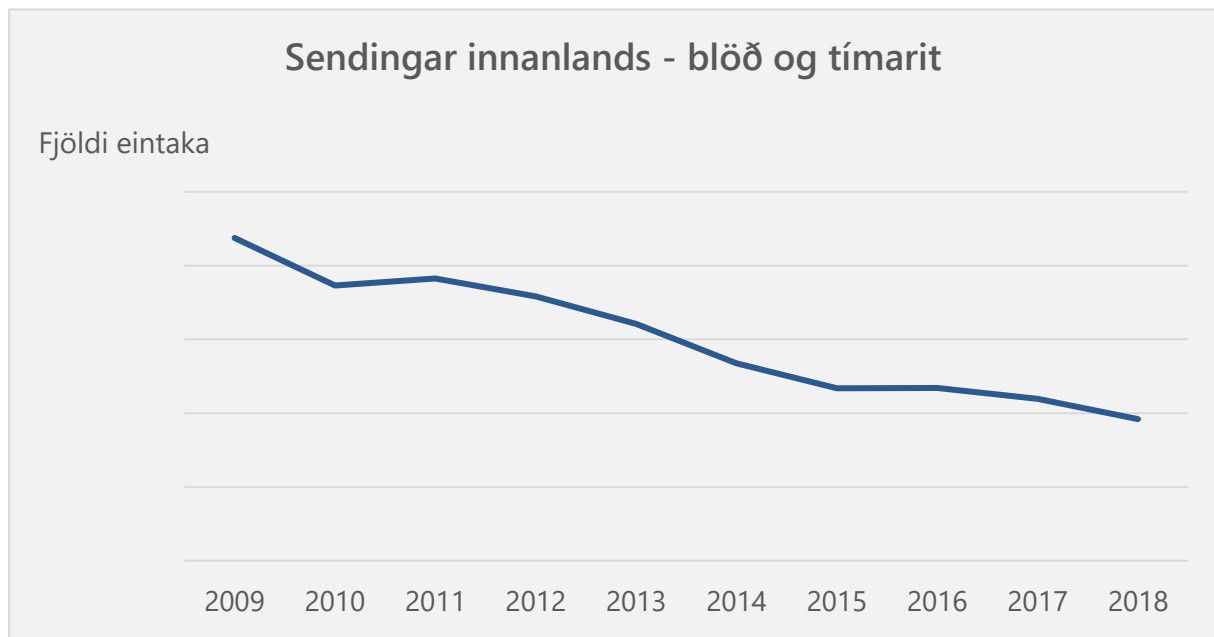


Heimild: Íslandspóstur ohf.

Sama þróun hefur átt sér stað varðandi þyngrri bréf (50-2.000 g) og rekjanleg bréf (ábyrgðarbréf) sem hefur fækkað jafnt og þétt. Þá hefur það sama gerst í dreifingu á dagblöðum og tímaritum. Bæði kemur þar til að áskrifendum hefur fækkað, færri blöð og tímarit koma út á pappír og aukin samkeppni er á þessum markaði.

Hafa ber hugfast að fækkun bréfa undir 50 g hefur mest áhrif á rekstur Íslandspóst þar sem fjöldi þeirri er langsamlega mestur. Félagið hefur að mestu náð að bæta sér upp samdrátt í magni með því að hækka burðargjöldin. Hins vegar er spurning hversu lengi sú leið er fær og þá ekki síst þegar einkaréttur félagsins hefur verið afnuminn. Þá er hætt við að sífellt hærri póstburðargjöld hraði enn meira á þeirri þróun að fyrirtæki og einstaklingar hætti einfaldlega að senda bréfpóst. Rafrænar samskiptaleiðir eru orðnar viðurkenndur samskiptamáti í viðskiptum og þykja bæði fljótvirkari, þægilegri og ódýrari en bréfpósturinn.

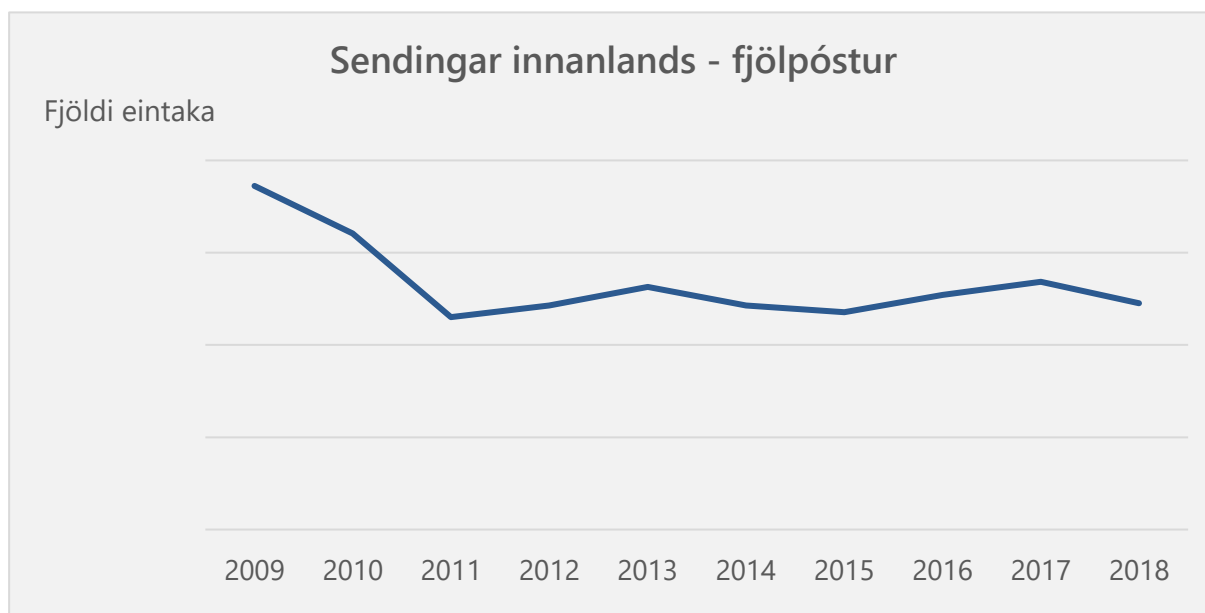
Skýringarmynd 1.2



Heimild: Íslandspóstur ohf.

Íslandspóstur ohf. hefur tekið að sér dreifingu á fjölpósti en það er ýmiss konar auglýsingar og kynningarefni sem dreift er í hús án þess að vera stílaður á nafngreindan viðtakanda eða tiltekið heimilisfang. Veruleg samlegð er talin vera í að dreifa fjölpósti samhliða bréfpósti. Umfang slíks pósts dróst verulega saman til ársins 2011 og var það m.a. afleiðing af efnahagshruninu en hefur nokkurn veginn náð að halda í horfinu frá þeim tíma. Kostnaður við þennan póst er minni því ekki þarf að safna honum saman og flokka en tekjur af hverju eintaki eru mun lægri en af bréfpósti. Íslandspóstur ohf. hefur engu að síður talið hagkvæmt að taka að sér dreifingu slíks pósts enda í reynd lítill viðbótarkostnaður honum samfara.

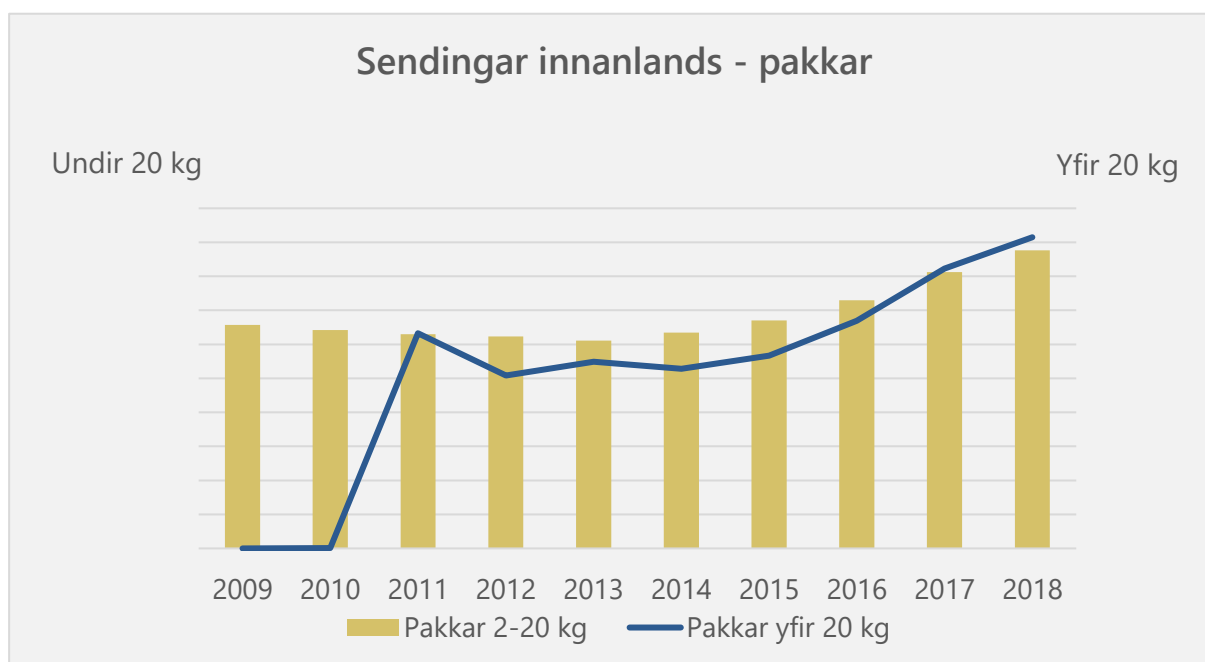
Skýringarmynd 1.3



Heimild: Íslandspóstur ohf.

Magn innlendra pakkasendinga, þ.e. yfir 2 kg, hélst svo til óbreytt fram til 2014 þegar fjöldinn tók að vaxa og þá einkum pakkar á bilinu 2-20 kg (tekið skal fram að árin 2009 og 2010 var ekki haldið sérstaklega utan um fjölda sendinga á undir og yfir 20 kg pakka sendingum). Frá og með árinu 2015 hefur verið stöðugur vöxtur í slíkum sendingum sem er til marks um vaxandi innlenda netverslun.

Skýringarmynd 1.4

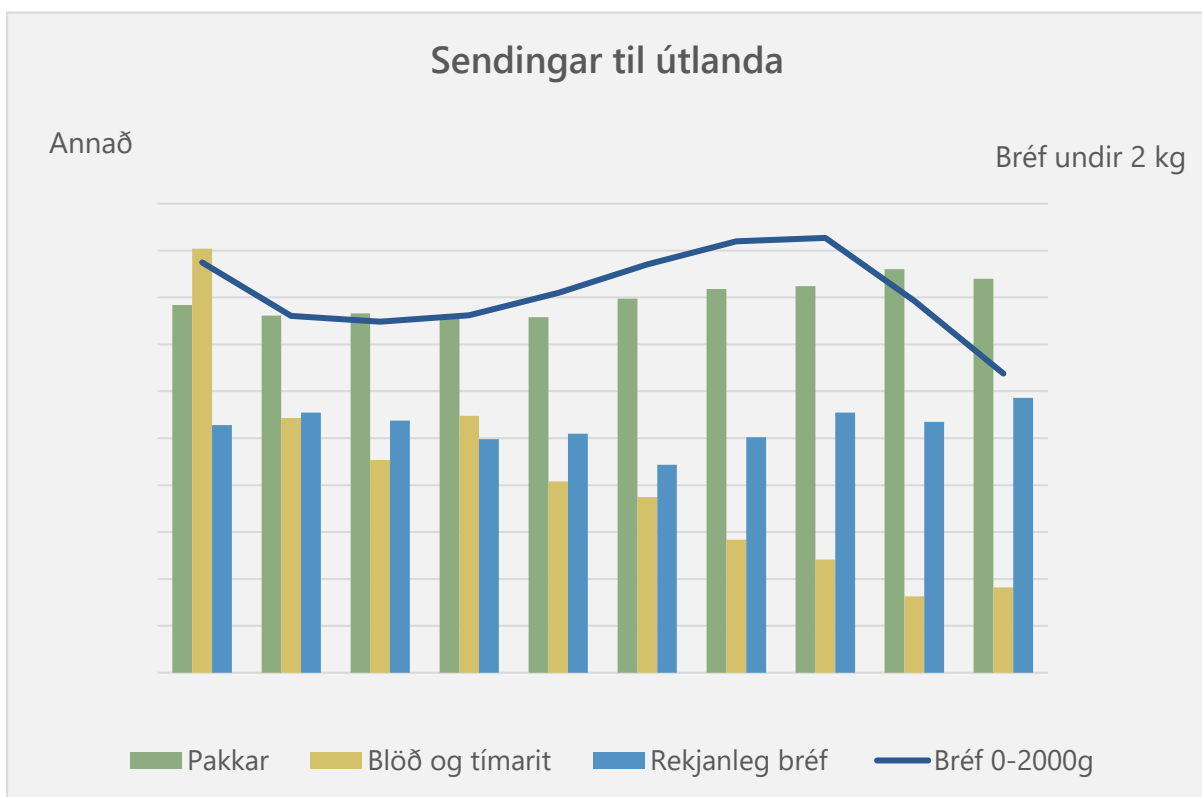


Heimild: Íslandspóstur ohf.

Þegar kemur að póstsendingum til útlanda hefur þróunin verið nokkuð mismunandi eftir tegundum póst. Bréfsendingar til útlanda (upp að 2 kg) héldu sér nokkurn veginn og fóru jafnvel vaxandi til 2016 en drógust snögglega saman bæði 2017 og 2018. Skýringin er sú að almenn magnmínkun hefur orðið á þessum sendingum og að Íslandspóstur ohf. hefur tapað markaðshlutdeild til hraðflutningafyrirtækja.

Fjöldi pakka og rekjanlegra sendinga til útlanda sveiflast nokkuð eftir árum en hefur haldist nokkuð stöðugur á tímabilinu 2009-2018. Hins vegar hafa sendingar á blöðum og tímaritum dregist mikið saman. Það er sama þróun en þó hraðari og sést varðandi dreifingu blaða og tímarita innanlands.

Skýringarmynd 1.5



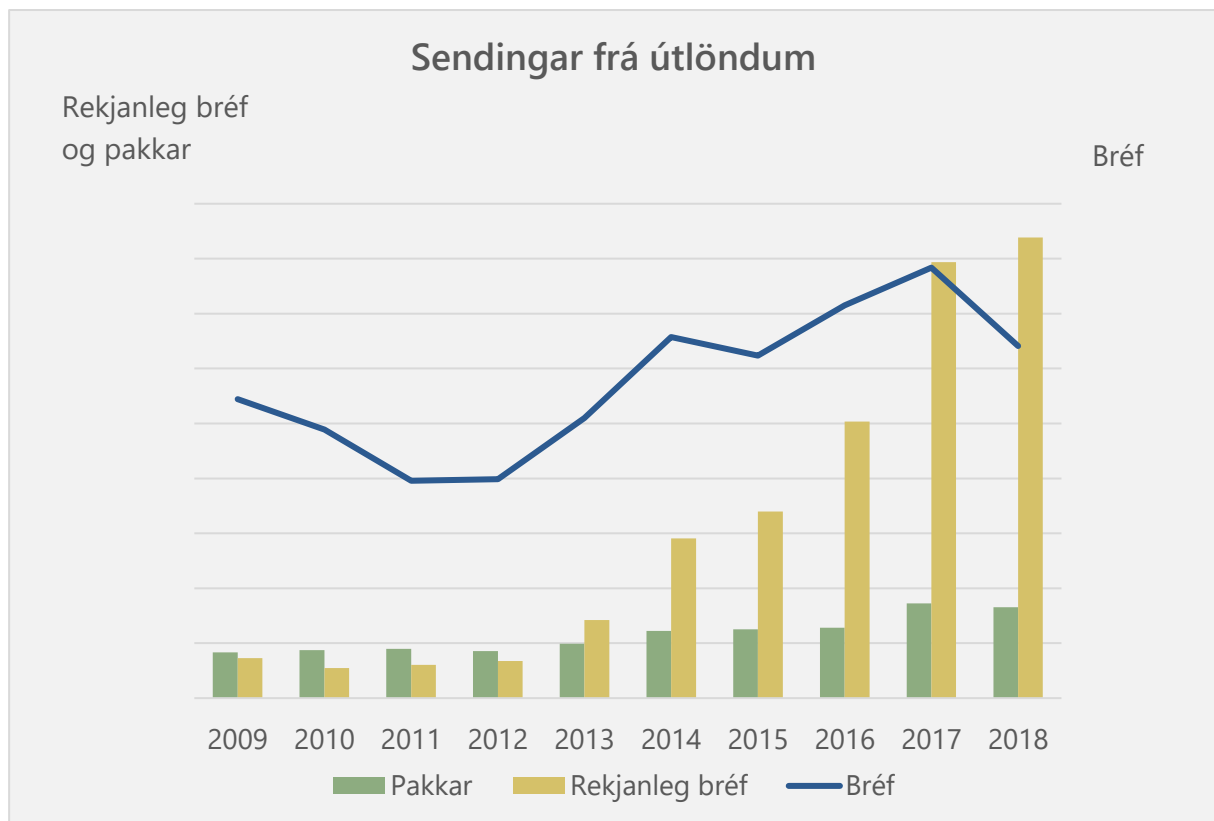
Heimild: Íslandspóstur ohf.

Sá þáttur í starfsemi Íslandspósts ohf. sem mest hefur vaxið á undanförunum árum eru sendingar frá útlöndum. Sérstaklega á þetta við um rekjanleg bréf en þar er mest um að ræða minni pakka frá erlendum netverslunum og öðrum söluaðilum, s.s. Amazon, ASOS, Aliexpress, Banggood og eBay. Ástæðan fyrir því að sendingar eru rekjanlegar er að söluaðili vill geta sannreynt að kaupandi hafi mótttekið vöruna. Allt frá árinu 2013 hefur verið samfelldur vöxtur í slíkum sendingum og hafa þær nálægt sexfaldast á þeim tíma. Á umræddu tímabili hafa á bilinu 40-50% rekjanlegra bréfsendinga komið frá Kína en hlutdeild annarra landa í slíkum sendingum er mun minni.

Pakkasendingum frá útlöndum hefur einnig fjölgað jafnt og þétt en þó minna. Lætur nærri að fjöldi sendinga hafi tvöfaldast frá árinu 2009. Pakkasendingum fækkaði hins vegar skyndilega um 7% á milli 2017 og 2018.

Bréfum frá útlöndum fækkaði fram til 2011 þegar þeim tók aftur að fjölga flest ár fram til 2017 en fækkaði síðan árið 2018. Fjöldi bréfa er ákvarðaður út frá þyngd póstsendinga. Ljóst er að bréfpóstur frá útlöndum dróst saman þegar miðað er við þyngd en ákveðinn fyrirvara þarf að hafa varðandi fjölda bréfa vegna breyttrar aðferðar við umreikning þyngdar í bréf.

Skýringarmynd 1.6



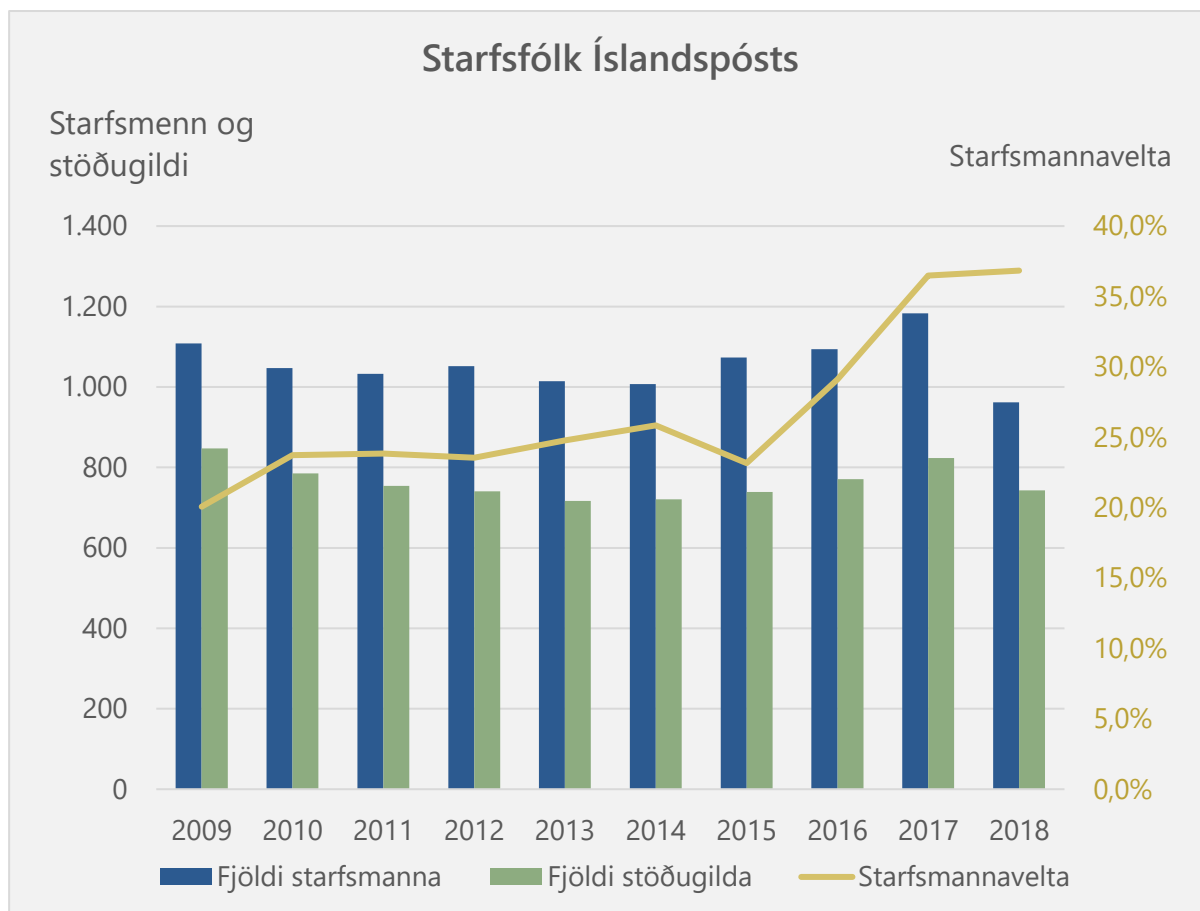
Heimild: Íslandspóstur ohf.

1.6 Mannafli

Hjá Íslandspósti ohf. störfuðu að meðaltali 962 starfsmenn í 743 ársverkum (stöðugildum) á árinu 2018. Á árunum 2009-14 fækkaði ársverkum jafnt og þétt eða um 15% og fóru þau úr 848 í 721. Frá árinu 2015 fjölgaði ársverkum aftur og voru orðin 823 á árinu 2017 (14% aukning) en fækkaði í 743 á árinu 2018. Ef horft er til áratugarins 2009-18 fækkaði ársverkum hjá Íslandspósti ohf. alls um 105 eða 12,4%. Fjölgun ársverka 2015-17 skýrist einkum af auknum umsvifum pósthúsa vegna erlendra pakkasendinga. Hagræðing í dreifikerfi bréfa með fækkun útburðardaga kom ekki til framkvæmda fyrr en á árinu 2018 og því var ekki unnt að færa starfsfólk á milli sviða fyrr. Hefði fækkun útburðardaga komið fyrr til framkvæmda hefði væntanlega mátt halda aftur af fjölgun ársverka. Verktakar starfa einnig innan póstkerfisins en

þeir standa utan þessarar umfjöllunar. Þrátt fyrir stöðugan samdrátt í bréfsendingum hefur sú þróun ekki birst í ársverkfjölda hjá félaginu sem haldist hefur nokkuð stöðugur frá árinu 2009.

Skýringarmynd 1.7



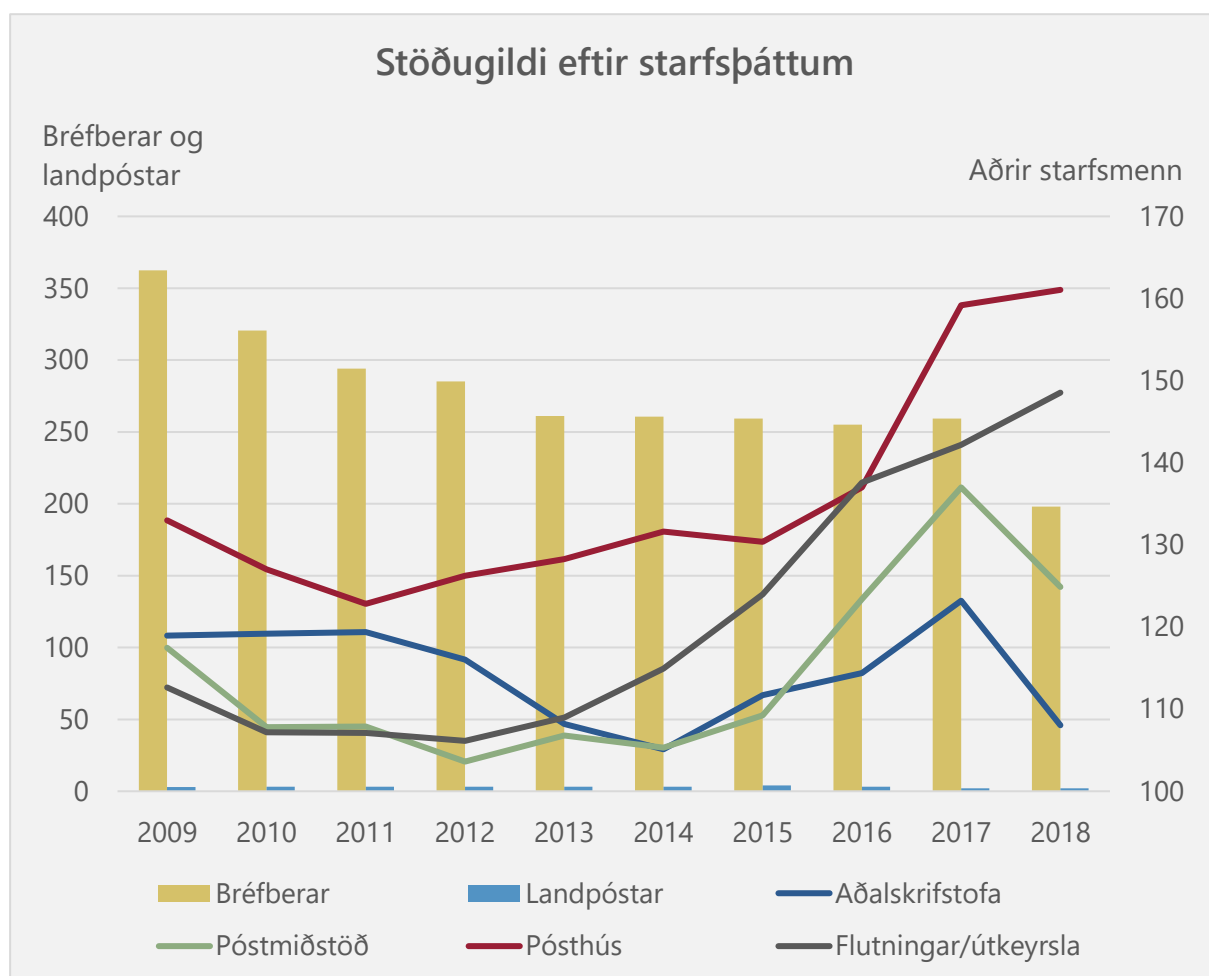
Heimild: Íslandspóstur ohf.

Starfsmannavelta félagsins er mjög mikil. Hún var að jafnaði á bilinu 20-25% fram til 2015 en hefur síðan hækkað og var tæp 37% árið 2018. Þetta þýðir að meira en þriðjungur starfsmanna lét af störfum hjá félaginu á því ári. Starfsmannavelta fyrirtækja ræðst bæði af ytri og innri þáttum, s.s. eðli starfa, samsetningu starfsfólks, atvinnuástandi, aðbúnaði og kjörum starfsmanna og stjórnarháttum. Gera má ráð fyrir að mikil starfsmannavelta Íslandspósts ohf. skýrist af því að stór hluti starfa eru fremur einhæf og laun eru lág. Þá er líklegt að þensla á vinnumarkaði á undanförunum árum eigi þátt í að starfsmannaveltan hefur vaxið. Starfsmannavelta er mest í póstafréiðslum á höfuðborgarsvæðinu og í útkeyrslu. Rétt er að taka fram að um er að ræða meðaltalstölur og að hjá félaginu starfar fólk með langan starfsaldur.

Hjá Íslandspósti ohf. störfuðu 962 manns í 743 stöðugildum í árslok 2018. Hlutfall karla og kvenna var jafnt en meirihluti stjórnenda eru konur eða 58%.

Talsverðar breytingar hafa orðið á skiptingu stöðugilda eftir starfspáttum á tímabilinu. Þannig fækkaði stöðugildum við bréfaútburð verulega til ársins 2013. Árið 2018 fækkaði þeim aftur með færri útburðardögum. Stöðugildum í pósthúsum og við flutninga og útkeyrslu hefur hins vegar fjölgað töluvert á tímabilinu. Sama á við um stöðugildi í póstmistöð þótt í minna mæli sé. Skýringarmynd 1.8 sýnir stöðugildi í föstu starfi og tímavinnu í nóvember ár hvert nema fyrir árið 2018 en þar er miðað við október.

Skýringarmynd 1.8



Heimild: Íslandspóstur ohf.

1.7 Starfsstöðvar og dreifileiðir

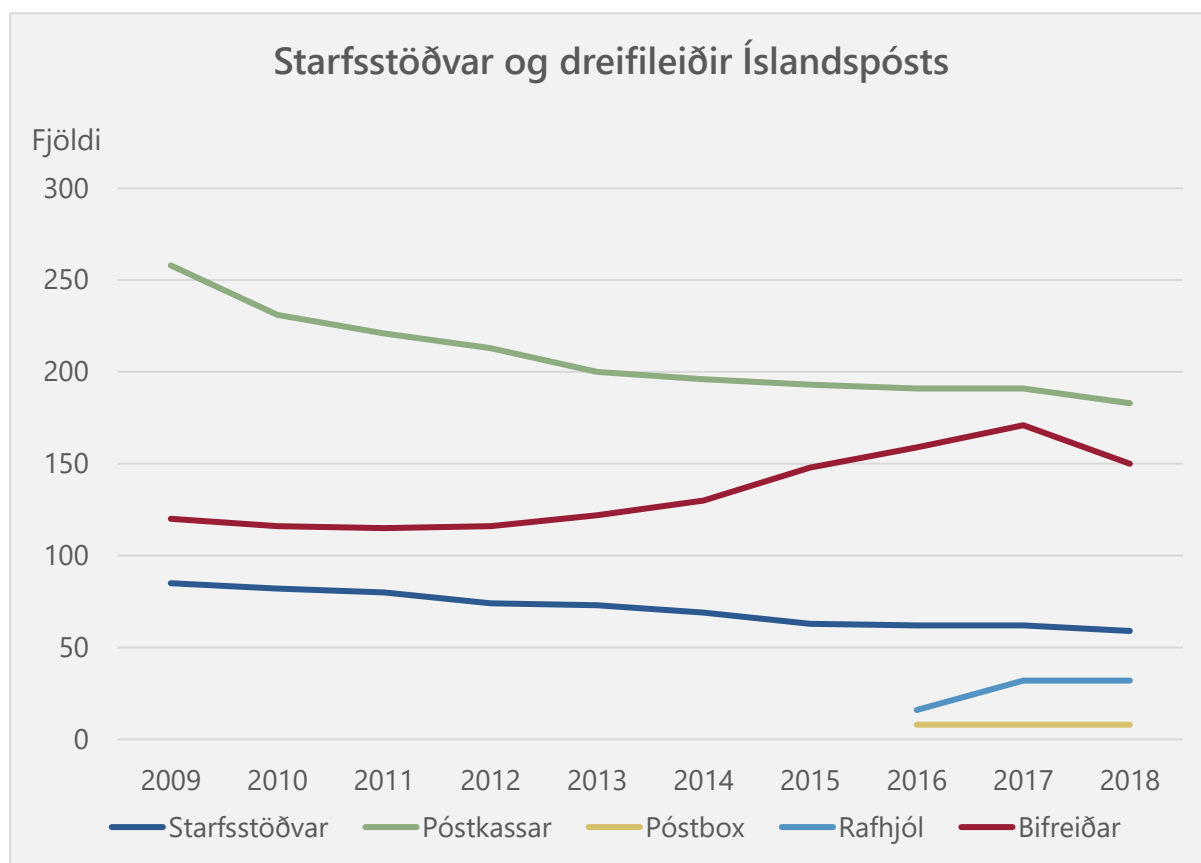
Starfsstöðvar Íslandspósts ohf. eru einkum pósthús og póstafréiðslur en einnig póstmistöð (póstflokkunarstöð) og aðalskrifstofa. Starfsstöðum fækkaði úr 85 árið 2009 í 59 árið 2018 eða um 31%. Þá hefur samsetning starfsstöðva sömuleiðis breyst þannig að pósthúsum með fullri þjónustu hefur fækkað en póstafréiðslu með minni þjónustu fjölgað. Fermetraffjöldi húsnæðis í eigu Íslandspósts ohf. árið 2008 var 24.544 fermetrar og árið 2018 var hann 23.248 fermetrar sem er 5,3% minnkun. Til viðbótar þessu kemur leiguhúsnæði en það hefur dregist meira saman á umræddu árabili. Póstkösum fyrir móttöku bréfa hefur einnig fækkað um rúm 29% á undanförunum áratug. Á landsbyggðinni eru nú 16 pósthús, 8 póstafréiðslur í eigin rekstri

Íslandspóstur ohf. og 21 póstafréiðsla sem starfræktar eru í samvinnu við aðra. Um 50 bílar sinna ýmis konar póstpjónustu í þéttbýli og landpóstaleiðir eru um 70. Á liðnum árum hafa ýmsar breytingar verið gerðar á fyrirkomulagi pósthúsa og afgreiðslustaða, þau sameinuð, staðsetningu þeirra breytt sem og rekstrarfyrirkomulagi.

Árið 2016 tók Íslandspóstur ohf. í notkun svokölluð póstbox fyrir sjálfvirka afhendingu á pökkum. Póstboxin eru á átta stöðum á höfuðborgarsvæðinu. Afgreiðslugetan hefur verið aukin með því að fjölga hólfum en ekki hefur enn þá orðið af því að fjölga afgreiðslustöðum póstboxa eða sameina þau pósthúsum. Íslandspóstur ohf. hefur áform um að auka útbreiðslu póstboxa en hefur haldið að sér höndum vegna rekstrarvanda fyrirtækisins.

Þar sem póstur er borinn út í öll heimilisföng skráð í Þjóðskrá hefur fjöldi þeirra áhrif á starfsemi Íslandspóstur ohf. Heimilisföngum (íbúðum) fjölgaði um 8,1% á árunum 2009-18.

Skýringarmynd 1.9



Heimild: Íslandspóstur ohf.

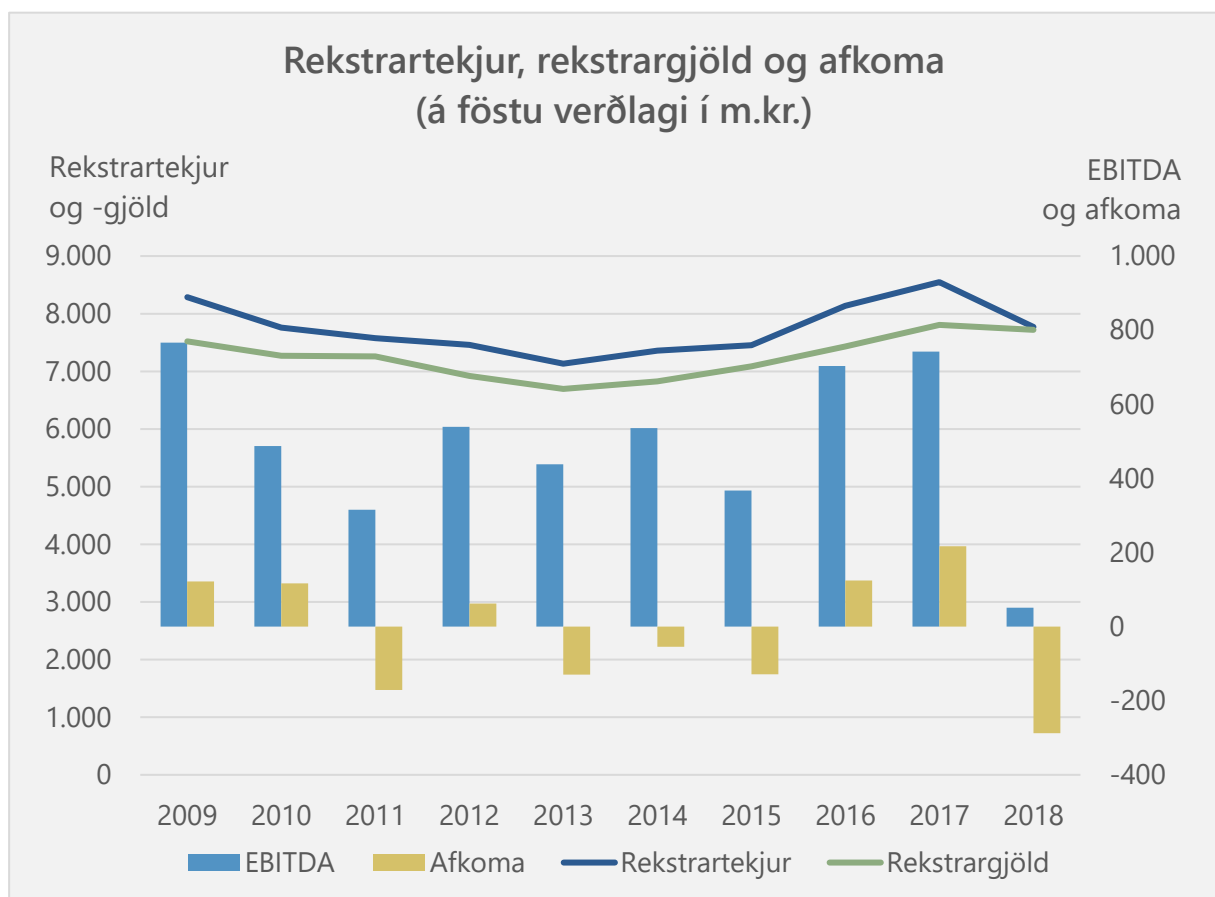
2 Rekstur og fjárhagsstaða

2.1 Rekstrarafkoma og arðsemi eigin fjár

Talsverðar sviptingar hafa verið í rekstri Íslandspósts ohf. undanfarin ár. Árin 2016 og 2017 var ágætur hagnaður af rekstri félagsins en áhrif af minnkandi bréfamagni komu ekki fram í tekjum félagsins fyrr en árið 2018. Þá hafa laun og launatengd gjöld hækkað verulega á síðustu árum á sama tíma og fjárfestingar hafa aukist.

Á undanförunum tíu árum hefur rekstur Íslandspósts ohf. skilað hagnaði í fimm skipti og tapi í fimm. Samanlagt tap félagsins á tímabilinu nemur 129 m.kr. á verðlagi 2018. Arðsemi eigin fjár félagsins var í heild neikvæð um 0,9%.

Skýringarmynd 2.1



Heimild: Íslandspóstur ohf.

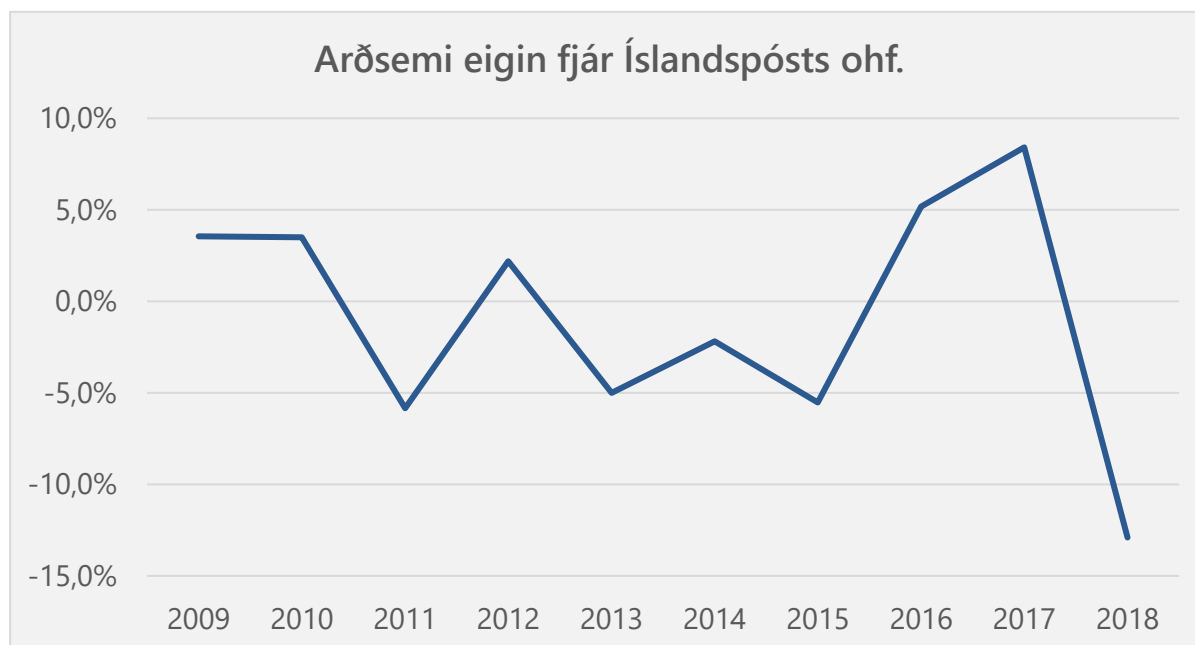
Á fyrri hluta tímabilsins náðu rekstrartekjur- og gjöld ekki að halda í við verðlag sem hækkaði árlega um 4-5% en á síðari hlutanum jók félagið hins vegar bæði tekjur og gjöld umfram verðlag enda árlegar verðlagsbreytingar þá minni en áður.

Árið 2018 varð hins vegar umtalsverður tekjusamdráttur án þess að félagið hafi náð að lækka rekstrarkostnað að sama skapi. Rekstrartekjur félagsins í heild drógust saman um 570 m.kr. eða 6,8% á milli 2017 og 2018. Rekstrargjöld án afskrifta hækkuðu hins vegar um 82 m.kr. eða 1,1% á sama tíma. Afleiðingin af þessu var meira tap á rekstri en nokkurn tímann áður á tímabilinu eða 287 m.kr. Samkvæmt rekstraráætlun fyrir árið 2019 er gert ráð fyrir 213 m.kr. hagnaði.

Meginskýring á tekjusamdrættinum 2018 má rekja til þess að tekjur vegna bréfa sem fyrirtækið hefur einkarétt á að dreifa (bréf að 50 g) lækkuðu um 517 m.kr. (17,6%) frá árinu á undan. Aðrir stórir tekjuliðir sem lækkuðu voru vegna þess að Íslandspóstur missti umboð fyrir hraðflutningaþjónustuna TNT og vegna bréfa til útlanda en þau falla ekki undir einkarétt. Einnig drógust tekjur saman af pakkasendingum til útlanda, vegna annarra burðargjalda og liðarins aðrar tekjur þar sem tekjur dótturfélaga, frímerkjasala o.fl. er undir. Á móti kom að þóknanir, þjónustugjöld og endastöðvatekjur hækkuðu sem náðu þó engan veginn að vega upp tekjutapið.

Rekstrargjöld án afskrifta hækkuðu sem fyrr segir um 1,1% á milli ára sem er undir almennum verðlagsbreytingum. Þeir rekstrarliðir sem mest lækkuðu voru TNT flutningskostnaður og liðurinn annar kostnaður þar sem markaðskostnaður og rekstur tölvukerfa fellur m.a. undir. Aðrir kostnaðarliðir hækkuðu hins vegar og sumir meira en nam almennum verðlagsbreytingum.

Skýringarmynd 2.2

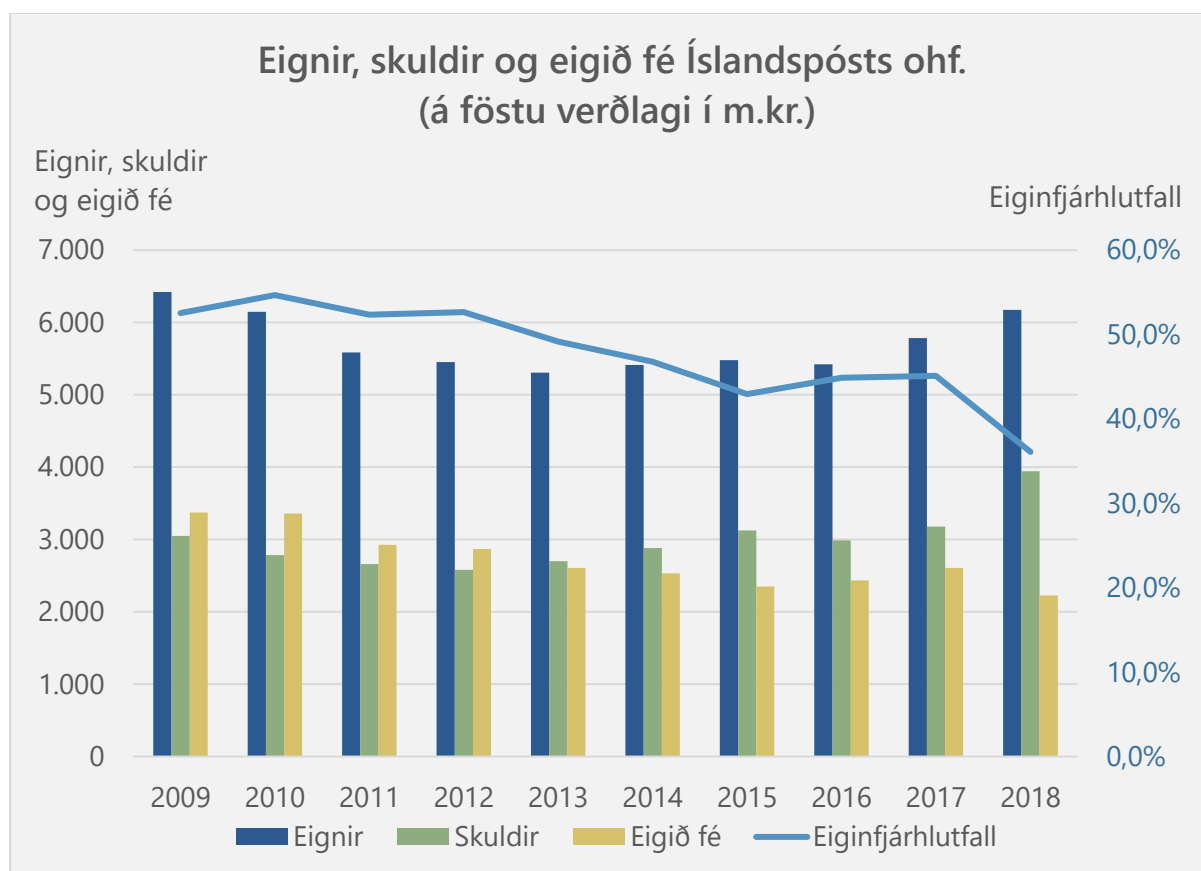


Heimild: Íslandspóstur ohf.

Afkoma félagsins á undanförunum árum hefur leitt til þess að eiginfjárstaða þess hefur rýrnað. Í árslok 2009 var eiginfjárhlutfallið 52,5% en var komið niður í 36,1% í árslok 2018. Eigið fé félagsins nam þá 2.228 m.kr. Á tímabilinu lækkaði bókfært verðmæti eigna til að byrja með en það hefur síðan þokast upp á við án þess þó að ná sama verðmæti og fyrir áratug. Skuldir

félagsins hafa hins vegar hækkað og voru 29,4% hærri í árslok 2018 en tíu árum fyrr miðað við fast verðlag.

Skýringarmynd 2.2



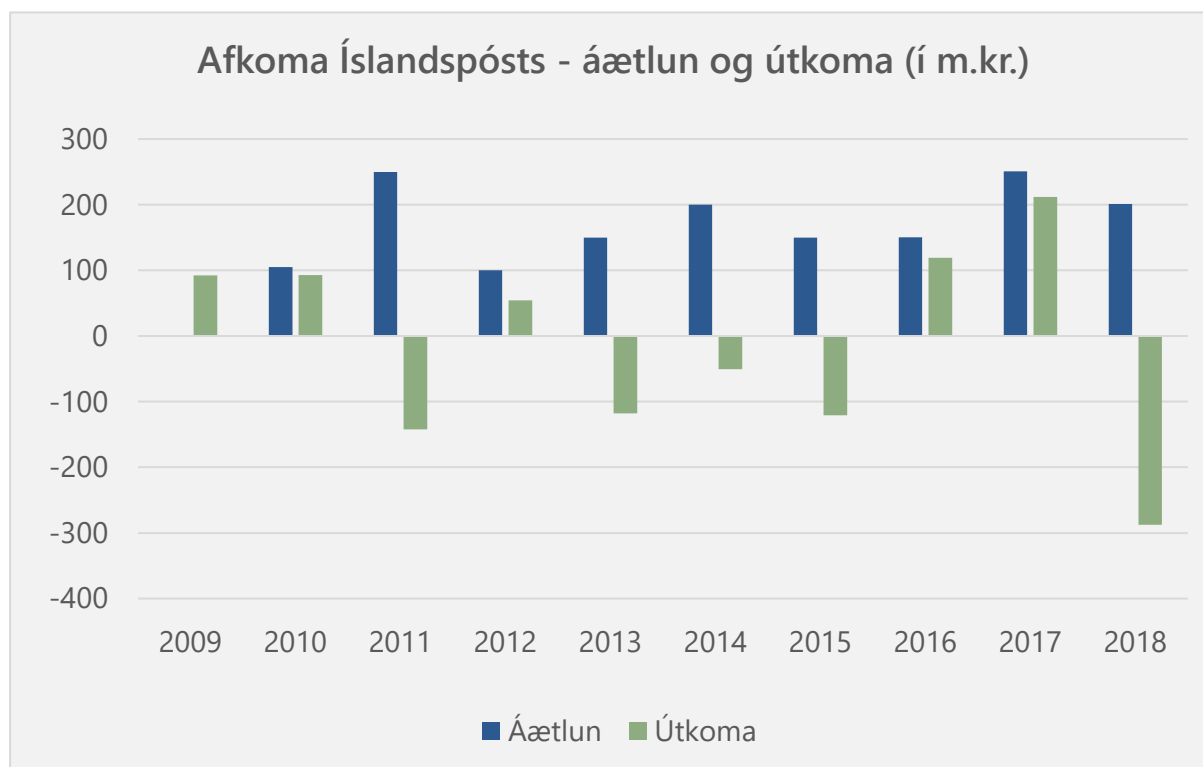
Heimild: Íslandspóstur ohf.

Fljótlega þegar leið á árið 2018 varð stjórnendum félagsins ljóst að það stefndi að óbreyttu í greiðsluferfiðleika. Í viðræðum við viðskiptabanka félagsins (Landsbankann) í ágúst kom fram að bankinn treysti sér ekki til að veita því frekari lánaþyrngreiðslu vegna fjárhagsstöðu fyrirtækisins. Forsvarsmenn félagsins sneru sér því til fjármála- og efnahagsráðuneytis sem fer með hlutabréfaeign ríkisins í félaginu.

2.2 Rekstraráætlanir

Fullyrða má að talsverð bjartsýni hafi í gegnum tíðina einkennt rekstraráætlanir Íslandspóstis ohf. Frá árinu 2010 hefur alltaf verið gert ráð fyrir að reksturinn skilaði hagnaði eða að meðaltali um 170 m.kr. Eins og fram hefur komið að ofan er langur vegur frá því að þessar áætlanir félagsins hafi gengið eftir. Íslandspóstur ohf. skýrir það með því að félagið hafi þurft að gera rekstraráætlanir miðað við að tiltekin atriði gengju eftir sem ekki eru á færi félagsins heldur stjórnvalda eða eftirlitsaðila að taka ákvarðanir um. Þetta eigi m.a. við um breytingar á gjaldskrá einkaréttar og breytingar á alþjónustuskyldu.

Skýringarmynd 2.3



Heimild: Íslandspóstur ohf.

Í rekstraráætlun fyrir árið 2019 er gert ráð fyrir hækkun burðargjalda bréfa og viðbótargjaldi vegna erlendra sendinga. Íslandspóstur ohf. áætla rúmlega 200 m.kr. hagnað af rekstri ársins 2019 samanborið við nær 300 m.kr. tap ársins 2018.

Ráðgjafarfirmakerfið Expectus¹ hefur gagnrýnt áætlanagerð innan Íslandspóstis ohf. Í álitinu frá Expectus kemur fram að núverandi áætlunarkerfi Íslandspóstis ohf. sé ófullnægjandi og að tengja þurfi efnahag og sjóðstreymi. Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur lagt áherslu á að gera þurfi betri áætlunir og oftast þar sem síbreytilegt umhverfi póstpjónustu krefjist þess. Hætta er á því að of mikill tími fari í að vinna gögn í stað þess að verja tíma í að greina þau og taka ákvarðanir á grundvelli þeirra. Nýta þarf tækifæri sem eru til staðar til að reikna framlegð á vörum miðað við mismunandi sviðsmyndir fram í tímann.

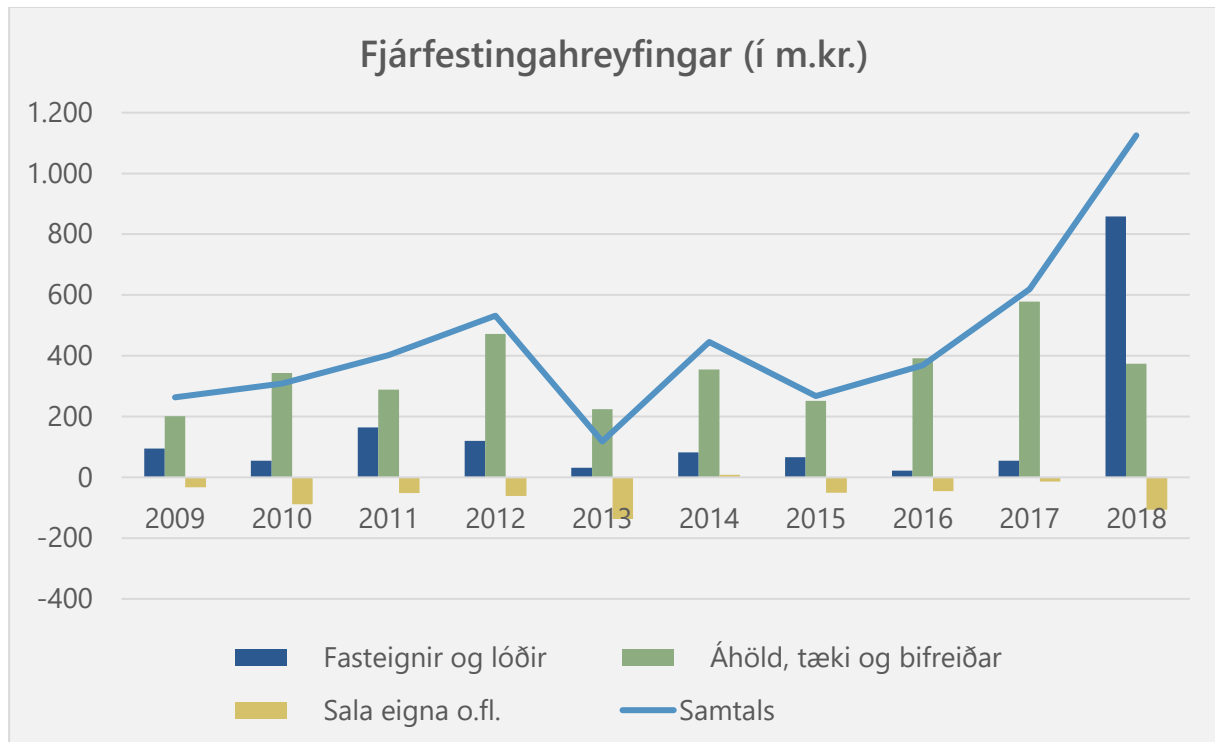
Að mati ríkisendurskoðanda þarf Íslandspóstur ohf. að bæta áætlanagerð sína ekki hvað síst rekstraráætlunir, m.a. með því að uppfæra áætlunir oftast en gert hefur verið og að greina betur áhrif magnbreytinga á tekjur og gjöld.

¹ Expectus. (2018). *Íslandspóstur, mat á rekstrarbókhalddi og áætlunum og tillaga að umbótum*. Glærkynning, drög.

2.3 Fjárfestingar

Fjárfestingar Íslandspóstis ohf. á tímabilinu hafa einkum verið í endurnýjun og endurbótum á vélbúnaði og bifreiðum ásamt því að fasteignir (pósthús) hafa ýmist verið seldar eða endurnýjaðar. Fjárfesting í varanlegum rekstrarfjármunum árið 2018 jókst um 506 m.kr. frá árinu á undan sem skýrist einkum af framkvæmdum við póstmíðstöð og byggingu pósthúss á Selfossi sem er svipað og gert var ráð fyrir í fjárfestingaáætlun.

Skýringarmynd 2.4



Heimild: Íslandspóstur ohf.

Stærsta fjárfestingin var í viðbyggingu við póstmíðstöð fyrirtækisins við Stórhöfða í Reykjavík á árinu 2018. Um er að ræða húsnæði sem er að hluta til á tveimur hæðum, samtals um 2.000 fermetrar en eldri bygging er um 6.000 fermetrar. Hvatinn að þessari fjárfestingu var sá að póstmíðstöðin var of lítil fyrir starfsemi. Það voru þrengsli við afgreiðslu og flokkun pakkasendinga einkum erlendis frá sem talið var brýnt að bæta úr. Það var talið vinnuafsfrekt að gera ekki úrbætur á húsinu. Einnig var talin þörf á að lagfæra starfsmannaaðstöðu. Gerð var sérstök framkvæmdaáætlun um stækkunina út frá áætlunum um póstmagn og mögulegan sparnað vegna hagræðingar. KPMG var fengið árið 2016 til að gera áætlanir og arðsemisútreikninga. Miðað var við áframhaldandi minnkun bréfamagns. Samhliða þessu var stuðst við aðra áætlun þar sem gert var ráð fyrir frekari fækkun bréfa. Íslandspóstur ohf. sá fram á að geta nýtt húsið þrátt fyrir meiri samdrátt. Fjármögnun framkvæmdarinnar með bankaláni var frágengin en gert var ráð fyrir að rekstur félagsins skilaði nægu fé til að standa undir öðrum fjárfestingum á árinu að frátalinni endurnýjun ökutækja. Reiknað er með að byggingin verði tilbúin í júlí 2019 og verði stofnkostnaður í samræmi við kostnaðaráætlun og verksamning.

Fyrirhuguð tækjakaup í nýja húsið hafa verið stöðvuð. Fram hefur komið af hálfu félagsins að alltaf var gert ráð fyrir að geta fullnýtt stækkun póstmstöðvarinnar enda þótt fjölgun pakkasendinga yrði minni er ráðgert var. Það yrði gert með því að losa annað húsnæði og færa starfsemi sem þar var í póstmstöðina.

Í fundargerð stjórnarfundar Íslandspóstshf. frá október 2018 kemur fram sú ákvörðun stjórnar að á meðan unnið væri að fjárhagsáætlun og fjárfestingaráætlun fyrir árið 2019, yrði ekki „ráðist í meiriháttar skuldbindingar umfram það sem bráðnauðsynlegt er til að viðhalda reglubundnum rekstri nema með sérstakri heimild stjórnar“. Mánuði síðar samþykkti stjórnin að draga enn meira úr fjárfestingum árið 2019 og var ákveðið að endurskoða fjárfestingaráætlun með tilliti til þess.

