

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 14. ágúst 2017

Efni: Umsögn Félags atvinnurekenda um drög að frumvarpi til laga um póstþjónustu

Hinn 12. júlí síðastliðinn óskaði sveitarstjórnar- og samgönguráðuneytið eftir umsögnum um drög að frumvarpi til nýrra laga um póstþjónustu. Félag atvinnurekenda vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdu.

FA víesar til umsagnar sinnar um fyrri frumvarpsdrög um póstþjónustu, frá því í janúar 2016. Félagið fagnaði markmiði frumvarpsins um afnám einkaréttar hins opinbera og löngu tímabærri innleiðingu á þriðju pósttilskipun Evrópusambandsins 2008/6/ESB, enda styður félagið markaðs- og verslunarfrelsi á öllum mörkuðum.

Í umsögn FA, sem send var þáverandi innanríkisráðuneyti 8. febrúar 2016, voru rök færð fyrir því að meiri upplýsingar þyrftu að liggja fyrir um rekstur og stöðu Íslandspósts áður en frumvarp sem þetta yrði að lögum. Ljúka þyrfti rannsókn Samkeppniseftirlitsins á meintum samkeppnisbrotum Íslandspósts áður en hægt væri að leggja grunn að mögulegri einkavæðingu ríkisfyrtækisins. FA benti á að ósvarað væri spurningum um hvort Íslandspóstur hefði með ólögmætum hætti brotið gegn ákvæðum laga um bókhaldslegan aðskilnað einkaréttar og samkeppnisrekstrar með því að tekjur af einkaréttarrekstri hafi verið látnar niðurgreiða samkeppnisrekstur.

„Íslandspóstur hefur á undanförnum árum varið háum fjárhæðum í fjárfestingar í skyldum og óskyldum rekstri, í samkeppni við einkaaðila. Liggja þarf fyrir hver var uppruni þess fjármagns sem fór í þær fjárfestingar og hvort aðskilnaður einkaréttarhlutans og samkeppnisrekstrar hafi verið í samræmi við lög og reglur. Að mati FA er nauðsynlegt að botn sé fenginn í þau mál áður en einkarétturinn er afnuminn og Íslandspóstur í framhaldinu seldur. Annars er augljóslega vitlaust gefið við einkavæðinguna og hætta á að nýjum eigendum verði afhent fyrirtæki með mikla og ósanngjarna meðgjöf í samkeppni við keppinauta sína,” sagði í fyrri umsögn FA.

Ekkert mat lagt á áhrif á samkeppni

FA átelur að í greinargerð frumvarpsins skuli þessi þungamiðja í gagnrýni FA ekki vera dregin fram, þegar farið er yfir umsagnir hagsmunaaðila um fyrra frumvarp. Hér er augljóslega um algjört lykilatriði að ræða. Jafnframt gagnrýnir félagið harðlega að í greinargerðinni sé engin tilraun gerð til að leggja mat á áhrif frumvarpsins á samkeppni á þeim fjölmörgu mörkuðum sem Íslandspóstur starfar á, en ríkisfyrtækið hefur haslað sér völl meðal annars í prentsmiðjurekstri, sölu sælgætis, ritfanga, bóka, leikfanga og minjagripa,

flutningsmiðlun, gagnageymslu, sendibílaþjónustu og þannig mætti áfram telja – allt í samkeppni við einkaaðila.

Afstaða FA er óbreytt frá því fyrri frumvarpsdrög voru send til umsagnar. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins lauk í raun án niðurstöðu um meint samkeppnisbrot Íslandspósts, en gerð var sátt við fyrirtækið um bætta samkeppnishætti. Sáttin þýðir ekki mikið annað en að Íslandspóstur heitir að fara að lögum í framtíðinni og tekin hefur verið upp aðgangsstýring í húsakynnum fyrirtækisins til að upplýsingar berist ekki á milli deilda. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins svaraði ekki þeirri spurningu hvaðan fjármagnið kom, sem fjárfest hefur verið í samkeppnisþjónustu Íslandspósts, bæði innan og utan alþjónustu.

Hver er uppruni fjármagns í samkeppnisrekstri?

Fjárlaganeft Alþingis fékk ekki heldur slík svör þegar spurningunni var beint til forsvarsmanna Íslandspósts og Póst- og fjarskiptastofnunar á fundum nefndarinnar í apríl og maí 2015. FA hefur beint erindum til innanríkisráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins og Ríkisendurskoðunar til að hvetja þessar stofnanir til að beita sér fyrir að það verði upplýst hver er uppruni þeirra fjármuna sem fjárfestir hafa verið í samkeppnisrekstri Íslandspósts. Það hefur engan árangur borið. Það er í raun með ólíkindum að stjórnendur Íslandspósts hafi árum saman getað komið sér hjá því að svara þessari spurningu með því að leggja fram gögn sem sýna með óyggjandi hætti uppruna fjármagns sem fjárfest hefur verið í samkeppnisrekstri. Sömuleiðis er getuleysi ráðuneytisins og annarra opinberra stofnana við að leiða fram þessi gögn og upplýsingar með miklum ólíkindum.

Félag atvinnurekenda telur að fá þurfi þessar upplýsingar á hreint áður en frumvarpið er lagt fram. Augljóst er að það markmið frumvarpsins að „stuðla að virkri samkeppni“ næst síður ef núverandi einkaréttarhafi nýtur ósanngjarns og ólögmæts forskots á keppinauta sína. Skiptir þá ekki öllu hvort fyrirtækið er áfram í eigu ríkisins eða verður einkavætt, nema hvað í síðara tilvikinu væru sterkar líkur á að verið væri að afhenda einkaaðilum umtalsverð verðmæti, sem stjórnendur Íslandspósts hefðu með ólögmætum hætti fært samkeppnisrekstri fyrirtækisins.

Upplýsingar vantar um tekjur og kostnað

FA gagnrýnir sömuleiðis að á sama tíma og ráðuneytið leggur fram frumvarp til afnáms einkaréttar hefur það ekki með neinum hætti beitt sér fyrir því að PFS og ÍSP starfi á grundvelli núverandi regluverks og upplýsi um tekjur og kostnað einstakra rekstrarþátta. Þetta er grundvallaratriði ef stuðla á að samkeppni.

Fyrirtæki sem hafa áhuga á að koma inn á póstmarkaðinn og veita Íslandspósti samkeppni þurfa að vita á hvaða forsendum það er. Þannig eru vísbendingar um að alþjónustan taki á sig hlutfallslega mun stærri hlut sameiginlegs kostnaðar en samkeppnisrekstur utan alþjónustu. Í reikningum Íslandspósts kemur fram að á árinu 2013 hækkaði rekstrarkostnaður innan alþjónustu um rúmlega 700 mkr. á sama tíma og tekjur hækkuðu um rúmlega 100 mkr. sem leiddi til mjög versnandi afkomu. Rekstrarkostnaður utan alþjónustu lækkaði hins vegar um

rúmlega 370 mkr. en tekjur stóðu í stað. Engin tilraun hefur verið gerð til að skýra þessar breytingar á afkomu, sem þó er full ástæða til.

Sömuleiðis er augljós sóun í rekstri Íslandspósts, til dæmis í markaðskostnaði. Þeirri spurningu er ósvarað hvernig slík sóun býr til kostnað til alþjónustu, samhlíða því að ganga á eigið fé fyrirtækisins og þar með verðmæti þess við hugsanlega sölu.

Félagsmenn FA hafa á undanförnum mánuðum og árum farið fram á að ráðuneytið veiti upplýsingar um ofangreindan kostnað og alþjónustubyrði. Þær upplýsingar hafa ekki legið á lausu, þrátt fyrir að skýrt sé kveðið á um birtingu þeirra í reglugerð 313/2005 um fjárhagslegan og bókhaldslegan aðskilnað í rekstri póstrekkenda. Um er að ræða algjört grundvallaratriði og þessar upplýsingar verða að liggja fyrir og vera opinberar, áður en lengra er haldið og frumvarp lagt fyrir þingið. Ella getur löggjafinn illa myndað sér skoðun á því hvaða áhrif frumvarpið hafi á samkeppni á þeim mörkuðum þar sem Íslandspóstur starfar.

Umdeilanlegar forsendur

Í greinargerð frumvarpsins eru gefnar forsendur sem eru vægast sagt umdeilanlegar. Þannig er vísað til þess að með minnkandi póstmagni geti einkaráttur ekki lengur staðið undir kostnaði við að viðhalda alþjónustu miðað við óbreytta þjónustu. Þá segir í greinargerðinni að rekstur Íslandspósts hafi verið „í járnum“ undanfarin ár og stjórnendur fyrirtækisins unnið að undirbúningi fyrir opnun markaða með því að hagræða í rekstri, m.a. með því að draga úr þjónustu, loka afgreiðslustöðum og fækka starfsfólki.

