

Minnisblað  
Frá Félagi atvinnurekenda  
Til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis

Reykjavík, 26. mars 2024

## Efni: „Frumathugun“ Ríkisendurskoðunar á framkvæmd og eftirliti með lögum um pósthjónustu nr. 98/2019

Í framhaldi af skýrslubeiðni Alþingis hefur Ríkisendurskoðun sent frá sér „frumathugun“ á framkvæmd og eftirliti með lögum um pósthjónustu, nr. 98/2019.

Í skýrslubeiðninni var óskað eftir að m.a. yrði dregið fram hvernig Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) og síðar Byggðastofnun hafi tekist að uppfylla lögbundið hlutverk sitt og ákvæði laga um pósthjónustu. Sérstaklega var óskað eftir að Ríkisendurskoðun myndi draga fram hvort framlög til Íslandspósts vegna veitingar alþjónustu séu reiknuð út á réttan hátt og hvernig gjaldskrárbreytingum hafi verið háttað í tengslum við sama verð um allt land frá 1. janúar 2020 til 31. október 2021. Lagt var upp með að Ríkisendurskoðun svaraði níu spurningum sem fram komu í beiðninni.

Ríkisendurskoðun skilaði 14. mars sl. niðurstöðum frumathugunar til Alþingis. Þar kemur fram að stofnunin hafi aflað upplýsinga hjá innviðaráðuneyti, Byggðastofnun, Fjarskiptastofnu og Íslandspósti, auk þess sem fundað var með Félagi atvinnurekenda.

Í skýrslunni er ekki að finna neina tilvísun í ítarlegar upplýsingar og gögn sem Ríkisendurskoðun bárust í framhaldi af fundi með Félagi atvinnurekenda.

Í skýrslunni er engin tilraun gerð til að leggja mat á hvort PFS og síðar Byggðastofnun hafi tekist að uppfylla lögbundið hlutverk sitt og ákvæði laga um pósthjónustu. Ekki er heldur dregið fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar hvort framlög til Íslandspósts vegna veitingu alþjónustu séu rétt reiknuð.

Segja má að Ríkisendurskoðun hafi skautað framhjá öllum meginatriðum sem fram komu í skýrslubeiðni Alþingis. Svo virðist sem niðurstöður frumathugunar Ríkisendurskoðunar séu settar fram með það eitt að markmiði að villa um fyrir Alþingi í viðleitni þess til að hafa eftirlit með meðferð almannaþjór.

Í þessu samhengi er ágætt að hafa í huga að Ríkisendurskoðun var ráðgjafi ÍSP í deilum ríkisfyrirtækisins við ráðuneytið (SRN) um fjárhæð framlaga vegna alþjónustu. Þannig fór Ríkisendurskoðun yfir allar tölur sem ÍSP notaði í líkani sínu og lagði fram í deilu sinni við SRN. Þar með tók Ríkisendurskoðun afstöðu til túlkunar þeirra lagaákvæða sem lögð voru til grundvallar útreikningi á hreinum kostnaði alþjónustu. Það er með miklum ólíkindum að Ríkisendurskoðun hafi ekki gert grein fyrir að stofnunin hafi haft beina aðkomu að málinu sem ráðgjafi alþjónustuveitandans sem beiðni Alþingis snýr að. Það ætti ekki vefjast fyrir neinum að stofnunin hafi með ráðgjafahlutverki sínu skapað sér vanhæfi til að vinna skýrslu um málið að beiðni Alþingis. Í minnisblaði forstjóra Íslandspósts sem lagt var fram á fundi með samgönguráðherra dags. 18.11.2019 segir m.a.:

*„Útreikningar í kringum pósthjónustu eru flóknir og byggja á ákveðinni hugmyndafræði og reiknilíkani. Pósturinn hefur fengið Ríkisendurskoðun til þess að fara yfir allar tölur sem notaðar eru í líkaninu og þá hefur líkanið sjálf verið afhent Póst og fjarskiptastofnun til yfirferðar.*

*Íslandspóstur hefur þá skoðun að sú aðferðarfræði og þær tölur og forsendur sem lagðar hafa verið fram séu traustar og réttar og endurspegli raunverulegan kostnað við þessa starfsemi. Ekkert efnislegt svar eða rökstuddar athugasemdir við útreikninginn hafa borist frá SRN utan þess að fulltrúar þeirra hafa sagt á fundum að verðið sé of hátt en ekki geta rökstutt þá skoðun sína á nokkurn hátt.“*

Það vekur í raun furðu að ríkisendurskoðandi sem starfar á vegum Alþingis, er trúnaðarmaður þess og ábyrgur gagnvart því við endurskoðun og eftirlit með rekstri og fjármálum ríkisins, taki að sér ráðgjafahlutverk gagnvart markaðsaðila í deilum hans við ríkið.

Fram kemur að ríkisendurskoðandi telji spurningar Alþingis óvanalegar og lúti ekki að lögbundnu hlutverki og verksviði stofnunarinnar. Á sama tíma virðist hann telja eðlilegt að veita markaðsaðila ráðgjöf í deilum hans um fjárframlög úr ríkissjóði.

Í ljósi þess hversu illa Ríkisendurskoðun tókst til við að svara spurningum sem fram komu í skýrslubeiðni Alþingis verður hér reynt að gera grein fyrir staðreyndum þeim tengdum og eftir atvikum bent á misfellur í umfjöllun Ríkisendurskoðunar.

### **1. Hvers vegna bjó PFS til nýja aðferðafræði við útreikning á alþjónustuframlagi í stað þess að nota þekkta aðferðafræði erlendis, sem m.a. Copenhagen Economics styðst við, líkt og bent var á að ætti að gera í greinargerð með frumvarpi til laga um pósthjónustu?**

Án þess að færa nokkur rök fyrir því þá fullyrðir Ríkisendurskoðun að PFS notist ekki við aðra aðferðafræði en þá sem mælt er fyrir um í lögum.

Í greinargerð með skýrslubeiðninni er að finna rökstuðning fyrir því að PFS notist við aðra aðferðafræði við útreikning á alþjónustuframlagi en þekkist erlendis, að hún eigi sér ekki stoð í lögum. Telja má upp mörg dæmi sem eru ekki í samræmi við það sem þekkist erlendis, sem m.a. Copenhagen Economics styðst við:

- PFS skilgreindi virkni markaðssvæða út frá talningu á póstlögum en ekki samkeppni.
- PFS horfði ekki til þess í útreikningum sínum að ef veitt er meiri þjónusta en lágmark kveður á um þá beri að líta á hana sem þjónustu sem almennt er veitt á markaðsforsendum, þrátt fyrir að hafa skrifað það inn í útnefningu Íslandspósts sem alþjónustuveitanda.
- PFS lagði ekki mat á það hvort samkeppnisaðilar veittu meiri þjónustu en krafist er af ÍSP. Ef fyrir eru aðilar á markaðnum sem veita meiri þjónustu en kvöð er um þá þekkist ekki að það sé hluti útreikningi á hreinum kostnaði alþjónustu.
- PFS horfði framhjá skýrum ákvæðum 2. og 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 um pósthjónustu við útreikning á alþjónustuframlagi, sem leiðir til þess að alþjónustuveitandi getur í raun skaffað sér fé úr ríkissjóði. Sérstaklega er talað um í skýrslu Copenhagen Economics að byrði geti skapast vegna þess að kvöð er sett á um að ekki megi rukka eðlilegt verð fyrir þjónustu, eins og er í tilfelli blindrasendinga. Ekki hefur verið sett verðþak á aðra þjónustu sem alþjónustuveitandi veitir, líkt og í tilfelli blindrasendinga.

