



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 19/2008

Erindi Íslandspósts hf., dags. 25. apríl 2008, um hækkun á gjaldskrá fyrir bréf innan einkaréttar

I.

Erindið

Með bréfi, dags. 25. apríl 2008, sem barst Póst- og fjarskiptastofnun þann 2. maí 2008, óskaði Íslandspóstur eftir hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar. Í erindinu sagði m.a.:

„Verðskrárbreytingar í einkaréttarpósti

Með vísan til 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 óskar Íslandspóstur hf. hér með eftir samþykki frá Póst- og fjarskiptastofnun til að hækka verð á bréfum allt að 50 gr. að þyngd eins og hér segir:

Bréf innanlands:

Bréf í 20 gr. flokki hækki úr 65 krónum í 70 krónur (7,7% hækkun)

Bréf í 50 gr. flokki hækki úr 75 krónum í 80 krónur (6,7% hækkun)

Helstu ástæður hækkunarinnar tiltók fyrirtækið að væru eftirfarandi:

- „Kjarasamningar Íslandspósts hf. og Póstmannafélags Íslands. Þann 14. mars sl. var kjarasamningur Íslandspósts hf. við Póstmannafélag Íslands samþykktur og tók hann gildi frá og með 1. febrúar sl. Gera má ráð fyrir að útgjaldaauki Íslandspósts á árinu 2008 vegna kjarasamningsins nemi að lágmarki 265 millj. kr. Við gerð rekstraráætlana félagsins fyrir árið 2008 var ekki tekið tillit til hækkana sem yrðu í kjölfar kjarasamningsins þar sem erfitt var að spá fyrir um niðurstöður hans. Áætlanir félagsins fyrir árið 2008 eins og þær voru sendar Póst- og fjarskiptastofnun í desember 2007 eru því án áhrifa kjarasamningsins.
- *Kostnaðarhækkanir.* Auk áhrifa kjarasamninga hafa kostnaðarhækkanir orðið meiri en áætlanir félagsins gerðu ráð fyrir s.s. vegna reksturs bifreiða, annars flutningskostnaðar og endastöðvagjalda bæði vegna gengisþróunar og verðbólgu innanlands en nokkur hluti útgjalda félagsins er samningsbundinn miðað við vísitölur, s.s. launavísitölu, vísitölu neysluverðs og byggingarvísitölu.



- *Við gerð rekstraráætlana félagsins fyrir árið 2008 var miðað við að ársverðbólga yrði um 4% og að gengi íslensku krónunnar myndi veikjast um 8%. Nú þegar hefur vísitala neysluverðs hækkað um 2,9% frá áramótum til loka mars og íslenska krónan hefur veikst um 29% á sama tímabili ef miðað er við gengisvísitölu. “*

Um það hvernig Íslandspóstur hygðist mæta þessum útgjaldaaukum vegna kjarasamninga og kostnaðarhækkana sagði fyrirtækið að þrír möguleikar kæmu til greina: Hækka gjaldskrá innan einkaréttar, hækka gjaldskrá í samkeppnisrekstri og að hagræða. Allra þessara leiða verði leitað.

Með erindi Íslandspósts fylgdi yfirlit yfir uppsafnaða verðhækkun í einkarétti frá mars 1999 til janúar 2008 og til samanburðar hækkun vísitölu neysluverðs og launavísitölu frá sama tíma Benti fyrirtækið á að af samanburðinum megi sjá að töluvert vanti upp á að verðskráhækkanir Íslandspósts í einkarétti hafi náð að halda í við hækkun vísitalna. Jafnframt fylgdu með gögn yfir samanburð á verði fyrir innlendan almennan bréfapóst á Norðurlöndum þar sem fram kom m.a. að þrátt fyrir áætlaða hækkun sem farið sé fram á sé gjaldskrá Íslandspósts í flestum tilfellum umtalsvert lægri en á hinum Norðurlöndunum.

II. Málsmeðferð

1

Með bréfum, dags 7. maí 2008, 20. júní og 17. júlí, óskaði Póst- og fjarskiptastofnun eftir tilteknum upplýsingum úr rekstri Íslandspósts m.a. með vísan í 15. gr. rekstrarleyfis fyrirtækisins s.s. um framkvæmd aðgreiningar, útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu ásamt yfirliti yfir heildarkostnað, endurskoðaðri rekstraráætlun fyrir árið 2008, reglur sem fyrirtækið styðst við til að skipta sameiginlegum og óbeinum kostnaði, skiptingu tekna og gjalda eftir rekstrarþáttum.

2

Svör Íslandspósts bárust með bréfum og tölvupóstum, dags. 29. maí, 1. júlí og 4. júlí. Þá voru og haldnir fundir með fulltrúum Póst- og fjarskiptastofnunar og Íslandspósts um einstök atriði erindis Íslandspósts.

III. Niðurstaða

1

Almennt

Með ákvörðun nr. 27/2007, heimilaði Póst- og fjarskiptastofnun Íslandspósti hf. hækkun á burðargjöldum fyrir bréf innan einkaréttar og tók hækkunin gildi frá og með 1. janúar 2008. Þó að vissulega sé óheppilegt að gjaldskrá fyrir eina af grunnþjónustum samfélagsins séu að breytast með stuttu millibili. Verður að hafa það í huga að þær aðstæður sem nú eru uppi eru um margt sérstakar og valda Íslandspósti sem og öðrum fyrirtækjum í landinu miklum erfiðleikum í rekstri.

Vegna þessa vill stofnunin taka eftirfarandi fram. Hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar er m.a. að tryggja að allir landsmenn hafi aðgang að alþjónustu, undir alþjónustu fellur m.a. að Íslandspósti er skylt að bera út til allra landsmanna alla virka daga, bréf allt að 2 kg. á þyngd og böggla allt að 20 kg. á þyngd. Landsmenn skulu og hafa aðgang að afgreiðslustað. Lög um pósthjónustu nr. 19/2002, sem og reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003, gefa Íslandspósti hins vegar ákveðið svigrúm til að haga þjónustu með tilteknum hætti. Í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 11/2006 tók nefndin svo til orða varðandi skyldu Íslandspósts til að veita alþjónustu og þá um leið réttindi notenda.

„Reglur um alþjónustu sem rekstrarleyfishöfum á sviði pósthjónustu ber að veita öllum landsmönnum miða að því að allir sem búi við sambærilegar aðstæður njóti sömu þjónustu. Íslenskir landshættir gera það að verkum að erfiðara er að þjónusta suma hópa en aðra og gert er ráð fyrir því að landfræðilegar aðstæður geti haft áhrif á þá þjónustu sem rekstrarleyfishöfum er skylt að veita.“

Póst- og fjarskiptastofnun getur veitt Íslandspósti undanþágu frá fimm daga þjónustu, sbr. t.d. ákvarðanir stofnunarinnar nr. 5 og 6/2008. Póst- og fjarskiptastofnun getur einnig heimilað fyrirtækinu að loka afgreiðslustað, sjá nánar reglur nr. 504/2003 og t.d. ákvarðanir nr. 5 og 24/2007 og ákvarðanir nr. 16/2008, 17/2008 og 18/2008.

Tekjur af einkarétti standa að miklu leyti undir þeirri kvöð sem hvílir á Íslandspósti um að veita alþjónustu um allt land. Innan Íslandspósts fer um þessar mundir fram vinna við að reikna út kostnað vegna alþjónustuskyldu félagsins. Samkvæmt upplýsingum félagsins benda frumniðurstöður útreikninga til þess að beinn kostnaður innan svæða þar sem pósthöndlu eru 500 eða færri (svokölluð jaðarsvæði) hafi verið um 630 millj. kr. á árinu 2007. Inni í þessari fjárhæð er ekki kostnaður við flutninga milli svæða.

Samhliða beiðni fyrirtækisins um hækkun á burðargjöldum innan einkaréttar tilkynnti fyrirtækið um hækkun á burðargjöldum á bréfum utan einkaréttar sem og um breytingar á gjaldskrá fyrir böggla. Þessar hækkunir voru á milli 13- og 22% eftir því um hvaða sendingar var að ræða og tóku gildi 1. maí s.l.