Hér virðist skautað býsna létt yfir ýmsar staðreyndir mála. Í fyrsta lagi hefur afkoma af einkaráttarstarfsemi Íslandspósts, þ.e. dreifingu hefðbundins bréfapósts undir 50 grómmum, verið ágæt undanfarin ár, enda hefur fyrirtækið getað sótt nánast sjálfkrafa hækkanir á gjaldskrá sinni innan einkaráttar til Póst- og fjarskiptastofnunar, með tilvísun til samdráttar í fjölda bréfa og hækkandi kostnaðar. Á sama tíma hefur afkoma af samkeppnisrekstri verið afleit, eins og sýnt er fram á í minnisblaði Fjárstoðar ehf., sem unnið var fyrir Félag atvinnurekenda og Póstmarkaðinn og ráðuneytið hefur undir höndum.

Á sama tíma og verðskrár innan einkaráttar hafa hækkað um tugi prósenta, meðal annars með vísan til hækkandi launakostnaðar, hafa verðskrár Íslandspósts fyrir samkeppnisþjónustu hækkað lítið sem ekkert. Þannig bent FA á það fyrr á þessu ári að einkaráttarþjónusta hefði hækkað um 62,5% frá því í júlí 2012, en á sama tíma hefði gjaldskrá fyrir dreifingu fjölpósts, þar sem Íslandspóstur á í samkeppni, ekki hækkað um krónu. Er dreifikerfið þó hið sama og kostnaðarliðirnir þeir sömu að stærstu leytí. Einkarekin fyrirtæki, sem dreifa fjölpósti, hafa ekki getað haldið verðskrám sínum óbreyttum sökum mikilla kjarasamningsbundinna hækkana. Þá eru skýrar vísbendingar um gífurlegan afslátt Íslandspósts frá þessari verðskrá, jafnvel upp á 60-70%. Verið er að veita kaupendum fjölpóstsendinga mun meiri afslátt en keppinutar Íslandspósts njóta hjá fyrirtækinu, sem brýtur þvert gegn ákvæðum sáttarinnar. Flest bendir til að fjölpóstþjónusta Íslandspósts sé rekin með verulegu tapi.

Hagræðingaraðgerðir Íslandspósts hafa fyrst og fremst komið niður í einkaréttarþjónustunni, þ.e. dreifingu bréfapósts út um land. Hins vegar hefur verið ráðist í gríðarlegar fjárfestingar í samkeppnisþjónustunni til að gera ríkisfyrirtækið betur í stakk búið að keppa við einkaaðila. Einkavæddur Íslandspóstur myndi jafnframt njóta þeirrar meðgjafar.

Félag atvinnurekenda telur að ráðuneytið þurfi í raun að skýra sérstaklega hvers vegna það fjallar með jafnvillandi og brotakennendum hætti um rekstur og afkomu Íslandspósts í greinargerð með frumvarpi sem hefur það markmið að „stuðla að virkri samkeppni.“

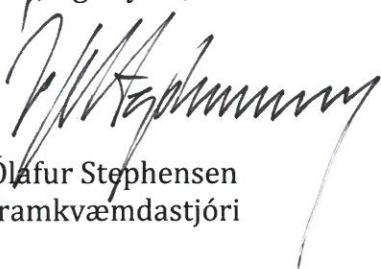
Eins og rakið hefur verið hér að ofan telur Félag atvinnurekenda að ráðuneytið þurfi að leiða fram margvísleg gögn og upplýsingar sem varpa skýrara ljósi á rekstur og afkomu Íslandspósts og þá forgjöf, sem fyrirtækið hefur fengið í samkeppni á póstmarkaði af tekjum, sem því voru skapaðar með lögbundu einkaleyfi. Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins eru fyrrverandi einkaleyfishafar enn í markaðsráðandi stöðu í mörgum nágrannalöndum þar sem einkaréttur í póstþjónustu hefur verið afnuminn. Engin ástæða er til að ætla að það verði öðruvísi á Íslandi. Þeim mun mikilvægara er að draga fram þær upplýsingar og svara þeim spurningum sem fjallað hefur verið um hér að ofan.

Dregið úr eftirliti

FA fagnar því, líkt og í fyrri umsögn, að til standi að einfalda og minnka eftirlit í póstgeiranum. Líkt og í fyrri umsögn gerir FA hins vegar athugasemdir við að inn í póstlögin eigi að setja ákvæði um fjölpóst og fríblöð (3. grein), þar sem dreifing slíkra vara telst þá orðin eftirlitsskyld. Þetta gengur að mati FA gegn því markmiði frumvarpsins að draga úr eftirliti á póstmarkaði. FA fagnar því hins vegar að mark skuli tekið á athugasemd félagsins við fyrri frumvarpsdrög; um að of langt væri gengið með ákvæði um að gjaldskrá allra póstrekkenda skyldi háð eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar. Það ákvæði hefur nú verið fellt út úr frumvarpsdrögum.

FA áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðari stigum. Þá er félagið reiðubúið að funda með ráðuneytinu um málið.

Virðingarfyllst,


Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri