

Alþingi

Erindi nr. Þ 120 / 1365

komudagur 11 / 4 1996

Internet á Íslandi hf.  
Tæknigarði  
Dunhaga 5  
107 Reykjavík

Samgöngunefnd Alþingis  
Nefndadeild Alþingis  
Þórshamri v/Templarasund  
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. apríl 1996

Fáeinar athugasemdir vegna frumvarps til laga um stofnun hlutafélags um rekstur Póst- og símamálastofnunar, sem lagt hefur verið fyrir Alþingi á 120. löggjafarþingi 1995-96. Athugasemdirnar lúta að stjórnarsýsluhlutverki samgönguráðherra og ójafnri samkeppnisaðstöðu annarra gagnvart hinu fyrirhugaða hlutafélagi.

Forsendur þess að breyta Póst- og símamálastofnun í hlutafélag koma fram í upphafi athugasemda við lagafrumvarpið. Þar segir meðal annars: "Hvort tveggja, tækniþróunin og aukið frjálsræði ásamt greiðari aðgangi að fjarskiptarekstri milli landa, hefur aukið verulega samkeppni milli stofnana og fyrirtækja sem veita fjarskipta- og pósthjónustu, bæði innan viðkomandi landa og í alþjóðaviðskiptum.

Fyrirsjáanlegt er að þessi þróun heldur áfram og samkeppni mun vaxa hratt, ekki síst vegna tækninýjunga sem sífellt líta dagsins ljós í fjarskiptaheiminum.

Á því er enginn vafi að þessi þróun hefur þegar leitt til og á eftir að hafa víðtæk áhrif á alla upplýsingamiðlun á sviði vísinda og tækni."

Á grundvelli þessara forsendna og aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu er lagt til í frumvarpinu, að gera Póst- og símamálastofnun (P&S) að hlutafélagi svo félagið verði betur í stakk búið að takast á við aðra aðila í samkeppni, bæði innan lands og utan. Ekki eru gerðar athugasemdir við forsendurnar, né það markmið að breyta stofnuninni í hlutafélag, en nauðsynlegt er að gera nokkrar athugasemdir við það hlutafélagsform sem lagt er til. Formbreytingin sem til er lögð gerir P&S vafalaust mun færara um að keppa við innlend og erlend fyrirtæki. En ef einungis er litið til samkeppni við innlend fyrirtæki, þá gerir hlutafélagsformið sem til er lagt í frumvarpinu það hins vegar að verkum, að öðrum fyrirtækjum sem starfa á fjarskiptasviði verður ekki tryggt jafnræði á við hið nýja félag, hvorki með hliðsjón af stjórnarsýsluhlutverki eigandans (ríkisins), né með hliðsjón af samsetningu félagsins. Ónauðsynlegri tortryggni er boðið heim. Varla er það markmið með frumvarpinu að skerða jafnræði fyrirtækja á sama sviði til heilbrigðrar samkeppni?

Lítum á þetta nánar:

1. Samkvæmt 1., 4. og 6. gr. frumvarpsins kemur samgönguráðherra fram í senn sem eigandi og stjórnvald. Samkvæmt 9. gr. veitir samgönguráðherra hlutafélaginu rekstrarleyfi á tilteknum sviðum sem af verkefnum félagsins leiðir, samkvæmt lögum og öðrum stjórnvaldsfyrirmælum. Við útgáfu rekstrarleyfa getur ráðherra bundið þau þeim skilyrðum sem nauðsynleg eru til að tryggja hagsmuni viðskiptavina félagsins.

Athugasemd: Sama stjórnvald á og stjórnar hlutafélagi sem það veitir rekstrarleyfi. Með öðrum orðum er stjórnvaldið að veita sjálfu sér rekstrarleyfi. Það semur við sjálft sig og hefur eftirlit með sjálfu sér. Þetta samrýmist varla góðum stjórnháttum og vekur spurningu um samræmi við 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

2. Samkvæmt 10. gr. frumvarpsins setur stjórn hlutafélagsins gjaldskrá sem samgönguráðherra staðfestir að hluta.

Athugasemd: Sama stjórnvald setur gjaldskrá og staðfestir hana. Þetta samrýmist varla góðum stjórnháttum og vekur spurningu um samræmi við 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Jafnframt verður 11. gr. sömu laga erfið í framkvæmd.

3. Samkvæmt 11. gr. frumvarpsins skal hlutafélagið halda fjárreiðum deilda í einkaréttarþjónustu aðskildum frá öðrum rekstri í þeim tilvikum, þar sem það selur búnað og þjónustu í samkeppni við aðra á frjálsum markaði. Félaginu er óheimilt að nota fé frá rekstri, sem grundvallast á rekstrarleyfi, til þess að lækka verð á búnaði eða þjónustu sem seld er í samkeppni. Samgönguráðuneytið skal fylgjast með því að einkaréttarrekstur sé nægilega aðgreindur frá samkeppnisrekstri félagsins.

Athugasemd: Þetta er í sjálfu sér eðlileg og nauðsynleg krafa, en hún gerir stjórnvaldinu, stjórnendum hlutafélagsins og starfsmönnum, býsna erfitt fyrir um framkvæmdina og elur um leið á tortryggni þeirra aðila sem eru í samkeppni við félagið á frjálsum markaði. Ástæðan er einföld: Eigandi félagsins, sem

stjórnar því og veitir því rekstrarleyfi, skal tryggja að fé frá rekstri, sem grundvallast á rekstrarleyfi, verði ekki notað til þess að lækka verð á búnaði eða þjónustu sem seld eru í samkeppni. Sami eigandi, sem stjórnar því og veitir því rekstrarleyfi, skal hafa eftirlit með því að einkaréttarrekstur þess sé nægilega aðgreindur frá samkeppnisrekstri.

Ekkert af þessu samrýmist góðum stjórnháttum. Sama stjórnvald, samgönguráðherra, leikur mörg ósamrýmanleg hlutverk í senn; hlutverk sem ekki er unnt að leika samtímis samkvæmt góðum stjórnháttum og viðskiptavenjum. Stjórnvaldið á félagið, gætir hagsmuna þess í heild, hagsmuna einstakra deilda gagnvart öðrum deildum og gagnvart aðilum á frjálsum markaði. Samtímis er því ætlað að gæta hagsmuna samkeppnisaðila á frjálsum markaði gagnvart eigin félagi. Auk þess að veita eigin félagi rekstrarleyfi veitir stjórnvaldið aðilum sem eru í samkeppni við félagið eða einstakar deildir þess rekstrarleyfi. Þetta gengur varla upp í frjálstri samkeppni og vekur spurningu um samræmi við 3. gr. stjórnáráðslulaga nr. 37/1993 og 11. gr. sömu laga, svo dæmi sé tekið.

Varla er um það deilt að nauðsynlegt er, út frá sjónarmiðum frjálstrar samkeppni, að tryggja svo ótvírætt sé að allir samkeppnisaðilar sæti sömu skilyrðum við rásmarkið. Þetta er grundvallaratriði sem alls ekki er tryggt í 11. gr. Deildir innan sama hlutafélags verða aldrei svo aðskildar að ekki verði samráð og samvinna þeirra í millum, enda annað óeðlilegt innan sama hlutafélags. Til að tryggja, að samkeppnisaðilar sæti sömu grundvallarskilyrðum í samkeppni, verður að gera hverja deild sem selur búnað og þjónustu í samkeppni við aðra á frjálsum markaði, að óskyldum aðila, sérstöku hlutafélagi með sjálfstæðri stjórn. Jafnframt verður að aðskilja aðila sem veitir rekstrarleyfi, frá þeim aðilum sem fá slík leyfi og fara með þau. Það liggur í hlutarins eðli.

Þess má geta að nú þegar er veruleg samkeppni um að veita þjónustu á þeim sviðum fjarskipta sem ekki heyra undir einkaleyfi P&S. Slík samkeppni hefur reynst happadrjúg fyrir neytendur. Í því samhengi má nefna ýmsa þjónustu tengda notkun Internets. Hlutafélagið Internet á Íslandi (INTÍS), sem samtökin SURÍS (Samtök um upplýsinganet rannsóknaraðila á Íslandi) stofnuðu í maí 1995, en þar eru saman mennta- og rannsóknastofnanir í eigu ríkisins og fyrirtæki í einkaeign, hefur frá upphafi þjónað þeim notendum (fyrirtækjum og stofnunum) sem nýta vilja Internetið með því að selja þeim aðgang að Internetsambandi til útlanda og þjónustu því samfara í samvinnu við NÖRDUnet AS á Norðurlöndum. Aðgang að grunnsambandinu (línunni til útlanda) hefur INTÍS keypt af P&S á Íslandi og Telia í Svíþjóð og selt síðan fyrirtækjum og stofnunum sem veita viðskiptavinum sínum margvíslega Internetþjónustu. P&S hefur ekki boðið Internetsamband hingað til, en hyggst bjóða svipaða þjónustu og INTÍS í náinni framtíð, sbr. Stjórnartíðindi B22 Nr. 163-184. Samkeppni á þessu tiltekna sviði fjarskipta sem öðrum er vissulega eðlileg. En spyrja verður hvort eðlilegt geti talist, að sá aðili (P&S) sem einn annast heildsölu á grunnsambandinu til útlanda (og reyndar einnig innanlands), sé einnig með heildsölu á Internetsambandi og jafnvel með smásölu á Internetsambandi til einstakra notenda? P&S væri þá að keppa við eigin viðskiptavini á öllum stigum viðskiptanna. Varla telst eðlilegt að fyrirtæki sem rekur grunnsamband frá Íslandi til útlanda, selji jafnframt þjónustu í samkeppni við þá sem kaupa aðgang að grunnsambandinu og selja þjónustu sem verðleggja verður á grunni kostnaðar við þetta sama grunnsamband. Naumast er unnt að komast hjá hagsmunaaðrekstri sé hvort tveggja á hendi sama aðila.

Internetþjónusta hentar mjög vel litlum sérhæfðum smáfyrirtækjum, sem þegar eru til staðar víðs vegar um land og veita viðskiptavinum sérhæfða þjónustu. Að því gefnu að allir lúti sömu leikreglum er nokkuð sýnt að smáfyrirtæki af þessu tagi munu leika mikilvægt hlutverk í Internet-væðingu og -þjónustu í framtíðinni. Ástæðulaust er að ætla annað en að íslensk fyrirtæki séu tæknilega vel í stakk búin til að veita erlendum fyrirtækjum samkeppni, enda mörg hver á heimsvísu hvað þekkingu áhrærir. Hins vegar hefur skort á aðgang að fjarskiptum til útlanda á sambærilegu verði og gerist erlendis. Þannig má segja að helsti vandi fjarskiptaveitenda í dag sé kostnaður við rekstur fjarskipta til útlanda. Hann er nokkuð hár í samanburði við kostnað sem greiða þarf fyrir hliðstæðan rekstur í nágrannalöndum.

Sé markmið stjórnvalda að stuðla að samkeppni á fjarskiptasviði, má vísast ætla að heilbrigð samkeppni á jafnræðisgrunni á milli P&S og íslenskra fyrirtækja komi til með að skila betri árangri, en að stofna eitt stórt ríkisrekið hlutafélag sem umfaðmar allan markaðinn. Ef hafa þarf áhyggjur af hugsanlegri samkeppni erlendis frá er væntanlega heilladrýgra að hlúa að íslenskum fyrirtækjum almennt til að gera þau betur í stakk búin að mæta þeirri samkeppni. Erfitt er hins vegar að koma auga á, að frumvarp sem miðar að því að koma gjaldskármálum, alhliða þjónustu og nánast allri fjarskiptastarfsemi á Íslandi á eina hendi, sé í anda stefnu núverandi ríkisstjórnar.

Virðingarfyllst,



Þórður Kristinsson  
form.stjórnar INTÍS