Jafnframt var það áréttað að fyrirtækið myndi leita allra leiða til að hagræða í rekstrinum. Fyrir utan almennar aðhaldsaðgerðir í rekstri sem Íslandspóstur getur gripið til getur fyrirtækið breytt þjónustuframboði, t.d. með því að minnka tíðni dreifingar á fámennum stöðum eða breyta fyrirkomulagi móttöku sendinga, með því að færa þann hluta starfseminnar sem fram fer í afgreiðslustöðum fyrirtækisins yfir til landspósts á viðkomandi svæði. Í báðum þessum tilvikum þarf samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar fyrir breytingunum. Ástæða þess að stofnunin telur rétt, í tengslum við beiðni Íslandspósts um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar, að fjalla um alþjónustu og þann kostnað sem hlýst af henni fyrir Íslandspósts er fyrst og fremst sú að eitt af hlutverkum stofnunarinnar er að tryggja að gjöld fyrir alþjónustu eiga að vera almenningi viðráðanleg og tryggja aðgang hans að þjónustunni, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Ljóst er að samhengi er á milli gjaldskrár innan einkaréttar og þeirrar þjónustu sem henni er ætlað að standa undir.

Þá er einnig rétt að líta til þess að bréfamagn innan einkaréttar fyrstu 6 mánuði ársins 2008 hefur dregist saman um rúmlega 800.000 bréf, ef miðað er við fyrstu 6 mánuði ársins 2007. Í reynd þýðir þetta það að færri einingar eru nú á bak við þann heildarkostnað sem Íslandspóstur hefur af alþjónustu.

2

Alþjónusta og einkaréttur

Einkaréttur ríkisins á bréfum undir 50 gr., sbr. 7. gr. laga um pósthjónustu, sem Íslandspóstur fer með er hluti af alþjónustuskyldum fyrirtækisins, sbr. 6. gr. laganna þar sem taldar eru upp þær tegundir af sendingum sem falla undir alþjónustu. Auk þess hvíla ýmsar skyldur á Íslandspósti sem fyrirtækis sem fer með alþjónustuskyldur hér á landi varðandi gæði þjónustu s.s. útburð alla virka daga nema kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindri slíkt, krafa um að 85% af pósti sé borin út daginn eftir póstlagningu, tæming bréfabakassa o. fl.

Í 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu kemur fram að rekstrarleyfishafi sem falinn er einkaréttur ríkisins skuli gefa út sérstaka gjaldskrá fyrir þjónustu sem lýtur einkarétti. Þar kemur einnig fram að óheimilt er að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt nema ef sýnt hefur verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum sem hvíla á rekstrarleyfishafa. Gjaldskrána skal síðan leggja fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykkis eigi síðar en 15 dögum fyrir gildistöku.

Í 4. mgr. 16. gr. kemur fram að gjaldskrár fyrir alþjónustu skulu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Samgönguráðuneytið hefur einnig sett á grundvelli 18. gr. laga um pósthjónustu, reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstreka. Í 3. gr. reglugerðarinnar er taldur upp þeir aðilar sem skulu aðgreina tekjur og kostnað í bókhaldi sínu. Íslandspóstur sem fer með einkarétt ríkisins á pósthjónustu og hefur jafnframt verið útnefndur með skyldu til að veita alþjónustu á landinu öllu ber því skylda til að haga bókhaldi sínu að því er viðkemur skiptingu tekna og kostnaðar í samræmi við reglugerðina. Í 11. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að verð á þjónustu skuli byggjast á raunkostnaði að viðbættri hæfilegri álagningu, sbr. og 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Útfrá ofangreindum lagaforsendum telur Póst- og fjarskiptastofnun að við mat á beiðni Íslandspósts hf. um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar skuli einvörðungu taka mið af þeim kostnaði sem fyrirtækið hefur af veitingu þjónustunnar sem og þeim tekjum sem fyrirtækið hefur af veitingu þjónustunnar. Þess má jafnframt geta að um 85% af öllum bréfum sem er dreift hér á landi falla innan einkaréttar.

3

Hækkun innan einkaréttar

Laun og launatengd gjöld

Helstu ástæður Íslandspósts fyrir hækkun innan einkaréttar eru aukinn launakostnaður vegna nýs kjarasamnings við Póstmannafélag Íslands sem tók gildi frá og með 1. febrúar sl. Íslandspóstur áætlað að útgjaldaauki vegna kjarasamningsins nemi að lágmarki 265 millj. kr. umfram áætlun ársins. Á móti komi um 19 millj. kr. lækkun á starfsmannatengdum kostnaði vegna sparnaðaraðgerða. Í heild nemi kostnaðaraukinn 248 millj. kr. eða um 7% hækkun á

launa og starfsmannatengdum kostnaði, þar af a.m.k. 100 millj. kr. innan einkaréttar. Hlutfall launa er um 60% af heildarrekstrarkostnaði Íslandspósts, en launaliður vegur þó hlutfallslega þyngra í einkaréttarþjónustu en í samkeppnisþjónustu.

Annar rekstrarkostnaður

Vísitala neysluverðs og byggingarkostnaður hefur hækkað umfram það sem áætlanir félagsins gerðu ráð fyrir en margir samningar félagsins vegna rekstrar eru tengdir vísitölum. Vísitala neysluverðs hefur t.d. hækkað um 9% þar sem af er árinu. Flutningskostnaður og ýmiss annar rekstrarkostnaður hefur aukist töluvert umfram áætlanir m.a. vegna hækkunar á eldsneytiskostnaði og gengisfalls íslensku krónunnar. Íslandspóstur reiknar með að mæta þessum hækkunum á öðrum rekstrarkostnaði með hagræðingu og aðhaldsaðgerðum.

Tekjur

Tekjur af einkarétti á fyrstu sex mánuðum ársins eru 39 millj. kr. undir áætlun ársins eða sem nemur um 3% af veltu vegna minna magns en reiknað var með. Magnmínkunin nemur rúmlega 800.000 bréfum eða um 3,5% m.v. áætlun ársins.

Afkoma

Í töflu 1 má sjá yfirlit yfir afkomu Íslandspósts á einkarétti fyrir árin 2004-2007. Meðaltal þessara ára er 6,0%. Ljóst er að samkvæmt þessum tölum þá hefur afkoma í einkarétti verið óviðunandi á sl. tveimur árum og útlit er fyrir að svo verði áfram á árinu 2008.

Tafla nr.1 Yfirlit yfir afkomu af einkarétti fyrir árin 2004 - 2007

	Tekjur	Gjöld	Hagnaður	Hagnaður í hlutfalli af tekjum
Einkaréttur 2004	2.170.851	1.882.498	288.353	13,3%
Einkaréttur 2005	2.254.790	2.034.029	220.761	9,8%
Einkaréttur 2006	2.279.508	2.272.610	6.898	0,3%
Einkaréttur 2007	2.647.422	2.635.822	11.600	0,4%
Meðaltal 2004 - 2007	2.338.143	2.206.240	131.903	6,0%

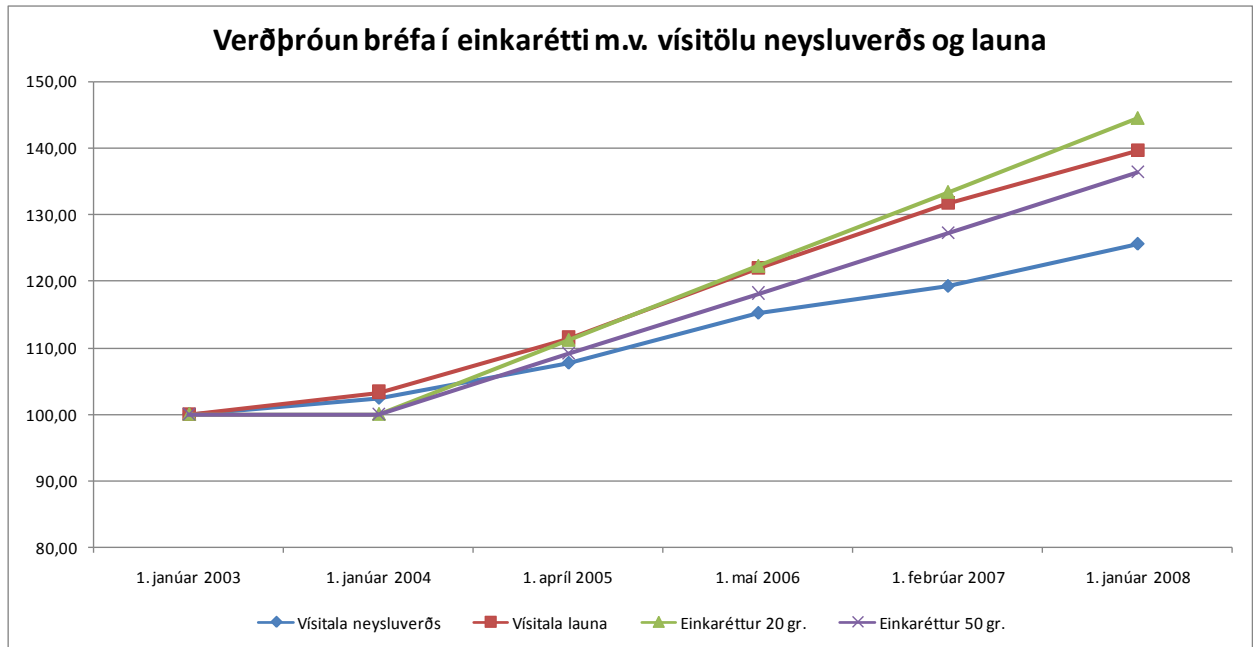
Tölur í þús. kr.

