

Spurningar fjárlaganefndar vegna beiðni nefndarinnar um úttekt ríkisendurskoðanda á tilteknum þáttum í rekstri Íslandspósts ohf. og svör ríkisendurskoðanda. Úr bréfi til Alþingis

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 póstrekenda skiptist starfsemi Íslandspósts ohf. í þrjá starfspætti: 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 póstpjónustu. Sendendur bréfpósts hafa þannig í reynd greitt niður aðra alþjónustu Íslandspósts ohf. utan einkaréttar sem ekki stendur undir sér.

Aðgreining starfspáttta Íslandspósts ohf. hefur komið til kasta samkeppnisyfirvalda. Í sátt sem Samkeppniseftirlitið gerði við Íslandspóst ohf. árið 2017 um aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði 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 Íslandspósts eru tvær meginskýringar 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 póstmíðstöð og á pósthúsum, sem tekjur vegna slíkra sendinga (endastöðvagjöld) 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 lútandi. Að mati ríkisendurskoðanda eru meginskýringar á fjárhagsvanda Íslandspósts ohf. þær að samdráttur undanfarin ár 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 eigendastefna fyrir Íslandspóst ohf. en stuðst er við almenna eigendastefnu 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 lánsfjárbörf félagsins fyrirséð við gerð fjárlaga 2018?

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

Sjá nánar í kafla 2 og 4 í skýrslunni.

Hefur verið leitað áhlits 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 áhliti Samkeppniseftirlitsins um hvort lánveitingin myndi skekkja samkeppnisstöðu á pósthmarkaði. Ríkisendurskoðun bendir á að það heyrir frekar undir samkeppnisyfirlönd 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 þyrngreiðslu 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 Íslandspóstshf. a.m.k. um tíma. Miðað við núverandi og fyrirsjáanlegar rekstrarforsendur félagsins er það áhlit ríkisendurskoðanda að þessar aðgerðir dugi ekki til og því er ekki tryggt að félagið þurfi ekki á frekari þyrngreiðslu 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 samanbórið 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.