Það er því ekki rétt sem haldið er fram af Ríkisendurskoðun að PFS (síðar BST) hafi notast við sömu aðferðafræði og þekkist erlendis og bent var á í greinargerð með frumvarpi til laga um pósthjónustu.

Í framhaldi af fundi Ríkisendurskoðunar og FA fékk stofnunin ítarlegan tölvupóst þar sem gerð var grein fyrir muninum á þeirri aðferðafræði sem ÍSP bjó til og þeirri sem notast er við erlendis, dags. 21. janúar 2024. Ríkisendurskoðanda mátti því vera fullljóst að ósamræmi væri milli þeirrar aðferðafræði sem PFS notaðist við og því sem þekktist erlendis frá.

**2. Hvers vegna fékk Íslandspóstur ohf. greitt alþjónustuframlag fyrir þjónustu frá 1. janúar 2020 sem veitt hefur verið umfram lágmarkskröfur lögum samkvæmt og er þannig þjónusta utan alþjónustu?**

Ríkisendurskoðun svarar ekki spurningunni og vísar til þess að umrætt atriði hafi fengið úrlausn hjá eftirlitsaðilum. Vísar stofnunin einfaldlega til umfjöllunar í ákvörðunum PFS og BST. Beiðni Alþingis lýtur hins vegar að skoðun á því hvernig framkvæmd og eftirlit með lögum um pósthjónustu nr. 98/2019 hefur verið háttað. Verið var að biðja um eftirlit með eftirlitinu, ef svo má segja. Ríkisendurskoðun verður ekki við þeirri beiðni.

Segja má að svarið liggja í spurningunni, það var ekki farið að lögum við útreikning framlagsins. Sú aðferðafræði sem PFS bjó til er mun rýmri en lögin gera ráð fyrir og framlög því mun hærri en heimild er fyrir.

**3. Stenst skipting póstnúmera í virk og óvirk markaðssvæði eftir fjölda húsa í póstnúmerinu lögin og viðauka II við lögin til þess að ákvarða hverjir séu þeir notendur eða hópar notenda sem aðeins er hægt að þjóna með tapi eða með meiri kostnaði en eðlilegt getur talist í viðskiptum?**

Ríkisendurskoðun svarar ekki spurningunni, vísar til ákvörðunar PFS og fylgir því eftir með vangaveltum um kæruleiðir.

Svarið við þessari spurningu er nei, almenn skilgreining á virkum og óvirkum markaðssvæðum eftir fjölda húsa/póstlúga í póstnúmerinu á sér ekki stoð í lögum.

Í 1-3 mgr. 12. gr. laga nr. 98/2019 um pósthjónustu (lög um pósthjónustu) stendur eftirfarandi:

*(1. mgr.) „Ef póstrekkandi sem er útnefndur, sbr. 11. gr., telur að alþjónusta sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað getur hann sótt um til Póst- og fjarskiptastofnunar að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir. **Útreikningar þjónustuveitanda skulu taka mið af viðauka II við lög þessi. Jafnframt þarf umsækjandi að sýna fram á að reiknað tap, ef eitthvert er, hafi í för með sér ósanngjarna byrði á fjárhag alþjónustuveitanda.**“*

*(2. mgr.) „Með hreinum kostnaði er í 1. mgr. átt við kostnað póstrekkanda við að veita alþjónustu að frádregnum beinum tekjum af þjónustunni og markaðsávinningi sem alþjónustuveitandi hefur af því að veita alþjónustu.“*

*(3. mgr.) „Um ósanngjarna byrði í skilningi 1. mgr. er að ræða þegar alþjónustukvöð á póstrekkanda með almenna heimild um að veita tilteknum notendum eða notendahópum pósthjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum **leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki mundu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið væru lögð til grundvallar.** Tapið eða*

*aðstæðurnar verða að teljast hafa veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins og samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu.“*

Í Viðauka II í lögum um pósthjónustu eru svo nánari leiðbeiningar um útreikninginn, í 2-6. mgr. A-hluta stendur:

*(2. mgr.) Hreinn kostnaður alþjónustuskyldna er allur kostnaður sem tengist og er óhjákvæmilegur við rekstur alþjónustu. Hreinn kostnaður alþjónustuskyldna er reiknaður sem mismunur á hreinum kostnaði alþjónustuveitanda sem samið er við eða gert skylt að veita alþjónustu og kostnaði sama póstrekkanda án skyldu til að veita alþjónustu.*

*(3. mgr.) Útreikningarnir skulu fela í sér alla aðra viðkomandi þætti, þ.m.t. rétt á sanngjörnum hagnaði, hvata til kostnaðarhagkvæmni, óefnislegan ávinning og markaðsávinning, sem falla til póstrekkanda sem er tilnefndur til að veita alþjónustu.*

*(4. mgr.) Vandlega skal hugað að því að meta rétt kostnað sem alþjónustuveitandi hefði kosið að komast hjá hefði ekki verið um neinar alþjónustuskyldur að ræða. Við útreikning á hreinum kostnaði er metinn ávinningur, þ.m.t. óefnisleg hlunnindi, sem póstrekkandi sem veitir alþjónustu nýtur.*

*(5. mgr.) Útreikningur grundvallast á kostnaði sem hægt er að heimfæra á:*  
*i. Þætti í viðkomandi þjónustu sem aðeins er hægt að veita með tapi eða hafa í för með sér meiri kostnað en eðlilegt getur talist í viðskiptum. Þessi flokkur getur falið í sér þjónustuþætti, svo sem þjónustu sem skilgreind er í A-hluta tilskipunarinnar.*  
*ii. Tiltekna notendur eða hópa notenda sem aðeins er hægt að þjóna með tapi eða með meiri kostnaði en eðlilegt getur talist í viðskiptum, að teknu tilliti til kostnaðar og tekna af starfrækslu viðkomandi þjónustu og viðeigandi samræmdra gjalda.*

*(6. mgr.) Undir þennan flokk falla notendur og hópar notenda sem fengju enga þjónustu hjá póstrekkanda sem starfaði á viðskiptagrundvelli og væri ekki skylt að veita alþjónustu.*

Mat á virkni markaðssvæða sem tekur mið af talningu á húsum/póstlögum stenst engan veginn þau skilyrði sem koma fram í póstlögum og viðauka II við lögin.

Fyrir liggur að ÍSP veitti frá 1. janúar 2020 til 31. desember 2023 fimm daga þjónustu á flestum „óvirkum markaðssvæðum“ í þéttbýli þar sem lágmarkskröfur kváðu á um tvo virka daga í pakkadreifingu og 2,5 daga í viku í bréfadreifingu til 1. maí 2023. Eftir 1. janúar 2024 þegar skylda fyrirtækisins til að dreifa pökkum féll niður á svæðum 1-3 hefur fyrirtækið engu breytt, ennþá er í boði 5 daga þjónusta á svæði 3 sem staðfestir að dreifing á þessu svæði hefur verið veitt á markaðslegum forsendum en ríkið niðurgreitt starfsemina samt sem áður. Þar að auki er staðfest í ákvörðun Byggðastofnunar nr. 14/2023 að varlega áætlað séu um 20 aðilar sem sinna þjónustu í samkeppni við Íslandspóst um land allt, þ.m.t. á svæði 3 sem sagt var óvirkt á árunum 2020 til 2023.

4. Hafa eftirlitsaðilar leitað leiða til að tryggja Íslandspósti viðeigandi hvatningu til að rækja alþjónustuskyldur á sem skilvirkastan hátt að því er kostnað varðar líkt og kveðið er á um í viðauka II við lögin? Með hvaða hætti hefur það verið gert?

Í svari Ríkisendurskoðunar kemur fram að PFS hafi unnið markvisst að því að greiða fyrir öllum breytingum á fyrirkomulagi póstdreifingar með það að markmiði að draga úr kostnaði við að veita þjónustuna og auka skilvirkni hennar. Einnig kemur fram að það sé mat Byggðastofnunar að ÍSP hafi hagað hagræðingu innan fyrirtækisins í samræmi við markmið laga um póstpjónustu og sveigjanleika markaðsaðila.

Í þessu samhengi hefði Ríkisendurskoðun mátt varpa ljósi á þróun hreins kostnaðar alþjónustu sem hefur hækkað umtalsvert frá árinu 2020.

Ef skoðaður er útreikningur á hreinum kostnaði alþjónustu þá hækkaði hann t.d. um 87,5% milli árána 2020 og 2022, fór úr 470 m.kr. í 881 m.kr. Í þessum tölum er ekki tekið tillit til frádráttarliða þar sem ekki fást upplýsingar um hvernig þeir skiptast milli kostnaðarliða eða hvaða ári þeir tilheyra, nema að litlu leyti.

Hreinn kostnaður alþjónustu	2020	2021	2022	2023
Dreifing með landpóstum	257	467	615	465
Dreifing á óvirkum markaðssvæðum	181	102	220	27
Dreifing á blindrasendingum	15	12	14	14
Ávöxtunarkrafa	17	29	32	20
<b>Samtals reiknuð alþjónustubyrði</b>	<b>470</b>	<b>610</b>	<b>881</b>	<b>526</b>
<b>Kvöð vegna sömu gjaldskrár um land allt</b>	<b>126</b>	<b>134</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Alþjónustubyrði + kvöð um sömu gjaldskrá</b>	<b>596</b>	<b>744</b>	<b>881</b>	<b>526</b>

ÍSP var úthlutað framlögum á árunum 2020 og 2021 vegna undirverðlagningar á pakkasendingum, samtals 260 m.kr. Var því haldið fram að í ljósi óvirkni póstlaga og ómöguleika hafi ÍSP verið nauðugur einn sá kostur að lækka verð um allt að 40%. Fyrir árið 2020 var umtalsvert tap af pakkasendingum og því viðbúið að tapið myndi aukast enn frekar.

Lögbundið gjaldskráreftirlit PFS og síðar BST hefði án nokkurs vafa haft áhrif á hreinan kostnað alþjónustu til lækkunar, hefði því verið sinnt.

Þá hefur ÍSP verið með tíðari dreifingu en lágmarksskyldur kveða á um og hefur heimild til þess að sækja um að fækka dreifingardögum niður í 1, m.a. vegna þess að kostnaður sé of hár. Rauði þráðurinn í frumvarpinu sem varð að lögum er að lækka skuli kostnað ríkisins af alþjónustu og veita alþjónustuveitanda eins mikinn sveigjanleika og mögulegt er til þess. Sá sveigjanleiki hefur ekki verið nýttur, enda virðist það henta ríkisfyrirtækinu illa að þurfa að keppa á jöfnum grundvelli við samkeppnisaðila.

## 5. Í hvaða aðgerðir réðust stjórn og stjórnendur Íslandspósts árið 2019 til þess að undirbúa gildistöku nýrra laga?

Ríkisendurskoðun kýs að svara þessari spurningu með tilvísun í svör stjórnenda ÍSP um þær breytingar sem Alþingi gerði á 2. mgr. 17. gr. laganna, það hafi kallað á tilteknar breytingar á verðskrár félagsins á pökkun innan alþjónustu.

Þarna er vísað til þess að stjórnendur ÍSP tóku ákvörðun um að fara ekki eftir skýru ákvæði 3. mgr. 17 gr. laganna þar sem fram kemur að gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Þá var ekkert minnst á tíðni dreifingar sem hefði átt að vera annar lykilkáttur til að taka á áður en lög in tóku gildi, enda engin greiðsluskylda sem skapast ef tíðnin er umfram lágmarkskröfur.

Á fundi Félags atvinnurekenda með Ríkisendurskoðun kom fram að stofnunin teldi að það hefði verið rétt og eðlilegt að gjaldskrá pakka hefði verið lækkuð niður í lægsta mögulega verð á höfuðborgarsvæðinu og tap sem af því hlaut bætt úr ríkissjóði. Var vísað til þess að að öðrum kosti hefði ÍSP getað tapað markaðshlutdeild á höfuðborgarsvæðinu. Til að komast að slíkri niðurstöðu þarf að horfa framhjá skýru ákvæði 3. mgr. 17. gr. laganna. Það ákvæði er ekki í lögnum að ástæðulausu, þetta er ákvæði úr evrópsku pósthöggjöfni, hugsað til að girða fyrir undirverðlagningu og samkeppnisbrot.

Í framhaldi af fundi FA og Ríkisendurskoðunar fékk stofnunin sent lögfræðilít sem staðfestir svo ekki verður um villst að um ólögsmæta undirverðlagningu hafi verið að ræða. Ríkisendurskoðun horfir framhjá þessu í svörum sínum til Alþingis og virðist telja að ekki þurfi að fara að lögum, ef það þykir henta.

Nánar verður gert grein fyrir þessum þætti málsins í svari við spurningu nr. 6

**6. Hver tók ákvörðun um lækkuð gjaldskrár fyrir pakkasendingar um land allt 1. janúar 2020 sem olli því að ríkið greiddi 126 millj. kr. vegna ársins 2020 og 134 millj. kr. vegna ársins 2021 í framlag vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um land allt?**

Ríkisendurskoðun kys að svara ekki spurningunni og vísar með almennum hætti til þess að alþjónustuveitandi einn hafi gjaldskrárbreytingarvald. Vísar stofnunin til þess að málið hafi fengið úrlausn hjá eftirlitsaðilanum.

Ríkisendurskoðanda er fullkunnugt um að spurningin tengist því að enginn hefur gengist við því að hafa lækkað gjaldskrá pakka ÍSP um allt að 40%. Stjórn ÍSP hefur þvertekið fyrir að hafa lækkað gjaldskrá pakka og sakar fyrrv. forstjóra félagsins Birgi Jónsson um að hafa gert það upp á sitt einsdæmi, sbr. fundargerð stjórnar dags. 7. desember 2020. Birgir Jónsson hefur í viðtali við Morgunblaðið þvertekið fyrir að hann einn hafi lækkað gjaldskrá pakka, segist vera með gögn sem sanni það.

Samkvæmt samþykktum ÍSP er það skylda/hlutverk stjórnar „að setja gjaldskrár fyrir félagið í samræmi við ákvæði laga um pósthöggjöfnu og annarra lagaboða sem varða starfsemi félagsins.“

Félag atvinnurekenda sendi Ríkisendurskoðun ítarlegt minnisblað þann 1. mars sl. ásamt fjölda fylgiskjala þar sem atburðarás vegna lækkuðar gjaldskrár fyrir pakkasendingar ÍSP er rakin, þar kemur m.a. fram hverjir höfðu aðkomu að lækkuð gjaldskrár pakka sem leiddi á endanum til þess að ÍSP fékk 260 m.kr. framlög vegna undirverðlagningar á samkeppnismarkaði.

Yfirlit yfir fylgiskjöl með erindi FA:

- 1) Minnisblað FJR til fjárlaganefndar 11. desember 2019
- 2) Tölvupóstur ÍSP til PFS 16. desember 2019
- 3) Bréf PFS til Íslandspósts 23. desember 2019
- 4) Bréf Íslandspósts til PFS 22. janúar 2020
- 5) Stöðuskjal PFS 5. febrúar 2020
- 6) Fundargerð stjórnar ÍSP 18. nóvember 2020
- 7) Fundargerð stjórnar ÍSP 7. desember 2020
- 8) Fundargerð stjórnar ÍSP 18. desember 2020
- 9) Erindi FA til SRN 18. mars 2021
- 10) Svarbréf SRN til FA 26. mars 2021
- 11) Kvörtun FA til umboðsmanns Alþingis 23. apríl 2021

Það verður að teljast með miklum ólíkindum að Ríkisendurskoðun hafi ekki gert grein fyrir þeim upplýsingum og gögnum sem stofnunin fékk í hendur við vinnslu skýrslunnar og svarað spurningu Alþingis.

Gögn sem ríkisendurskoðun hefur haft undir höndum í nokkurn tíma benda til þess að hluti stjórnar og lykilstjórnendur ÍSP hafi tekið ákvörðun um lækkingu gjaldskrár, án þess að það hafi verið tekið fyrir eða samþykkt af stjórn.

**7. Hvers vegna skilar Íslandspóstur ohf. tapi árin 2020–2022 af þjónustu sem fellur undir alþjónustu þegar gjaldskrá á lögum samkvæmt að vera samkvæmt raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði og eftirlitsaðili hefur ekki stöðvað gjaldskrárhækkunar Íslandspósts á þeim grundvelli að gjaldskrá sé ekki viðráðanleg?**

Ríkisendurskoðun kys að svara ekki spurningunni og er með útúrsnúning varðandi orðalag í spurninginni, sem hún segir benda til misskilnings. Bendir Ríkisendurskoðun á að gjaldskrá skuli *taka mið af* raunkostnaði, að viðbættum hæfilegum hagnaði en ekki *vera samkvæmt* raunkostnaði.

Að gjaldskrá *taki mið af* raunkostnaði eða *sé samkvæmt* raunkostnaði leiðir til sömu niðurstöðu, auk þess er bein tilvísun í lögina í spurningunni og því ekki hægt að misskilja hvað um er spurt. Það þarf hvorki að vera lögfræðingur né endurskoðandi til að skilja að „hæfilegur hagnaður“ í lagaákvæðinu vísar til þess að ekki megi vera tap af þjónustunni. Eins og áður segir er þetta lagaákvæði beinlínis hugsað til að koma í veg fyrir undirverðlagningu. Þessi vinnubrögð Ríkisendurskoðunar vekja mikla furðu.

Ríkisendurskoðun fylgir svarleysi sínu eftir með samhengislausri tilvísun í ákvarðanir PFS og BST.

Í 1. og 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 um pósthjónustu (lög um pósthjónustu) stendur eftirfarandi:

*(1. mgr.) „Gjöld fyrir alþjónustu skulu vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna.“*

(3. mgr.) „Gjaldskrár fyrir alþjónustu, þar á meðal gjaldskrár vegna erlendra póstsendinga, skulu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gjaldskrár skulu vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis og trygginga gagnsæi.“

Staðfest er að stjórnendur ÍSP hafa til langs tíma undirverðlagt gjaldskrá innan alþjónustu þannig að rekstrarhæfi félagsins hefur verið ógnað, án athugasemda eftirlitsaðila. Ekki er langt síðan ríkið þurfti að hlaupa undir bagga með 1,5 milljarða hlutafjárútkningu til að forða ríkisfyrirtækinu frá greiðsluþroti. Því til viðbótar hefur ÍSP fengið á þriðja milljarð í framlag úr ríkissjóði frá árinu 2020. Vafi leikur á lögmæti þeirra greiðslna.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	SAMTALS
Einkaréttur	120	-18	7	13	497	414	53	-88		879
Alþjónusta	-27	-619	-508	-566	-791	-737	-1.164	-1.023	-1.258	-6.665
Framlag úr ríkissjóði									509	
Tap alþjónustu	-27	-619	-508	-566	-791	-737	-1.164	-1.023	-749	-6.156
Samkeppni	-103	271	225	111	176	203	193	379	519	2.076

Í töflunni hér að ofan, sem byggir á staðfestum tölum úr yfirlitum vegna bókhaldslegs aðskilnaðar Íslandspósts, má sjá að uppsafnað tap sem leiðir af gjaldskrá alþjónustu telur í milljörðum. Tapið kemur inn af miklum þunga eftir árið 2012 en sundurliðun á afkomu starfsþátta hefur verið haldið leyndri eftir árið 2020.

Í ákv. PFS nr. 10/2021 segir um tap innan alþjónustu: „Þótt tekið sé tillit til hreins kostnaðar vegna pakka sýnir kostnaðarbókhald félagsins ennþá umtalsvert tap vegna pakka innanlands innan alþjónustu.“

Í 25. mgr. í ákv. BST nr. Á-14/2023 segir um tap innan alþjónustu: „Afleiðing þessa sé tap á dreifingu bréfa á svæði sem hingað til hefur verið skilgreint sem virkt markaðssvæði með tilliti til bréfasendinga.“

Í mgr. 26 í ákvörðuninni er tapið sagt slíkt að það geti haft veruleg áhrif á fjárhagsstöðu félagsins til framtíðar. ÍSP hækkaði verð fyrir stærstan hluta bréfasendinga um 50% í byrjun árs 2024 með niðurfellingu gjaldskrár fyrir magnpóst. Það bendir til að gjaldskráin hafi verið verulega undirverðlögð fyrir þann tíma.

Ofangreint staðfestir að gjaldskrár ÍSP innan alþjónustu hafi ekki uppfyllt skilyrði 3. mgr. 17 gr. póstlaga til langs tíma. Það getur svo aftur skýrt viðvarandi rekstrarvanda félagsins. Þetta staðfestir einnig að eftirlitsaðili hefur vanrækt lögbundnar skyldur sínar til eftirlits með gjaldskrá ÍSP innan alþjónustu.

## 8. Hver tók þá ákvörðun að Íslandspóstur skyldi breyta í svæðisskipta gjaldskrá fyrir pakka á ný 1. nóvember 2021 en ekki fyrr eins og PFS hafði beint til félagsins?



Ríkisendurskoðun bendir á að það sé alþjónustuveitandi einn sem hefur gjaldskrárbreytingarvald og vísar til þess að breyting á 2. mgr. 17. gr. póstlaga átti að vera komin til framkvæmda eigi síðar en 1. nóvember 2021.

Ríkisendurskoðun tilgreinir ekki að kvöðinni hafi verið aflétt fyrr og því hafi ekki verið um alþjónustubrýði að ræða frá þeim tíma.

**9. Var Íslandspósti ohf. lofað greiðslu frá ríkinu fyrir að bíða með að breyta gjaldskrá til 1. nóvember 2021 vegna taps félagsins á því tímabili, sem fékkst svo ekki bætt samkvæmt ákvörðun Byggðastofnunar sem komst að því að félagið hefði getað lækkað gjaldskrá fyrr?**

Í svari Ríkisendurskoðunar kemur fram að ÍSP hafi strax í kjölfar lagabreytingarinnar leitað eftir túlkun á lagaákvæðinu „eigi síðar en 1. nóvember 2021“ og fengið þau skilaboð að greitt yrði fyrir „eitt land eitt verð“ til 1. nóvember 2021.

Í svari ÍSP er staðfest að fyrirtækið hafi fengið loforð um greiðslu til 1. nóvember 2021 en ekki er tilgreint í skýrslunni hver gaf loforðið. Ríkisendurskoðun segist hafa borið það undir innviðaráðuneyti, Fjarskiptastofun og Byggðastofnun sem könnuðust ekki við þá atburðarás sem spurningin lýsir. Það vekur athygli að Ríkisendurskoðun hafi ekki borið spurninguna undir fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Í svari Ríkisendurskoðunar er staðfest að ÍSP var lofað greiðslu frá ríkinu til 1. nóvember.