Heimild: Íslandspóstur hf.

Verðþróun

Ef litið er til verðþróunar á bréfum í einkarétti samanborið við vísitölu neysluverðs og vísitölu launa sbr. mynd nr. 1, kemur í ljós að á tímabilinu frá 1. janúar 2003 til 1. janúar 2008 hefur verð fyrir 20 gr. og 50 gr. bréf innanlands hækkað umfram vísitölu neysluverðs en fylgst að við hækkun vísitölu launa. Á tímabilinu hefur vísitala neysluverðs hækkað um 25,6%, vísitala launa hefur hækkað um 39,6%, verð fyrir 20 gr. bréf hafa hinsvegar hækkað um 44,4% og verð fyrir 50 gr. bréf hafa hækkað um 36,4%. Sú samsvörun sem er á milli launavísitölu og hækkun á gjaldskrár fyrirtækisins skýrist að einhverju leyti af því að launakostnaður er um 60% af heildarútgjöldum fyrirtækisins.

Mynd nr. 1



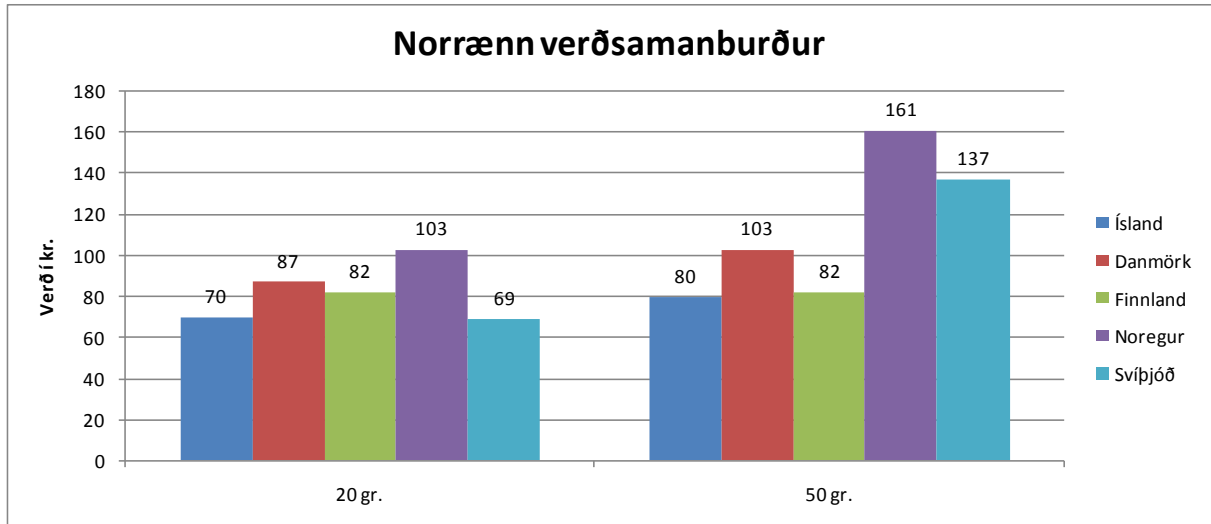
Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

4

Samanburður við norðurlönd

Samkvæmt 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu eiga gjöld fyrir alþjónustu að vera almenningi viðuráðanleg og tryggja aðgang hans að þjónustunni. Ef litið er á gjaldskrá Íslandspósts og hún borin saman við sambærilegar gjaldskrár á norðurlöndunum kemur í ljós að Íslandspóstur er í 2. sæti fyrir 20 gr. bréf og 1. sæti fyrir 50 gr. bréf. Verðlagning innan einkaréttar er því viðunandi miðað við það sem gerist á hinum norðurlöndunum.

Mynd nr. 2



Heimild: Íslandspóstur hf., m.v. gengi 27. mars 2008.

5

Samandregin niðurstaða

Eins og fram kemur hér að ofan er rekstur Íslandspósts mjög viðkvæmur fyrir öllum breytingum sem verða á almennum vinnumarkaði að því er viðkemur þróun launa, þar sem um 60% af heildarútgjöldum fyrirtækisins eru vegna launa og starfsmannatengds kostnaðar. Ýmsir samningar fyrirtækisins s.s. um dreifingu eru einnig bundnir við þróun vísitalna og hækkun umfram áætlanir hefur þ.a.l. bein áhrif á rekstrarniðurstöðu fyrirtækisins. Auk þess þarf að líta til hækkunar á flutningskostnaði og fleiri rekstrarþáttum sem er afleiðing mikillar hækkunar eldsneytis og gengisfalls krónunnar á árinu. Tekjur vegna einkaréttar eru undir áætlun á fyrri hluta ársins vegna minna magns en reiknað var með.

Íslandspóstur hefur og hyggst mæta þessum útgjaldaauka og lækkun tekna í einkarétti með hækkunum á gjaldskrá og með hagræðingu. Reiknað er með að hækkun á gjaldskrá í einkarétti skili um 90 millj. kr. tekjuauka á árinu, en reikna má með að launahækkunir frá 1. febrúar sl. orsaki a.m.k. 100 millj. kr. hækkun á launa og starfstengdum kostnaði í einkarétti. Þar til viðbótar komi lækkun tekna og aukinn rekstrarkostnaður. Því er ljóst að umbeðnar verðhækkunir nægja ekki til að mæta versnandi afkomu í einkarétti og mun fyrirtækið einnig þurfa að hagræða töluvert í rekstri sínum til að ná markmiði sínu um 10% arðsemi eigin fjár. Póst- og fjarskiptastofnun hefur kannað reikningsskil og þær áætlanir sem Íslandspóstur lagði fram sem rökstuðning fyrir beiðni fyrirtækisins þann 25. apríl sl. um á hækkun á gjaldskrá. Fyrirtækið hefur einnig lagt fram yfirlit yfir tekjur og gjöld, skipt niður á vinnsluþætti s.s. móttöku, flutningskostnað og dreifingu sem eru tengdir hverri þjónustu fyrir sig. Ef tekið er mið af framlögðum gögnum þá byggir fyrirhuguð hækkun á undirliggjandi raunkostnaði við þjónustuna. Athugun stofnunarinnar samanstendur af fyrirspurnum, fyrst og fremst til starfsmanna sem eru ábyrgir fyrir verðútreikningum félagsins, ásamt greiningum á hinum ýmsu liðum reikningsskilanna.



Þá verður heldur ekki litið framhjá þeirri staðreynd að þau gjöld sem tekin eru fyrir pósthjónustu innan einkaréttar eru einnig viðurðanleg ef litið er til samanburðar á sambærilegum gjaldskráum á norðurlöndum. Ekki eru því forsendur til að hafna beiðni Íslandspósts um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar á þeim grunni að gjaldskrá fyrirtækisins sé almenningi ekki viðurðanleg eða komi á einhvern hátt í veg fyrir aðgang almennings að þjónustunni, sbr. loka málsliður 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Með vísun til alls ofangreinds samþykkir Póst- og fjarskiptastofnun hækkunarbeiðni Íslandspósts hf., dags. 25. apríl 2008 um hækkun á verðskrá fyrir bréf innan einkaréttar.

Ákvörðunarorð

Póst- og fjarskiptastofnun heimilar Íslandspósti hf. að hækka gjaldskrá vegna bréfa innan einkaréttar: Bréf í 20 gr. flokki hækka úr 65 kr. í 70 kr. Bréf í 50 gr. flokki hækka úr 75 kr. í 80 kr.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar.

Reykjavík, 23. júlí 2008

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson