

Innanríkisráðuneytið
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 10. febrúar 2016

Efni: Drög að lagafrumvarpi um pósthjónustu

Viðskiptaráð þakkar fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um drög að lagafrumvarpi um pósthjónustu. Samhliða fagnar ráðið því að stjórnvöld skuli í auknum mæli sækjast eftir umsögnum um drög að lagafrumvörpum. Sú aðferðafræði eflir forsendur þess að lagabreytingar séu vel úr garði gerðar og dregur úr líkum þess að þær komi hlutaðeigandi aðilum á óvart.

Með frumvarpsdrögum þessum er lagt til að einkaréttur ríkisins á sviði pósthjónustu verði lagður niður og opnað verði fyrir samkeppni á pósthmarkaði. Byggja frumvarpsdrögin m.a. á tilskipun Evrópuþingsins frá 2008.

Viðskiptaráð fagnar því að loks standi til að stíga lokaskrefið í afnámi einkaréttar hins opinbera á sviði pósthjónustu og tekur heilshugar undir meginefni frumvarpsins. Þá hvetur Viðskiptaráð stjórnvöld til að huga samhliða að breyttu eignarhaldi á Íslandspósti hf. enda margvíslegar áskoranir sem fylgja því að starfrækja fyrirtæki í opinberri eigu á samkeppnismarkaði.

Afskipti hins opinbera á samkeppnismarkaði

Einkarétti í pósthjónustu hefur í sögulegu samhengi verið ætlað að standa undir kostnaði við að tryggja alþjónustu. Tækniframfarir hafa hins vegar valdið því að samfélagslegt mikilvægi hefðbundinnar pósthjónustu hefur dregist saman. Niðurstöður þeirra kannana sem innanríkisráðuneytið hefur gert á viðhorfum almennings til pósthjónustu endurspeglar þessar breytingar. Árið 2012 töldu þá þegar 60% svarenda það óþarfa að dreifa pósti fimm daga í viku. Í sams konar könnun sem framkvæmd var árið 2015 var hlutfallið komið í 85,4% svarenda.¹ Í greinargerð með frumvarpsdrögnum kemur enn fremur fram að bréfum innan einkaréttar hafi fækkað um 57% frá árinu 2000 á sama tíma og íbúðum héraendis hefur fjölgað um 30%. Það eru því sífellt færri sem telja þörf á jafn umfangsmikilli pósthjónustu og hið opinbera hefur haldið úti hingað til og þróunin í þessum efnun er hröð.

Samhliða minnkandi eftirspurn eftir hefðbundinni pósthjónustu dregur úr hagkvæmni þessa rekstrar. Að öðru óbreyttu leiða færri bréf og fleiri heimili til minni tekna og aukins kostnaðar. Stefna Íslandspósts hf. er að skila árlegum hagnaði sem nemur 10% af eigin fé og samhliða auka verðmæti fyrirtækisins með því að stuðla að arðbærum vexti. Þessi markmið eru ósamræmanleg með hliðsjón af áður nefndri þróun á hefðbundnum pósthjónustumarkaði.

¹ Þetta kemur fram í greinargerð með frumvarpsdrögnum. Drögin má nálgast á eftirfarandi slóð: <https://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2016/Postfrumvarp-a-vefinn-19.-januar.pdf>

Unnt væri að ná umræddri arðsemi eigin fjár með gjaldskrárhækkunum en þá er um leið ýtt enn frekar undir minnkandi eftirspurn. Hraður vöxtur og ásættanleg arðsemi næst því seint á hnignandi markaði.

Stjórnendur Íslandspóstshafa mætt þessari áskorun með uppbyggingu starfsemi sinnar á samkeppnismörkuðum. Fyrir fyrirtæki í einkaeigu væri þetta eina rétta leiðin til að mæta breyttum rekstraraðstæðum. Fyrir fyrirtæki í opinberri eigu getur þetta skapað óæskilegar raskanir á samkeppnismörkuðum. Með það í huga ættu stjórnvöld að marka stefnu um framtíðarfyrirkomulag á eignarhaldi Íslandspóstshafliða afnámi einkaréttar.

Markmið til framtíðar

Rökin fyrir inngripum hins opinbera á póstmarkaði snúast um að öðruvísi sé ekki unnt að skapa grundvöll fyrir svokallaðri alþjónustu. Markmið alþjónustunnar eru fyrst og fremst samfélagsleg, þ.e. að fólk njóti aðgengis að grundvallarþjónustu óháð búsetu. Að því gefnu að sátt ríki um að hið opinbera sjái til þess að alþjónusta telur Viðskiptaráð að skilgreina ætti grundvallarmarkmið til framtíðar með eftirfarandi hætti:

1. Umgjörð stuðli að gagnsæi á markaði og virku samkeppnisumhverfi
2. Umgjörð tryggi viðunandi alþjónustu með lágmarkskostnaði fyrir hið opinbera
3. Umgjörð stuðli að hagkvæmum rekstri og eignarhaldi á póstmarkaði

Afnám einkaréttar er fyrsta skrefið í átt að því að ofangreindum markmiðum sé náð. Með þeim hætti er stuðlað að auknu gagnsæi á markaði og virkari samkeppni. Þessar breytingar munu leiða til þess að leggja þurfi mat á þann beina kostnað sem alþjónustukvöðinni fylgir. Til að lágmarka umræddan kostnað þarf að skilgreina kvöðina út frá þörfum viðskiptavina með hagkvæmni að leiðarljósi. Líkt og fram hefur komið hefur tæknin gjörbreytt þessum þörfum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að alþjónustukvöðin verði endurmetin að undangenginni markaðskönnun sem framkvæmd verður af Póst- og fjarskiptastofnun. Það er mikilvægt að ekki verði gengið lengra við skilgreiningu kvaðarinnar en þörf krefur. Þá telur Viðskiptaráð rétt að útboð fari fram á alþjónustukvöðinni við fyrsta tækifæri, að því gefnu að alþjónustu verði ekki við komið á markaðsforsendum. Einkaréttur ríkisins og alþjónustukvöð hafa verið meginrök fyrir aðkomu ríkisins að póstdreifingar-markaði. Að þessari endurskipulagningu lokinni væri því rétt að selja Íslandspóst til einkaaðila.

Með þessu móti væri öllum þremur ofangreindum markmiðum náð. Hlutverk stjórnvalda er að stuðla að heilbrigðu atvinnulífi, þar sem samkeppni og markaðslögmál fá þrífist, án inngripa eða röskunar. Stjórnvöld ættu því að marka sér þá stefnu að um leið og einkaaðilar hasla sér völl á einhverju sviði verði sambærileg verkefni opinberra aðila lögð niður. Að sama skapi ættu stjórnvöld að nýta tækifæri til að færa verkefni úr höndum hins opinbera til einkaaðila þegar unnt er.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpsdrögunum hafa öll önnur ríki innan EES afnumið einkarétt ríkisins á póstmarkaði. Að mati Viðskiptaráðs ætti íslenska ríkið að gera slíkt hið sama.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpsdrögin nái fram að ganga.

Virðingarfyllt,



Marta Guðrún Blöndal

Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands