

Alþjónusta í póstdreifingu

skýrsla starfshóps

10. janúar 2022

Formáli

Starfshópur var skipaður þann 12. ágúst 2021, af samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, í kjölfar breytinga á lögum um pósthjónustu nr. 98/2019, en með lögum nr. 76/2021 um breytingu á lögum nr. 98/2019 um pósthjónustu, var samþykkt svohljóðandi bráðabirgðaákvæði:

Ráðherra, í samstarfi við ráðherra sem fer með fjármál og efnahagsmál, skal hið fyrsta skipa þverfaglegan starfshóp til að meta hvernig best megi ná markmiðum 1. gr., m.a. með hliðsjón af tækninýjungum, samkeppnissjónarmiðum og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands. Í starfshópinn verði, auk fulltrúa ráðherra, skipaðir fagaðilar og fulltrúar sjónarmiða neytenda, atvinnurekenda og ólíkra byggða. Tillögur hópsins skulu settar fram í skýrslu, ásamt kostnaðarmati, og gerð skal grein fyrir áhrifum þeirra á póstmarkaðinn í heild sinni og hagrænum áhrifum í samkeppnislegu og byggðalegu tilliti. Skýrslan skal liggja fyrir eigi síðar en 1. október 2021.

Markmið með vinnu starfshópsins er að:

1. Greina tækifæri til að lækka kostnað ríkissjóðs af pósthjónustu, þ.e. svonefndan alþjónustukostnað
2. Útfæra tillögur sem tryggja að allir landsmenn fái notið pósthjónustu og greiði fyrir hana viðunandi verð, þ.m.t. mögulega flutningsjöfnun
3. Tryggja heilbrigða samkeppni á svæðum þar sem ekki er markaðsbrestur og
4. Greina og bregðast við mögulegri skörun milli laga um pósthjónustu og laga um farþegaflutninga og farmflutninga á landi.

Í starfshópnum sitja:

Ísólfur Gylfi Pálmason, fulltrúi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, formaður starfshópsins,
Anna Guðrún Ragnarsdóttir, fulltrúi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra sem jafnframt er verkefnisstjóri,

Steinunn Sigvaldadóttir, fulltrúi fjármála- og efnahagsráðherra,

Sigrún Ólafsdóttir, fulltrúi forsætisráðherra,

Unnur Valborg Hilmarsdóttir, fulltrúi landshlutasamtaka sveitarfélaga,

Eypór Björnsson, fulltrúi landshlutasamtaka sveitarfélaga,

Snorri Björn Sigurðsson, fulltrúi Byggðastofnunar,

Eva Ómarsdóttir, fulltrúi Samkeppniseftirlitsins,

Benedikt S. Benediktsson, fulltrúi Samtaka verslunar og þjónustu,

Árni Grétar Finnsson, fulltrúi Samtaka atvinnulífsins,

Breki Karlsson, fulltrúi Neytendasamtakanna.

Með starfshópnum starfa einnig sérfræðingar frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu.

Formaður og verkefnastjóri funduðu með forsvarsmönnum Íslandspósts, Póstdreifingar og Póstmarkaðarins, Dropps, innanlandssviðs Eimskipa, Samskipa innanlands, Samkeppniseftirlits, Póst- og fjarskiptastofnunar, Ríkiskaupa, Félags atvinnurekenda, Samtaka verslunar og þjónustu og Byggðastofnunar. Fundað var með fyrrum forstjórum Íslandspósts, Birgi Jónssyni og Ingimundi Sigurpálssyni. Síðast en ekki síst voru haldnir fjölmargir fundir með sérfræðingum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

Starfshópurinn fundaði 24. ágúst, 20. September, 12. nóvember og 13. desember. Eftir fyrsta fund voru fulltrúar starfshóps beðnir um að skila inn umsögnum um afstöðu sinnar stofnunar/samtaka til verkefnisins. Umsagnir bárust frá öllum meðlimum starfshópsins. Samkvæmt skipunarbréfi, skyldi starfshópurinn skila áfangaskýrslu til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra eigi síðar en 1. október 2021 og lokaskýrslu eigi síðar en 15. desember 2021. Tími til verksins var knappur þegar umfang þess er haft í huga. Starfshópurinn fékk tækifæri til kynningar, yfirlstrar og umsagnar á efni áfangaskýrslunnar sem skilað var þann 30. september og lokadraga sem skilað var 15. desember. Aftur á móti var tíminn til yfirlstrar stuttur og voru því lokadrög skýrslunnar afhent með fyrirvara um mögulegar breytingar. Í kjölfarið fengu fulltrúar starfshópsins frest til 7. janúar til að ræða við sína stjórnarmenn og koma með ábendingar, þó með því skilyrði að fullum trúnaði væri haldið að ósk samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.¹ Ábendingar bárust frá þremur fulltrúum og hefur hér verið tekið tillit til þeirra.

Reykjavík, 10. janúar 2022

Ísólfur Gylfi Pálmason, formaður

Anna Guðrún Ragnarsdóttir, verkefnisstjóri

Steinunn Sigvaldadóttir, fulltrúi fjármála- og efnahagsráðherra

Sigrún Ólafsdóttir, fulltrúi forsætisráðherra

Unnur Valborg Hilmarsdóttir, fulltrúi landshlutasamtaka sveitarfélaga

Eyþór Björnsson, fulltrúi landshlutasamtaka sveitarfélaga

Snorri Björn Sigurðsson, fulltrúi Byggðastofnunar

¹ Í Viðauka 3 má sjá ábendingu frá fulltrúa Samtaka verslunar og þjónustu varðandi þetta atriði.

Eva Ómarsdóttir, fulltrúi Samkeppniseftirlitsins

Benedikt S. Benediktsson, fulltrúi Samtaka verslunar og þjónustu

Árni Grétar Finnsson, fulltrúi Samtaka atvinnulífsins

Breki Karlsson, fulltrúi Neytendasamtakanna

Efnisyfirlit

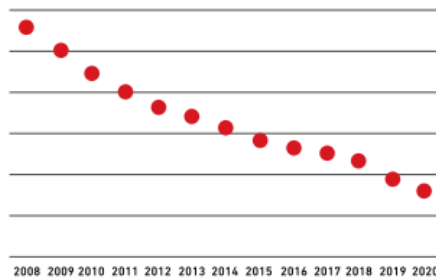
Formáli	2
Hluti I - Áfangaskýrsla	6
1 Inngangur.....	7
2 Alþjónustan	8
2.1 Þjónustubörf?.....	9
3 Alþjónustukostnaður	10
4 Samkeppni.....	12
4.1 Virk og óvirk markaðssvæði	12
4.2 Stærðarhagkvæmni.....	13
5 Greiðslur úr ríkissjóði.....	14
5.1 Flutningsjöfnun	15
5.2 Útboð.....	15
6 Tækninýjungar og önnur tækifæri	17
6.1 Miða alþjónustu við afhendingartíma fremur en fjölda dreifidaga.....	17
6.2 Aukin sjálfsafgreiðsla og rafrænar lausnir	17
6.3 Aukin samþætting pósthjónustu og annars aksturs í dreifbýli.....	18
7 Skörun á lögum um pósthjónustu og farþegaflutninga og farmflutninga á landi.....	18
8 Tillögur.....	19
Hluti II – Vinnsla tillaga.....	22
9 Aðstæður á póstmörkuðum erlendis.....	23
10 Vinnsla tillaganna.....	24
Tillaga 1: Könnun á þjónustubörf landsmanna	25
Tillaga 2: Endurskoðun á skilgreiningu virkra og óvirkra markaðssvæða.....	25
Tillaga 3: Nánari skoðun á útboðsmöguleika	26
Tillaga 4: Nánari skoðun á skörun póstlaga og laga um farþegaflutninga og farmflutninga á landi.....	27
11 Áhrif tillaga á póstmarkað og hagræn áhrif í samkeppnislegu og byggðalegu tilliti.....	27
12 Tímalína.....	29
13 Kostnaðarmat.....	29
14 Lokaorð	30
Heimildaskrá	32
Viðauki 1 – Landssvæði.....	35
Viðauki 2 – Minnisblað vegna mögulegs útboðs	37
Viðauki 3 – Ábendingar	41

Hluti I - Áfangaskýrsla

1 Inngangur

Á undanförunum árum hafa miklar breytingar átt sér stað í skilgreiningu og framkvæmd alþjónustu í pósti á Íslandi. Hér áður fyrr hafði íslenska ríkið einkarétt á póstpjónustu bréfa.² Hugmyndin var að einkarétturinn gæfi af sér nægilegar tekjur til að bera aðra hluta alþjónustunnar sem álitnir voru óhagkvæmari og ríkissjóður greiddi ekki sérstaklega til

Magnþróun - Bréf

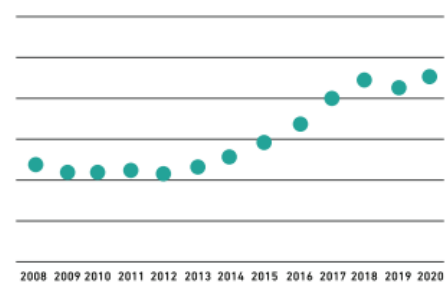


Mynd 1: Þróun bréfa, 2008-2020
Heimild: Íslandspóstur (2020a)

um allt land fyrir alla alþjónustu gildi, en áður hafði það ákvæði aðeins gilt um bréf innan einkaréttar. Með þessum breytingum fylgdi að alþjónustuveitanda var gert fært að sækja um endurgjald úr ríkissjóði fyrir svokölluðum hreinum kostnaði alþjónustu.

Á Íslandi hafa orðið miklar framfarir í netvæðingu á undanförunum árum og eru 99% heimila og fyrirtækja nettengd, sem er mun herra en í flestum öðrum löndum. Aukin netvæðing helst í hendur við fækkun bréfasendinga en einnig við aukningu í netverslun og þar með fjölgun pakkasendinga, sbr. mynd 2. Netverslun er að aukast og er hún sérstaklega mikilvæg fyrir landsbyggðirnar en á árinu 2020 voru yfir 70% innlendra pakkasendinga undir 10 kg utan höfuðborgarsvæðisins (Póst- og fjarskiptastofnun, 2021). Í byggðarlegu tilliti er mikilvægt að hafa í huga að netverslanir á landsbyggðunum þurfa að vera samkeppnishæfar við netverslanir á höfuðborgarsvæðinu en þar getur ólíkur sendingarkostnaður haft afgerandi áhrif. Þess má geta að fyrir liggja skilgreiningadrög sem vísa til þess að póstpjónusta sé lögbundin þjónusta og heyri undir opinbera grunnþjónustu. Opinber grunnþjónusta er *sú þjónusta opinberra aðila, þ.e. ríkis og sveitarfélaga, sem er aðgengileg öllum landsmönnum óháð búsetu og nauðsynleg er til að skapa fullnægjandi búsetuskilyrði í sjálfbærri byggð* (Byggðastofnun, 2021).

Magnþróun - Pakkar



Mynd 2: Þróun pakka, 2008-2020
Heimild: Íslandspóstur (2020a)

Ljóst er að örar breytingar eru að eiga sér stað á postmarkaði. Aukin netvæðing, netverslun og aðrar tækniframfarir hafa í för með sér breytta þjónustupörf. Rafræn samskipti og sjálfsafgreiðsla njóta æ meiri vinsælda en ferðum fólks á pósthús fækkar. Þá er byggðamynstur landsins að breytast, en fólk er í síauknum mæli að fara úr dreifbýli yfir í þéttbýliskjarna, með

² Frá 2002 náði einkarétturinn til bréfa allt að 250 g. Það fór svo lækkandi og var allt að 50 g frá árinu 2006.

tilheyrandi hækkun einingakostnaðar dreifingar í dreifbýli (Hagstofan, 2021).³ Mikilvægt er að alþjónustan taki mið af þessum breytingum og þróist í takt við breytingar í þjónustubörf og tækninýjungum hverju sinni en taki einnig tillit til kostnaðar, samkeppnissjónarmiða og alþjóðlegra skuldbindinga.

Í kafla 2 er fjallað um skilgreiningu alþjónustunnar og því velt upp hvort þörf sé á þeirri þjónustu sem nú skal veitt samkvæmt lögum. Kafli 3 snýr að alþjónustukostnaðinum og helstu kostnaðarliðum. Í kafla 4 er umfjöllun um samkeppni á markaðnum með sérstakri áherslu á svokölluð virk og óvirk svæði en einnig líklegar stærðarhagkvæmni og þýðingar hennar í umræðunni. Í kafla 5 er gróflega fjallað um tvo möguleika sem líta má til í stað útnefningar í veitingu alþjónustunnar. Í kafla 6 er stuttlega fjallað um tækninýjungar og önnur tækifæri. Kafli 7 fjallar um skörun á lögum um pósthjónustu og farþega- og farmflutninga. Helstu niðurstöður eru settar fram í formi tillaga í kafla 8.

Tekið skal fram að skýrsla þessi er áfangaskýrsla og liður í stærra verki. Enn er vöntun á ýmsum upplýsingum til að ná betri heildarmynd af viðfangsefninu.⁴ Bæði efnistöð og niðurstöður skulu tekin með fyrirvara um mögulegar breytingar eftir því sem verkefninu miðar áfram.

2 Alþjónustan

Í stuttu máli er alþjónustan skilgreind samkvæmt gildandi lögum, sem lágmarkspósthjónusta sem notendum pósthjónustu skal standa til boða á jafnræðisgrundvelli, sbr. 9. gr. póstlaga. Í Evrópuregluverkinu liggur það markmið til grundvallar að skapa innri markað á sviði pósthjónustu með því að afmarka og styrkja stöðir alþjónustu og opna markaðinn fyrir samkeppni. Ríkið þarf að gæta þess að þjónustan sé veitt en til þess má gera samning um alþjónustu, útnefna alþjónustuveitanda eða bjóða þjónustuna út. Þjónustan þarf ekki að vera veitt af einum og sama aðilanum.

Í dag er alþjónustan skilgreind í 9. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019. Þar kemur fram að allir notendur pósthjónustu á Íslandi eigi rétt á alþjónustu sem uppfylli gæðakröfur og er á viðráðanlegu verði. Samsvarandi þjónusta skal standa til boða notendum sem búa við sambærilegar aðstæður. Alþjónusta skal á hverjum tíma taka mið af tækni- og samfélagsþróun, hagrænum þáttum og þörfum notenda.

Í alþjónustu felst a.m.k. eftirtalin þjónusta:

1. Aðgangur að afgreiðslustað og póstkössum
2. Alþjónusta nær til bæði póstsendinga innan lands og milli landa, þar á meðal ábyrgðarsendinga og tryggðra sendinga. Í henni felst pósthjónusta vegna bréfa allt að 2 kg, pakka allt að 10 kg innan lands en 20 kg milli landa og sendinga fyrir blinda og sjónskerta allt að 2 kg.

³ Þó eru að sjálfsögðu undantekningartilfelli þar sem fólk er að flytja í dreifbýli, svo sem víða á Suðurlandi, í Eyjafirði og Skagafirði.

⁴ Meðal annars má nefna nánari skoðun á póstmakkaði, flutningamakkaði, erlendum fyrirmyndum og lagalegum atriðum.

3. Miða skal dreifingu innan alþjónustu við tvo daga í viku til einstaklinga sem hafa fasta búsetu og lögaðila sem hafa fasta atvinnustarfsemi í viðkomandi húsnæði.⁵
4. Alþjónustuveitendur skulu tryggja að póstkassar sem falla undir alþjónustu séu tæmdir a.m.k. tvisvar í viku eða að losun sé í samræmi við fjölda dreifingardaga á viðkomandi svæði að teknu tilliti til eftirspurnar eftir þjónustu.

Þá kemur fram í 17. gr. laganna að gjöld fyrir alþjónustu skuli vera viðráðanleg fyrir notendur auk þess sem gjaldskrár skulu taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Í 27. gr. laganna stendur „Póstsendingu skal komið til þess sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfastu eða pósthólf viðtakanda, á afgreiðslustað eða sjálfsafgreiðslukassa, með skönnun á afhendingarstað ef við á, eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um. Ekki er skylt að krefja um undirskrift viðtakanda nema fyrir sendingar þar sem greitt hefur verið fyrir slíka viðbótarþjónustu, þ.e. kvittun fyrir afhendingu.“

Í 12. gr. reglugerðar nr. 400/2020 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu kemur skýrar fram að sendingu megi afhenda á afgreiðslustað póstrekkanda, með útburði til viðtakanda eftir því sem póstfang segir til um, með því að láta hana í pósthólf sem viðtakandi tekur á leigu á afgreiðslustað eða með afhendingu í sjálfvirkan afgreiðslukassa samkvæmt beiðni sendanda eða móttakanda.

Af þessu laga- og regluverki má sjá að þær póstsendingar sem falla undir alþjónustu eru vel skilgreindar. Hvaða kröfur eru gerðar varðandi afhendingu er hins vegar öllu óljósara en 27. gr. laganna gefur til kynna að einungis sé þörf á að póstsending sé aðgengileg viðtakanda, hvort sem er í heimahúsi, afgreiðslustað, sjálfvirkum póstkassa eða öðru. Reglugerð um alþjónustu virðist aftur á móti gera frekari kröfur og tiltekur að afhending í sjálfvirkan afgreiðslukassa megi vera samkvæmt beiðni sendanda eða viðtakanda.

Það að alþjónustugjöld eigi að vera *viðráðanleg* fyrir notendur felur einnig í sér umdeiluatriði. Hugtakið er í eðli sínu illa skilgreint en spurningar hafa vaknað hvort um ræðir huglægt mat neytenda á *viðráðanlegum* gjöldum eða hvort megi lesa merkingu orðsins óbeint út frá lögnum. Aftur á móti þá bendir ákvæðið um að gjaldskrá skuli taka mið af raunkostnaði auk hæfilegs álags eindregið til þess að þjónustan ætti ekki að skila tapi. Þörf er á nánari greiningu á þessum lagalegu atriðum.

2.1 Þjónustuþörf?

Með minnkandi bréfamagni, aukinni netvæðingu og stafrænni þjónustu má velta fyrir sér hvort það sé þörf fyrir það þjónustustig sem tekið er fram í lögum og reglugerðum um alþjónustu í dag. Það má spyrja sig hvort þörf sé á dreifingu tvo daga vikunnar eða hvort það væri í lagi að fækka dreifingardögum (með möguleika á kaupum á auka þjónustu). Þá getur verið að þörfin á heimburði pósts hafi dregist saman en þjónustukannanir Íslandspósts hafa sýnt skýrt fram á að einna mest ánægja ríkir með postboxin sem hafa verið að spretta víða upp á síðustu árum (Íslandspóstur 2019 og 2020a). Þá vilja langflestir viðskiptavinir Flytjanda á Akureyrarsvæðinu frekar sækja pakka en að fá þá senda.

⁵ Rétt er að benda á að samkvæmt 3. tölul. 3. gr. þriðju póstitilskipunarinnar og reglugerðar 400/2020 um alþjónustu er í undantekningartilfellum nægilegt að dreifing eigi sér stað einu sinni í viku ef kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður eru þannig. Þetta má meðal annars ef kostnaður við útburðinn er of hár.

Það er mikilvægt að kanna svörin við þessum spurningum ásamt fleirum, en það má gera með könnun á þjónustubörf landsmanna, sem var síðast gert árið 2012 (Maskína, 2012). Slíka könnun mætti einnig nýta til að kanna greiðsluvilja neytenda og gætu niðurstöður hennar jafnframt gefið vísbendingar um hvenær verðlagning alþjónustu er orðin svo há að notendur telja óforsvaranlegt að nýta hana.

Ef niðurstöður þjónustukönnunar gefa til kynna að það megi draga úr þjónustustigi innan alþjónustu og ef það samræmist því alþjóðlega og erlenda regluverki sem Ísland er bundið af mætti endurskilgreina alþjónustuna með minni kvöðum og þar með draga úr alþjónustukostnaði ríkissjóðs. Þá mætti jafnvel draga af niðurstöðum ályktanir um hvenær verðlagning geti talist viðráðanleg.

3 Alþjónustukostnaður

Alþjónustukostnaður ríkissjóðs (einnig kallaður hreinn alþjónustukostnaður og alþjónustubyrði) fellur til þegar alþjónustukvöðin veldur því að alþjónustuveitandi veitir þjónustu sem ekki er markaðsgrundvöllur fyrir, þ.e. þjónustan ber með sér kostnað umfram tekjur. Með öðrum orðum er hreinn alþjónustukostnaður „*mismunur á hagnaði með alþjónustuskyldu og þeirrar afkomu sem búast mætti við ef alþjónustuskylndan væri ekki lögð á*“ (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2017). Í þessu tilliti er mikilvægt að hafa í huga að þrátt fyrir að fyrirtæki sýni hagnað í ársreikningum sínum getur alþjónustubyrði verið til staðar í vissum þjónustubáttum.

Eðli málsins samkvæmt er ómögulegt að vita hvernig rekstri alþjónustuveitanda væri háttáð ef ekki væri fyrir alþjónustukvöðina, enda er sá raunveruleiki ekki til. Því er sérstaklega flókið að áætla alþjónustubyrðina. Upplýsingar um hana koma fyrst og fremst frá þeim sem innir þjónustuna af hendi, þ.e. alþjónustuveitanda. Hann getur sótt um sanngjarnt endurgjald fyrir að veita alþjónustu ef hann telur að sú skylda valdi honum hreinum kostnaði. Alþjónustuveitandi þarf þó að sýna fram á tap vegna þjónustunnar feli í sér ósanngjarna fjárhagslega byrði. Eftirlitsaðili yfirfer umsókn alþjónustuveitanda og metur hvort kvöð um alþjónustu feli raunverulega í sér ósanngjarna fjárhagslega byrði og hvort alþjónustuveitandi eigi rétt á endurgjaldi úr ríkissjóði samkvæmt því. Rétt er að benda á að fyrirtæki sem fá kostnað bættan úr opinberum sjóðum hefur minni hvata en ella til að lækka hann.

Í gegnum árin hafa útreikningar alþjónustubyrðarinnar verið mikið umdeildir bæði milli alþjónustuveitanda og eftirlitsaðila en einnig hafa aðrir rekstraraðilar á póst- og flutningamörkuðum sett fram kvartanir og kærur til eftirlitsaðila og Samkeppniseftirlits. Sá ágreiningur sem hefur því valdið tjóni og kostnaði fyrir alla aðila, þar með talið ríkið. Mætti því líta á þetta sem aukinn alþjónustukostnað ríkissjóðs. Þó dregið hafi verið úr ógagnsæi útreikninganna með nýju póstlögnum (nr. 98/2019) er enn þörf á að auka á gagnsæi og draga úr ágreiningsefnum í kringum alþjónustuna og því óhagræði sem fylgir.

Íslandspóstur ber út eftirfarandi póstsendingar sem falla undir alþjónustu og skal dreift a.m.k. 2 daga í viku (Ákvörðun PFS 1/2021):

- Bréf upp að 2 kg
- Magnpóstur upp að 50 g
- Pakkar upp að 10 kg (innlendar sendingar)

- Pakkar upp að 20 kg (til/frá landinu)
- Rekjanleg bréf (ábyrgðarsendingar og tryggðar sendingar)
- Blindrasendingar upp að 2 kg

Aftur á móti sækir Íslandspóstur um endurgjald vegna allra tegunda bréfa og innlendra pakka upp að 10 kg. Ekkert endurgjald er veitt fyrir erlenda pakka enda var alþjónustuveitanda heimilað að taka aukagjald fyrir erlendar sendingar í lögum nr. 98/2019, og hafa slík gjöld verið lögð á erlendar pakkasendingar síðan í júní 2020 (Íslandspóstur, 2020b).

Til grundvallar ákvörðunar PFS nr. 13/2020 lá sú forsenda stofnunarinnar að landinu væri skipt í virk og óvirk svæði. Í grófum dráttum má segja að hugmyndin með hugtökunum sé að hægt sé að veita alþjónustu á viðskiptalegum forsendum á virkum svæðum en ekki óvirkum. Þar af leiðandi telst fram alþjónustubyrði á óvirkum svæðum en ekki virkum. Nánar er fjallað um hugtökin virk og óvirk svæði í undirkafla 4.1.

Útreiknuð alþjónustubyrði Íslandspósts hefur vissulega verið breytileg í gegnum árin, enda hafa þjónustubættir og þjónustustig innan alþjónustu breyst ásamt aðferðafræði útreikninganna, en hún hefur ávallt hlaupið á hundruðum milljóna króna (gróflega á bilinu 400-700 milljónir króna á verðlagi hvers árs). Þá hafa utanaðkomandi sérfræðingar metið alþjónustubyrðina, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (2017) mat byrðina sem 450 milljónir króna árið 2015, þegar enn var dreift fimm daga vikunnar. Copenhagen Economics (2018a) reiknaði byrðina sem 650 milljónir króna í kringum árið 2017.

Eftir að póstlög nr. 98/2019 tóku gildi í byrjun árs 2020 hafa útreikningar á alþjónustubyrðinni verið settir fram einu sinni. Alþjónustuveitandi reiknaði alþjónustubyrði ársins 2020 sem 604 milljónir króna. Eftir yfirferð eftirlitsaðila fékk alþjónustuveitandi 509 milljónir króna. Munurinn þarna á milli liggur að litlu leyti í ósætti við útreikninga á kostnaði heldur frekar í útreikningum á ábata, m.a. hagræði vegna þyngri pakka (utan alþjónustu) og markaðsávinningi. Í töflu 1 má sjá grófa skiptingu alþjónustubyrðarinnar milli þriggja veigamestu þáttanna.⁶ Þeir

Tafla 1: Alþjónustubyrði ársins 2020

	Hreinn kostnaður
Eitt land - eitt verð	126.486.115
Þéttbýl óvirk svæði	180.654.882
Dreifbýli	257.146.068
ÍSP það um	604 milljónir
<u>PFS samþykkti</u>	<u>509 milljónir</u>

Heimild: PFS ákvörðun 1/2020

eru dreifing í dreifbýli (landpóstadreifing), dreifing á þéttbýlum óvirkum svæðum og kostnaður vegna sömu gjaldskrár á pakkasendingum um land allt (eitt land – eitt verð).

Kostnaður vegna sömu gjaldskrár um allt land er reiknaður sem tapaðar tekjur. Það er, tekjurnar sem urðu eru bornar saman við hvað talið er að tekjur hefðu verið ef ekki væri fyrir tilkomu ákvæðisins (tölvupóstur frá Friðriki Péturssyni, 20. september, 2021). Í vor var ákvæðið um sömu gjaldskrá um allt land tekið úr lögum og hefur Íslandspóstur til 1.

nóvember til að bregðast við þeirri breytingu með nýrri gjaldskrá. Í kjölfarið mun sá hluti alþjónustukostnaðarins hverfa og alþjónustubyrðin lækka sem því nemur.

Búið er við því að annar alþjónustukostnaður fari vaxandi með minnkandi bréfamagni, fjölgun fólks og fyrirtækja og hækkandi aðfangakostnaði, að öðru jöfnu.

⁶ Aðrir þættir eru blindrasendingar, markaðsávinningur (enda veitir það verðmætt forskot að þjónusta allt landið) og ávöxtunarkrafa, sjá nánar í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 1/2021.

Eins og sjá má á töflu 1 er yfir 70% af reiknuðum alþjónustukostnaði Íslandspósts árið 2020 tilkominn vegna dreifingar á óvirkum markaðssvæðum (dreifbýli og óvirk þéttbýli). Er kostnaðurinn að miklu leyti tilkominn vegna fjölda kílómetra sem þarf að aka og því verður kostnaður á hverja sendingu hærri en tekjurnar sem leiðir til taps. Af þessum sökum væri mest hagræðing falin í því að fækka eignum kílómetrum samkvæmt yfirstjórnendum Íslandspósts. Hvort það dragi of verulega úr þjónustugæðum samkvæmt kröfum neytenda má kanna með fyrirnefndri þjónustukönnun.

4 Samkeppni

Einkarétturinn á bréfum undir 50 g var afnuminn í ársbyrjun 2020. Síðan þá hefur ekkert fyrirtæki kosið að nýta sér afnám einkaréttar og fara inn á bréfamarkað í samkeppni við núverandi alþjónustuveitanda. Þrjár mögulegar útskýringar eru á þessu. Í fyrsta lagi er lítil tími liðinn síðan að einkarétturinn var afnuminn og einkenndist sá tími af breyttum markaðsaðstæðum vegna Covid. Í þessu tilliti má geta þess að töluvert langt er síðan að einkaréttur var afnuminn innan annarra EES ríkja. Þrátt fyrir það hefur í fæstum ríkjum myndast virkur samkeppnismarkaður um dreifingu bréfpósts. Í öðru lagi er fyrir stórt og rótgróið fyrirtæki á markaðnum, sem upphaflega var ríkisstofnun og byggt hefur verið upp með lögum, sem veldur náttúrulegum aðgangshindrunum (e. natural barriers to enter) og því er erfitt fyrir önnur fyrirtæki að komast inn á markað. Í þriðja lagi getur verið að hagnaðartækifæri séu fá og lítil, enda bréf á hverfandi hveli.

Samkeppni á sviði pakka er hins vegar örugglega til staðar á landinu. Pakkasendingum fer fjölgandi með aukinni netverslun og hefur hlutfall smárra pakka farið hratt vaxandi hjá farmflutningsfyrirtækjum. Þá hafa ný fyrirtæki, á borð við Dropp, komið inn á markað í kjölfar þessarar þróunar.

Þrátt fyrir að samkeppni sé til staðar á pakkamarkaði er ljóst að þjónustan er ekki endilega sú sama og kveðið er á um í alþjónustulögum. Til að mynda er ekkert fyrirtæki annað en Íslandspóstur sem ber póst í *öll* heimahús og fyrirtæki landsins. Aftur á móti eru fyrirtæki með mjög víðtækar dreifileiðir um allt land, þar með talið á óvirkum markaðssvæðum. Því er þörf á að skoða skilgreiningu þeirra og tilgang betur.

4.1 Virk og óvirk markaðssvæði

Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 eru skilgreind svokölluð virk og óvirk markaðssvæði. Eins og fram hefur komið er hugtökunum ætlað að greina á milli svæða þar sem er markaðsgrundvöllur fyrir alþjónustu á virkum svæðum en ekki óvirkum. Getur alþjónustuveitandi sótt um endurgjald úr ríkissjóði fyrir hreinan alþjónustukostnað sem til fellur á óvirkum markaðssvæðum, enda hefði þjónustan ekki verið veitt nema vegna alþjónustukvaða.

Til virkra svæða telst höfuðborgarsvæðið ásamt stærri þéttbýliskjörnum (sjá mynd 2 í Viðauka I), þar sem samanlagður fjöldi heimila og fyrirtækja er yfir 750 talsins. Til óvirkra svæða telst allt dreifbýli ásamt þéttbýliskjörnum þar sem fjöldi heimila og fyrirtækja er undir 750. Miðað við þessa skilgreiningu fellur 85% heimila og fyrirtækja undir virk markaðssvæði en 15% falla undir óvirk. Nákvæman lista yfir virk og óvirk svæði eftir póstnúmerum má nálgast í viðauka I og II í ákvörðun PFS 13/2020.

Eins og fram hefur komið er Íslandspóstur eina fyrirtækið á landinu sem sinnir bréfadreifingu. Í skilgreiningu virkra og óvirkra markaðssvæða er þó enginn greinarmunur gerður eftir tegund þjónustu. Þannig er svæði virkt eða óvirkt bæði fyrir bréf og pakka alveg óháð starfsemi annarra pakkaflutningafyrirtækja á svæðinu.

Grunnhugmyndin að baki skilgreiningu virkra og óvirkra markaðssvæða er skynsamleg; að óvirk markaðssvæði séu þau svæði þar sem eftirspurn þjónustunnar er ekki nægileg til að markaðsgrundvöllur eðlilegrar starfsemi myndist. Þar með myndist þörf fyrir aðkomu hins opinbera að því gefnu að þjónustan skuli veitt.

Líta má á samkeppni á svæðum sem skýrt merki um hagnaðartækifæri til skemmri eða lengri tíma og þar með að markaðssvæðið sé ekki óvirkt í þeim skilningi. Ljóst er að ýmis einkafyrirtæki sjá sér hag í að starfa á svæðum sem teljast til óvirkra svæða. Má þar meðal annars nefna innanlandssvið Eimskipa og Samskip innanlands, Dropp sem nýtir sér flutningsnet annarra flutningsaðila og Póstdreifingu sem annast blaðburð og dreifingu á fjölpósti, en dreifinet þeirra má sjá í Viðauka 1.

Vissulega er starfsemi þessara fyrirtækja oft með öðrum hætti en alþjónustuveitanda. Þó eru óvirk svæði þar sem einkafyrirtæki dreifa pökkum heim að dyrum. Þá eru þetta einkafyrirtæki sem sjá hag sinn í því að dreifa blöðum, fjölpósti og pökkum á svæðum sem teljast óvirk markaðssvæði samkvæmt fyrrnefndum skilgreiningum. Þessi fyrirtæki kjósa að stunda þennan rekstur án nokkurrar aðkomu hins opinbera. Af þessu má draga tvær ályktanir:

1. Ef skilgreining alþjónustu yrði rýmkuð þannig að hún næði til þjónustu þessara fyrirtækja (til dæmis í dreifingu pakka) er samkeppni til staðar og þar með augljós markaðsgrundvöllur. Þar með ætti sambærileg þjónusta alþjónustuveitanda ekki að bera alþjónustubyrði.
2. Ef flutningsfyrirtæki sem eru á þessum svæðum hafa vaxandi stærðarhagkvæmni gætu þau haft áhuga á að taka að sér (hluta) alþjónustunnar og mögulega með lægri kostnaði en núverandi alþjónustuveitandi, að því gefnu að þjónustustig alþjónustunnar sé ekki þeim mun kostnaðarsamara.⁷

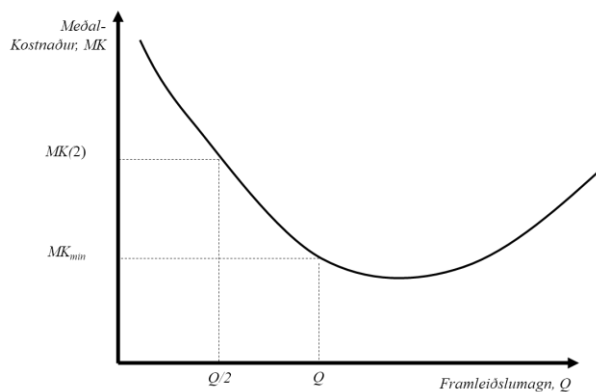
Af þessu má sjá að mikilvægt er að kanna nánar á hvaða landssvæðum raunverulegur markaðsgrundvöllur er til staðar. Þar sem enginn markaðsgrundvöllur alþjónustu er til staðar, er þörf á að draga úr alþjónustukröfum, viðhalda greiðslum úr ríkissjóði eða bæði.

4.2 Stærðarhagkvæmni

Mikilvægt er að hafa í huga að hlutar pósthjónustu einkennast líklega af vaxandi stærðarhagkvæmni (e. increasing returns to scale). Ástæðan getur m.a. verið að skilvirk pósthjónusta krefst mikils fasts kostnaðar og talsverðs af varanlegum fjármunum (e. production capital)

⁷ Hér er rétt að benda á að núverandi alþjónustuveitandi býr að öllum líkindum yfir stærðarhagkvæmni, sbr. umfjöllun í kafla 4.2

Við þessar aðstæður er það þekkt niðurstaða í hagfræði að virk og jafnvel fullkomin samkeppni fyrirtækja í greininni er ekki til þess fallin að lágmarka kostnað við framleiðsluna. Það má sýna fram á þetta með fremur einföldum hætti. Gerið ráð fyrir að meðalkostnaður sé eins og lýst er



Mynd 3: Stærðarhagkvæmni

á mynd 3. Hann einkennist með öðrum orðum af vaxandi stærðarhagkvæmni (þ.e. lækkandi meðalkostnaði) lengi vel.

Geríð jafnframt ráð fyrir að umfang íslenska markaðarins sé Q og í því framleiðslumagni sé skalahagkvæmni enn vaxandi (eins og afar líklegt er).

Þá sýnir myndin að lægsti mögulegi meðalkostnaður (og þar með heildarkostnaður) við póstpjónustuna er MK_{min} sem verður ef eitt fyrirtæki sinnir henni.

Séu hins vegar tvö jafnstór fyrirtæki á markaðnum verður framleiðslumagn hvors um sig $Q/2$ og meðalkostnaður við framleiðsluna verður $MK(2)$ á mynd 1 sem er miklu hærri en áður. Augljóst er að enn fleiri fyrirtæki á markaðnum myndi leiða til enn hærri meðalkostnaðar.

Þessi röksemdafærsla sýnir að þegar um vaxandi stærðarhagkvæmni er að ræða er samkeppni: (i) líkleg til að hækka framleiðslukostnað og (ii) ekki sérlega líkleg til að lækka vöruverð til neytenda.⁸ Mikilvægt er að kanna markaðinn nánar og öðlast m.a. dýpri skilning á hvar stærðarhagkvæmni er til staðar og hvar ekki og hve veigamikil hún er.

5 Greiðslur úr ríkissjóði

Eins og fram hefur komið er víst að viss landssvæði myndu ekki njóta alþjónustu eins og hún er skilgreind í dag á markaðslegum forsendum. Af því leiðir að ríkissjóður mun þurfa að styðja við þessa þjónustu á einn eða annan hátt ef hún skal vera veitt, t.d. með því að leggja alþjónustukvöð á póstrekindur. Núverandi fyrirkomulag, þar sem einn alþjónustuveitandi var útnefndur, er líkleg til að draga bæði úr samkeppni í veitingu alþjónustu og gagnsæi í alþjónustubyrði. Í lögum um póstpjónustu er tekið fram að við val á alþjónustuveitanda megi gera samning við fyrirtæki, bjóða hana út eða útnefna fyrirtæki.

Hér á eftir verða stuttlega fjallað um tvo aðra kosti til að styðja við veitingu alþjónustunnar; flutningsjöfnun og útboð.⁹ Báðir kostir eru til þess fallnir að auka á samkeppni og mögulega gagnsæi á markaði umfram það sem nú er. Báðum möguleikum fylgja einnig veigamiklir gallar.

⁸ Vöruverð til neytenda er heldur flóknara mál. Unnt er að sýna fram á að sé stærðarhagkvæmni næg mun fyrirtæki sem nýtir einokunarstöðu til hins ýtrasta setja lægra vöruverð en smærri fyrirtæki í fullkominni samkeppni. Þá er síður en svo víst (raunar fremur sjaldgæft) að einokunarfyrirtæki setji það verð á vörur sínar sem hámarkar hagnað þess. Af ýmsum ástæðum m.a. óttans við nýja keppinauta, verðlagseftirlit og samfélagslegt álit kjósa þau oft tiltölulega hóflega verðlagningu.

⁹ Í þessari áfangaskýrslu er aðeins litið til flutningsjöfnunar og útboða en ekki er fjallað sérstaklega um samningaleiðina. Samningaleiðin var reynd á sínum tíma en það reyndist erfitt að komast að samkomulagi og því var farið í útnefningu.

5.1 Flutningsjöfnun

Í dag er svæðisbundin flutningsjöfnun notuð til að styðja við framleiðsluþæð og atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni með því að koma til móts við hærri flutningskostnað framleiðenda sem eru staðsettir fjarri innanlandsmarkaði eða útflutningshöfn (lög nr. 160/2011). Að uppfylltum vissum skilyrðum geta framleiðendur sótt um endurgreiðslu sem nemur 10% eða 20% af flutningskostnaði síðasta árs. Flutningsjöfnunarstyrkur hvers framleiðanda er svo háður fjárheimild í fjárlögum ásamt fjölda og upphæðum annarra umsókna.

Á sambærilegan hátt væri mögulegt að setja á flutningsjöfnunarkerfi í pósthjónustu þannig að ákveðin landssvæði væru skilgreind sem styrkhæf og fyrirtæki sem fara með póstsendingar þangað gætu sótt um styrk til að koma til móts við flutningskostnað á viðkomandi svæði. Í raun má halda því fram að slík flutningsjöfnun sé að fara fram nú þegar með endurgjaldi ríkissjóðs vegna hreins alþjónustukostnaðar. Aftur á móti má íhuga hvort opna ætti fyrir greiðslur til fleiri en eins fyrirtækis.

Setning slíks kerfis gæti ýtt undir aukna samkeppni í póstdreifingu á kostnaðarsömum svæðum. Hvort það yki skilvirkni og drægi úr þjóðhagslegum kostnaði og/eða alþjónustukostnaði ríkissjóðs er þó öllu óljósara. Í fyrsta lagi þarf að hafa stærðarhagkvæmni þjónustunnar í huga og hvort aukin samkeppni dragi úr framleiðslukostnaði þegar á heildina er litið. Í öðru lagi er verulegum vandkvæðum bundið að útfæra slíkt kerfi á eins skynsamlegan og skilvirkan hátt og kostur er.

Skortur á upplýsingum veldur því að flókið er að skilgreina hvaða svæði ættu að vera styrkhæf. Óþarft er að styðja við svæði sem búa nú þegar við samkeppnishæfa þjónustu. Aftur á móti ríkir ágreiningur um hvaða svæði þetta eru og er þörf á að greina það betur. Þá er jafnvel flóknara að ákveða hve háir styrkirnir eigi að vera. Þeir þurfa að vera nægilega háir til að þjónustan sé veitt, en ekki svo háir að það dragi úr hagkvæmni.

Þá búa framleiðendur við óvissu um styrkupphæð þar sem hún er meðal annars háð fjárheimildum í fjárlögum ásamt umsóknum annarra. Stuðningurinn hefur þar með takmörkuð áhrif á ákvörðunartöku framleiðenda. Ef framleiðendur hefðu fullar upplýsingar um þær upphæðir sem þeir mættu búast við frá hinu opinbera gætu ákvarðanir þeirra orðið aðrar. Þannig getur óvissan verið kostnaðarsöm.¹⁰

Nákvæm skilgreining markmiða ásamt nánari skoðun á kostum og göllum ásamt framkvæmd flutningsjöfnunar er nauðsynleg áður en niðurstaða fæst um hvort möguleikinn geti gefið ákjósanlega niðurstöðu.

5.2 Útboð

Í skýrslu verkefnisnefndar frá 2017 var lagt til að möguleiki á útboði yrði skoðaður. Útboð hafa þann mikla kost yfir útnefningu að báðir aðilar sitja við samningsborðið, upplýsingaaf læði eykst milli aðila og þar með myndast aukið gagnsæi. Grunnhugmynd útboða er að boðin sé út vel skilgreind þjónusta (geta verið ólíkar sviðsmyndir) og fyrirtæki keppast við að bjóða sem lægst

¹⁰ Þess má geta að þetta er einnig vandamál við núverandi form. Það er, útnefndur alþjónustuveitandi metur alþjónustubyrðina eftir að þjónustan hefur verið veitt og fær í kjölfarið endurgjald sem getur verið hluti metins kostnaðar eða allur. Þannig vantar gagnsæi og fyrrsjáanleika fyrir alþjónustuveitandann og aðra.

verð í hana að gefnum gæðakröfum. Leiði útboð ekki til hagkvæmrar eða æskilegrar niðurstöðu má falla frá hugmyndum um útboð og endurskoða aðrar leiðir við að tryggja þjónustuna.

Að því gefnu að næg samkeppni sé til staðar neyðir útboð fyrirtækin til að sýna þau spil sem þau hafa á hendi.¹¹ Fyrirtækin keppa sín á milli um að bjóða vissa tegund þjónustu fyrir ákveðinn ríkisstyrk. Ef fyrirtækin kjósa að nefna hærri upphæð en þau raunverulega telja sig þurfa geta þau átt á hættu að annað fyrirtæki undirbjóði þau. Þar með veitir útboðið aðhald að þeim ríkisstyrkjum sem þörf er á en á sama tíma ættu niðurstöður útboðsins að varpa ljósi á áætlaða alþjónustubyrði. Það er strax mikill ávinningur í ljósi þess ágreinings sem hefur verið vegna þessa og ræddur var í kafla 3.

Almennt eru útboð talin heppileg leið til að draga úr kostnaði. Erlendar rannsóknir hafa sýnt fram á að útboð á einhvers konar alþjónustu eru yfirleitt skilvirkari leið til niðurgreiðslu en einsleitir styrkir (t.d. flutningsjöfnun) og mynda hvata til að veita sem besta þjónustu fyrir sem minnstan pening (Sorana, 2000; Wu, 2013).

Að ná fram skilvirkni í útboðum er hins vegar flókið verkefni. Það fyrsta sem þarf að vera gert er að skilgreina nákvæmlega hvert markmið útboðsins er, en það hefur veruleg áhrif á hönnun útboðsins. Sé markmið útboðsins að bjóða alþjónustu eins og hún er skilgreind í lögum hverju sinni með eins litlum kostnaði og hægt er þarf að hafa stærðarhagkvæmni þjónustunnar í huga. Ef samkeppnismarkmið eru höfð að leiðarljósi gæti hönnun og framkvæmd útboðsins orðið önnur. Þá þarf að hanna útboðið þannig að mörg fyrirtæki sjái sér fært að taka þátt í því, alþjónustan yrði veitt alls staðar (hvernig svo sem hún er skilgreind) á skilvirkan hátt. Þá þarf að hafa í huga að útboð hins opinbera heppnast alls ekki alltaf eins og vonast var eftir (t.d. Whitford, 2007). Því er mikilvægt að skili útboðið ekki æskilegri niðurstöðu að þá hafi kaupandi þjónustunnar (ríkið) kost á að hætta við viðskiptin.

Fundað var með forsvarsmönnum Ríkiskaupa sem sýndu mögulegu verkefni mikinn áhuga. Þau lýstu því hvernig Ríkiskaup væri í breytingarferli og væri að færa sig í áttina að bjóða upp á ráðgjafajónustu í hönnun útboðs auk þess að bjóða upp á framkvæmd útboðsferlisins. Þau eru spennit fyrir samstarfi um verkefnið og viljug til að veita grunn-ráðgjafajónustu án endurgjalds.

Útboðsferli á vegum Ríkiskaupa fylgir lögum nr. 120/2016 um opinber innkaup og fer yfirleitt fram í nokkrum skrefum. Fyrst er farið í markaðskönnun þar sem í grófum dráttum er kannað hversu raunhæft sé að fá æskilega niðurstöðu úr útboði.¹² Eftir að ákveðið er að halda ferlinu áfram þarf að ákveða hvort útboðið eigi að vera (i) almenns eðlis; þar sem sá sem kemur með besta virðið vinnur og engar frekari umræður eiga sér stað eða (ii) í formi samkeppnisviðræða; þar sem tilboð eru fengin inn og síðan er rætt við alla sem tóku þátt í útboðinu og þátttakendur fá möguleika til að skila inn nýju tilboði í kjölfarið. Þetta má endurtaka þar til tilboði er tekið.

Ótímabært er að reifa hér nánar hvernig undirbúningi og öðrum þáttum yrði háttáð en áætlað er að útboðsferli frá upphafi til enda tæki allt að ár.

¹¹ Óformlegar fyrirspurnir á fundum með markaðsaðilum hafa gefið til kynna áhuga á útboði fyrir alþjónustu.

¹² Vandí slíkra kannana eru að þær eru ekki bindandi og geta því gefið upplýsingar/niðurstöður sem endurspeglar ekki raunveruleikann. Því gefa markaðskannanir ekki eins góðar upplýsingar og raunverulegt útboð.

6 Tækninýjungar og önnur tækifæri

Ýmsir möguleikar hafa verið ræddir til að breyta pósthjónustu og draga úr kostnaði. Hér verða nokkur atriði reifuð.

6.1 Miða alþjónustu við afhendingartíma fremur en fjölda dreifidaga

Í 3. mgr. 9. gr. laga nr. 98/2019 um pósthjónustu kemur fram að dreifing innan alþjónustu skuli miðast a.m.k. við tvo daga í viku til einstaklinga og lögaðila. Í nefndaráliti um frumvarp til laga um breytingar á lögum um pósthjónustu og lögum um Byggðastofnun er því velt upp hvort réttara væri að miða alþjónustu við afhendingartíma fremur en fjölda dreifidaga.

Samkvæmt upplýsingum frá forsvarsmönnum Íslandspóstis kemur afhending tvisvar í viku út á sama tíma og ef afhendingartími er þremur til fjórum dögum eftir móttöku pósts (D+3, eða D+4). Það bæri þannig með sér sama alþjónustukostnað. Ef aftur á móti tímaramminn yrði lengri þeim mun færri ferðir þyrfti að fara og þannig mætti draga úr kostnaði við dreifingu bréfa, enda er það helst fjöldi ekinna kílómetra sem hefur áhrif á alþjónustukostnaðinn.

Þess má geta að samkvæmt 3. tölul. 1. gr. þriðju póstillskipunarinnar og reglugerðar 400/2020 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu er tekið fram að það sé heimilt að fækka dreifingardögum niður í allt að einn virkan dag í viku ef kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður eru þannig. Þetta má meðal annars ef kostnaður við útburðinn er of hár.

6.2 Aukin sjálfsafgreiðsla og rafrænar lausnir

Á undanförunum árum hafa átt sér stað miklar hagræðingar og breytingar innan Íslandspóstis. Starfsstöðvum hefur verið fækkað og eru nú 56. Póstbox hafa sprottið upp víða um land (samanber mynd 3 í Viðauka 1) en þau eru sú þjónusta sem viðskiptavinir Íslandspóstis eru hvað ánægðastir með samkvæmt þjónustukönnunum fyrirtækisins (Íslandspóstur 2019 og 2020a). Samhliða hækkandi og íþyngjandi launakröfum í samfélaginu hefur verið veruleg fækkun í fjölda starfsmanna og eru þeir nú um 600 talsins. Launahlutfall fyrirtækisins var 70% árið 2018 en hafði lækkað í 63% árið 2020 (Íslandspóstur, 2018, 2019 og 2020a).

Allt virðist benda til þess að framtíðin beri í skauti sér frekari sjálfsafgreiðslu, einkum þar sem eftirspurn slíkrar þjónustu er mikil. Mun það að öllum líkindum leiða til fækkunar á starfsstöðvum og starfsmönnum. Það mun óneitanlega fela í sér aukna hagræðingu fyrir þjónustufyrirtæki (af öllum toga) enda er launakostnaður íþyngjandi.

Á Íslandi eru um 99% heimila og fyrirtækja nettengt. Þetta er með því mesta sem gerist í heiminum. Þetta opnar fyrir ýmsa möguleika til að nýta tæknina og rafrænar lausnir. Með aukinni tæknipækkingu og framförum á sviði hugbúnaðar hafa gæði pósthjónustu aukist til muna. Af umsögnum samkeppnisaðila að dæma hefur alþjónustuveitandi staðið sig sérstaklega vel í þessum málum og gáfu þeir út app snemma á þessu ári þar sem hægt er að fylgjast náið með ferðum póstsendinga, draga úr umsýslukostnaði, breyta afhendingarstöðum og fleira.

Rafrænar lausnir á borð við þetta veita aukna þjónustumöguleika og geta dregið úr kostnaði. Til dæmis hefur starfshópurinn velt fyrir sér hvort draga mætti úr akstri pósthjónustuveitanda í dreifbýli ef viðtakandi fengi reglulegar tilkynningar í símann um hvar staðsetning sendingar væri og hvenær hann mætti hitta bílstjóran og taka á móti sendingu á uppgefnum stað í

hæfilegri fjarlægð þannig að þjónustuveitandi og viðtakandi komi til móts hvor við annan. Þjónustukönnun mætti nýta til að kanna slíka kosti.

Af þessu má leiða að ef skilgreining alþjónustunnar yrði rýmkuð þannig að sjálfsafgreiðslustöðvar og/eða önnur breyting á afgreiðsluháttum m.a. með aðstoð rafrænna lausna féllu þar undir eru líkur á að alþjónustubyrði mundi dragast saman eins og bent hefur verið á í ákvörðun PFS nr. 1/2021.

6.3 Aukin samþætting pósthjónustu og annars aksturs í dreifbýli

Samþætting pósthjónustu og annars aksturs í dreifbýli felur í sér að nýta aðra farþega- og/eða farmflutninga sem eiga sér stað í dreifbýli til að dreifa bréfum og böggjum. Þannig er verið að samnýta aksturinn og draga úr kostnaði á hvert bréf/pakka.

Ljóst er að ýmsir flutningsaðilar annast dreifingu á pökkum fyrir fleiri en einn flutningsaðila. Þá eru fyrirtæki sem sinna pakkadreifingu í dreifbýli yfirleitt að nýta verkataka sem stundum eru í viðskiptum við fleiri en eitt póst- og/eða flutningsfyrirtæki. Þannig á samþætting sér stað og er það bein afleiðing af vaxandi stærðarhagkvæmni. Til að slíkar hagræðingar geti verið mögulegar þarf að gæta þess að samkeppnislög komi ekki í veg fyrir það, en einnig þarf að gæta að því að samstarfið fari ekki gegn banni samkeppnislaga við ólögmetu samstarfi fyrirtækja (sjá t.d. Samkeppniseftirlitið, 2021a).

Samþætting á akstri pósthjónustu og annars aksturs í dreifbýli, sem ekki er að sinna annarri póst- eða pakkadreifingu, er ólíkleg til að brjóta í bága við samkeppnislög. Að því gefnu að fyrirtæki á markaði sé veitt eitthvert aðhald þannig að kostnaðarlágmörkun eigi sér stað (a.m.k. að einhverju leyti) má leiða líkum að því að þau skoði þessa möguleika. Þess má geta að Íslandspóstur nýtir útboð til að finna landpósta. Þannig hafa aðilar sem sinna einhvers konar akstri jafna möguleika og aðrir til að bjóða í þjónustuna. Treysta má því að Íslandspóstur velji þann þátttakanda útboðs sem best hentar starfinu, en þá þarf einnig að hafa í huga að gæta þarf að stöðlum fyrirtækisins bæði hvað varðar tímakröfur og gæðakröfur. En það hefur bæði sýnt sig á Íslandi og í öðrum löndum að nýting undirverktaka geti dregið úr gæðum þjónustunnar (sjá Copenhagen Economics, 2018a; samtal við Dropp).

Niðurstaða þessa er því að búast má við að samþætting muni eiga sér stað sé hún hagkvæm og leyfileg. Þá er líklegt að hún sé að eiga sér stað nú þegar, a.m.k. á einhverjum landshlutum. Við höfum þó ekki fullar upplýsingar um hvaða fyrirtæki eru starfrækt á hvaða svæði og hvaða þjónustu nákvæmlega þau veita. Það mætti framkvæma markaðskönnun til að kanna það frekar ef áhugi er fyrir hendi.

7 Skörun á lögum um pósthjónustu og farþegaflutninga og farmflutninga á landi.

Íslandspóstur sinnir í dag bæði bréfadreifingu og pakkadreifingu. Þannig er Íslandspóstur pósthjónustufyrirtæki sem þarf að lúta að pósthögum en á sama tíma er það í samkeppni við flutningsfyrirtæki sem fara eftir lögum um farþegaflutninga og farmflutninga á landi.

Ákvæðið um sömu gjaldskrá á pökkum um land allt tók gildi 1. janúar 2020 að frumkvæði meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar. Þar með stóð Íslandspóstur frammi fyrir því að þurfa að hækka verð á höfuðborgarsvæðinu, og verðleggja sig þar út af markaði, eða lækka verð á

landsbyggðinni til samræmis við verð á höfuðborgarsvæðinu. Svo varð að verð á landsbyggðarsendingum var lækkað og var þar með komið undir kostnaðarverð og markaðsverð. Í kjölfarið hækkaði alþjónustubyrði um rúmar 126 milljónir en einnig olli þetta rekstrarörðugleikum hjá mörgum flutningsaðilum og hægði á uppbyggingu annarra.

Í vor var þetta ákvæði tekið úr lögnum að tillögu umhverfis- og samgöngunefndar og hefur Íslandspóstur til 1. nóvember til að bregðast við þeirri breytingu með nýrri gjaldskrá. Að því gefnu að nýja gjaldskráin endurspegli þau verð sem búast mætti við ef ekki hefði verið fyrir ákvæðið um sama verð mun vera komið í veg fyrir áframhaldandi skaðleg áhrif.

Á þeim fyrirtækjum sem heyra undir póstlög hvíla í ýmsu tilliti aðrar skyldur en á fyrirtækjum sem heyra undir lög um farþegaflutninga og farmflutninga á landi. Til að mynda eru áhættuskipti nokkuð fastákveðin í tilviki pósthjónustu en ábyrgð póstrekkanda á póstsendingum nær til afhendingar til móttakanda og kveðið er á um vissa skaðabótaábyrgð í póstlögum. Áhætta í almennum flutningum getur hvílt á fleiri aðilum, s.s. móttakanda, flutningsaðila, afgreiðslu og að lokum viðtakanda. Þá er ábyrgð nánar útfærð í skilmálum flutningsfyrirtækja og hún í eðli sínu viðfangsefni samninga við viðskiptavini.

8 Tillögur

Í þessari áfangaskýrslu hefur verið farið um víðan völl á skömmum tíma. Eins og fram hefur komið er hún liður í stærra verki. Enn er vöntun á ýmsum upplýsingum til að ná betri heildarmynd af viðfangsefninu. Bæði efnistöð og tillögur skulu tekin með fyrirvara um mögulegar breytingar eftir því sem verkefninu miðar áfram. Eftir sem áður teljum við fram eftirfarandi tillögur:

Tillaga 1: Könnun á þjónustubörf landsmanna

Tímarnir breytast og tæknin og fólkið með. Það sem var talin nauðsynleg þjónusta hér áður fyrr er ekki lengur nauðsynleg. Áhugi fólks á rafrænum lausnum og sjálfsafgreiðslu fer vaxandi. Mikilvægt er að alþjónusta fylgi þessari þróun og sé ekki skilgreind meira íþyngjandi er þörf er á, en þetta er meðal annars tekið fram í 9. gr. póstlaga. Könnun á þjónustubörf landsmanna ætti að varpa ljósi á þörfina eins og hún er í dag. Þá mætti nýta könnunina til að varpa ljósi á greiðsluvilja neytenda og þar með öðlast upplýsingar um hvers konar verð mætti flokka sem *viðráðanleg/viðunandi*.¹³

Ef niðurstöður þjónustukönnunar gefa til kynna að það megi draga úr þjónustustigi innan alþjónustu og ef það samræmist því alþjóðlega og erlenda regluverki sem Ísland er bundið af mætti endurskilgreina alþjónustuna með minni kvöðum og þar með draga úr alþjónustukostnaði ríkissjóðs. Þá mætti jafnvel draga af niðurstöðum ályktanir um hvenær verðlagning geti talist viðráðanleg.

¹³ Hugtakið *viðráðanlegt* er notað í póstlögum en *viðunandi* í markmiðum starfshópsins.

Tillaga 2: Endurskoðun á skilgreiningu virkra og óvirkra markaðssvæða, með hliðsjón af samkeppni

Þau einkafyrirtæki og hagsmunasamtök sem rætt hefur verið við, við vinnslu þessarar áfangaskýrslu eru öll sammála um að verið er að veita samkeppnishæfa þjónustu á við pakkþjónustu innan alþjónustu á nánast öllum þéttbýlisstöðum landsins. Þetta er auðséð af myndum af dreifineti nokkurra fyrirtækja í Viðauka 1. Vissulega er ekki alltaf borið upp að dyrum, en í mörgum tilfellum er það þó gert.

Að mati starfshópsins er því mikilvægt að leggja í þá vinnu að endurskoða skilgreiningu virkra og óvirkra markaðssvæða á sviði pósthjónustu með hliðsjón af samkeppni, með það að markmiði að tryggja að ekki sé verið að niðurgreiða starfsemi á samkeppnismarkaði, þ.e. á mögulegu virku markaðssvæði.¹⁴

Stjórnvöld geta verið þátttakendur á samkeppnismörkuðum en í þeim tilvikum er mikilvægt að þau gæti þess í hvívetna að raska ekki samkeppni. Þegar fyrirtæki sem þiggur greiðslur úr ríkissjóði starfar einnig á samkeppnismarkaði skal þess gætt að sá stuðningur sé ekki nýttur til niðurgreiðslu á starfsemi í samkeppni við einkaaðila á almennum samkeppnismarkaði. Það dregur úr rekstrargrundvelli einkafyrirtækjanna og getur komið í veg fyrir uppbyggingu þeirra eða fjölgun nýrra fyrirtækja á markaði og getur þannig dregið úr samkeppni. Þess má geta að Samkeppniseftirlitið hefur sett fram tillögur um það hvernig ríkisfyrirtæki geti stuðlað að aukinni samkeppni og komið í veg fyrir samkeppnishömlur sem stafa af fákeppni eða einokun ríkisfyrirtækja (Samkeppniseftirlitið, 2021b).

Tillaga 3: Nánari skoðun á útboðsmöguleika

Eftir að hafa gróflega skoðað bæði flutningsjöfnun og útboð er mælt með því að kanna útboðsmöguleikann nánar. Útboð veitir meiri upplýsingar og gagnsæi en flutningsjöfnun. Útboð er líklegt til að kalla fram áætlaða alþjónustubyrði þátttakenda. Það er strax til þess gert að varpa ljósi á lágmarks alþjónustubyrði og þannig draga úr ágreiningi, en það er veruleg bót í máli alveg óháð þeim upphæðum sem koma fram.

Þá er vel hannað útboð líklega besta leiðin til að lágmarka kostnað hins opinbera af alþjónustu og á sama tíma kalla fram góð þjónustugæði. Þó þarf að hafa í huga að *vel hannað* útboð er ekki auðvelt að skilgreina og er að mörgu að hyggja. Til að mynda þyrfti að greina bæði pósthjónustumarkað betur með tilliti til umfangs, stærðarhagkvæmni og samkeppni. Mikilvægt er að vinna alla undirbúningsvinnu vel.

¹⁴ Einnig mætti taka tillit til landfræðilegrar staðsetningar. En minni auka kvöð er af því að afhenda bréf/pakka á stöðum sem eru „í leiðinni“.

Tillaga 4: Nánari skoðun þarf á skörun póstlaga og laga um farþegaflutninga og farmflutninga á landi

Mikilvægt er að öll fyrirtæki sem stunda sambærilegan rekstur sitji við sömu lög og reglur. Ef ekki, skekkist samkeppnisstaða svo ekki sé minnst á að það er hreinlega verulega ósanngjarnt. Þó búið sé að endurskoða ákvæðið um sömu gjaldskrá um allt land fyrir dreifingu þakka er þörf á frekari skoðun á skörun laganna. Þetta er sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að línun á milli pósts og farms er orðin verulega óljós ef einhver er, og vegna þess möguleika að farmflutningsfyrirtæki veiti (einhvern hluta) alþjónustunnar í framtíðinni.

Hluti II – Vinnsla tillaga

9 Aðstæður á póstmörkuðum erlendis¹⁵

Póstfyrirtæki um allan heim eru að horfast í augu við breyttar aðstæður. Bréfamagn fer minnkandi en þökkum fjölgar. Bæði gæðakröfur og áherslur á umhverfisvæna þjónustu aukast. Launakostnaður og annar aðfangakostnaður fer hækkandi og heimilum og fyrirtækjum fer fjölgandi. Sífbreytilegar kröfur kalla á mikla aðlögunarhæfileika hjá fyrirtækjunum en ekki síður regluverkinu.

Aðstæður alþjónustuveitenda eru að breytast. Alþjónustumagn hefur dregist saman um alla Evrópu, en sérstaklega í Norður-Evrópu. Tekjur af pósthjónustu eru að jafnaði að aukast milli ára (International Post Corporation, 2020 og Copenhagen Economics, 2018b). Þrátt fyrir það fór hagnaður alþjónustuveitenda í Evrópu að jafnaði lækkandi á tímabilinu 2013-2016 (Copenhagen Economics, 2018)b.¹⁶

Í skýrslu Copenhagen Economics (2018b) eru taldir upp ýmsir möguleikar til að draga úr alþjónustukostnaði og auka sjálfbærni alþjónustunnar við breyttar markaðsaðstæður. Möguleikarnir eru (i) fækkun dreifidaga, (ii) lengri afhendingartími, (iii) breyttir afhendingarmátar, svo sem afhending við enda götu, á pósthúsi eða öðru sambærilegu í staðinn fyrir afhendingu við dyr, (iv) breytileg verðlagning eftir landssvæðum, (v) fækkun pósthúsa, (vi) breyta þjónustupáttum alþjónustunnar, t.d. hætta að láta alþjónustu ná til pakkasendinga.

Flest pósthjónustufyrirtæki í Evrópu eru byrjuð að nýta einn eða fleiri þessara þátta (eða annarra) til að bregðast við breyttum markaðsaðstæðum. Verðhækkningar hafa orðið á bréfum hjá fjölmörgum pósthjónustufyrirtækjum um heim allan (International Post Corporation, 2020). Pósthúsum hefur fækkað í flestum löndum Evrópu og er þeim í auknum mæli útvistað (e. outsourced). Lönd eru í auknum mæli að fækka dreifidögum, til dæmis er Danmörk með dreifingu einu sinni í viku og mörg önnur lönd eru í auknum mæli að nýta XY-dreifikerfi. Þá hafa kröfur um afhendingarhraða farið minnkandi á síðustu árum. Sem dæmi má nefna að síðan 2017 hefur mesti hraði innan alþjónustu í Noregi og Svíþjóð D+2 en hann hefur verið D+4 í Finnlandi verið D+4 síðan 2018 og D+5 í Danmörku síðan 2017 (Copenhagen Economics, 2018b).

Þá er pósthjónustufyrirtæki mjög mannfrek starfsemi og eru laun og launtengdur kostnaður stór hluti af heildarrekstrarkostnaði. Þar með hafa breytingar í póstmagni leitt til mikilla breytinga á starfsmannahaldi. Minnkandi alþjónustumagn hefur leitt til fækkunar á fullum starfsgildum hjá alþjónustuveitendum en á sama tíma hefur aukning í pakkasendingum leitt til aukningar í starfsmönnum hjá öðrum flutningsfyrirtækjum. Þá eru starfssamningar að verða fjölbreyttari; fleiri eru ráðnir í hluta- eða tímabundin störf, en einnig er aðkoma undirverktaka að aukast. Þá eru hvatalaun orðin algengari. (Copenhagen Economics, 2018b).

Minnkandi bréfamagn hefur aukið hvata fyrir pósthjónustufyrirtæki til að nýta breiddarhagkvæmni (e. economies of scope) í auknum mæli til að viðhalda dreifinetinu. En hluti tekna af öðru en bréfadreifingu (e. letter post segment) var allt frá 10% upp í 84% í kringum árið 2016. Algengast er þá að bjóða upp á hraðsendingar, fjármálaþjónustu og flutningsþjónustu (Copenhagen Economics, 2018b). Pakka- og hraðsendingar eru þannig að verða mikilvægari þáttur fyrir alþjónustuveitendur. Aðstæður geta þó verið krefjandi þar sem fyrirtækjum sem sinna

¹⁵ Eins og fram kom í áfangaskýrslu átti þar eftir að fjalla um aðstæður á póstmörkuðum erlendis.

¹⁶ En vert er að hafa í huga að rekstrarskilyrði pósthjónustufyrirtækja eru mjög ólík milli landa og má rekja vöxt greinarinnar fyrst og fremst til tíu stærstu pósthjónustufyrirtækjanna sem eru með tæplega 90% af heildartekjum greinarinnar árið 2019 (International Post Corporation, 2020).

pakkadreifingu fjölgar og samkeppni eykst, en markaðshlutdeild alþjónustuveitenda í pakkadreifingu er allt frá 10% upp í 70% eftir löndum (International Post Corporation, 2020; Copenhagen Economics, 2019). Aukning í tekjum vegna pakkasendinga náði aðeins að vega upp samdrátt í tekjum vegna bréfa hjá um 2/3 pósthyrirtækja í úrtaki Copenhagen Economics (2018b). Ein möguleg leið til að reyna að auka skilvirkni í dreifikerfinu er að sameina bréfa og pakka dreifingu. Hagkvæmni aukning í því er þó umdeild og háð ýmsum þáttum (Copenhagen Economics, 2018b).

Þá hafa pósthyrirtæki verið að sameinast til að nýta bæði stærðar- og breiddarhagkvæmni og auka þannig á skilvirkni í þjónustuferlinu (International Post Corporation, 2020; Copenhagen Economics, 2018b; Copenhagen Economics, 2019; European Commission, 2021). Þetta getur verið hagkvæm leið til að draga úr einingakostnaði að því gefnu að hún sé möguleg í ljósi samkeppnislöggjafar.

Rétt er að benda á að samkvæmt 12. gr. pósthilskipunar er aðildarríkjum heimilt að ákveða að sama gjaldskrá gildi á öllu yfirráðasvæði þeirra. Mörg ríki kjósa einmitt að gera það, ef marka má gjaldskrá alþjónustuveitanda í löndunum. Meðal annars í Bretlandi, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi er sama verð fyrir dreifingu á innlendum bréfum og pökkum óháð landfræðilegri staðsetningu eða vegalengd dreifingar (Ofcom, 2021; Posti, e.d.; Posten, e.d.; Postnord, e.d.).

Flestir eru orðnir sammála um að alþjónustukvöðin þurfi að breytast og vera sveigjanlegri í takt við þarfir neytenda í hverju landi fyrir sig (International Post Corporation, 2020; Copenhagen Economics, 2018; Copenhagen Economics, 2019; European Commission, 2021).

10 Vinnsla tillaganna

Í áfangaskýrslu sem var skilað 30. september 2021 komu fram fjórar tillögur, sem sjá má í töflu 2. Í kjölfarið funduðu formaður og verkefnisstjóri með starfsfólki ráðuneytisins þann 29. október. Voru þar allar tillögur starfshópsins samþykktar og ákvarðanir teknar um frekari vinnslu á þeim. Ákvarðanirnar má sjá í seinni dálk töflu 2.

Tafla 2: Tillögur og ákvarðanir um vinnslu þeirra.

Tillaga	Vinnsla
Tillaga 1: Könnun á þjónustubrögð landsmanna	Starfshópurinn vinnur í samvinnu við Maskínu til að setja saman könnun.
Tillaga 2: Endurskoðun á skilgreiningu virkra og óvirkra markaðssvæða, með hliðsjón af samkeppni	Byggðastofnun verður falið þetta verkefni.
Tillaga 3: Nánari skoðun á útboðsmöguleika	Starfshópurinn heldur áfram samtali við Ríkiskaup um mögulegt útboð
Tillaga 4: Nánari skoðun á skörun póstlaga og laga um farþegaflutninga og farmflutninga á landi	Lögfræðingar Ráðuneytisins skoða skörun laga.

Hér á eftir verður nánar fjallað um hvernig vinnu við hverja tillögu hefur miðað áfram. Þá var tekið fram í áfangaskýrslu að þörf væri á nánari skoðun á póstmarkaði, flutningamarkaði og lagalegum atriðum en þessi atriði eru öll til skoðunar við framkvæmd hvernar tillögu fyrir sig.

Tillaga 1: Könnun á þjónustubörf landsmanna

Strax í byrjun nóvember mánaðar var undirbúningur fyrir þjónustukönnun hafinn. Ljóst er að framkvæmd slíkrar könnunar er flókið mál og mikilvægt að allur undirbúningur sé góður. Skilgreina þarf vel hvert markmið könnunarinnar er til að hægt sé að miða innihald hennar að því. Könnunin verður framkvæmd af Maskínu og hefur Þóra Ásgeirsdóttir annar eigandi fyrirtækisins veitt ómetanlega aðstoð við hönnun hennar.

Meginverkefni starfshópsins er m.a. að finna leiðir til að lækka kostnað ríkissjóðs af alþjónustu og að allir fái notið pósthjónustu og greiði fyrir hana viðunandi verð. Með þetta í huga er markmið könnunarinnar að kanna hvort þjónustubörf landsmanna sé minni en sú þjónusta sem verið er að veita lögum samkvæmt. Þá er sérstakur áhugi fyrir því að kanna greiðsluvilja fyrir þjónustu eða reyna að nálgast upplýsingar um hvað telst *viðunandi/viðráðanlegt verð*.¹⁷ Það er þó sérstakt vandaverk og óljóst hvort það náist án þess að leggja fyrir mun ítarlegri könnun. Reynt er að gera greinarmun á bréfum og pökkum, enda á margt ólíkir markaðir, bæði hvað varðar þróun en einnig samkeppni, verðlag og fleira.

Sérstök umræða fór fram innan starfshópsins hvort miða ætti könnunina við alla landsmenn eða einungis til þeirra sem teljast til óvirkra svæða, þ.e. þeirra svæða sem ríkissjóður ber kostnað af. Ákveðið var að miða könnunina við alla landsmenn til að fá heildstæðari mynd á niðurstöðurnar. Aftur á móti verður úrtakið lagskipt með hlutfallslega fleirum af landsbyggðinni og þá sérstaklega úr dreifbýli eins og hægt er. Niðurstöður könnunarinnar má síðan greina niður eftir óvirkum og virkum markaðssvæðum.

Þá var tímasetning könnunarinnar sérstakt umræðuefni. Íslandspóstur birti nýja gjaldskrá á pakkasendingum þann 1. nóvember síðastliðinn þar sem verðhækkningar urðu í flestum tilfellum. Slíkar breytingar geta haft bæði langtíma áhrif á eftirspurn og skammtíma áhrif. Þar sem skammtíma áhrifin eru eins konar aðlögunaráhrif sem fjara út yfir (fremur stuttan) tíma ætti ekki sérstaklega að taka tillit til þeirra í stefnumótun ríkisvaldsins. Þá er jólahátíðin að ganga í garð, með tilheyrandi uppsveiflu í eftirspurn pósthjónustu, sem endurspeglar að jafnaði ekki aðra mánuði ársins. Því er talið ráðlegt að í stað þess að framkvæmd könnunar fari fram í desember að þá verði beðið fram á vormánuði. Áætlað er að könnunin fari fram í mars.

Við vinnslu á þjónustukönnun hefur orðið ljóst að hún mun ekki ná að nægilegu marki til fyrirtækja eða aðila í atvinnurekstri. Aftur á móti getur pósthjónusta, framkvæmd hennar og verðlagning, skipt miklu fyrir fyrirtæki, þá sérstaklega á landsbyggðinni. Því er mælt til þess að lagt verði í sérstaka könnun á þjónustubörf fyrirtækja þegar kemur að pósthjónustu.

Starfshópurinn hefur fundað tvisvar sinnum sérstaklega vegna könnunar og eru drög hennar langt komin.

Tillaga 2: Endurskoðun á skilgreiningu virkra og óvirkra markaðssvæða

Með bréfi dagsettu 2. nóvember 2021 fól samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið Byggðastofnun að vinna að endurskoðun á skilgreiningu virkra og óvirkra markaðssvæða á sviði pósthjónustu með hliðsjón af samkeppni.

Byggðastofnun hefur þegar byrjað vinnu þessa og hefur nú til skoðunar að beita nýrri aðferð til grundvallar skilgreiningu á virkum og óvirkum markaðssvæðum. Í stað þess að líta á alþjónustu

¹⁷ Talað er um viðunandi verð í markmiðum starfshópsins en viðráðanlegt verð í póstlögum.

sem eina heild og skilgreina virk og óvirk markaðssvæði eftir því hyggst Byggðastofnun skipta alþjónustunni niður í fjóra þjónustubætti og kanna sérstaklega hvort svæði séu virk eða óvirk fyrir hvern þjónustubátt. Þjónustubættirnir eru (i) móttaka og vinnsla, (ii) flutningur, (iii) rekstur afgreiðslustaða og (iv) dreifing í hús.

Með því að endurskilgreina virk og óvirk markaðssvæði út frá þessum fjórum undirþáttum geti markaðssvæði talist virkt í sumum þjónustubáttum en ekki öðrum. Byggðastofnun telur að þannig megi með markvissari hætti koma í veg fyrir að þjónusta sem veitt er í samkeppni á markaði sé niðurgreidd (Byggðastofnun, 2021a). Með þessari aðferðafræði verður litið til þess hvaða kostnað væri hægt að spara ef Íslandpóstur myndi hætta að þjónusta óvirka þjónustubætti á sérhverju markaðssvæði í stað þess að horfa á hlutfallslegan kostnað ákveðinna markaðssvæða af heildarkostnaði (Byggðastofnun, 2021a).

Stofnunin lagði því fram samráðsskjal á vefsíðu sinni þar sem það biður hagsmunaaðila um að svara spurningum varðandi þessar breytingar. Óskað er eftir því að svör berist fyrir 10. desember 2021.

Byggðastofnun á að skila tillögu sinni eigi síðar en 10. janúar, 2022.

Tillaga 3: Nánari skoðun á útboðsmöguleika

Meginmarkmið útboða á alþjónustu er yfirleitt að finna það fyrirtæki sem getur veitt viðkomandi þjónustuna á sem lægstu verði (fyrir ríkissjóð). Útboð hafa einnig þann mikla kost að auka á gagnsæi, þá sérstaklega á raunkostnaði þátttakenda af því að veita alþjónustuna. Þá eykur útboð á samkeppni umfram það sem útnefning gerir. En líta má svo á að útboð veiti samkeppni um markaðinn frekar en innan hans en sýnt hefur verið fram á að þetta er mikilvægt þegar fastur kostnaður eða fjárfestingarþörf er mikil (t.d. Calzada, Jaag og Trinkner, 2009).

Vel framkvæmd útboð á alþjónustu eru almennt talin heppileg leið til að draga úr kostnaði og hafa rannsóknir sýnt að þau gefi yfirleitt skilvirkari niðurstöðu en einsleitir styrkir (Sorana, 2000; Wu, 2013). Wellenius (2002) sýndi að í löndum þar sem útboð voru nýtt til að veita þjónustu hafi stjórnvöld þurft að greiða lægri styrki, laðað að meiri fjárfestingu og ýtt undir aukið gagnsæi en í löndum þar sem aðrar leiðir voru nýttar. Aftur á móti er flókið að ná fram skilvirkni í útboðum og hefur verið bent á að það sé sérstaklega erfitt á vissum alþjónustumörkuðum og geti skapað fleiri vandamál en það leysir (Jaag og Trinkner, 2009). Enn sem komið er hefur lítið reynt á útboð í tengslum við alþjónustu í pósti í heiminum.¹⁸ Þar með verður Ísland eins konar brautryðjandi í þessum efnum ef ákveðið verður að fara útboðsleiðina.

Að mörgu þarf að huga við hönnun og framkvæmd útboðs. Eitt það fyrsta sem þarf að gera er að skilgreina skýrt hvaða þjónustu á að bjóða út. Því er mikilvægt að niðurstöður þjónustukönnunar liggi fyrir ásamt hugsanlegum breytingum á regluverki sem kunna að vera gerðar í kjölfarið.

Þá þarf að skilgreina til hvaða svæða útboðið á að ná. Hvort bjóða eigi landið út sem eina heild eða hvort skipta eigi því í smærri svæði og þá hvernig skiptingunni skal háttað. Báðu fylgja kostir og gallar. Stærri svæði draga úr yfirkostnaði og ýta undir stærðar- og breiddarhagkvæmni. Þá ýta stærri svæði einnig undir samnýtingu á þjónustu (Calzada, Jaag og Trinkner, 2009).

¹⁸ Útboð á alþjónustu eru stunduð í Póllandi (Copenhagen Economics, 2019).

Smærri svæði aftur á móti auðvelda fyrirtækjum að afla upplýsinga um hagnaðartækifæri og búa til möguleika á tilbúinni samkeppni (e. yardstick competition). Slík samkeppni er búin til af eftirlitsaðila (eða öðrum) með því að bjóða einhvers konar verðlaun til þess fyrirtækis sem er talið standa sig best, samanborið við fyrirtæki sem veita sams konar þjónustu á öðrum landssvæðum. Þannig er hvert fyrirtæki að keppa við eins konar skuggafyrirtæki (e. shadow firm) eða ímyndað fyrirtæki á markaðnum.

Á fundi þann 17. nóvember síðastliðinn með fulltrúum Ríkiskaupa, Byggðastofnunar og sérfræðingi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins bentu fulltrúar Ríkiskaupa á að við ákvarðanir af þessu tagi væri mikilvægt að nýta þá þekkingu sem býr í samfélaginu og kom uppástunga um að halda eins konar hugmyndasamkeppni til að fá fram hugmyndir um hagkvæmstu svæðaskiptingu eða dreifileiðir. Fulltrúar Ríkiskaupa hafa unnið minnisblað um þetta og næstu skref útboðs sem finna má í Viðauka 2.

Önnur atriði sem ber að hafa í huga við mögulegt útboðsferli er til hve langs tíma á að bjóða út, hin vel þekkta bölvun sigurvegarans (e. winner's curse) og fjöldi þátttakenda. Lengri samningstími hvetur til skilvirkni í fjárfestingu og nýsköpun en getur dregið úr aðlögunarhæfni alþjónustunnar og samkeppni, samanborið við skemmri tíma. Bölvun sigurvegarans orsakast fyrst og fremst af upplýsingaskorti, þá sérstaklega á alþjónustukostnaðinum. Fyrirtæki þurfa að meta hann án þess að þekkja hann í raun. Það fyrirtæki sem metur hann lægstan vinnur útboðið. Síðar getur komið í ljós að fyrirtækið vanmat kostnaðinn og situr þar með uppi með taprekstur. Það getur leitt til þess að fyrirtækið eigi í erfiðleikum með að veita áframhaldandi þjónustu. Í slíkri stöðu getur verið nauðsynlegt fyrir stjórnvöld að stökkva til og veita aukinn stuðning (Calzada, Jaag og Trinkner, 2009). Fjöldi þátttakenda í útboði hefur mikil áhrif á hegðun þeirra í útboðinu. Skilvirkni útboða næst ekki nema með nægilegum fjölda þátttakenda en aftur á móti eykur mikill fjöldi þátttakenda líkurnar á bölvun sigurvegarans.

Fulltrúar Ríkiskaupa hafa mælt með að setja útboðið upp í formi samkeppnisviðræða þar sem tilboð eru fengin inn og í kjölfarið eiga sér stað frekari viðræður og mögulegar breytingar á tilboðum. Þetta eykur upplýsingaflæði og dregur úr líkunum á bölvun sigurvegarans.

Að seinustu ber að minna á að mikilvægt er að kaupendur þjónustunnar (stjórnvöld) hafi möguleika á að hætta við útboðsferlið sé það ekki að skila æskilegri niðurstöðu.

Tillaga 4: Nánari skoðun á skörun póstlaga og laga um farþegaflutninga og farmflutninga á landi

Til að fyrirtæki sem sinna sambærilegri þjónustu sitji við sömu lög og reglur og sama rekstrargrundvöll er þörf á að draga úr skörun póstlaga og laga um farþegaflutninga og farmflutninga á landi til að. Verkið er flókið og var lögfræðingum ráðuneytisins falið að skoða þessa skörun og leita leiða til að draga úr henni. Minnisblað er í vinnslu og ætti að vera tilbúið í janúar á næsta ári.

11 Áhrif tillaga á póstmárkað og hagræn áhrif í samkeppnislegu og byggðalegu tilliti

Þar sem þær tillögur sem voru settar fram í áfangaskýrslu eru enn í vinnslu er að miklu leyti óljóst hver áhrif þeirra verða eins og sjá má í töflu 3. Þess má geta að ef talið er að það halli

sérstaklega á íbúa og fyrirtæki á landsbyggðinni að þá mætti skoða nánar möguleikann á flutningsjöfnun til að jafna stöðu landsmanna þegar kemur að pósthjónustu.¹⁹

Könnun á þjónustuhörf landsmanna hefur í sjálfu sér engin sérstök áhrif. Hverjar niðurstöður könnunarinnar verða og hvaða breytingar verða gerðar í kjölfarið getur hins vegar haft áhrif. Ef könnunin leiðir í ljós að breyta megi alþjónustukvöðum þannig að það dragi úr alþjónustukostnaði mun það mögulega hafa áhrif á ábata neytenda (e. consumer surplus). Áhrifin gætu verið jákvæð eða neikvæð, þó líklegra sé að þau verði neikvæð. Hugmyndin með könnuninni er þó að skoða hvaða breytingar er hægt að gera án þess að það hafi verulega neikvæð áhrif á einstaklinga og fyrirtæki. Þá er henni sérstaklega ætlað að greina niðurstöður eftir höfuðborgarsvæðinu, öðrum þéttbýlum og dreifbýlum. Hver áhrifin verða á póstmarkað eða samkeppni er óljóst eftir niðurstöðum og breytingum í kjölfar könnunar.

Tafla 3: Áhrif á póstmarkað, samkeppni og landsbyggð

	Póstmarkaður	Samkeppni	Landsbyggð
Könnun á þjónustuhörf landsmanna	Óljós	Óljós	Lítill/neikvæð
Endurskilgreining virkra/óvirkra svæða	Fjölgun/óljós	Aukin	Lítill/óljós
Útboðsmöguleiki	Óljóst	Samkeppni um markað	Lítill/óljós
Skörun póstlaga og laga um farþegaflutninga og farmflutninga á landi	Óljóst	Aukin	Lítill/óljós

Endurskilgreining virkra og óvirkra markaðssvæða hefur nú þegar leitt til þess að nokkur fyrirtæki hafi skráð sig sem pósthjónustufyrirtæki í kjölfar ábendinga frá Byggðastofnun. Þannig hefur orðið fjölgun skráðra fyrirtækja á póstmarkaði. Þá er líklegt að endurskilgreiningin rétti samkeppnisstöðu á pósthjónustumarkaði þar sem alþjónustuveitandi hætta að fá greiðslur úr ríkissjóði fyrir þjónustu sem veitt er í samkeppni. Þar með getur endurskilgreiningin erfiðað rekstrarstöðu alþjónustuveitanda með óljósum afleiðingum. Engin bein áhrif ættu að verða á íbúa og fyrirtæki um landið en þau gætu orðið fyrir áhrifum af breyttri samkeppni. Óljóst er hvernig þau áhrif yrðu.

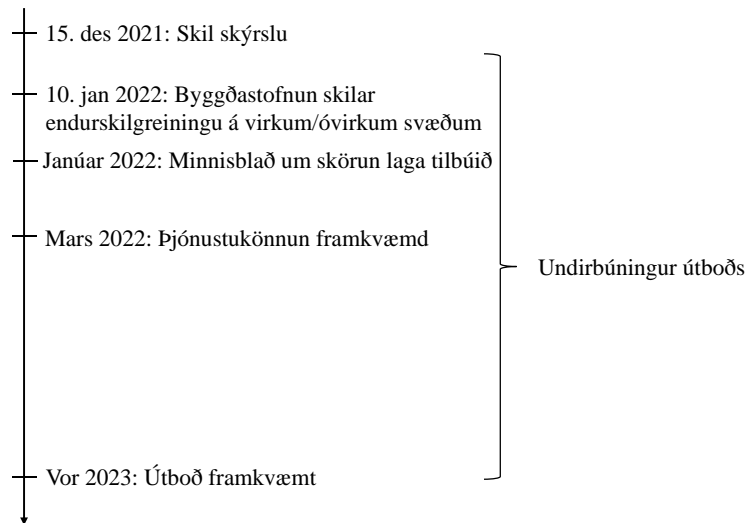
Áhrif útboðs fara að miklu leyti eftir hönnun og framkvæmd þess. Aftur á móti er ljóst að ef af útboði verður eykst samkeppni um markaði eða markaðssvæði en ekki endilega innan markaða, það er háð nákvæmri hönnun útboðsins. Þar sem það er stjórnvalda að ákveða hvaða þjónustustig skal boðið út ætti útboð ekki að hafa áhrif á íbúa og fyrirtæki á landsbyggðunum umfram það sem stjórnvöld kjósa og ræðst mögulega af þjónustukönnun og skilgreiningu virkra og óvirkra svæða.

Ef greining á skörun laga um pósthjónustu og lögum um farþega- og farmflutninga á landi leiðir af sér að þar sé skörun skal leitað leiða til að bæta úr því svo gætt sé að því að fyrirtæki sem veita sambærilega þjónustu þurfi að fylgja sambærilegum lögum. Þannig er einnig gætt að því að samkeppnisskilyrði séu jöfn. Það gæti verið til þess fallið að hafa jákvæð áhrif á samkeppni en ekki er búist við því að það hafi sérstök áhrif í byggðalegu tilliti.

¹⁹ Fulltrúar landshlutasamtaka og Byggðastofnunar í starfshópnum komu með ábendingu um verkefni starfshópsins sem sjá má í Viðauka 3.

12 Tímalína

Mynd 4 sýnir líklega tímalínu verkefnisins. Búast má við niðurstöðum um endurskilgreiningu virkra og óvirkra markaðssvæða frá Byggðastofnun þann 10. janúar næstkomandi. Þjónustukönnun verður framkvæmd í marsmánuði. Framkvæmdin mun taka um viku og vinnslan um viku til viðbótar. Undirbúningur útboðs er nú þegar hafinn og má búast við því að hann standi yfir allt komandi ár að því gefnu að honum verði haldið áfram. Ef vel er haldið á spilunum ætti framkvæmd endanlegs útboðs að geta farið fram á vormánuðum ársins 2023. Þá ætti minnisblað um skörun póstlaga og laga um farþegaflutninga og farmflutninga á landi að vera tilbúið í janúar á næsta ári.



Mynd 4: Væntanleg tímalína

13 Kostnaðarmat

Í ljósi þess að þær tillögur sem settar voru fram í áfangaskýrslu eru enn í vinnslu er ótímabært að gera nákvæmt kostnaðarmat á niðurstöðum þeirra. Aftur á móti fylgir hér umræða um hugsanleg áhrif. Rétt er að taka fram að hér er um nálgun að ræða sem sett er fram frá sjónarhóli þróunar útgjalda ríkissjóðs vegna alþjónustu.

Fram hefur komið að alþjónustubyrði ársins 2020 var helst skipt í þrjá hluta; kostnað vegna sömu gjaldskrár á pakkasendingum um land allt (eitt land – eitt verð), dreifingu í þéttbýlum óvirkum svæðum og dreifingu í dreifbýli, sbr. töflu 4. Að öllu óbreyttu má búast við því að alþjónustubyrði ríkissjóðs fari hækkandi með minnkandi bréfamagni og hækkandi aðfangakostnaði.

Þann 1. nóvember síðastliðinn, í kjölfar afnáms ákvæðisins um sömu verðskrá á pakkasendingum um allt land, tók Íslandspóstur í gildi nýja gjaldskrá. Sú gjaldskrá skiptir öllum póstnúmerum landsins í fjögur svæði eftir landfræðilegri staðsetningu og á að taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði, eins og kveðið er á um í lögum. Í ákvörðun Á-1/2021 samþykkir Byggðastofnun (2021b) að gjaldskráin taki mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Stofnunin vill ekki fullyrða um að gjaldskráin sé viðráðanleg en telur að svo sé á grundvelli gjaldskráa sambærilegrar þjónustu. Með þessari breytingu á gjaldskrá ætti alþjónustubyrði ríkissjóðs að lækka sem því nemur. Þar með lækkar kostnaðurinn um að öðru jöfnu um rúmlega 126 milljónir króna.

Af þessum þremur stærstu kostnaðarliðum stendur eftir dreifing í þéttbýlum óvirkum svæðum og dreifing í dreifbýli. Vonir standa til að niðurstöður þjónustukönnunar sýni fram á að draga megi að einhverju leyti úr þjónustu innan alþjónustunnar. Til að mynda getur verið að könnunin leiði í ljós að einstaklingar séu reiðubúnir til að sækja pakka og jafnvel bréf í næsta pósthús/póstbox í stað þess að fá heimbúð. Við slíka breytingu mundi kostnaður dragast saman og þá sérstaklega ef það leiddi af sér fækkun í eignum kílómetrum landpósta. Ef það kemur í ljós að landsmenn séu fyllilega ánægðir með dreifingu tvo daga vikunnar þá leiðir það einnig til sparnaðar o.s.frv.

Tafla 4: Kostnaðarmat

	Alþjónustukostnaður 2020	Afnám eitt land - eitt verð	Þjónustu- könnun	Endurskil- greining	Útboð
Eitt land - eitt verð	126.486.115	0	0	0	0
Þéttbýl óvirk svæði	180.654.882	180.654.882	↓	↓	óljóst
Dreifbýli	257.146.068	257.146.068	↓	↓	óljóst
Samtals	564.287.065	437.800.950	↓	↓	0/↓

Hér er gert ráð fyrir því að útboð dragi úr heildaralþjónustukostnaði ríkissjóðs til lengri tíma, enda færi það ekki fram nema ef svo væri, sjá nánar í texta.

Allar líkur er á að endurskilgreining virkra og óvirkra svæða muni draga úr alþjónustubyrði ríkissjóðs. Meiri áhrif verða á kostnað vegna dreifingar á þéttbýlum óvirkum svæðum en í dreifbýli. Þar til endanleg endurskilgreining svæðanna hefur átt sér stað er óljóst hve mikil breyting verður á alþjónustubyrði ríkissjóðs af þessum sökum.

Útboðsferlið getur gefið af sér tvær áhugaverðar niðurstöður. Annars vegar þess að útboð dragi úr alþjónustukostnaði ríkissjóðs til lengri tíma og hins vegar þess að útboð auki alþjónustukostnað ríkissjóðs. Ef fyrri niðurstaðan verður er ljóst að heildaralþjónustukostnaður ríkissjóðs lækkar en óljóst er hvar sú lækkun kæmi til eða hvort áhrifin gætu orðið ólík eftir kostnaðarþáttum, sbr. töflu 4. Ef seinni niðurstaðan verður, má hætta við útboðið og áhrif þess á alþjónustukostnað ríkissjóðs til lengri tíma verða engin, sbr. töflu 4.

Ekki er búist við því að breytingar á lögum um póstflutninga og/eða lögum um farþegaflutninga og farmflutninga á landi hafi veruleg áhrif á alþjónustukostnað ríkissjóðs. Ef áhrifin verða einhver er það háð niðurstöður greiningarinnar hvort þau verði til hækkunar eða lækkunar á alþjónustubyrði.

14 Lokaorð

Nettó ábati af alþjónustu í pósti fer minnkandi yfir tíma með minnkandi ábata og vaxandi kostnaði. Breytinga er þörf og nauðsynlegt er að fyrirtæki og regluverk aðlagist síbreytilegum kröfum.

Það er auðséð að með áframhaldandi samdrætti í alþjónustumagni og hækkandi aðfangakostnaði mun kostnaður á hverja einingu halda áfram að hækka. Alþjónustuveitendur um allan heim munu halda áfram að hækka verð á þjónustu sinni yfir tíma. Takmörk eru þó fyrir því hvað markaðurinn er reiðubúinn til að greiða fyrir alþjónustuna. Af þessu leiðir að til að viðhalda fjárhagslegri sjálfbærni alþjónustunnar þarf að aðlaga alþjónustukröfur, greiða með henni eða bæði.

Á síbreytilegum markaði skiptir það þeim mun meira máli að laga- og regluverk sé þannig að fyrirtæki geti brugðist við markaðnum án lagalegra vandkvæða og sinnt þjónustu sinni í samræmi við eftirspurn neytenda. Ósveigjanlegur lagarammi kallar á að stjórnvöld séu árvökul fyrir breyttum kröfum og bregðist við eftir þörfum. Þá er ekki síður mikilvægt að fyrirtæki sem veita sambærilega þjónustu búi við sama eða sambærilegan lagaramma til að samkeppnisstaða þeirra sé ekki skekkt.

Í þessari skýrslu hafa verið lagðar fram fjórar tillögur sem svör við breyttum aðstæðum á póstmarkaði á Íslandi. Þjónustukönnun er ætlað að varpa ljósi á hvernig breyta megi alþjónustu þannig að dregið sé úr kostnaði hennar án verulegrar skerðingar á ábata neytenda um of. Einnig er henni ætlað að veita grófa hugmynd um hvað telja má sem *viðundandi* eða *viðráðanlegt* verð. Endurskilgreining virkra og óvirkra markaðssvæða er ætlað að jafna samkeppnisgrunn á markaði og draga úr kostnaði ríkissjóðs. Útboð dregur fram upplýsingar frá markaðnum, meðal annars um alþjónustukostnað, ýtir undir samkeppni um markaði, og getur lækkað alþjónustukostnað. Þá er skoðun á skörun póstlaga og laga um farþegaflutninga og farmflutninga ætlað að auka á samkeppni og ýta undir að öll fyrirtæki sem sinna sambærilegri þjónustu búi við sambærilegan lagaramma.

Mikilvægt er að átta sig á að þó að farið sé eftir tillögunum sem hér hafa komið fram er ekki þar með sagt að allur kostnaður ríkissjóðs vegna alþjónustu falli niður. Að því gefnu að stjórnvöld vilji veita þjónustu umfram það sem markaðurinn leysir verða þau einnig að tryggja fjármögnun þess. Í því sambandi er þörf á því að skoða nánar hver besta leiðin er fyrir ríkissjóð til að úthluta greiðslum fyrir alþjónustuna (sjá t.d. Mirabel, Poudou og Roland, 2009).

Eitt af markmiðum þessa starfshóps var að stuðla að heilbrigðri samkeppni Vert er að ítreka að þó að samkeppni geti vissulega aukið skilvirkni dregur samkeppni einnig úr magni hjá hverju fyrirtæki á markaði. Þannig geta myndast fórnarskipti (e. trade-off) milli samkeppni og skilvirkni þeirra fyrirtækja sem búa við stærðarhagkvæmni, eins og póst- og flutningsfyrirtækja. En eins og bent er á í skýrslu Copenhagen Economics frá 2019 er mögulega komin þörf á að draga úr áherslum á samkeppni og forgangsraða frekar aukinni sjálfbærni alþjónustunnar. Þá hefur Samkeppniseftirlitið sett fram tillögur um það hvernig ríkisfyrirtæki geti stuðlað að aukinni samkeppni og komið í veg fyrir samkeppnishömlur sem stafa af fákeppni eða einokun ríkisfyrirtækja (Samkeppniseftirlitið, 2021b).

Markmið þeirra tillaga sem settar hafa verið fram í þessari skýrslu er að draga úr alþjónustubyrði ríkissjóðs á sama tíma og allir landsmenn fái notið pósthjónustu á viðunandi verði, auka samkeppni og bregðast við skörun milli laga um pósthjónustu og laga um farþegaflutninga og farmflutninga á landi. Allar tillögur eru enn í vinnslu en vonir standa til að þær muni gefa góða raun.

Heimildaskrá

- Byggðastofnun. (2021). *Opinber grunnþjónusta*. Sótt 15. september 2021 af [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3026](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3026).
- Byggðastofnun. (12. nóvember, 2021). *Á-1/2021 – Gjaldskrá Íslandspóstis ohf. fyrir pakka innanlands innan alþjónustu*. Sótt 3. desember 2021 af <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2021/akvordun-a-1-2021.pdf>.
- Byggðastofnun. (24. nóvember, 2021). Samráðsskjal vegna skilgreiningar virkra og óvirkra markaðssvæða á sviði pósthjónustu með hliðsjón af samkeppni. Sótt 3. desember 2021 af https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Samradsskjal_nov_2021/samradsskjal-vegna-skilgreiningar-virkra-og-ovirkra-markadssaeda-a-svidi-postthjonustu-med-hlidsjon-af-samkeppni.pdf.
- Calzada, J., Jaag, C. & Trinkner, U. (2009). *Universal service auctions in liberalized postal Markets* (Swiss Economics Working paper 0014). Sótt 17. nóvember 2021 af https://www.researchgate.net/publication/50344929_Universal_Service_Auctions_in_Liberalized_Postal_Markets.
- Copenhagen Economics. (2019). *Postal services in the EU*. Sótt 16. nóvember 2021 af <https://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/postal-services-in-the-eu>.
- Copenhagen Economics. (2018a). *Report on USO net costs in Iceland*. Sótt 14. ágúst 2021 af <https://posturinn.is/media/c3anprxn/skyrsla-ce.pdf?mode=pad&rnd=132260040890230000>.
- Copenhagen Economics. (2018b). *Main developments in the postal sector (2013-2016)*. Sótt 16. nóvember 2021 af <https://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/main-developments-in-the-postal-sector-2013-2016>.
- Dropp. (e.d.) *Dropp – alltaf í leiðinni*. Sótt 5. september 2021 af <https://www.dropp.is>.
- European Commission. (2021). *Report from the commission to the European Parliament and the council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and 2008/6/EC)*.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (2017). *Kostnaður vegna alþjónustu í pósthjónungum. Skýrsla nr. C17:04*. Sótt 14. ágúst 2021 af <https://ioes.hi.is/sites/default/files/2021-05/Kostnadir-vegna-althjonustu-i-postflutningum.pdf>.
- Hagstofa Íslands. (2021). Flokkun þéttbýlisstaða eftir stærð 2001-2021. Sótt 25. september 2021 af: https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar__mannfjoldi__2_byggdir__Byggdakjarnar/MAN030103.px/table/tableViewLayout1/?rxid=3578b7f9-cdcf-4b78-bae9-a52dfe9d656
- International Post Corporation. (2020). *Global Postal Industry Report 2020 – A Global Review of Industry Performance and Trends*.
- Íslandspóstur. (e.d.). *Afgreiðslutímar og staðsetning - póstbox*. Sótt 3. september 2021 af <https://posturinn.is/einstaklingar/posthus/afgreidslutimar-og-stadsetning/>.

- Íslandspóstur. (2018). Ársskýrsla 2018. Sótt 27. ágúst 2021 af <https://posturinn.is/posturinn/starfsemi/upplýsingar-um-rekstur-og-utgefid-efni/>.
- Íslandspóstur. (2019). Ársskýrsla 2019. Sótt 27. ágúst 2021 af <https://posturinn.is/posturinn/starfsemi/upplýsingar-um-rekstur-og-utgefid-efni/>.
- Íslandspóstur. (2020a). Ársskýrsla 2020. Sótt 27. ágúst 2021 af <https://posturinn.is/posturinn/starfsemi/upplýsingar-um-rekstur-og-utgefid-efni/>.
- Íslandspóstur. (2020b). *Sendingargjald frá útlöndum*. Sótt 16. september 2021 af <https://posturinn.is/frettir/almennar-frettir/2020/sendingargjald-fra-utlondum/>.
- Jaag, C. og Trinkner, U. (2009). Tendering universal service obligations in liberalized network industries. *Competition and Regulation in Network Industries*, 10(4).
- Maskína. (2012). *Innanríkisráðuneytið – Viðhorf til pósthjónustu*. Sótt 3. september 2021 af https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2013/2012-05-09_IRR_postmal_Maskinuskysrsla.pdf.
- Mirabel, F., Poudou, J. C., & Roland, M. (2009). Universal service obligations: The role of subsidization schemes. *Information Economics and Policy*, 21, 1-9.
- Ofcom. (2021). Review of postal regulation – call for inputs. Sótt 8. Desember 2021 af https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0024/215664/call-for-inputs-review-of-postal-regulation.pdf
- Posten. (e.d.). New prices from 1st January 2022. Sótt 12. desember 2021 af <https://www.posten.no/en/new-prices-from-010122#send-domestically>.
- Posti. (e.d.). Instructions for sending parcels. Sótt 12. desember 2021 af <https://www.posti.fi/en/private/parcels-and-tracking/send-parcel/instructions-for-sending>.
- Postnord. (e.d.). Postage rates for domestic parcel. Sótt 12. desember 2021 af <https://www.postnord.se/en/sending/prices-and-terms/postage-rates/postage-rates-for-domestic-parcel>.
- Póst- og fjarskiptastofnun. (e.d.) *Virk markaðssvæði*. Sótt 5. september 2021 af <https://pfs.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=582bc3abd48e48f681e81034fc479847>.
- Póst- og fjarskiptastofnun. (2021). *Umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar um frumvarp til laga um pósthjónustu og Byggðastofnun (flutningur póstmála, 534. mál*. Sótt 4. september 2021 af <https://umsagnir.gogn.in/thing/151/thingmal/534/umsagnir/2137#pdf>
- Samkeppniseftirlitið. (2021a) Sátt vegna rannsóknar Samkeppniseftirlitsins á brotum Eimskips gegn 10. og 19. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins. Sótt 21. september 2021 af https://www.samkeppni.is/media/almennar-myndir/Satt-Eimskip_16.6.2021.pdf.
- Samkeppniseftirlitið. (2021b) *Umsögn Samkeppniseftirlitsins um almenna eigendastefnu ríkisins – drög að stefnu frá apríl 2021*. Sótt 7. janúar 2022 af <https://www.samkeppni.is/media/umsagnir-2020/Umsogn-11-2021.pdf>.
- Sorana, V. (2000). Auctions for Universal Service Subsidies. *Journal of Regulatory Economics*, 18(1).
- Wellenius, B. (2002). Closing the gap in access to rural communications - Chile 1995-2002. Umræðuskjal Alþjóðabankans. Alþjóðabankinn.
- Whitford, A.B. (2007). Designing markets: Why competitive bidding and auctions in government often fail to deliver. *The Policy Studies Journal*, 35(1).

Wu, I.S. (2014). Maximum impact for minimum subsidy: Reverse auctions for universal access in Chile and India. *Info*, 16(5): 46-58.

Ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar

Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 13/2020.

Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 1/2021.

Laga- og regluverk

Lög nr. 98/2019 um pósthjónustu.

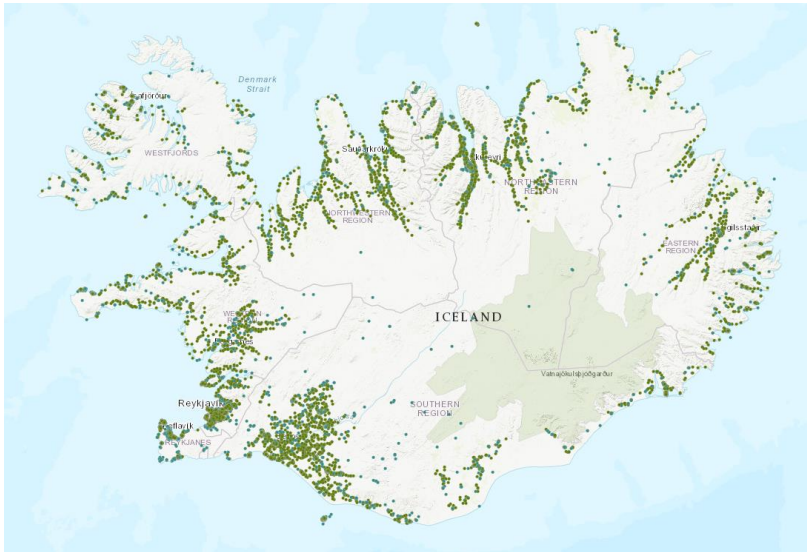
Lög nr. 28/2017 um farþegaflutninga og farmflutninga á landi.

Lög nr. 160/2011 um svæðisbundna flutningsjöfnun.

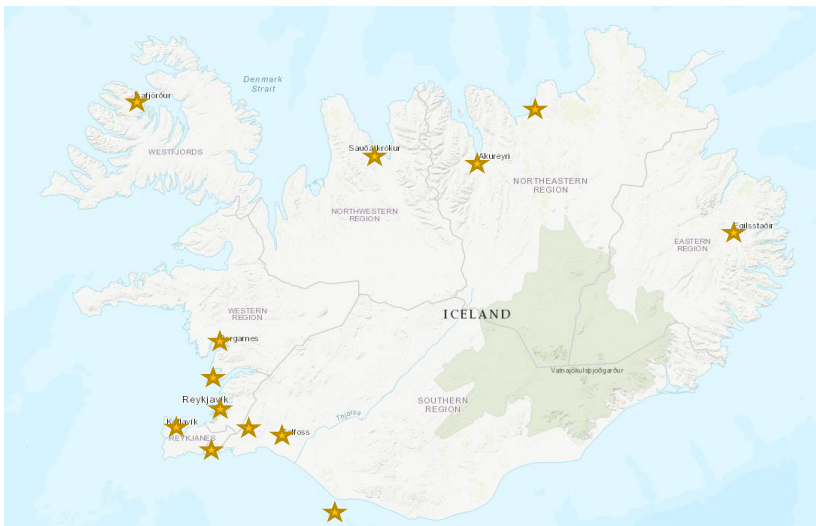
Lög nr. 120/2016 um opinber innkaup.

Reglugerð nr. 400/2020 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu.

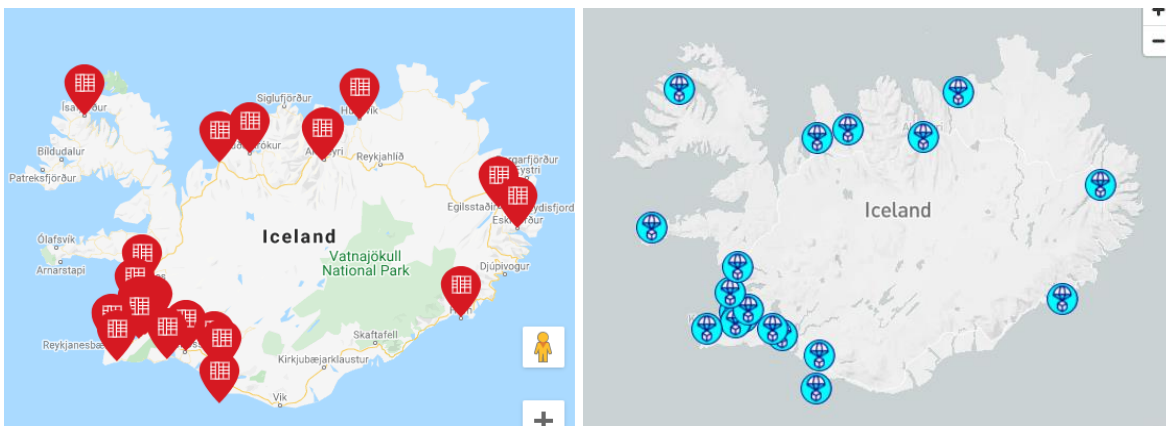
Viðauki 1 – Landssvæði



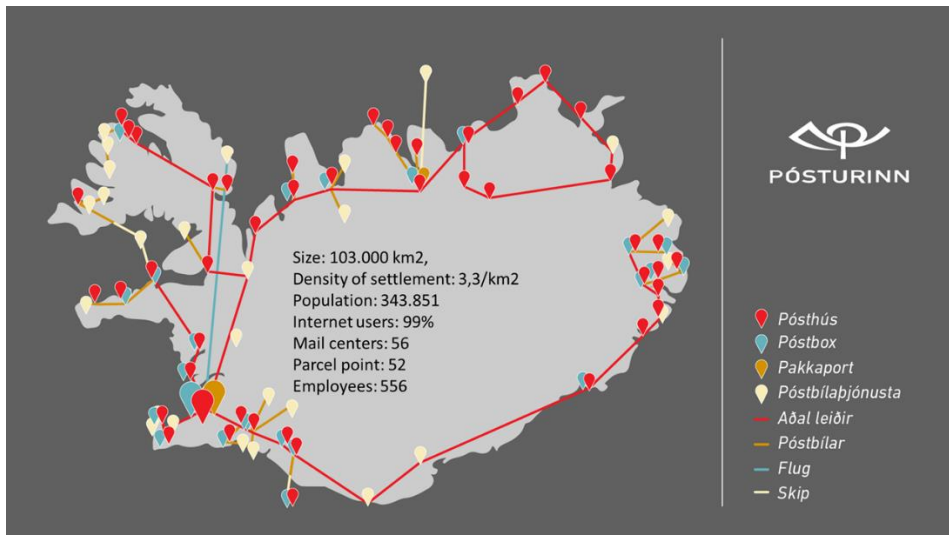
Mynd 1: Lögheimili og vinnustaðir
Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun (e.d.).



Mynd 2: Virk svæði
Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun, ákvörðun 13/2020 og eigin framsetning.

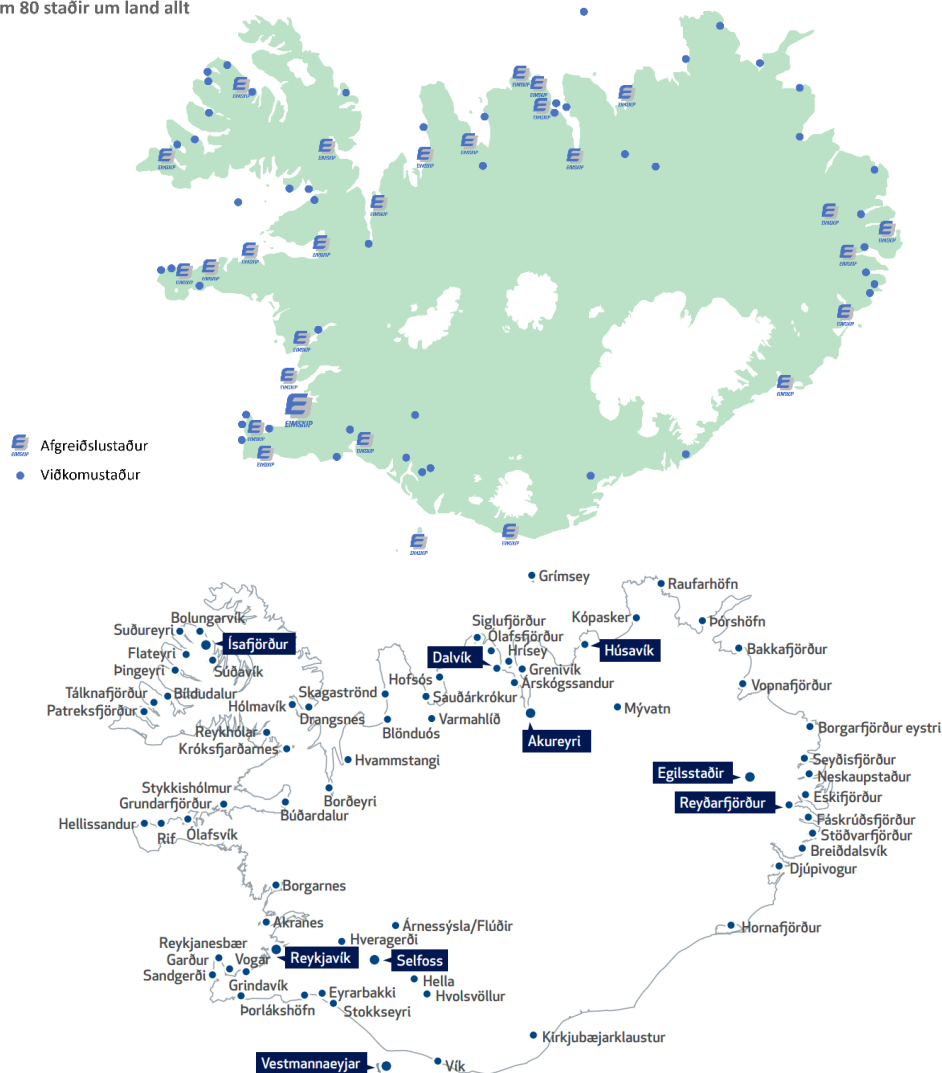


Mynd 3: Póstbox Íslandspósts og póstbox Dropp.
Heimild: Íslandspóstur (e.d.) og Dropp (e.d.)



STÆRSTA DREIFINETIÐ

Um 80 staðir um land allt



Mynd 4: Dreifinet Íslandspósts, Eimskipa og Samskipa í þeirri röð.

Heimild: Tölvupóstur frá Þórhildi Ólöfu Helgadóttur, 9. september 2021; tölvupóstur frá Þuríði Tryggvadóttur, 16. september 2021; tölvupóstur frá Gísla Arnarsyni, 21. september 2021.

Póstþjónusta á Íslandi – framtíðarhugleiðingar og tillaga

Björgvin Víkingsson, Sara Lind Guðbergsdóttir

Bakgrunnur

Ísólfur Gylfi Pálmason og Anna Guðrún Ragnarsdóttir fara fyrir starfshópi á vegum Samgönguráðuneytisins að tilstuðlan Alþingis sem fjallar um pósthjónustu á Íslandi og höfðu samband við Ríkiskaup í september 2021 til að ræða möguleika á útboði vegna þjónustunnar. Eftirfarandi glærur gefa til kynna þær hugmyndir sem Ríkiskaup hefur til að aðstoða við verkefnið.

Grunnforsendur:

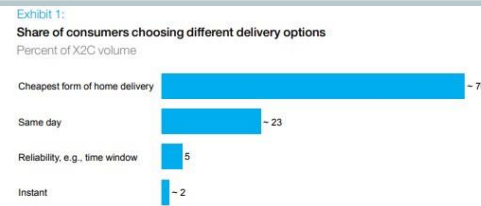
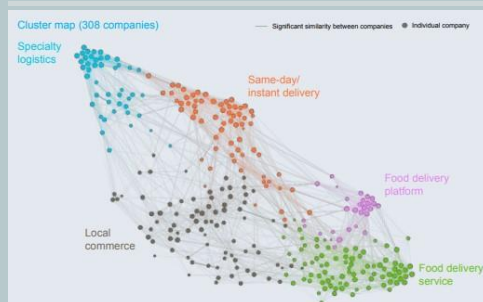
- Breyttar þarfir á markaðnum
- Aukin samkeppni í dreifingu
- Mikil þróun framundan í “last mile transportation”
- Möguleiki á uppskiptu viðskiptamódeli (skv. ÍGP og AGR)
- Hljómgrunnur fyrir að skoða nýtt viðskiptamódel, lög og stefnu
- Tækifæri á að lækka kostnað og aðlaga kerfi að þörfum markaðs

Markmið

1. Lækka kostnað við pósthjónustu
2. Samstillast kröfum frá viðskiptavinum
3. Nýta markað til að móta stefnu og byggja upp viðskiptamódel
4. Nýta nýjustu tækni/aðferðafræði við pósthjónustu



Breytt markaðslandslag



Ekki bara pósthjónusta sem dreifir

- Flutninga fyrirtæki
- Pakka dreifingar aðilar (sama dag)
- Vef-verlanir sem milliliðir
- Matsöluaðilar
- Einyrkjar

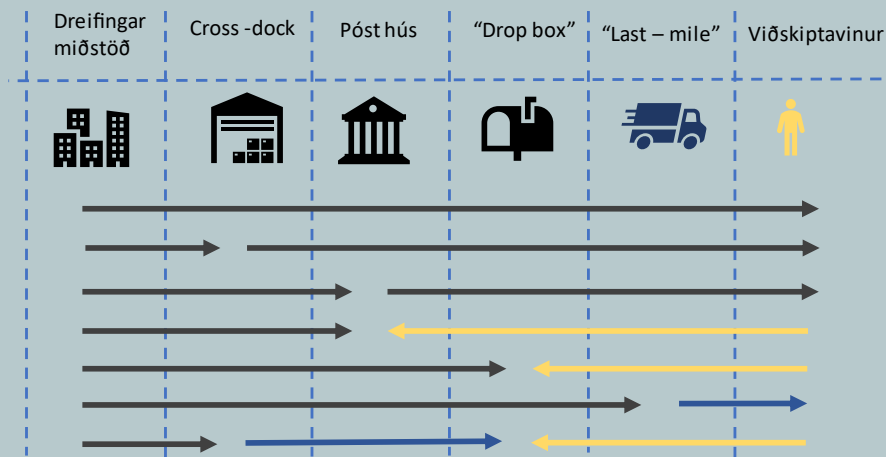


Ef viðskiptavinir á Íslandi svara eins og að ofan þá myndast ný tækifæri:

- Dreifingaraðferðir (ekki bara heim að dyrum)
- Samnýting á dreifihjónustuaðilum
- Hægt að búa til "Price based" stefnu

Gögn McKinsey Parcel delivery The future of last m

Dreifingarlandslag



Mikilvægt að hanna viðskiptamódel sem styður markmið verkefnisins. Á þessari glæru sýnum við fjölmarga möguleika á hvernig dreifingarmódelið getur verið sett upp ef við opnum fyrir skipt viðskiptamódel

RÍKISKAUP

Útboðs aðferðafræði



RÍKISKAUP

Tillaga Ríkiskaupa

1. Starfshópur klárar þarfagreiningu
2. Starfshópur athugar hvort möguleiki sé á breytingu á lögum (ef á við eftir þarfagreiningu)
3. Ríkiskaup og Starfshópur kalla saman markaðinn og kanna stöðuna hjá áhugasömum aðilum
4. Ríkiskaup og Starfshópur fara í hönnunarsamkeppni með markaðnum
5. Ríkiskaup og Starfshópur bjóða út lausn/lausnir eftir hönnunarsamkeppni



Viðauki 3 – Ábendingar

Fulltrúi Samtaka verslunar og þjónustu vill koma eftirfarandi á framfæri:

„Að mati SVP er rétt að halda til haga að í ýmsu tilliti reyndist fulltrúa samtakanna í starfshópnum örðugt að tryggja að umfjöllun starfshópsins tæki nægilegt tillit til áherslna og hagsmuna póstrekenda, fyrirtækja í vöruflutningastarfsemi o.fl. SVP eru hagsmunasamtök á sviði verslunar og þjónustu og starfsmenn samtakanna eru skráðir hagsmunaverðir skv. 4. gr. laga nr. 64/2020. Alla jafna eru fulltrúar hagsmunasamtaka í starfshópum á vettvangi stjórnvalda í ríkum mæli í hlutverk milliliðar sem að bera hugmyndir og drög að tillögum eða umfjöllun undir aðildarfyrirtæki þar sem sérþekkingu á viðeigandi starfsemi er að finna. Drög að áfangaskýrslu hópsins bárust meðlimum hans hinn 23. september 2021 með fresti til að koma að athugasemdum til og með 24. september. Hinn 20. desember 2021 bárust meðlimum starfshópsins drög að lokaskýrslu starfshópsins ásamt þeim skilaboðum að efni hennar væri háð trúnaði. Í samskiptum við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið kom glögglega fram að það teldi ótilhlýðilegt að skýrsludrögin rötuðu fyrir sjónir aðildarfyrirtækja samtakanna. Í þessu ljósi er e.t.v. hættu á að efni skýrslu starfshópsins sé háð annmörkum sem vinna hefði mátt bug á. Í því ljósi lagði fulltrúi SVP í starfshópnum til að þeim skilaboðum yrði komið á framfæri við ráðherra að eðlilegt væri að skýrsla starfshópsins yrði birt á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is.“

Fulltrúar landshlutasamtaka vilja koma eftirfarandi á framfæri:

„Verkefni starfshópsins er mjög miðað að sparnaði ríkisins vegna alþjónustu, eins og fram kemur í skipunarbréfi. Landshlutasamtökin leggja áherslu á að það ekki er hægt að horfa eingöngu á kostnað ríkisins í þessu sambandi. Horfa verður sérstaklega til aðstæðna í hinum dreifðu byggðum landsins og áhrifa af breytilegri gjaldskrá. Breytileg gjaldskrá, þ.e. ekki samræmd yfir landið, leiðir til verulegrar skerðingar á samkeppnistöðu fyrirtækja á landsbyggðunum sem búa við mun hærri flutningskostnað á vöru sem þau selja og það sama á við um aðföng. Það vinnur beinlínis gegn markmiðum ríkisins um að jafna stöðu aðila á landsbyggðunum og að styðja við jákvæða byggðapróun. Á sama hátt snertir það einstaklinga á landsbyggðunum og almenning.“

Fulltrúar landshlutasamtaka gera athugasemd við það að ekki sé gefinn tími til að bera skýrsluna undir þá hagaðila sem við erum í forsvari fyrir og fá fram þeirra sjónarmið áður en hún er kynnt sem lokaskýrsla.“

Fulltrúi Bygðastofnunar vill koma eftirfarandi á framfæri:

„Undirritaður telur að við samningu skýrslu um alþjónustu í póstdreifingu hafi svo mikil áhersla verið á að greina tækifæri til að lækka kostnað ríkissjóðs af pósthjónustu, það er svonefndan alþjónustukostnað, að öðrum þáttum hafi verið gefinn minni gaumur en eðlilegt er. Þannig séu hagsmunir einstaklinga og fyrirtækja í landsbyggðunum fyrir borð bornir.“

Minnt er á að meginmarkmið byggðaáætlunar 2018 – 2024 eru að jafna aðgengi að þjónustu, jafna tækifæri til atvinnu og stuðla að sjálfbærri þróun byggða um allt land. Tekið er fram að aðgengi landsmanna að grunnþjónustu verði jafnað og orkukostnaður heimila verði jafnaður. Þá er unnið að stefnu um opinbera þjónustu með það að markmiði að íbúar landsins, óháð búsetu, njóti sama aðgengis að grunnþjónustu.

Það skýtur því skökku við að verið sé að taka upp misháa gjaldskrá fyrir pósthjónustu sem er óumdeilanlega hluti almannaþjónustu, án þess að hugað sé að mótvægisáðgerðum til að mæta viðbótarkostnaði íbúa og fyrirtækja á landsbyggðunum.

Eins og fram kemur á síðu 22 í skýrslunni kjósa mörg ríki að sama gjaldskrá gildi um allt land þannig að sama verð er fyrir dreifingu á bréfum og pökkum óháð vegalengd dreifingar. Þetta á við um þau ríki sem við kjósum að bera okkur saman við svo sem Noreg, Svíþjóð, Írland og Bretland. Hvernig þessi ríki standa undir þeim kostnaði sem af sömu gjaldskrá hlýst hefur ekki verið skoðað. Ég tel rétt að það verði gert.

Mér er það ljóst að með breytingu á lögum nr. 76/2021 var ákvæði um sömu gjaldskrá um allt land tekið út. Ég trúir því hins vegar að vilji alþingismanna hafi staðið til þess að mæta þeirri gjaldskrárhækkun sem af þessu hlaut að leiða með því að skoðað yrði gaumgæfilega hvernig beita megi flutningsjöfnun til að greiða niður að fullu viðbótarkostnaðinn. Er enda sérstaklega bent á mögulega flutningsjöfnun í öðrum tölulíð markmiða starfshópsins.

Setja þarf af stað vinnu til að skoða gaumgæfilega hvernig hægt er að útfæra slíka flutningsjöfnun.

Snorri Björn Sigurðsson.“