Sjóðstreymi á árinu 2018 (uppsafnað eftir ársfjórðungum)

| Í m.kr. | 1. ársfj. | 1.-2. ársfj. | 1.-3. ársfj. | 1.-4. ársfj. |
|----------------------------|-----------|--------------|--------------|--------------|
| Handbært fé frá rekstri | 227 | 524 | 684 | 135 |
| Fjárfestingahreyfingar | -335 | -536 | -864 | -1.133 |
| Fjármögnunarahreyfingar | -14 | 36 | 294 | 981 |
| Lækkun á handbæru fé | -122 | 25 | 114 | -17 |
| Handbært fé í byrjun árs | 215 | 215 | 215 | 215 |
| Handbært fé í lok tímabils | 93 | 240 | 329 | 198 |

Heimild: Íslandspóstur ohf.

Sjóðstreymisyfirlit ársins 2018 sýnir að fjármögnun fjárfestinga gekk ekki eftir eins og ætlað var. Handbært fé frá rekstri var minna en félagið áætlaði og því náði það ekki að standa undir nema litlum hluta fjárfestinga með fjármögnun frá rekstri. Þá var 500 m.kr. lán frá ríkissjóði ekki hluti af tryggðri langtímafjármögnun.

Íslandspóstur ohf. átti eignarhlut í sjö dóttur- og hlutdeildarfélögum í árslok 2018. Bókfært eigið fé dótturfélaga var þá 99,0 m.kr. skv. ársreikningum þeirra. Hlutdeildarfélög voru bókfærð á 79,9 m.kr. í samstæðureikningi Íslandspóstshf. Á undanförunum tíu árum hafa beinar fjárfestingar í dóttur- og hlutdeildarfélögum verið óverulegar.

Samanlögð afkoma af rekstri dóttur- og hlutdeildarfélaga síðustu tíu ár var jákvæð um 12,3 m.kr. Hins vegar hefur afkoma einstakra dóttur- og hlutdeildarfélaga verið mismunandi. Arður af eignarhlut Íslandspóstshf. í Interneti á Íslandi hf. (ISNIC) sem sér um skráningu léna undir landsléninu .is, nam samanlagt 96,1 m.kr. á meðan samanlagt tap ePóstshf. var 193,3 m.kr. Íslandspóstur ohf. veitti því félagi fyrirgreiðslu í formi lánveitingar. ePóstur ehf. var stofnaður árið 2012 til að þróa og reka starfsemi á sviði rafrænna póstsendinga, m.a. svokallaða Möppu sem fólst í skönnun bréfsendinga og varðveislu þeirra sem rafræn skjöl. Einnig var félaginu ætlað að veita þjónustu vegna auðkenninga s.s. vegna aðgangsstýringa og rafrænna undirritanna. Félagið náði ekki flugi og var það sameinað móðurfélaginu á árinu 2018.

Hugbúnaður sem þróaður var hjá félaginu er áfram notaður hjá Íslandspósti ohf. ePóstur er núna notað sem heiti á smáforriti félagsins vegna rafrænnar póstafrgreiðslu.

Önnur dótturfélög skiluðu samanlagt 109,5 m.kr. hagnaði til samstæðunnar. Unnið er að því að selja eignarhluti í tveimur þessara félaga. Á heildina litið hefur rekstur dóttur- og hlutdeildarféлага ekki skilað Íslandspósti ohf. þeirri samlegð og arðsemi sem vonir stóðu til. Í þessu sambandi er rétt að fram komi að sjónarmið samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis er að eignarhald á hlut Íslandspósts ohf. í ISNIC verði áfram á hendi opinberra aðila.

2.4 Umsýslugjald vegna tollmeðferðar

Allar póstsendingar til landsins sem innihalda vörur eru tollafrgreiddar. Embætti tollstjóra hefur starfsaðstöðu í póstmíðstöð Íslandspósts ohf. í Reykjavík og greiðir Íslandspóstur ohf. ekki fyrir tolleftirlit á afgreiðslutíma embættisins. Eftirlitið felst í álagningu aðflutningsgjalda, að tryggja að vörur uppfylli innflutningsskilyrði og að vernda samfélagið gegn ólögmætum innflutningi. Íslandspóstur ohf. er tollmiðlari og getur því þjónustað innflytjendur með því að senda skýrslur vegna tollafrgreiðslu í póstafrgreiðslukerfi sínu.

Fyrirkomulag tollafrgreiðslu í póstafrgreiðslukerfi er einfaldara en í almennum innflutningi. Skilyrði fyrir einfaldaðri framkvæmd póstsendinga eru að sending sé ekki flutt til landsins í viðskiptalegum tilgangi (þ.e. flutt inn af einstaklingi), tollverð sendingar fari ekki yfir 40 þús. kr. og að sending sé ekki háð innflutningstakmörkun/banni. Íslandspóstur ohf. skilar aðflutningsgjöldum til ríkissjóðs.

Til að standa undir kostnaði við tollafrgreiðslu á vegum Íslandspósts ohf. er innheimt umsýslugjald (áður tollafrgreiðslugjald). Þar til í mars 2018 voru í gildi óformleg innanhússviðmið tollyfirvalda varðandi tollafrgreiðslu póstsendinga þannig að almennt var miðað við að sendingar með lægra verðmæti en 10 USD fengu afhendingarheimild án þess að gerð væri grein fyrir sendingunni eða gjöld greidd en þau viðmið hafa nú verið afnumin. Sendingum með lítil verðmæti hefur fjölgað mjög með aukinni netverslun. Til stóð að lögfesta formlegt viðmið um undanþágu frá greiðslu aðflutningsgjalda vegna verðminni sendinga og var lagt til að mörkin væru 2.000 kr. Lögfesting á slíku ákvæði varð ekki að veruleika. Lágverðmætaþröskuldar sem í gildi eru í sumum ríkjum Evrópusambandsins verða afnumdir frá 1. janúar 2021 samkvæmt ákvörðun Evrópusambandsins. Nú eru allar erlendar pakkasendingar því tollafrgreiddar hér á landi óháð verðmæti og tekur Íslandspóstur ohf. fast umsýslugjald fyrir tollafrgreiðsluna sem rennur í heild til fyrirtækisins. Gjaldið var ákvarðað með hliðsjón af kostnaðarlíkani og er 995 kr. Þeim sem hafa skráð greiðsluupplýsingar í kerfi Íslandspósts ohf. er veittur afsláttur og greiða 595 kr. Afsláttur af þessu tagi er hluti af framtíðarsýn Íslandspósts ohf. um að ýta undir rafræn samskipti og flýta fyrir afgreiðslu eins og kostur er.

3 Starfspáttaskipting og samkeppnismál

3.1 Aðgreining samkeppnisrekstrar og einkaréttar

Í 16. gr. laga nr. 19/2002 um póstpjónustu kemur fram að verðlagning alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Póst- og fjarskiptastofnun hefur eftirlit með verðlagningu Íslandspósts ohf., samþykkir gjaldskrárhækkanir vegna einkaréttar og gefur árlega út yfirlýsingar um að bókhald félagsins sé í samræmi við lög um póstpjónustu og reglugerð um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekinda nr. 313/2005. Í yfirlýsingunum staðfestir stofnunin yfirlit um tekjur og gjöld eftir starfspáttum (einkaréttur, samkeppni innan alþjónustu og samkeppni utan alþjónustu). Stofnunin staðfestir þar með að aðgreining einkaréttar frá annarri alþjónustu og þjónustu utan alþjónustu sé viðunandi. Kostnaðarlíkan Íslandspósts ohf. byggir á meðaltals viðbótarkostnaði til lengri tíma (e. long-run average incremental cost) en þar er byggt á sögulegum rekstrarkostnaði.

Óheimilt er að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu utan einkaréttar „nema ef sýnt hefur verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum sem hvíla á rekstrarleyfishafa“ að því er segir í 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um póstpjónustu. Íslandspóstur ohf. hefur nýtt sér þessa lagaheimild. Félag atvinnurekenda og póstrekindur eins og Póstmarkaðurinn hafa haldið því fram um langa hríð að einkarétturinn hafi greitt niður samkeppnisrekstur Íslandspósts ohf. og þannig skekk samkeppnisstöðu á póstmarkaði. Í yfirlitum Póst- og fjarskiptastofnunar um bókhaldslega aðgreiningu kemur fram að aðgreiningin sé í samræmi við lög og reglugerðir. Samkeppniseftirlitið hefur einnig birt sátt sem eftirlitið gerði við Íslandspóst ohf. þar sem sett hafa verið fram nánari skilyrði um starfsemi félagsins í því skyni að bæta samkeppnisaðstæður á markaði. Nánar er fjallað um sáttina síðar í kaflanum.

Í nýjasta yfirliti Póst- og fjarskiptastofnunar frá febrúar 2019 um árið 2017 er miðað við að alþjónusta beri að mestu kostnað vegna dreifikerfisins en samkeppni utan alþjónustu beri viðbótarkostnað í samræmi við notkun á dreifikerfinu. Aðferð við útteilingu kostnaðar byggir á líkani Íslandspósts ohf. sem félagið hefur þróað undanfarin ár, m.a. í samvinnu við KPMG. Eins og fram hefur komið hefur Póst- og fjarskiptastofnun samþykkt það líkan og sækir það raunupplýsingar í bókhald. Til að skipta kostnaði nánar niður er m.a. byggt á tímamælingum.

Í yfirliti Póst- og fjarskiptastofnunar er fallist á að einkarétturinn geti borið uppi tap af hluta alþjónustu innan samkeppnisrekstrar. Þar kemur fram að Íslandspóstur ohf. hafi ekki aðra möguleika en að láta reksturinn í heild, þar með talinn hagnað af einkarétti, bera uppi tap sem af dreifingu erlendra sendinga leiðir. Í umsögn Íslandspósts ohf. um frumvarp til nýrra laga um póstpjónustu kemur fram að alþjónustubyrðin hafi aðeins að hluta verið greidd niður með hagnaði af einkarétti en að öðru leyti verið ófjármögnuð nema með því að gengið hafi verið á eigið fé.

3.2 Afkoma einstakra starfsþátta

Starfsemi Íslandspóst ohf. er skipt upp í þrjá megin starfsþætti, þ.e. einkarétt innan alþjónustu, samkeppni innan alþjónustu og samkeppni utan alþjónustu. Til að skipta tekjum og kostnaði á milli þessara starfsþátta er notað kostnaðarlíkan sem Íslandspóstur ohf. og Póst- og fjarskiptastofnun hafa komið sér saman um. Tekið skal fram að líkaninu var breytt árið 2013 og því eru afkomuútreikningar fyrir og eftir þann tíma ekki fyllilega sambærilegir. Líkanið byggir m.a. á reiknuðum stærðum sem ekki eru að fullu sambærilegar við kostnaðartölur í ársreikningi og er það misræmi jafnað með liðnum „eignarekstur“.

Við skiptingu á kostnaði vegna samkeppnisrekstrar byggir kostnaðarlíkanið á meðalviðbótarkostnaði yfir lengri tíma. Samkvæmt líkaninu er allur kostnaður talinn breytilegur og kostnaður vegna fjárbindingar og afskrifta er inni í kostnaðargrunni. Ekki er stuðst við sögulegan kostnað heldur eru eignir endurmetnar miðað við raunvirði í dag. Allur kostnaður er tengdur við aðgerðir og „kostnaðarvalda“ og úthlutað á kostnaðarstöðvar. Kostnaði er úthlutað á skilgreinda kostnaðarflokka eftir magni.

Samkvæmt kostnaðarlíkaninu var tap á einkaréttarstarfseminni á árunum 2009-13 að árinu 2012 undanskildu og skýrist það af því að það ár var vöruframboði og afsláttarfyrirkomulagi breytt í samræmi við skilmálabreytingar frá Póst- og fjarskiptastofnun. Frá árinu 2014 hefur verið hagnaður af starfseminni, reyndar óverulegur 2014 og 2015 en meiri 2016 og 2017. Árið 2018 minnkaði hagnaðurinn aftur.

Að því er varðar samkeppni innan alþjónustu gefur kostnaðarlíkanið til kynna að vaxandi tap hafi verið á þeim starfsþætti allt frá árinu 2011. Loks bendir kostnaðarlíkanið til þess að afkoman af samkeppni utan alþjónustu hafi verið jákvæð á árunum 2009-18 fyrir utan árin 2011 og 2012. Tafla sem sýnir afkomu starfsþátta á tímabilinu er í viðauka.

Skýringarmynd 2.3

| Starfsþættir Íslandspósts | | |
|--|--|---|
| 36% | 50% | 14% |
| Einkaréttur | | Samkeppni |
| Árituð bréf innanlands < 50 g Árituð bréf frá útlöndum < 50 g Útgáfa frímerkja | Markpóstur Blöð og tímarit Árituð bréf innanlands > 50 g Árituð bréf/blöð frá útlöndum > 50 g Árituð bréf/blöð til útlanda Böggjar innanlands < 20 kg Böggjar frá útlöndum < 20 kg Böggjar til útlanda < 20 kg Skráð bréf innanlands Skráð bréf til útlanda Blindrasendingar | Böggjar innanlands > 20 kg Böggjar frá útlöndum > 20 kg Böggjar til útlanda > 20 kg Fjölpóstur Hraðflutningar milli landa Hraðflutningar innanlands Fraktflutningar milli landa Vörusala á pósthúsum |
| Alþjónusta | | |

Heimild: Íslandspóstur ohf.

Við útreikning á kostnaði við þá starfsemi Íslandspóstsh. sem félagið hefur einkarétt á að sinna er gengið út frá því að einkarétturinn standi undir öllum sameiginlegum og föstum kostnaði sem tengist honum. Önnur starfsemi félagsins sem er í samkeppni er ekki látin bera neina hlutdeild í sameiginlegum föstum kostnaði jafnvel þótt samkeppnisreksturinn nýti sér sömu framleiðsluþættina. Rökin fyrir þessu eru að félagið, sem telst markaðsráðandi, megi lægst verðleggja samkeppnisrekstur þannig að hann standi undir þeim breytilega viðbótarkostnaði sem hann hefur í för með sér. Augljóslega skekkir þetta samkeppnisstöðu keppinauta sem þurfa við sína verðlagningu að reikna með bæði breytilegum og föstum kostnaði við þá starfsemi sem er í samkeppni við Íslandspóstsh.

Ástæður sem stjórnendur Íslandspóstsh. hafa gefið fyrir fjárhagsvanda félagsins eru meiri fækkun einkaréttarbréfa á árinu 2018 en reiknað var með og uppsafnaður kostnaður vegna ófjármagnaðrar alþjónustubyrði. Auk þess séu skyldur félagsins bundnar í lögum, reglugerðum og rekstrarleyfi, sem takmarki svigrúm til að mæta afleiðingum vandans. Íslandspóstursh. hefur í þessu sambandi bent á að tekjur af pakkasendingum frá útlöndum hafi ekki nægt til að standa undir kostnaði við meðferð og dreifingu sendinganna hér á landi. Þessum sendingum hefur fjölgað gríðarlega í takt við aukna netverslun Íslendinga, sérstaklega sendingum frá Kína.

Póst- og fjarskiptastofnun metur það svo í greinargerð til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis að lausafjávandi Íslandspóstsh. sem opinberaðist haustið 2018 sé annars vegar tilkominn vegna fækkunar bréfsendinga innan einkaréttar langt umfram áætlanir félagsins og hins vegar vegna mikilla fjárfestinga sem ráðist var í þó fjármögnun þeirra væri ekki tryggð að mati stofnunarinnar. Stjórnendur Íslandspóstsh. mótmæla því að fjárfestingar á árinu 2018 skýri greiðsluvandann enda hafi þær verið að fullu fjármagnaðar. Að mati ríkisendurskoðanda virðist þetta þó aðeins geta átt við um fjárfestingar vegna stækkunar póstmíðstöðvar þar sem áætlanir um sjóðstreymi félagsins gerðu ráð fyrir að fjármagna aðrar fjárfestingar úr rekstri félagsins. Ekki er að sjá að lántökur á árinu 2018 hafi náð að standa undir greiðslum vegna allrar fjárfestinga á því ári.

Hvað varðar fækkun bréfsendinga umfram áætlanir vó þar þungt ákvörðun ríkisstjórnarinnar sem tilkynnt var vorið 2018 að styrkja stafrænu þjónustugáttina island.is og hætta bréfsendingum hjá hinu opinbera. Í [tilkynningu](#) þessa efnis var gert ráð fyrir að ríkið myndi árlega spara um 500 m.kr. með því að hætta að senda bréfapóst.

3.3 Eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar

Póst- og fjarskiptastofnun sinnir eftirliti með starfsemi póstrekkenda samkvæmt lögum nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Þar með talið er eftirlit með fjárhagsstöðu þeirra. Stofnunin annast framkvæmd laga um pósthjónustu og stuðlar að samkeppni á sviði hennar. Stofnunin getur krafist póstrekkendur um allar nauðsynlegar upplýsingar og telji hún að fjárhagsstaða sé slík að hætta sé á að viðkomandi uppfylli ekki skyldur sínar getur stofnunin krafist þess að bætt verði úr innan tiltekins frests samkvæmt 5. gr. laga nr. 69/2003. Ef póstrekkandi uppfyllir ekki kröfur stofnunarinnar getur hún svipt viðkomandi rekstrarleyfi.

Stofnunin sinnir eftirliti með fjárhagslegum þáttum í starfsemi Íslandspóstis ohf. Þar á meðal skal hún tryggja að bókhaldsleg aðgreining einkaréttar og samkeppnisrekstrar sé með fullnægjandi hætti. Íslandspóstur ohf. afhendir kostnaðarlíkan félagsins ásamt bókhalds- og fjármálaupplýsingum viðkomandi rekstrarárs. Kostnaðarlíkanið sem notað er byggir á sögulegum rekstrarkostnaði en hefur ekki innbyggða hagræðingarskyldu. Miðað er við að alþjónustan beri að mestu kostnað vegna dreifikerfisins en að samkeppni utan alþjónustu beri viðbótarkostnað í samræmi við notkun á dreifikerfinu.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti óskaði eftir því í desember 2018 að Póst- og fjarskiptastofnun upplýsti um hvernig eftirliti með fjárhagsstöðu póstreksenda hefði verið háttað undanfarin fimm ár. Stofnunin svaraði með greinargerð í febrúar 2019 og benti m.a. á að hún hefði ekki eftirlit með allri starfsemi Íslandspóstis ohf. og hefði ekki heimildir til að grípa inn í þær ákvarðanir sem félagið hefði tekið, þar bæru forstjóri og stjórn ábyrgð. Eftirlit stofnunarinnar væri eftir á og því kæmu ákvarðanir stjórnenda Íslandspóstis ohf. sem mögulega kynnu að hafa áhrif á fjárhagsstöðu félagsins ekki til skoðunar hjá stofnuninni. Eftirlit stofnunarinnar með Íslandspósti ohf. einskorðaðist við gjaldskrá fyrirtækisins, viðskiptaskilmála, bókhaldslega aðgreiningu og kostnað vegna alþjónustu. Af áframhaldandi bréfaskriftum ráðuneytisins og stofnunarinnar má ráða að mismunandi túlkun kunni að vera fyrir hendi á lagaákvæðum um Póst- og fjarskiptastofnun, þ.e. að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti telji að túlka megi heimildir Póst- og fjarskiptastofnunar til eftirlits með fjárhagsstöðu rekstrarleyfishafa rýmra en stofnunin sjálf gerir. Ráðuneytið hefur í framhaldi af þessu bent á að það hafi ekki enn myndað sér skoðun á því hvort það taki undir afstöðu Póst- og fjarskiptastofnunar varðandi eftirlitshlutverk sitt eða taki aðra afstöðu. Endanleg afstaða ráðuneytisins liggja því ekki fyrir. Að mati ríkisendurskoðanda er mjög mikilvægt að engin óvissa ríki um túlkun ráðuneytis og eftirlitsstofnana þeirra hvað slík atriði varðar.

Póst- og fjarskiptastofnun telur það líkan sem Íslandspóstur ohf. notar til að reikna út langtíma viðbótarkostnað viðunandi og ekki er ágreiningur um aðferðafræði til að reikna hann út. Hins vegar hefur verið ágreiningur um hvernig reikna skuli alþjónustubyrði. Það er mat stofnunarinnar að byrði Íslandspóstis ohf. vegna hefðbundinnar alþjónustu hafi verið um 50-130 m.kr. Sú byrði er að mati stofnunarinnar að fullu bætt miðað við núgildandi gjaldskrá innan einkaréttar. Íslandspóstur ohf. hafði að mati stofnunarinnar vart aðra möguleika en að láta hugsanlegan hagnað af einkarétti bera uppi það tap sem af dreifingu erlendra sendinga leiddi.

Af hálfu Íslandspóstis ohf. hefur komið fram að félagið hafi frá árinu 2015 lagt áherslu á að fá alþjónustubyrði vegna slíkra sendinga viðurkennda. Það liggur hins vegar fyrir að Íslandspóstur ohf. sótti fyrst um alþjónustuframlag til Póst- og fjarskiptastofnunar vegna slíkra sendinga í október 2018. Íslandspóstur ohf. sótti um 2,6 ma. kr. til jöfnunarsjóðs alþjónustu, afturvirkir fyrir árin 2013-17 sem bætur fyrir tap af erlendum sendingum og vegna óarðbærrar alþjónustu.

Fyrir hendi er lagarammi um jöfnunarsjóð alþjónustu, sbr. X. kafli laga nr. 19/2002 um póstpjónustu. Jöfnunarsjóði hefur hins vegar aldrei verið komið á fót né hefur verið kveðið á um álagningarprósentu jöfnunargjalds en það skal gert með lögum. Skv. 28. gr. umræddra laga skal Póst- og fjarskiptastofnun meta árlega fjárþjörf vegna alþjónustu sem myndar grunn að greiðslu í sjóðinn. Þar sem ekki var sótt um framlag úr sjóðnum fyrr en í október 2018 hefur álagningarprósenta jöfnunargjalds ekki verið ákvörðuð og því engir fjármunir runnið til sjóðsins.

Ef til kæmi myndi Íslandspóstur ohf. greiða hæstu framlögin í sjóðinn og fengi þar af leiðandi í reynd fá lítið nettóframlag úr honum. Möguleiki er á að kveða á um annars konar fjármögnun sjóðsins með breytingu á lögum.

Póst- og fjarskiptastofnun vísaði frá þeim hluta umsóknarinnar sem laut að bótum vegna ófjármagnaðs kostnaðar vegna alþjónustuliðanna hraði og tíðni dreifingar, dreifing í dreifbýli og sendingar fyrir blinda. Stofnunin metur það áfram svo að byrði vegna þessa sé að fullu bætt með núverandi gjaldskrá innan einkaréttar. Hins vegar samþykkti stofnunin í maí 2019 að Íslandspóstur ætti rétt á að fá alþjónustubyrði vegna erlendra póstsendinga upp á 1.463 m.kr. bætt.

Samskipti Póst- og fjarskiptastofnunar og Íslandspósts ohf. hafa ekki verið eins og best verður á kosið. Stofnunin hefur gagnrýnt Íslandspóst ohf. fyrir að skila gögnum seint og illa í tengslum við beiðnir um gjaldskrárhækkanir. Íslandspóstur ohf. hefur á móti gagnrýnt Póst- og fjarskiptastofnun fyrir langdregið ferli. Í umsögn með nýju póstlagafrumvarpi gagnrýnir Íslandspóstur ohf. að eftirlit verði aukið sem sé ekki í samræmi við meginmarkmið um opnun markaðar og aukna samkeppni í póstpjónustu.

Stjórnendur Íslandspósts ohf. telja að stjórnvöld og eftirlitsaðilar hafi haft aðgang að nægum upplýsingum til að sjá tímanlega fyrir þá stöðu sem upp kom í rekstri félagsins. Þá benda stjórnendur félagsins á að Póst- og fjarskiptastofnun hafi ekki nýtt sér heimild í reglugerð um að stofnunin geti metið hagkvæmni rekstrar og hafnað kostnaði ef sýnt er fram á að um kostnað sé að ræða sem ekki er nauðsynlegur við að veita viðkomandi þjónustu. Póst- og fjarskiptastofnun bendir hins vegar á að tilgangur þessarar heimildar sé ekki að skapa grundvöll til eftirlits stofnunarinnar með einstökum rekstrar- og fjárfestingaákvörðunum Íslandspósts ohf. heldur til að sannreyna að kostnaði sé rétt skipt á milli einstakra rekstrarþátta. Í framkvæmd sé ákvæðinu beitt eftir á fyrir heilt ár þegar niðurstöður kostnaðarbókhalds liggja fyrir. Póst- og fjarskiptastofnun geti því ekki á grundvelli slíkra upplýsinga séð fyrir einstakar rekstrarákvarðanir stjórnenda sem kunna að hafa neikvæð áhrif á starfsemi félagsins.

Íslandspóstur ohf. vekur athygli á því að framkvæmd póstpjónustu er ekki eingöngu undir rekstrarlegum ákvörðunum stjórnenda komin heldur sé hún háð lögum, reglugerðum og inngrípum eftirlitsaðila. Enn fremur feli víðtæk afskipti hins opinbera af gjaldskrám í póstpjónustu í raun í sér að ákvörðunarvald um rekstrarþætti flytjist til eftirlitsaðila. Að mati Íslandspósts ohf. er eina leiðin til að halda uppi lögbundinni póstpjónustu sem ekki er á rekstrarlegum forsendum að ráðuneyti, eftirlitsaðilar og póstrekstraraðilar komist að sameiginlegri niðurstöðu um hvaða þjónustu beri að veita og hvernig eigi að fjármagna hana.

Samkeppnisaðilar Íslandspósts ohf. hafa gagnrýnt Póst- og fjarskiptastofnun. Í máli forsvarsmanna Póstmarkaðarins og Félags atvinnurekenda hefur komið fram það álit að stofnunin hafi brugðist eftirlitshlutverki sínu. Þar er m.a. vísað til þess að hún hafi ekki gert athugasemdir við að afkoma einkaréttar árin 2016 og 2017 hafi verið langt umfram það sem raunin var árin á undan.

3.4 Kvartanir samkeppnisaðila og viðbrögð Samkeppniseftirlitsins

Félag atvinnurekenda hefur frá árinu 2013 vakið athygli á því sem félagið telur brot Íslandspóstshöfundar á samkeppnislögum þar sem samkeppnisstarfsemi sé niðurgreidd með tekjum af einkaréttarrekstri. Félagið telur að verðskrár Íslandspóstshöfundar fyrir samkeppnisrekstur innan alþjónustu hafi ekki verið í samræmi við raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði líkt og 16. gr. laga um pósthjónustu kveður á um. Sá rekstur hafi verið niðurgreiddur af einkaréttarstarfsemi þar sem gjaldskrár hafi hækkað óþarflega frá árinu 2014 á sama tíma og dreifingardögum hefur fækkað. Félagið telur Íslandspóstshöfundar ekki hafa starfað samkvæmt góðum samkeppnisháttum og hefur gagnrýnt að félagið hafi farið inn á markaði óskylda pósthjónustu líkt og sælgætissölu og prentsmiðjurekstur. Félag atvinnurekenda hefur einnig nefnt flutningsmiðlun sem óskyldan rekstur. Þá hefur Félag atvinnurekenda gagnrýnt rekstur dótturfélaga Íslandspóstshöfundar og meðgjöf frá móðurfélaginu. Gagnrýni Félags atvinnurekenda hefur m.a. komið fram í blaðagreinum og í [skýrslu](#) frá Fjárstoðum ehf. Tekið skal fram að Íslandspóstshöfundar hefur gert athugasemdir við ýmis atriði þessarar gagnrýni.

Póstmarkaðurinn ehf. hefur einnig sett fram svipaða gagnrýni á Íslandspóstshöfundar og sókn félagsins á samkeppnismarkað. Gagnrýnin hefur m.a. komið fram í bréfum til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Póstmarkaðurinn ehf. hefur gagnrýnt að tekjur Íslandspóstshöfundar af einkarétti hafi verið nýttar til fjárfestinga, markaðssetningar og reksturs á samkeppnismörkuðum. Póstmarkaðurinn ehf. telur að gjaldskrá innan einkaréttar hafi verið of há og komið niður á notendum þjónustunnar, þar með talið Póstmarkaðnum ehf. Á hinn bóginn hafi þjónusta Íslandspóstshöfundar sem er í samkeppni verið verðlögð of lágt.

Samkeppniseftirlitið sinnir eftirliti með Íslandspósthöfundar á grundvelli samkeppnislaga nr. 44/2005. Í 14. gr. þeirra laga kemur fram að Samkeppniseftirlitinu skuli heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á milli þess hluta rekstrar opinbers fyrirtækis sem nýtur einkaleyfis og þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Þess skuli gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur einkaleyfis.

Í sátt Samkeppniseftirlitsins og Íslandspóstshöfundar, ákvörðun nr. 8/2017 ([Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði](#)), felst ekki viðurkenning á brotum eða sektir vegna brota. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að löggjafinn hafi búið starfsemi Íslandspóstshöfundar flókna umgjörð.

Þannig eru þær kvaðir lagðar á Íslandspóst að tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Á sama tíma hafa stjórnvöld ekki tryggt fyrirtækinu tiltekna fjármuni til að standa undir þessum kvöðum, heldur er fyrirtækinu veittur einkaréttur á pósthjónustu vegna dreifingar bréfa undir 50 gr. og gengið út frá því að tekjur af þeirri starfsemi standi undir kvöðunum.

Í sáttinni eru lagðar kvaðir á Íslandspóstshöfundar sem eiga að vinna gegn mögulegri víxl- niðurgreiðslu. Samkvæmt sáttinni skuldbatt Íslandspóstshöfundar sig til að gera breytingar á skipulagi og starfsháttum. Jafnframt er kveðið á um stofnun sérstakrar eftirlitsnefndar sem á að

46 Íslandspóstshöfundar

hafa eftirlit með að sáttinni sé fylgt eftir. Breytingar sem gerðar voru á skipulagi Íslandspóstur ohf. í kjölfar sáttarinnar voru til að aðgreina skýrt á milli sölupáttar og kostnaðarúthlutunar og stuðla að gagnsæi í verðlagningu á vörum. Þá er í sáttinni mælt fyrir um að Íslandspóstur ohf. geri sérstök uppgjör fyrir mismunandi samkeppnisstarfsemi. Jafnframt er gerð sú krafa að samkeppnisstarfsemi sem er óskyld meginstarfsemi verði rekin í dótturfélagi.

Samkvæmt sáttinni skal Íslandspóstur ohf. skilgreina samkeppnisþætti sem eru mikilvægir vegna samkeppnissjónarmiða og hafa slíka skilgreiningu aðgengi-lega á vef fyrirtækisins. Í [yfirliti](#) um samkeppnisþætti sem þar er birt kemur fram að samkeppnisþættirnir séu:

- a) Árituð bréf innanlands, sem ekki falla undir einkarétt eða hraðflutninga
- b) Pakkaflutningar sem hvorki falla undir c- né d-liði
- c) Vöruflutningar
- d) Akstursþjónusta
- e) Fjölpóstur

Í sáttinni er kveðið á um sérstök rekstraruppgjör til viðbótar við reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekenda þannig að aðskilið rekstraruppgjör skuli gert fyrir hvern samkeppnisþátt (a-e). Tilgangurinn er að draga fram hvort um mögulega víxlniðurgreiðslu geti verið að ræða eða mögulega undirverðlagningu. Auk starfsþáttayfirlits þarf því að gera svokallað samkeppnisþáttayfirlit. Slíkt yfirlit er ekki birt en því er skilað til eftirlitsnefndarinnar í samræmi við sáttina. Í samkeppnisþáttayfirliti skal langtíma viðbótarkostnaður metinn fyrir hvern þátt, annars vegar með og hins vegar án hlutdeildar í sameiginlegum kostnaði Íslandspóstur ohf. Í því tilviki sem reiknuð er hlutdeild í sameiginlegum kostnaði skal tilgreina fjárhæð sameiginlegs kostnaðar fyrir hvern samkeppnisþátt og hvernig hann er reiknaður.

Mat á kostnaðarskiptingu milli einkaréttarvarinnar starfsemi og einstakra samkeppnisþátta skal byggja á hlutlægum aðferðum og skulu útreikningar settir fram á skýran, gagnsæjan og rekjanlegan hátt.

Í úrskurði eftirlitsnefndarinnar frá mars 2019, í tilefni af kvörtun Félags atvinnurekenda, kemur fram að sterkar vísbendingar séu uppi um að Íslandspóstur ohf. hafi brotið gegn sáttinni með því að veita dótturfélagi sínu ePósti ehf. lán án þess að samið væri um greiðslu vaxta. Hins vegar hafi ePóstur ehf. haft takmarkaða samkeppnislega þýðingu frá árinu 2017. Starfsemi þess var sameinuð móðurfélaginu árið 2018.

Við gerð sáttarinnar studdist Samkeppniseftirlitið við úrskurð framkvæmdastjórnar Evrópu-sambandsins í máli Deutsche Post þar sem talið var að pósthyrirækið hefði misbeitt markaðsráðandi stöðu sinni með því að undirverðleggja dreifingu á póströfuböggjum og niðurgreiða með tekjum úr einkaréttarstarfsemi. Þar var sá skilningur lagður í víxlniðurgreiðslu að hún ætti sér stað þegar tekjur tiltekinnar þjónustu nægðu ekki fyrir viðbótarkostnaðinum við að veita hana og þegar til staðar væri önnur þjónusta sem skilar tekjum sem eru hærri en „stakstæður“ kostnaður (e. stand-alone cost) við að veita þá þjónustu. Tenging þurfi að vera á milli niðurgreiðandi markaðarins og niðurgreidda markaðarins, þ.e. sýna þarf fram á að

taprekstur á tiltekinni starfsemi gæti ekki viðhaldist án hagnaðar frá annarri tilgreindri starfsemi til fjármögnunar tapinu, að því er fram kemur í sáttinni. Þetta má yfirfæra þannig að víxlniðurgreiðsla væri stunduð af hálfu Íslandspóstshf. ef félagið myndi t.d. nota tekjur af dreifingu bréfa (gjaldskrá einkaréttar ákveðin af Póst- og fjarskiptastofnun) til að niðurgreiða dreifingu á bréfum yfir 50 g (samkeppni innan alþjónustu) niður fyrir viðbótarkostnaðarverð og undirbjóða keppinauta á viðkomandi markaði.

Í máli Deutsche Post var ákveðið að miða við meðalviðbótarkostnað við mat á mögulegri undirverðlagningu og víxlniðurgreiðslu. Samkeppniseftirlitið hefur tekið þá ákvörðun til fyrirmyndar við mat á hinu sama hjá Íslandspósthf. og bendir á að vandkvæði geti skapast við að meta kostnaðarþætti mismunandi þjónustupáttanna hjá ríkispóstfélögum þar sem þeir eru samofnir og kostnaðardreifingin ógagnsæ. Í þessu sambandi þarf að taka tillit til alþjónustubyrðinnar, þ.e. þeirrar byrði af alþjónustuskyldu sem ekki stendur undir sér á viðskiptalegum forsendum. Undir slíka skyldu fellur m.a. dreifing bréfa og pakka í strjálbýli. Þegar meta á mögulega víxlniðurgreiðslu verður því að telja að kostnað við slíka alþjónustu megi greiða niður með tekjum af einkarétti. Í máli Deutsche Post var kostnaður af samkeppnisstarfsemi þannig ekki talinn byrja að falla til fyrr en búið væri að taka tillit til þeirrar kvaðar að þurfa að hafa umframafkastagetu í kerfinu til að sinna alþjónustuskyldu. Kostnað við umframafkastagetu telur Samkeppniseftirlitið hluta af alþjónustubyrði samkvæmt sáttinni og telur að 16. gr. laga um pósthjónustu geri ráð fyrir því þegar fram kemur að mögulegt sé að nota einkaréttartekjur til að greiða niður alþjónustu ef sýnt er fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við alþjónustuskyldum.

Samkvæmt sáttinni er það mat Samkeppniseftirlitsins að það væri almennt þjóðhagslega óhagkvæmt að koma í veg fyrir að Íslandspóstur ohf. njóti þeirrar breiddarhagkvæmni sem er fólgin í skipulagsheild fyrirtækisins. Eitt af meginmarkmiðum sáttarinnar var að innleiða aga í samkeppnisstarfsemi félagsins, eftirlit með því að afkoma af einkarétti sé ekki nýtt til að niðurgreiða samkeppnisstarfsemi og gera kleift að leggja mat á hvort undirverðlagning sé fyrir hendi í þeim tilvikum þar sem Íslandspóstur ohf. er í markaðsráðandi stöðu.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til nýrra laga um pósthjónustu kemur fram að afnám einkaréttar muni kalla á endurskoðun sáttarinnar, enda sé kveðið á um það í sáttinni. Hins vegar muni ákvæði sáttarinnar sem beinast að sterkri stöðu Íslandspóstshf. áfram eiga við þar sem líklegt sé að Íslandspóstur ohf. muni enn um sinn njóta stöðunnar sem byggst hefur upp í skjóli einkaréttar og verða markaðsráðandi aðili. Mat Samkeppniseftirlitsins er að einkaréttinn beri að fella niður sem fyrst til að örva samkeppni og draga úr eftirlitsbyrði. Einn liður í því að draga þann kostnað sem hlýst af alþjónustu upp á yfirboðið með hlutlægum og gagnsægum hætti gæti verið að koma á útboðsfyrirkomulagi um póstdreifingu á strjálbýlum svæðum þar sem alþjónusta ber sig ekki á viðskiptalegum forsendum.

4 Aðgerðir stjórnenda og eiganda

4.1 Aðgerðir til að mæta greiðsluvanda á árinu 2018

Við gerð fjárlaga 2019 var ákveðið að veita Íslandspósti ohf. lán eða hlutfjárukningu allt að 1,5 ma. kr. Í september 2018 fékk Íslandspóstur ohf. 500 m.kr. lán frá ríkinu. Gert er ráð fyrir að láninu megi breyta í hlutfé og að hlutfé félagsins verði síðan aukið eftir þörfum á árinu 2019 um allt að 1,5 ma. kr. Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðherra til fjárlaganefndar, dagsett 12. mars 2019, kemur fram að líkleg fjárförf á vormánuðum 2019 sé 500 m.kr. Fjármála- og efnahagsráðherra hyggur enn fremur á að setja skýr skilyrði við hlutfjárukninguna um heildarendurskoðun og endurskipulagningu félagsins. Í því felst m.a. að stuðlað verði að því að sérfræðingur verði ráðinn til að vinna með stjórn, stjórnendum og ráðuneytinu að þessum viðfangsefnum. Þetta hefur ekki komið til framkvæmda og hefur komið fram af hálfu Íslandspósts ohf. að félaginu sé ekki kunnugt um slík skilyrði.

Ákvarðanir ráðuneytisins byggja m.a. á umsögn Ríkisábyrgðarsjóðs frá 4. mars 2019 þar sem fram kemur að rekstrar- og lausafjávandi Íslandspósts ohf. verði ekki leystur með frekari lánveitingum af hálfu ríkissjóðs. Leysa þurfi rekstrarvanda félagsins til framtíðar með því að tryggja að tekjur og kostnaður þess séu í samhengi við það þjónustustig sem því verði skylt að viðhalda.

Greiðsluvandi Íslandspósts ohf. virðist ekki hafa verið fyrirséður við gerð fjárlaga ársins 2018 né í rekstrar- og greiðsluáætlunum félagsins fyrir það ár. Í rökstuðningi stjórnar félagsins til fjárlaganefndar Alþingis kemur fram að greiðsluvandinn skýrist aðallega af tekjutapi vegna meiri magnminnkunar bréfa innan einkaréttar en áætlanir gerðu ráð fyrir. Enn fremur vegna þess að hluti af alþjónustuskyldunni hafi verið fjármagnaður með lántökum, sem og vegna uppsafnaðra viðskiptaskulda kínverska póstsins við Íslandspóst ohf.

Samkvæmt upplýsingum frá Íslandspósti ohf. kom fram á fundum fulltrúa Íslandspósts ohf. og Landsbankans 9. ágúst og 4. september 2018 að bankinn teldi sig ekki geta komið að frekari fjármögnun félagsins að óbreyttu. Bankinn benti á að eigandinn þyrfti að koma að málefnum þess og ráðlagði Íslandspósti ohf. að leita til ríkisins.

Í fundargerð stjórnar Íslandspósts ohf. frá 27. ágúst 2018 kemur fram að forstjóri gerði stjórn grein fyrir að það væru „skýr skilaboð fulltrúa Landsbankans, viðskiptabanka ÍSP, að bankinn væri búinn að teygja sig í topp í lánveitingum m.v. rekstrargrundvöll fyrirtækisins“. Einnig kemur fram að viðruð var hugmynd um að ríkið lánaði félaginu frekar en að Landsbankinn fengi veð í öllum fasteignum félagsins. Félagið ætti í bráðum lausafjávanda, þyrfti að nota yfirdrátt til að greiða laun og ætti ekki fyrir launatengdum gjöldum eða öðrum kostnaði. Fyrirheit kom frá ráðuneytinu um að bráður lausafjávandi félagsins yrði leystur á næstu dögum.

Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytis til fjárlaganefndar Alþingis um fjárhagsstöðu og lausafjávanda Íslandspósts ohf., dagsett 6. september 2018, kemur fram að ekki hafi reynst

unnt að fjármagna lausafjávanda félagsins með hefðbundnum hætti og félagið hafi því leitað til ríkisins um aðstoð. Í greinargerð Seðlabanka Íslands (Ríkisábyrgðarsjóðs) til ráðuneytisins dagsettri 11. september 2018 er lagt til að 500 m.kr. lán til 12 mánaða verði veitt með veði í erlendum kröfum Íslandspóstshf. (andvirði 850 m.kr.) með 6,2% vöxtum.

Í minnisblaði ráðuneytisins dags. 6. september 2018 kom einnig fram að eðlilegt sé að ófjármagnaður kostnaður þess félags sem falið er að sinna alþjónustu sé greiddur beint af ríkinu að einhverju marki. Í skoðun sé að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og Íslandspóstur ohf. geri þjónustusamning um alþjónustuna þar til ný lög hafa verið samþykkt. Skýrt er tekið fram að 500 m.kr. lánveiting feli ekki í sér lausn á vanda Íslandspóstshf. til lengri tíma heldur sé fyrirséð að félagið muni standa frammi fyrir frekari rekstrar- og lausafjávanda að óbreyttu.

Fjármála- og efnahagsráðherra telur ekki að framlag ríkisins til Íslandspóstshf. teljist til ríkis- aðstoðar í skilningi EES-samningsins, þ.e. geti talist ólöglegt fyrir fyrirtæki í samkeppnisrekstri. Í seinna minnisblaði ráðuneytisins til fjárlaganefndar dags. 12. mars 2019 kemur fram að best fari á því að gerður verði þjónustusamningur við Íslandspóst ohf. eigi síðar en fyrir árið 2020 með viðeigandi fjárveitingu á fjárlögum. Í slíkum þjónustusamningi geti falist ríkisaðstoð af því tagi sem samræmst getur reglum EES um endurgjald fyrir „þjónustu í almannabágu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu“. Fram kemur að samtal sé hafið við Eftirlitsstofnun ESA um að hverju þurfi að huga í tengslum við EES-samninginn í þessu sambandi.

Eðlilegt er að ófjármagnaður kostnaður félags, sem falið er slík framkvæmd, sé greiddur beint af ríkinu í samræmi við lög um pósthjónustu. Það er einnig í samræmi við leiðbeiningar OECD um það hvernig fjármagna beri kostnað við almannabjónustu sem sinnt er af félagi í eigu ríkisins.

Í minnisblaðinu kemur fram að stefna þurfi á að rekstur Íslandspóstshf. verði sjálfbær, þ.e. að greiðslur frá ríkinu hætti innan ásættanlegs tíma.

Í greinargerð Ríkisábyrgðarsjóðs kemur fram að Íslandspóstur ohf. standi frammi fyrir bráðavanda. Lausafé sé uppuríð og lánsfjármögnun frá banka illmöguleg. Svigrúm sé ekki lengur til þess að fjármagna kostnað með lántökum þar sem viðskiptabanki félagsins treysti sér ekki til slíkrar fjármögnunar að óbreyttu. Fram kemur að nauðsynlegt sé að leiðrétta rekstrargrunn félagsins til framtíðar. Lánveiting ríkisins muni ekki leysa þann vanda heldur sé hún einungis til að leysa bráðan lausafjávanda Íslandspóstshf. Lögð er áhersla á að niðurstaða fái um eðlilegt gjald ríkisins fyrir alþjónustuskyldu félagsins. Ef ekki verði tekið á þessum vanda séu líkur á að Íslandspóstur ohf. verði ekki greiðsluhæfur þegar að gjalddaga lánsins kemur í september 2019.

Ríkisábyrgðarsjóður komst einnig að þeirri niðurstöðu að lánveiting ríkisins væri nauðsynleg Íslandspósti ohf. til að tryggja alþjónustu. Án alþjónustuskyldu gæti félagið hætt óarðbærri þjónustu en vegna alþjónustuskyldu standi félagið ekki jafnfætis öðrum pósthfyrirtækjum. Ef ekki komi til fjármögnun vegna alþjónustuskyldu muni félagið áfram búa við skerta samkeppnisstöðu.

Að áliti Ríkisábyrgðarsjóðs er því afar brýnt að afstaða sé tekin til hvernig standa skal undir kostnaði við þjónustu á mörkuðum þar sem tekjur duga ekki til og falla undir alþjónustuskyldu Íslandspóstshf.

Í seinni greinargerð Ríkisábyrgðarsjóðs frá mars 2019 kemur fram að rekstrar- og lausafjórvi Íslandspóstshf. verði ekki leystur með frekari lánveitingum. Því var farin sú leið að auka hlutfé í félaginu. Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðherra dags. 12. mars 2019 kemur fram að skilyrði verði sett um aðgerðir varðandi endurskoðun og endurskipulagningu í rekstri félagsins. Hugsanlega komi til frekari fjármögnun á árinu 2020 eða þar til félagið hefur náð að aðlaga sig breyttu lagaumhverfi.

Íslandspóstur ohf. fékk 500 m.kr. lán frá ríkinu í september 2018 með 6,2% vöxtum. Vaxtakjörin voru byggð á vöxtum Seðlabanka Íslands að viðbættu álagi til að mæta áhættu við lánveitinguna. Vaxtakjörin eiga að endurspeglar markaðsvexti á sambærilegum lánveitingum. Veð voru tekin í viðskiptakröfum Íslandspóstshf. Ekki var talið að lánveitingin ssekkti samkeppnisstöðu á markaðnum þar sem um lán á markaðsvöxtum var að ræða. Í bréfi stjórnar Íslandspóstshf. til fjárlaganefndar Alþingis er því haldið fram að ekki hafi verið greitt fyrir hluta alþjónustunnar og að óbreyttu sé Íslandspóstur ohf. ekki rekstrarhæfur til framtíðar og geti ekki staðið undir skuldbindingum sínum. Farið er fram á að gerður verði þjónustusamningur á milli Íslandspóstshf. og stjórnvalda. Fram kemur að stjórn félagsins hyggist endurgreiða lánið með greiðslu framlags úr jöfnunarsjóði sem sótt var um vegna ófjármagnaðrar alþjónustubyrði á árunum 2013-17. Endurgreiðslan velti einkum á því hvernig stjórnvöld hyggist fjármagna lagalega alþjónustuskyldu.

Ljóst var að Íslandspóstur ohf. gæti ekki greitt lánið til baka nema verulegur viðsnúningur yrði á skömmum tíma. Gengið var út frá því að félagið myndi greiða lánið til baka en af framkvæmdastjórn félagsins má ráða að legið hafi fyrir að lánið yrði ekki greitt. Fjármála- og efnahagsráðuneyti gerði enda ráð fyrir að breyta láninu í hlutfé með skilyrðum um endurskipulagningu félagsins og aðkomu sérfræðings að stjórn þess.

Láninu úr ríkissjóði var ætlað að leysa greiðsluvanda félagsins. Lögfesting viðbótargjaldheimilda er stórt skref í að leysa þann hluta fjárhagsvanda Íslandspóstshf. sem rekja má til þjónustu við erlendar pakkasendingar. Eftir stendur að hluti fjárhagsvandans er vegna alþjónustubyrði sem einkarétturinn hefur ekki staðið undir. Um þann hluta þarf að gera þjónustusamning sem kveður á um lágmarksþjónustu og myndi e.t.v. kalla á endurskilgreiningu á þjónustustigi.

4.2 Hagræðingaraðgerðir

Helstu hagræðingaraðgerðir Íslandspóstshf. undanfarinn áratug eru nokkuð sjálfgefnar miðað við almenna þróun í átt að rafrænum samskiptum. Þar má nefna að skeytaþjónusta var lögð niður, póstkössum og póstafrgreiðslum var fækkað, afgreiðslutími stytur og ýmiss konar breytingar gerðar á dreifikerfi. Samhliða slíkum breytingum er óhjákvæmileg fækkun stöðugilda. Íslandspóstur ohf. hefur einnig hagrætt í rekstri með útboðum á tryggingum og raforkukaupum, tekið í notkun rafhjól og tekið upp nýtt skráningarfyrikomulag á erlendum sendingum.

Á fundi stjórnar Íslandspósts ohf. í október 2018 var samþykkt að skipa þrjá stjórnarmenn í aðgerðahóp ásamt forstjóra. Hlutverk hópsins er að móta tillögur um hvernig endurskipuleggja megi starfsemi Íslandspósts ohf. til að bæta afkomu félagsins og skilgreina mögulegt framtíðarhlutverk. Stjórnarformaðurinn ásamt tveimur öðrum stjórnarmönnum skipa aðgerðahópin ásamt forstjóra fyrirtækisins. Hópurinn hefur ekki skilað tillögum.

Stjórn og framkvæmdastjórn Íslandspósts ohf. hafa einnig farið yfir einstaka rekstrarliði í því skyni að auka tekjur og draga úr kostnaði. Ætlunin er að fara yfir skipulag og uppbyggingu fyrirtækisins og skoða mismunandi sviðsmyndir sem fela í sér mismunandi stig af lágmarksþjónustu, útvistun verkefna og hugsanlega sameiningu við aðra flutningsaðila. Hið síðastnefnda telur stjórn og framkvæmdastjórn félagsins ákjósanlegt þar sem rekstur pósthjónustu og flutningaþjónustu sé í grundvallaratriðum eins og því ættu að nást fram samlegðaráhrif til að halda niðri kostnaði.

Stefna Íslandspósts ohf. er að þróast úr bréfafyrirtæki í pakkafyrirtæki. Dreifikerfi fyrir bréf og pakka til heimila í þéttbýli eru aðskilin hjá félaginu en samofin í dreifbýli. Aukin samnýting þessara kerfa er meðal áforma Íslandspósts ohf. í hagræðingarskyni. Einnig eru áform um aukna sjálfsafgreiðslu viðskiptavina og fyrirframgreiðslu þeirra á gjöldum vegna afhendingar sendinga. Þá er aukin útbreiðsla pósthópa á stefnuskránni en þróunar- og kynningarstarfi vegna þess hefur verið frestað vegna fjárhagsstöðu félagsins.

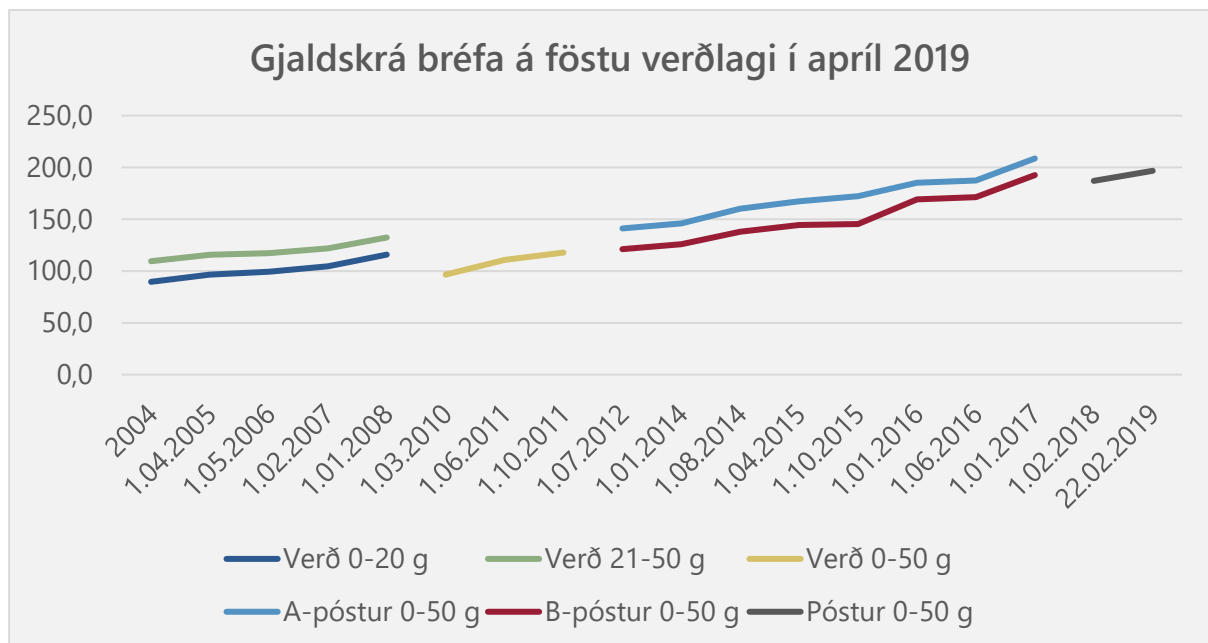
Kostnaðaruppbygging félagsins með tiltölulega hátt hlutfall fasts kostnaðar gerir það að verkum að örðugt er að bregðast við fækkun sendinga með því að draga saman kostnað. Einingakostnaður hefur því farið hækkandi og tekjur á hverja sendingu hafa ekki staðið undir honum. Til þess að draga saman einingakostnað þarf að draga úr þjónustu, s.s. með því að fækka dreifingardögum og/eða dreifingarstöðum. Félagið hefur í lengstu lög forðast að fara þær leiðir og hefur lagt áherslu á að auka tekjurnar með því að fá samþykki fyrir hærri burðargjöldum. Miðað við þá þróun sem verið hefur og allt útlit er fyrir að haldi áfram þá munu hærri burðargjöld ekki verða til annars en að flýta enn frekar fækkun bréfsendinga og á endanum valda enn meiri tekjusamdrætti. Við því er hægt að bregðast með tvennum hætti, þ.e. með framlagi úr ríkissjóði til að bæta tekjutapið eða með því að breyta fyrirkomulagi bréfadreifingar með það fyrir augum að lækka kostnað.

Á sama tíma hefur pakkasendingum erlendis frá fjölgað. Tap er á flokkun og dreifingu vegna þeirrar starfsemi enda eru tekjur vegna slíkra sendinga (endastöðvagjöld) fastákveðin í samningum Alþjóðapóstasambandsins sem Ísland á aðild að. Fjölgun slíkra sendinga hefur í för með sér meiri tekjur en ekki liggja fyrir útreikningar á því hvernig kostnaður félagsins breytist með auknum fjölda slíkra sendinga. Ef einingatekjur ná að standa undir breytilegum kostnaði við hvern pakka leiðir fjölgun sendinga til þess að framlegðin eykst og á einhverjum punkti næst jafnvægi. Sé þetta tilfellið ætti félagið að ýta sem mest undir að lækka breytilegan kostnað við sendingar og að fjölga sendingum. Hætt er við að hækkun á afgangsgjaldi sem lagt er á sendingar, sérstaklega þær sem eru verðminni, geti orðið til þess að draga úr sendingum.

4.3 Breytingar á gjaldskrá

Samkvæmt lögum um póstpjónustu ákvarðar Póst- og fjarskiptastofnun gjaldskrárhækkunir innan einkaréttar samkvæmt beiðni rekstrarleyfishafa þar um. Gjaldskrá einkaréttar skal ákvörðuð á grundvelli kostnaðar innan einkaréttar að viðbættum hæfilegum hagnaði í samræmi við lög og reglur þess efnis en ekki út frá heildarstarfsemi fyrirtækisins. Síðast var samþykkt gjaldskrárhækkun Íslandspósts ohf. í lok febrúar 2019 með [ákvörðun nr. 4/2019](#). Þá fór burðargjald almenns bréfs undir 50 g úr 180 kr. í 195 kr. Í nóvember 2018 hafnaði Póst- og fjarskiptastofnun umbeðinni gjaldskrárhækkun Íslandspósts ohf. með [ákvörðun nr. 21/2018](#). Rökstuðningur fyrir synjun var að áætlað tekjutap Íslandspósts ohf. vegna magnminnkunar í einkaréttarbréfum væri lægra en sem næmi áætlaðri afkomu einkaréttar miðað við óbreytta gjaldskrá, þ.e. afkoma af umbeðinni gjaldskrárhækkun (um 200 m.kr.) væri umfram áætlað tekjutap (90-150 m.kr.). Einnig hafi starfsþáttayfirlit 2017 sýnt góða afkomu innan einkaréttar og styrkti það afkomugrundvöll ársins 2018. Loks taldi stofnunin að heimild Íslandspósts ohf. til að hagræða í dreifingu með fækkun útburðardaga, sbr. [ákvörðun nr. 2/2018](#) í janúar 2018 væri að skila félaginu sparnaði innan einkaréttarins en skv. starfsþáttaryfirliti ársins 2018 var afkoma einkaréttar jákvæð um 53 m.kr.

Skýringarmynd 4.1



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

Þarna lá þó fyrir lausafjórðungi Íslandspósts ohf. Póst- og fjarskiptastofnun tók fram í fyrri úrskurðinum að fljótlega kynnu að skapast aðstæður til gjaldskrárhækkunar vegna síminnkandi magns einkaréttarbréfa. Þannig hafnaði Póst- og fjarskiptastofnun gjaldskrárhækkun Íslandspósts ohf. í nóvember 2018 en samþykkti hana þremur mánuðum síðar. Þá var rökstuðningurinn að áætluð magnminnkun í einkaréttarbréfum 2019 og samdráttur ársins 2018 geri ráð fyrir 400 m.kr. tekjutapi en boðuð gjaldskrárhækkun muni skila félaginu um 200 m.kr.

í tekjur á árinu 2019. Hækkunin vegi því ekki upp á móti áætluðu tekjutapi án frekari hagræðingaraðgerða.

4.4 Viðbótargjald á erlendar sendingar

Íslandspóstur ohf., líkt og pósthjónustugæta í mörgum vestrænum löndum, stendur frammi fyrir því að þurfa að auka tekjur sínar til að standa undir vinnslu og dreifingu vegna erlendra sendinga. Í því skyni var lagt fram frumvarp til að heimila viðbótargjaldtöku af viðtakendum slíkra sendinga. Þar til lögum um pósthjónustu var breytt lögum nr. 23/2019, sem tóku gildi í maí 2019, kom alþjóðasamningur UPU í veg fyrir slíka gjaldtöku þar sem lög um pósthjónustu tilgreindu að gjaldtaka takmarkaðist við heimildir alþjóðasamninga. Nokkur lönd hafa gert fyrirvara við alþjóðasamning UPU til að geta tekið viðbótargjald af viðskiptavinum og Ísland áformar að leggja fram slíkan fyrirvara á næsta pósthjónustuári 2020.

Aukning á tekjum Íslandspósts ohf. er fyrirsjáanleg með þessari nýju gjaldtöku sem leggst ofan á umsýslugjald vegna tollmeðferðar sem fyrir er. Viðbótargjaldið á að koma til þegar endastöðvægjöld standa ekki undir raunkostnaði. Samkvæmt lögnum skal rekstrarleyfishafi gera Póst- og fjarskiptastofnun grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár vegna erlendra pósthjónustuauga eigi síðar en fimm virkum dögum áður en hún tekur gildi. Hins vegar er ekki kveðið á um að stofnunin geti hafnað gjaldskránni eða þurfi að samþykkja hana.

Áhrif lagasetningarinnar eru metin svo í greinargerð með frumvarpinu að hún muni einkum leiða til aukins kostnaðar þeirra sem eiga viðskipti við erlendar netverslanir og þannig hafa jákvæð áhrif á samkeppnisstöðu innlendra verslunar. Frumvarpið hafi áhrif á afkomu rekstrarleyfishafa og mögulega ríkissjóð en reikna megi með að nettótekjur rekstrarleyfishafa geti aukist um 400 m.kr. fyrir tímabilið 1. maí til 31. desember 2019. Fram kemur að ljóst sé að ekki er svigrúm innan ramma fjármálaáætlunar til að mæta áætluðum útgjöldum verði frumvarpið ekki að lögum.

4.5 Breytingar á þjónustu Íslandspósts ohf.

Þjónustustig Íslandspósts ohf. hefur tekið miklum breytingum á þeim tuttugu árum sem fyrirtækið hefur verið starfandi. Einkaréttur fyrirtækisins var áður bundinn við bréf allt að 2 kg en er nú einungis að 50 g. Alþjónustan tekur eftir sem áður til alls landsins en tíðni dreifingardaga og fjöldi pósthúsa hefur dregist saman. Núverandi þjónustustig miðast við að heimilt sé að dreifingardagar séu tvisvar í viku ef kringumstæður hindra hagkvæma dreifingu samkvæmt reglugerð nr. 595/2017 um breytingu á reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003. Sem dæmi um kringumstæður er nefnt að eftirspurn sé ekki í samræmi við framboð, að tekið sé tillit til erfiðleika við útboð eða kostnaðar sem telst óhófleg byrði á félaginu. Samkvæmt reglugerðinni skal Íslandspóstur ohf. tilkynna Póst- og fjarskiptastofnun um fækkun dreifingardaga ásamt rökstuðningi a.m.k. tveimur mánuðum fyrir fyrirhugaðar breytingar. Póst- og fjarskiptastofnun metur hvort fækkunin samræmist lögum og reglum og er heimilt að endurmeta mat á fækkun dreifingardaga. Tillögur Íslandspósts ohf. að breytingum á þjónustustigi hafa yfirleitt verið samþykktar en frumkvæðið hefur komið frá félaginu. Endanlegt reglusetningarvald er hjá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.

Í skýrslu Copenhagen Economics um alþjónustubyrði frá mars 2018 kemur fram að sumir rekstrarleyfishafar í Evrópu hagnast á endastöðvatekjum. Annað hvort eru það póstrekendur í löndum sem senda mikið úr landi eða þeir sem hafa stofnað það sem kallað hefur verið ETOE (e. extraterritorial office of exchange). Með því að stofna slíka skrifstofu í öðru landi en heimalandinu getur póstrekandi aukið póstmagn á sínum vegum. Um er að ræða nokkurs konar póstmíðstöð sem komið er á fót í þeim tilgangi að auka póstmagn. Auk þess að safna pósti til heimalandsins, keppa slíkar miðstöðvar um póst á leið til annarra landa. Íslenskt ETOE gæti þannig verið staðsett í Bretlandi og keppt um póst á leið frá Bretlandi. Í skýrslu Copenhagen Economics er þó ekki beint mælt með stofnun slíkrar skrifstofu, samkeppni við aðrar slíkar gæti reynst erfið og stofnun ETOE krefjist fjárfestinga. Íslandspóstur hefur um tveggja ára skeið skoðað möguleika á að koma slíkri skrifstofu á laggirnar en niðurstaða liggur ekki fyrir.

Í frumvarpi til nýrra laga um póstpjónustu sem liggur fyrir Alþingi kemur fram að staðsetja skuli bréfastofna eða bréfastofnu að jafnaði eftir ákvæðum byggingarreglugerðar. Í núgildandi lögum um póstpjónustu kemur fram að bréfarifur og bréfastofna skuli vera í samræmi við „ákvæði byggingarreglugerðar“ og hefur úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála komist að þeirri niðurstöðu að þetta taki einnig til staðsetningar. Í framkvæmd hefur þetta þýtt að mismunandi fyrirkomulag hefur verið eftir sveitarfélögum eftir því hvernig byggingarfulltrúar hafa túlkað ákvæðið. Því eru bréfastofna í sumum sveitarfélögum staðsettar á útidyrhurð hverrar íbúðar í fjölbýlishúsum á meðan í öðrum eru póstkassar fyrir allar íbúðir hússins í anddyri. Íslandspóstur ohf. hefur talið þetta fyrirkomulag leiða til tafsamari bréfdreifingar en ella og hefur óskað eftir því að hafa meira um það að segja hvar staðsetja skuli móttökustað bréfa. Hefur félagið lagt til að aftur verði tekið upp það fyrirkomulag að kveðið sé á um staðsetningu póstkassa og póstkassasamstæðna í reglugerð um póstpjónustu.

4.6 Afnám einkaréttar

Pósttilskipun Evrópusambandsins frá 2008 gerir ráð fyrir afnám einkaréttar og verður Ísland síðasta Evrópuríkið til að gera það ef og þegar frumvarp til nýrra póstlaga verður samþykkt. Frumvarpið var lagt fram á haustþingi 2018 og er til umfjöllunar hjá umhverfis- og samgöngunefnd. Frumvarpið byggist á því að ef alþjónusta verði ekki veitt á markaðslegum forsendum skuli ríkið tryggja hana með því að einn eða fleiri aðilar eru fengnir til að sinna alþjónustu gegn því að kostnaður verði bættur úr ríkissjóði (útnefningaraðferð). Frumvarpið gerir ráð fyrir að alþjónustuskyldir aðilar sækji um greiðslur fyrir þegar veitta alþjónustu, sem Íslandspóstur ohf. hefur gagnrýnt. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti bendir í þessu sambandi á að auk útnefningaraðferðar og útboðs sé í frumvarpinu einnig mælt fyrir um þriðju leiðina, þ.e. að hægt sé að gera þjónustusamning. Að mati ráðuneytisins er þjónustusamningsleiðin sú besta en þar yrði samið fyrirfram um fjármögnun alþjónustubyrði til næstu ára.

Gera má ráð fyrir að Íslandspóstur ohf. missi markaðshlutdeild í bréfastofna á höfuðborgarsvæðinu við afnám einkaréttarins. Slíka þjónustu er hægt að veita á markaðslegum forsendum og skal því ekki tryggð af ríkinu samkvæmt frumvarpinu. Samkeppni á sumum svæðum myndi þrýsta verði á bréfastofna niður en hingað til hefur gjaldskrá hans verið ákvörðuð af Póst- og fjarskiptastofnun, sú sama fyrir allt landið. Íslandspóstur ohf. myndi áfram hafa alþjónustuskyldu í dreifðari byggðum og myndi þjónustusamningur koma til með að bæta þá skyldu.

5 Framtíðarsýn og stefnumótun

5.1 Eigandastefna og störf stjórnar

Fjármála- og efnahagsráðuneyti fer með eignarhlut ríkisins í Íslandspósti ohf. og skipar stjórn félagsins. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti er fagráðuneyti póstmála og fer með stefnumótun í málaflokknum. Nýtt frumvarp til laga um póstpjónustu hefur verið samið í ráðuneytinu með aðkomu Póst- og fjarskiptastofnunar. Reglugerðasmíð og breytingar á reglugerðum er einnig á höndum þess ráðuneytis. Samkvæmt [starfsreglum](#) stjórnar Íslandspóstshf. skal stjórnin móta stefnu félagsins og gefa fyrirmæli um framkvæmd hennar. Stjórnin skal hafa eftirlit með fjárhag, áætlunum og sérstökum áhættuþáttum í rekstri.

Tilgangur breytinga á fyrirkomulagi eignarhalds ríkisins í opinberum hlutafélögum árið 2012 þegar skilið var á milli fagráðuneytis og eigandahlutverks á hendi fjármála- og efnahagsráðuneytis var að skilja sem mest á milli eigandaskyldna og þess lögbundna hlutverks að sjá um reglusetningu og eftirlit.

Almenn [eigandastefna](#) ríkisins fyrir hlutafélög og sameignarfélög er frá árinu 2012 og er hún kynnt stjórnarmönnum Íslandspóstshf. Þar er lögð áhersla á reglubundin samskipti og upplýsingagjöf um rekstur og stefnumörkun félagsins. Samskipti stjórnar Íslandspóstshf. við eigandann eiga sér ekki formlegan vettvang en samráð og fundir hafa verið tíðari frá sumrinu 2018. Stjórnarformaður félagsins kallaði m.a. eftir samráðsfundi með aðkomu forsætisráðuneytis auk hinna ráðuneytanna tveggja vegna fjárhagsstöðunnar sem upp var komin hjá Íslandspósti ohf. Skilningur hefur ríkt á því hjá báðum ráðuneytum að hraða þurfi vinnu við breytingar á lögum um póstpjónustu.

Í eigandastefnu ríkisins er áhersla lögð á að félög sem sinna samkeppnisrekstri skili ásættanlegri afkomu og tryggi viðhald eigna.

Mikilvægt er að mati ríkisins sem eiganda að öll ákvarðanatataka stjórnar og stjórnenda opinberra fyrirtækja byggist á jafnræði og hlutlægni og miði að því að efla eins og kostur er samkeppni á þeim sviðum sem það starfar við.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál er ráðherra heimilt að setja sérstaka eigandastefnu fyrir einstök félög ef sérstaða þeirra kallar á ítarlegri stefnu en sett er fram í almennri eigandastefnu ríkisins. Ráðherra skal hafa eftirlit með að eigandastefnu sé framfylgt.

Samkvæmt samþykktum Íslandspóstshf. skal fimm manna stjórn og fimm manna varastjórn kjörin á aðalfundi og um hæfi þeirra fer samkvæmt lögum. Í lögum um hlutafélög kemur ekkert fram um sérstakt hæfi stjórnarmanna í hlutafélögum umfram að þeir skuli ekki hafa hlotið dóm. Í eigandastefnu ríkisins kemur fram að ríkið kappkosti að velja fyrir sína hönd stjórnarmenn með fjölbreytta menntun og víðtæka og haldgóða þekkingu og reynslu af rekstri og starfssviði viðkomandi félags. Samkvæmt eigandastefnunni er hluthafafundur formlegur vettvangur

eiganda að málefnum félagsins, þar getur eigandi borið upp mál og framfylgt ákvörðunum sínum. Viðhafa skuli skýr ábyrgðarskil milli eigenda og stjórnar félagsins.

Á stjórnarfundum Íslandspóstshf. hefur rekstrarvanda fyrirtækisins reglulega borið á góma. Yfirleitt vekur forstjóri máls á afkomunni og gerir grein fyrir samskiptum við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti (áður innanríkisráðuneyti) þar að lútandi. Í bókun stjórnar í fundargerð frá 9. apríl 2018 kemur fram að stjórn og stjórnendur telja ekki forsendur fyrir óbreyttu fyrirkomulagi á rekstri pósthjónustunnar. Í fundargerð frá 30. apríl 2018 kemur fram að forstjóri og stjórnarformaður hafi undanfarin ár fundað með samgöngu-, fjármála- og forsætisráðherrum og gert þeim ítrekað grein fyrir í hvað stefndi með rekstur fyrirtækisins.

Á fundi stjórnar 23. febrúar 2018 kom fram að forstjóri teldi svigrúm félagsins til að ganga á eigið fé þrotið. Á fundinum kynnti þáverandi ríkisendurskoðandi ársreikning félagsins fyrir árið 2017. Í fundargerð er eftirfarandi bókað: „Ríkisendurskoðandi taldi rétt að gera eiganda og ráðherra póstmála grein fyrir alvarleika málsins. Upplýsa þyrfti þá um hvað hindraði eðlilegan rekstur og afkomu félagsins. Dreifing á einkaréttarbréfum skili ekki því sem þarf til að halda upp alþjónustu í takt við lagalegar kröfur. Kallað hefði verið lengi eftir því að létta á dreifingarskyldu í ljósi minnkandi magns, sem nú hefði verið gert. Áritun ríkisendurskoðanda í ársreikningi bendir á að þó félagið sé rekstrarhæft þá ríki óvissa um hve lengi sú staða vari.“

Í fundargerðum stjórnar kemur fram að stjórn hefur samþykkt fjárhagsáætlanir og kostnaðaráætlanir vegna framkvæmda sem forstjóri leggur fyrir stjórnarfundum. Í undantekningartilvikum virðist stjórn hafa gert athugasemdir og varað við. Á það t.d. við um endurbætur á dreifingarstöð í Dalshrauni þar sem umfang varð meira en áætlanir gerðu ráð fyrir. Í því tilviki sammæltist stjórn um að mikilvægt væri að endurskoða kostnaðaráætlanir og eðlilegt væri að leggja stór frávik frá þeim formlega fyrir stjórn.

Ákveðinn vendipunktur virðist verða eftir að ríkið skarst í leikinn með lánveitingu til Íslandspóstshf. Úr fundargerðum eftir september 2018 má lesa meira frumkvæði stjórnar. Stjórnin hefur m.a. farið fram á að uppfærð sjóðstreymisáætlun næstu sex mánaða liggja fyrir á hverjum stjórnarfundum. Stjórnin hefur óskað eftir nákvæmari fjárfestingaráætlunum og ekki síst stöðvaði stjórnin frekari fjárfestingar án sérstakrar heimildar stjórnar eins og fram kemur í fundargerð stjórnar frá október 2018.

Í viðtölum fulltrúa ríkisendurskoðanda við stjórnarmenn Íslandspóstshf. er það staðfest að aðkoma stjórnarinnar varð meiri frá og með haustinu 2018 þegar greiðsluvandinn og aðkoma ríkisins lá fyrir. Stjórnarmenn leggja þó áherslu á að athygli hafi verið vakin á rekstrarvanda félagsins undanfarin ár með ýmsum hætti, m.a. í ársskýrslum félagsins.

Í bréfi forstjóra Íslandspóstshf. til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra dagsett 15. nóvember 2018 kemur fram að rekstrargrundvöllur félagsins gangi ekki upp að óbreyttu. Forstjórinn staðhæfir að ógagnsæ ráðstöfun á rekstrarafkomu hafi viðgengist frá stofnun félagsins og sé hún á skjön við [leiðbeinandi reglur](#) OECD. Þar kemur fram að opinber fyrirtæki sem sameina almannþjónustu og markaðsrekstur þurfi að viðhafa ítrustu viðmið um gagnsæi

og upplýsingagjöf hvað varðar kostnað og tekjur. Enn fremur þurfi kostnaður vegna almannaþjónustu að vera fjármagnaður af ríkinu og upplýsingar veittar um það.

Sérstök eigandastefna fyrir Íslandspóstshf. hefur ekki verið sett heldur hefur almenn eigandastefna ríkisins frá árinu 2012 verið lögð til grundvallar. Vegna sérstöðu félagsins og sértækra áskorana í síbreytilegu starfsumhverfi þess telur ríkisendurskoðandi núgildandi eigandastefnu ófullnægjandi. Í þessu ljósi hefur ytra eftirlit með starfsemi Íslandspóstshf. mátt vera markvissara. Með sértækri eigandastefnu mætti til að mynda skilgreina skýra framtíðarsýn, gera nánari grein fyrir markmiðum félagsins og skýra betur hlutverk og verkaskiptingu aðila sem að rekstri þess koma.

5.2 Stefnumótun

Í tengslum við mat fjárlaganefndar á lánsheimild sem var veitt með fjárlögum 2019 aflaði nefndin upplýsinga hjá stjórn Íslandspóstshf. að því er fram kemur í [nefndarálit](#) meirihluta fjárlaganefndar um fjárlagafrumvarp 2019. Niðurstöður þeirrar vinnu voru að meirihluti fjárlaganefndar beindi því til stjórnar og eiganda að marka Íslandspósthf. skýra stefnu og endurmeta stöðu þess á póstmarkaði. Markmiðið ætti jafnvel að vera að draga út þátttöku félagsins á virkum samkeppnismörkuðum utan kjarnastarfsemi þess. „Ekki má stuðla að því að ríkið sitji uppi með óþarflega háa og mögulega vaxandi byrði vegna niðurgreiðslu pósthjónustu“. Meirihluti fjárlaganefndar gagnrýndi að ekki lægju fyrir upplýsingar um framtíðarhlutverk Íslandspóstshf., eða yfirlit um hagræðingaraðgerðir og framtíðarsýn.

Á síðustu árum hefur sviðsmyndagreining verið gerð innan Íslandspóstshf. eða fyrir félagið. Þar hafa til dæmis verið skilgreindar sviðsmyndir allt frá opnu samkeppnisumhverfi með lágmarkspjónustu ríkisins á jaðarsvæðum til lokaðs samkeppnisumhverfis með alþjónustu sem er svipuð að umfangi og nú þrátt fyrir afnám einkaréttar. Í fyrrnefndu sviðsmyndinni eru umsvif ríkisins í pósthjónustu nær engin og þar af leiðandi kostnaður í lágmarki. Jafnframt væri líklegt að Íslandspóstur ohf. hafi verið seldur. Í síðarnefndu sviðsmyndinni hefur ríkið mikinn kostnað af pósthjónustu og væri jafnvel á fjárlögum. Sviðsmyndir þarna á milli eru í ætt við núverandi rekstrarform Íslandspóstshf. þar sem umfang alþjónustu er talsvert en jafnframt er veitt önnur þjónusta á markaðsforsendum. Íslandspóstur ohf. komst að þeirri niðurstöðu í eigin sviðsmyndagreiningu að núverandi rekstrarlíkan kæmi best út miðað við aðrar sviðsmyndir um samdrátt í þjónustu og markaðssókn.

Athugun ríkisendurskoðanda hefur sýnt að fjármálaráðuneyti hafi ítrekað kallað eftir greiningum og upplýsingum um aðlögun að breytingum í rekstrarumhverfi félagsins en svo virðist sem að sú greiningarvinna sem hefur farið fram innan Íslandspóstshf. hafi ekki skilað sér til eiganda félagsins.

Stærsti hluti afhentra skráðra sendinga er á landsbyggðinni eða um 53%. Á höfuðborgarsvæðinu er 44% þessara sendinga afhent á póstafréttum eða í útkeyrslu en 2,4% í gegnum póstbox. Ekki hefur reynst mögulegt að nýta bréfberakerfið í dreifingu pakka líkt og gert var um skeið, vegna innheimtu umsýslugjalds sem sett var á árið 2018. Í skoðun er að taka

upp fyrirkomulag eins og gildir í Danmörku að hægt sé að skilja sendingu eftir við heimili viðtakanda ef hann hefur þegar tekið ábyrgð á sendingunni og greitt umsýslugjaldið rafrænt.

Áætlanir eru til um að auka notkun póstboxa og sjálfvirkni í póstafréttisgjöldum. Þar er hugbúnaðarþróun stærsti flöskuhálsinn. Fjölgun póstboxa er í samræmi við stefnu Íslandspóstshöfundar um að breytast úr bréfafyrirtæki í pakkafyrirtæki. Afkastageta póstboxanna er ekki fullnýtt og áætlað er að markaðssetja þau í auknum mæli til að auka nýtinguna. M.a. stendur til að fjölga póstboxum á landsbyggðinni en verið er að skoða hentugar tegundir póstboxa. Mikill hluti af starfsemi pósthúsa snýr að afhendingu sendinga eða um 70%.

Einnig er stefnt að því að auka sjálfvirkni í öllu því er viðkemur afhendingu sendinga. Þar skipta rafræn samskipti miklu, sérstaklega að viðtakandi skrái upplýsingar um sig og greiðslu til að flýta fyrir afhendingu. Einföldun vinnuferla getur einnig lækkað kostnað með því að færa vinnu yfir á viðskiptavini og stytta afhendingartíma. Nú eru átta póstafréttisgjöldur á höfuðborgarsvæðinu en verður að öllum líkindum fækkað niður í fjórar til fimm ef áætlanir um aukna sjálfsafgreiðslu og fjölgun póstboxa ganga eftir. Á landsbyggðinni eru 15 pósthús og verða áfram. Áætlanir um póstbox og aukna sjálfvirkni hafa þó verið stöðvaðar í bili þar sem stjórn Íslandspóstshöfundar hefur stöðvað meiriháttar skuldbindingar vegna greiðsluvandans og ráðningar nýs forstjóra.

5.3 Hugmyndir um gerð þjónustusamnings

Bæði stjórn og fráfarandi forstjóri Íslandspóstshöfundar hafa óskað eftir því að samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra beiti sér fyrir því að gerður verði þjónustusamningur um þann hluta alþjónustu sem ekki er hægt að reka á viðskiptalegum forsendum. Þeim hluta fylgi mikið tap sem hefur hingað til verið greitt upp með hagnaði af einkarétti, vöruflutningum, vörusölu og rekstri dótturfélaga. Stjórnendur Íslandspóstshöfundar hafa bent á að einkarétturinn standi ekki lengur undir alþjónustunni og æ erfiðara hafi reynst að finna tekjustofna til að fjármagna óarðbæran hluta hennar. Hafa þeir bent á að sama þróun hafi átt sér stað í fleiri Evrópulöndum, t.a.m. í Noregi og Danmörku þar sem tap af óarðbærri þjónustuskyldu hafi verið bætt með sérstökum fjárveitingum. Í frumvarpi til nýrra laga um póstþjónustu kemur fram að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti geti leitað til Póst- og fjarskiptastofnunar um að meta og skera úr um kostnað við þjónustusamning.

5.4 Framtíðarsýn stjórnenda og eiganda

Samkvæmt skýrslu sem KPMG gerði fyrir Íslandspóstshöfundar árið 2014 voru óvissuþættir í póstþjónustu til framtíðar skilgreindir sem m.a. framkvæmd og fjármögnun alþjónustunnar, þjónustustig, samkeppni á póstmarkaði auk magnminnkunar bréfaþjónustar og aukningar í netverslun og rafrænum samskiptum. Vakin var athygli á því að þriðja póstitilskipun Evrópusambandsins (sem verður innleidd á Íslandi verði frumvarp til nýrra póstlaga samþykkt) innihaldi þversögnina að opna póstmarkað fyrir samkeppni og á sama tíma að viðhalda alþjónustu og tryggja framkvæmd hennar. Að mati skýrsluhöfunda KPMG væri mikilvægt að skilgreina alþjónustuskyldu og þær samkeppnishindranir sem e.t.v. kynnu að standa eftir þegar einkaréttur hefði verið afnuminn en tryggja þyrfti alþjónustuskyldu.

Það er álit ríkisendurskoðanda að stjórnendur Íslandspóstshf. hafi brugðist of hægt við breytingum á markaði. Að hluta til stafar þetta af því að stjórnendur félagsins, bæði stjórn þess og yfirstjórnendur, hafa ekki fullt vald til að laga starfsemina að breyttum aðstæðum heldur þurfa að bera ákvarðanir undir ráðuneyti og eftirlitsstofnanir. Þetta gerir ákvarðanatöku tímafrekari en ella og ekki er alltaf ljóst hver á að hafa frumkvæði að breytingum.

Þá er það álit ríkisendurskoðanda að framtíðarsýn stjórnenda og eiganda Íslandspóstshf. þurfi að vera skýrari og að fyrir hendi þurfi að vera viðbragðsáætlanir sem mæli fyrir um aðgerðir til að takast á við óvæntum uppákomum í rekstri.

Stjórnendur félagsins telja að frumkvæði að breytingum á þjónustustigi þess eigi að koma frá eigandanum og að þjónustusamningur sé nauðsynlegur til að standa undir þjónustu sem ekki ber sig. Á móti telur fjármála- og efnahagsráðuneyti að stjórnendur Íslandspóstshf. þurfi að marka fyrirtækinu skýrari stefnu og leggja fram mismunandi sviðsmyndir um framtíð þess. Að mati ríkisendurskoðanda hlýtur heildarstefnumörkun að eiga að koma frá eiganda félagsins sem miðli henni til stjórnar sem áfram fái svo forstjóra og framkvæmdastjórn félagsins til að útfæra stefnuna og starfsemina í samræmi við vilja eigandans.

Framtíðarsýn eiganda Íslandspóstshf. er ekki skýr. Einkaréttur félagsins verður brátt afnuminn og samkeppni mun líklegast myndast á einhverjum sviðum í kjölfarið. Félagið verður e.t.v. selt og skiptir þá máli að kjarnastarfsemi sé ljós. Fráfarandi forstjóri hefur lýst þeirri sýn að vilja viðhalda verðmæti félagsins fyrir eigandann og það verði best gert með markaðssókn og því að sameina félagið öðru fyrirtæki í flutningastarfsemi. Á hinn bóginn hefur fjárlaganefnd Alþingis beint því til stjórnar að markmiðið ætti að vera að draga úr þátttöku félagsins á samkeppnismarkaði utan kjarnastarfsemi.

Eigandinn hefur ekki látið meta markaðsvirði eða sett fram áætlanir um sölu félagsins. Því er ekki ljóst hvort og hvernig ríkið vill reka félagið áfram. Ljóst er að Íslandspóstur ohf. þarf að sækja umboð til eiganda ef gera á meiriháttar breytingar á rekstrinum eða sækja inn á nýja markaði. Stjórn vill viðhalda þeirri ímynd félagsins að það sé samfélagslega ábyrgt og gegni mikilvægu kerfislægu hlutverki. Eigandinn þurfi hins vegar að skilgreina þjónustuhlutverkið nánar og hversu langt eigi að ganga í því.

Töfluviðauki

Fjárfestingar Íslandspóstis ohf. 2009-2018 í m.kr.

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Fasteignir og lóðir | 95 | 54 | 164 | 120 | 32 | 82 | 66 | 22 | 55 | 858 |
| Áhöld, tæki og bifreiðar | 201 | 344 | 289 | 472 | 224 | 355 | 252 | 392 | 578 | 374 |
| Söluverð seldra eigna | -38 | -81 | -74 | -41 | -188 | -16 | -44 | -40 | -10 | -88 |
| Breyting á skuldabréfaeign | -2 | -13 | 17 | -19 | -8 | -8 | -6 | -5 | -5 | -5 |
| Seldir (keyptir) eignarhlutir í öðrum félögum | 7 | 5 | 5 | 0 | 58 | 32 | 0 | 0 | 2 | -13 |
| Fjárfestingarhreyfingar samtals | 263 | 309 | 402 | 532 | 118 | 445 | 267 | 369 | 619 | 1.125 |

Heimild: Íslandspóstur

Rekstraráætlanir Íslandspósts ohf. 2009-2018 í m.kr.

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2011* | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Rekstrartekjur | 6.421 | 6.284 | 6.492 | 6.542 | 6.790 | 6.815 | 7.064 | 7.196 | 7.804 | 8.338 | 8.556 | 8.704 |
| Rekstrargjöld án afskrifta | 6.049 | 5.786 | 5.858 | 6.060 | 6.265 | 6.196 | 6.268 | 6.453 | 7.094 | 7.476 | 7.759 | 7.830 |
| EBITDA | 372 | 498 | 634 | 482 | 524 | 619 | 796 | 743 | 709 | 862 | 796 | 874 |
| Afskriftir | -254 | -266 | -270 | -270 | -279 | -303 | -309 | -329 | -350 | -361 | -375 | -386 |
| Fjármuna- og eignaliðir | -118 | -104 | -71 | -71 | -135 | -128 | -182 | -198 | -172 | -188 | -171 | -221 |
| Hlutdeild í afkomu dótturfélaga | | | 10 | 10 | 12 | | -55 | -28 | | | | |
| Skattar | | -23 | -53 | -25 | -22 | -38 | -50 | -38 | -38 | -63 | -50 | -53 |
| Hagnaður (tap) | 0 | 105 | 250 | 125 | 100 | 150 | 200 | 150 | 150 | 251 | 201 | 213 |

**Endurskoðuð áætlun 2011. Heimild: Íslandspóstur*

Afkoma starfspáttu Íslandspóstis ohf. 2009-2018

| Í m.kr. | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| EIA | | | | | | | | | | |
| Rekstrartekjur | 2.660 | 2.505 | 2.578 | 2.768 | 2.598 | 2.747 | 2.875 | 3.191 | 3.320 | 2.789 |
| Rekstrargjöld | -2.672 | -2.624 | -2.652 | -2.648 | -2.616 | -2.739 | -2.862 | -2.694 | -2.905 | -2.736 |
| Afkoma | -13 | -119 | -74 | 120 | -18 | 7 | 13 | 497 | 414 | 53 |
| SIA | | | | | | | | | | |
| Rekstrartekjur | 2.286 | 2.517 | 2.473 | 2.559 | 2.677 | 2.939 | 2.990 | 3.345 | 3.709 | 3.886 |
| Rekstrargjöld | -2.221 | -2.493 | -2.576 | -2.586 | -3.295 | -3.446 | -3.556 | -4.136 | -4.446 | -5.050 |
| Afkoma | 65 | 23 | -103 | -27 | -619 | -508 | -566 | -791 | -737 | -1.164 |
| SUA | | | | | | | | | | |
| Rekstrartekjur | 1.020 | 1.158 | 1.222 | 1.179 | 1.179 | 1.124 | 1.150 | 1.268 | 1.307 | 1.111 |
| Rekstrargjöld | -989 | -1.148 | -1.316 | -1.282 | -908 | -900 | -1.039 | -1.092 | -1.104 | -918 |
| Afkoma | 31 | 10 | -95 | -103 | 271 | 225 | 111 | 176 | 203 | 193 |
| EIA+SIA+SUA | | | | | | | | | | |
| Rekstrartekjur | 5.966 | 6.180 | 6.273 | 6.506 | 6.453 | 6.810 | 7.014 | 7.805 | 8.336 | 7.786 |
| Rekstrargjöld | -5.882 | -6.266 | -6.545 | -6.516 | -6.819 | -7.085 | -7.457 | -7.922 | -8.456 | -8.704 |
| Afkoma | 83 | -86 | -272 | -10 | -366 | -276 | -443 | -117 | -120 | -918 |
| Eignarekstur | 45 | 216 | 108 | 77 | 224 | 234 | 291 | 251 | 353 | 553 |
| Afkoma fyrir tekjuskatt | 129 | 130 | -164 | 67 | -142 | -42 | -151 | 134 | 233 | -365 |
| Tekjuskattur | -36 | -38 | 20 | -14 | 23 | -1 | 33 | -13 | -16 | 72 |
| Afkoma ársins | 92 | 93 | -144 | 53 | -119 | -43 | -118 | 121 | 216 | -293 |

EIA: Einkaréttur innan alþjónustu, SIA: Samkeppni innan alþjónustu, SUA: Samkeppni utan alþjónustu. Heimild: Íslandspóstur

Viðauki: Svör við spurningum fjárlaganefndar

Svör ríkisendurskoðanda við þeim spurningum fjárlaganefnar Alþingis sem birtast í inngangi, bls. 19. Svör þessi voru send Alþingi í bréfi sem fylgdi skýrslunni.

Hefur aðgreining samkeppnisrekstrar og einkaréttar verið með fullnægjandi hætti? Er ástæða til að ætla að hagnaður af einkaréttarstarfsemi hafi verið nýttur til niðurgreiðslur á samkeppnisrekstri?

Til að uppfylla ákvæði reglugerðar nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekinda skiptist starfsemi Íslandspóstshöfundar ohf. í þrjú starfshætti: einkarétt, samkeppni innan alþjónustu og samkeppni utan alþjónustu. Sá hluti alþjónustunnar sem ekki stendur undir sér eða hægt er að reka á viðskiptalegum forsendum telst vera alþjónustubyrði. Hagnaði af einkarétti hefur verið ráðstafað til að mæta alþjónustubyrði utan einkaréttar og er sú ráðstöfun byggð á lögum nr. 19/2002 um pósthjónustu. Sendendur bréfpóstshöfundar hafa þannig í reynd greitt niður aðra alþjónustu Íslandspóstshöfundar ohf. utan einkaréttar sem ekki stendur undir sér.

Aðgreining starfsháttanna Íslandspóstshöfundar hefur komið til kasta samkeppnisyfirlitvalda. Í sátt sem Samkeppniseftirlitið gerði við Íslandspóst ohf. árið 2017 um aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstháttum voru lagðar kvaðir á félagið en eitt af markmiðum þeirra var að skapa skarpari skil og skýrari aðgreiningu á milli einkaréttarstarfsemi og samkeppnisstarfsemi. Í sáttinni fólst m.a. að skipuð var sérstök eftirlitsnefnd sem ætlað er að fylgjast með framkvæmd hennar og hafa eftirlit með því að Íslandspóstur ohf. efni þær skyldur sem á félagið er lagt skv. sáttinni.

Sjá nánar í kafla 3 í skýrslunni.

Eru skýringar félagsins á fjárhagsvandanum fullnægjandi?

Að mati Íslandspóstshöfundar eru tvær megin skýringar á rekstrarvanda félagsins. Annars vegar mikill samdráttur í bréfsendingum sem ekki hefur fengist að fullu bættur með hækkun á gjaldskrá. Félagið fann sérstaklega fyrir þessu á árinu 2018 þegar bréfum fækkaði mun meira en áætlanir félagsins gerðu ráð fyrir. Hins vegar hefur félagið lagt í aukinn kostnað við dreifingu pakkasendinga erlendis frá, s.s. með fjölgun starfsmanna í pósthúsum og á pósthúsum, sem tekjur vegna slíkra sendinga (endastöðvagnöld) ná ekki standa undir nema að hluta til. Með nýlegri lagabreytingu hefur félagið nú fengið heimild til að leggja viðbótargjald á móttakendur slíkra sendinga.

Rekstrargrundvöllur af kjarnastarfsemi félagsins hefur veikst á undanförunum árum og hefur þannig reynst nauðsynlegt að grípa til ráðstafana þar að lúti. Að mati ríkisendurskoðanda eru megin skýringar á fjárhagsvanda Íslandspóstshöfundar ohf. þær að samdráttur undanfarna ára í bréfsendingum hefur ekki fengist að fullu bættur með hækkun á gjaldskrá á meðan pakkasendingar frá útlöndum hafa reynst félaginu kostnaðarsamar. Ásamt því hafa heildarfjárfestingar félagsins verið of miklar. Samverkandi áhrif þessara þátta

hefur leitt til skertrar greiðslugetu. Fjárhagsvandinn á árinu 2018 leiddi til þess að félagið stefndi í greiðsluvanda þegar viðskiptabanki þess lokaði fyrir frekari lánveitingar.

Sjá nánar í kafla 2 og 4 í skýrslunni.

Hefur ytra eftirliti með starfsemi félagsins verið sinnt með fullnægjandi hætti?

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 69/2003 hefur Póst- og fjarskiptastofnun eftirlit með starfsemi fjarskiptafyrirtækja og póstrekenda, þar með talið fjárhagsstöðu þeirra.

Athugun ríkisendurskoðanda bendir til að ákveðin óvissa hafi ríkt á milli samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og Póst- og fjarskiptastofnunar um hvernig eftirliti með fjárhagsstöðu póstrekenda hafi verið háttað á undanförunum árum. Ríkisendurskoðandi leggur áherslu á að bæði ráðuneyti og eftirlitsstofnanir verða að túlka eftirlitsheimildir og skyldur með sama hætti og að brýnt sé að allri óvissu í því sambandi verði eytt.

Samkeppniseftirlitið sinnir eftirliti með Íslandspósti ohf. á grundvelli samkeppnislaga nr. 44/2005. Í 14. gr. þeirra laga kemur fram að Samkeppniseftirlitinu skuli heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á milli þess hluta rekstrar opinbers fyrirtækis sem nýtur einkaleyfis og þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Þess skuli gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur einkaleyfis. Samkeppniseftirlitið hafði til skoðunar nokkur mál er vörðuðu samkeppnishætti Íslandspósts ohf. en þeim var lokið með sátt á árinu 2017.

Ríkisendurskoðun sinnir árlegri fjárhagsendurskoðun á félaginu og hefur heimild til að framkvæma stjórnarsýsluendurskoðun á starfsemi þess.

Sjá nánar í kafla 3 í skýrslunni.

Hvernig hefur eftirliti og aðhaldi af hálfu eiganda verið sinnt?

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með eignarhlut ríkisins í Íslandspósti ohf. og skipar stjórn félagsins. Ekki liggur fyrir sérstök eigandastefna fyrir Íslandspóst ohf. en stuðst er við almenna eigandastefnu ríkisins sem er frá árinu 2012. Í þeirri stefnu er lögð áhersla á reglubundin samskipti og upplýsingagjöf um rekstur og stefnumörkun félagsins. Engu að síður eiga samskipti stjórnar Íslandspósts ohf. við eigandann ekki formlegan vettvang. Samráð hefur þó aukist frá því stjórnvöldum var gert kunnugt um greiðsluvanda félagsins í ágúst 2018.

Ríkisendurskoðandi telur núgildandi eigendastefnu ófullnægjandi og brýnt að móta sérstaka eigendastefnu fyrir félagið vegna síbreytilegra aðstæðna og sértækra áskorana í rekstrarumhverfi þess. Í þessu ljósi hefur ytra eftirliti með starfsemi Íslandspósts ohf. verið ábótavant að mati ríkisendurskoðanda.

Sjá nánar í kafla 5 í skýrslunni.

Var lánsfjárförf félagsins fyrirséð við gerð fjárlaga 2018?

Alþingi heimilaði 500 m.kr. lánafyrirgreiðslu til Íslandspósts ohf. í fjárukalögum 2018. Á þeim grunni veitti ríkissjóður Íslandspósti ohf. 500 m.kr. lán til eins árs í september 2018. Þessi lánsfjárförf var ekki fyrirsjáanleg við gerð fjárlaga vegna ársins 2018. Alls heimilaði Alþingi í fjárlögum fyrir árið 2019 að veita mætti félaginu fyrirgreiðslu allt að 1,5 ma.kr. sem lán eða hlutafé.

Sjá nánar í kafla 2 og 4 í skýrslunni.

Hefur verið leitað álits Samkeppniseftirlitsins á því hvort lánveiting eiganda til félagsins skekki samkeppnisstöðu á markaði?

Íslandspóstur ohf. fékk 500 m.kr. lán frá ríkinu í september 2018 með 6,2% vöxtum. Vaxtakjörin tóku mið af vöxtum Seðlabanka Íslands að viðbættu áhættuálagi. Þar sem lánið var veitt á markaðskjörum og með fullnægjandi veðum í viðskiptakröfum var litið svo á að í því fælist hvorki bein né óbein ríkisaðstoð sem væri til þess fallin að raska samkeppni. Fjármála- og efnahagsráðuneytið taldi ekki þörf á að leita eftir áliti Samkeppniseftirlitsins um hvort lánveitingin myndi skekkja samkeppnisstöðu á póstmarkaði. Ríkisendurskoðun bendir á að það heyrir frekar undir samkeppnisyfirvöld að leggja mat á hvort umrædd lánveiting hafi verið í samræmi við samkeppnislög.

Sjá nánar í kafla 4 í skýrslunni.

Er tryggt að félagið þurfi ekki á frekari fyrirgreiðslu að halda á þessu eða á næsta ári, hvort sem er í formi aukins hlutafjár eða lánsfjár?

Hækkun burðargjalda bréfa og viðbótargjald vegna erlendra sendinga, sem hvoru tveggja kemur til framkvæmda á árinu 2019, munu rétta af rekstur Íslandspósts ohf. a.m.k. um tíma. Miðað við núverandi og fyrirsjáanlegar rekstrarforsendur félagsins er það álit ríkisendurskoðanda að þessar aðgerðir dugi ekki til og því er ekki tryggt að félagið þurfi ekki á frekari fyrirgreiðslu að halda á næsta ári, hvort sem er í formi aukins hlutafjár, lánsfjár eða beinna fjárframlaga. Þá mun samkeppni á markaði eftir boðað afnám einkaréttar einnig hafa áhrif á burðargjöld og takmarka möguleika á hækkun þeirra.

Sjá nánar í kafla 4 í skýrslunni.

Hver er áætluð afkoma félagsins árið 2019 samkvæmt rekstraráætlun?

Íslandspóstur ohf. áætlar rúmlega 200 m.kr. hagnað af rekstri ársins 2019 samanborett við nær 300 m.kr. tap ársins 2018. Tekið skal fram að rekstraráætlunin hefur ekki verið uppfærð nýlega en eftir að hún var gerð hefur m.a. verið samþykkt heimild til að taka viðbótargjald vegna erlendra sendinga.

Sjá nánar í kafla 2 í skýrslunni.

Liggur fyrir eigandastefna fyrir Íslandspóst ohf.?

Samkvæmt lögum um opinber fjármál er heimilt að setja sérstaka eigandastefnu fyrir einstök félög ef sérstaða þeirra kallar á ítarlegri stefnu en sett er fram í almennri eigandastefnu ríkisins. Ráðherra skal hafa eftirlit með því að eigandastefnu sé framfylgt. Ekki hefur verið gerð sérstök eigandastefna fyrir Íslandspóst ohf. heldur hefur almenn eigandastefna ríkisins frá árinu 2012 verið kynnt fyrir stjórn félagsins.

Sjá nánar kafla 5 í skýrslunni.

Hefur markaðsvirði Íslandspósts ohf. verið metið?

Eigið fé félagsins nam 2.237 m.kr. í árslok 2018. Markaðsvirði félagsins hefur hins vegar ekki verið metið.

Sjá nánar kafla 5 í skýrslunni.



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is