



Póst- og fjarskiptastofnun Málsmeðferð og stjórnsýsluhættir

Nóvember 2017

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð stofnun Alþingis sem starfar samkvæmt lögum nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Stofnunin sinnir endurskoðun og eftirliti með rekstri og fjármálum ríkisins og skal leiða í ljós frávik frá lögum og reglum á því sviði og gera tillögur að úrbótum, bættri stjórnslu, skýrari ábyrgð og betri nýtingu ríkisfjár.

Stjórnsýsluendurskoðun felur í sér mat á frammistöðu þeirra aðila sem stofnunin hefur eftirlit með. Einkum er horft til meðferðar og nýtingar almannafjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við stjórnsýsluúttektir fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI).

Efnisyfirlit

| | |
|--|----|
| Niðurstöður og ábendingar | 4 |
| Viðbrögð við ábendingum | 8 |
| 1 Inngangur | 11 |
| 2 Skipulag, hlutverk og rekstur | 12 |
| 2.1 Lög, skipulag og markmið | 12 |
| 2.2 Hlutverk og verkefni | 14 |
| 2.3 Rekstur og fjármál | 17 |
| 3 Markmið og árangur | 20 |
| 3.1 Árangursstjórnun | 20 |
| 3.2 Málshraði, ákvarðanir og kærur | 21 |
| 3.2.1 Afdrif ákvarðana | 24 |
| 3.2.2 Kærur til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála | 25 |
| 3.2.3 Athugasemdir úrskurðarnefndar | 26 |
| 3.2.4 Niðurstöður dómstóla | 27 |
| 4 Málsmeðferð og stjórnýsla | 28 |
| 4.1 Vandaðir stjórnýsluhættir | 28 |
| 4.2 Verklags- og málsmeðferðarreglur | 31 |
| 4.3 Viðhorf eftirlitsskyldra aðila | 32 |

Niðurstöður og ábendingar

Setja þarf skýrari málsmeðferðarreglur og bæta samskipti við eftirlitsskylda aðila

Ríkisendurskoðun hvetur Póst- og fjarskiptastofnun til að setja sér skýrari málsmeðferðar- og verklagsreglur til að tryggja sem best að málsmeðferð stofnunarinnar uppfylli kröfur vandaðra stjórnarsýsluhátta og sé hafin yfir vafa. Einnig þarf stofnunin að koma samskiptum sínum við eftirlitsskylda aðila í betra horf en verið hefur. Ríkisendurskoðun hvetur samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti í þessu sambandi til að nýta fagraráð á fjarskiptasviði sem vettvang uppbyggilegra skoðanaskipta en það ráð hefur verið óskipað síðan í febrúar 2016. Eins er mikilvægt að ráðuneytið ljúki sem fyrst gerð nýrrar fjarskiptaáætlunar og veiti stofnuninni bæði nauðsynlegan stuðning og aðhald í starfsemi sinni.

Póst- og fjarskiptastofnun er sjálfstæð stofnun sem heyrir undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti (áður innanríkisráðuneyti) og gegnir víðtæku stjórnarsýslu- og eftirlitshlutverki á póst- og fjarskiptamarkaði. Það hlutverk lýtur m.a. að gæðum, verði og útbreiðslu á þjónustu, samkeppni og markaðsráðandi stöðu fyrirtækja, tæknilegum útbúnaði og persónuverndar- og neytendasjónarmiðum. Stofnunin á í virkum samskiptum við fjarskiptafyrirtæki og póstrekendur og tekur iðulega íþyngjandi stjórnvaldsákvæðanir gagnvart þeim þar sem einhliða er kveðið á um rétt og/eða skyldu aðila. Stofnunin hefur sett sér verklagsreglur í formi verkferla vegna slíkra ákvæðana og eru þær hluti af rekstrarhandbók hennar. Hún hefur hins vegar hvorki sett sér leiðbeinandi málsmeðferðarreglur né skýr þjónustuviðmið um vinnslu stjórnvaldsákvæðana.

Setja þarf árangursviðmið vegna stjórnvaldsákvæðana

Með hliðsjón af árangursstjórnunarsamningi Póst- og fjarskiptastofnunar við innanríkisráðuneyti (nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti) hafa verið skilgreindir almennir árangursmælikvarðar fyrir stjórnarsýslu og þjónustu stofnunarinnar. Samkvæmt þeim skal Póst- og fjarskiptastofnun m.a. tryggja að málsmeðferð þeirra erinda sem berast stofnuninni ljúki innan tiltekinna marka. Í áætlunum stofnunarinnar er miðað við að úrvinnslu ljúki innan fjögurra mánaða í 90% tilvika og innan átta mánaða í 95% tilvika. Á síðustu þremur árum hefur stofnunin náð þessum markmiðum þegar litið er til allra erinda sem henni berast óháð eðli þeirra og umfangi. Að mati Ríkisendurskoðunar þurfa stofnunin og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti að skilgreina sér-tæka árangursmælikvarða vegna þeirra mála sem leiða til stjórnvaldsákvæðana. Þær eru að jafnaði 30–40 ár hvert. Árin 2013–16 var úrvinnslutími slíkra mála sem stofnunin hóf að eigin frumkvæði að meðaltali rúmt ár en tæplega fimm mánuðir þegar um ytri erindi var að ræða. Mikilvægt er að þau árangursviðmið sem tekin verða upp séu í senn raunsæ og metnaðarfull.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að lög um Póst- og fjarskiptastofnun heimila ráðherra að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þess eftirlits sem stofnunin sinnir. Slík reglugerð hefur aldrei verið sett og telur Ríkisendurskoðun brýnt að það verði gert til að tryggja að málsmeðferð stofnunarinnar sé bæði gagnsæ og samræmd. Að auki hvetur stofnunin ráðuneytið til að taka til athugunar, í samstarfi við Póst- og

fjarskiptastofnun, hvort marka þurfi eftirliti stofnunarinnar skýrari ramma, m.a. með hliðsjón af lögum og reglum um opinberar eftirlitsreglur.

Ríkisendurskoðun minnir á að fjarskiptaáætlun er meðal þeirra forsendna sem Póst- og fjarskiptastofnun ber að horfa til og byggja á við ákvarðanir sínar. Fjarskiptaáætlun er stefna stjórnvalda í fjarskiptamálum og skal ráðherra málaflokksins leggja hana fyrir Alþingi sem tillögu til þingsályktunar á fjögurra ára fresti. Slík áætlun var síðast lögð fram og samþykkt árið 2012. Mikilvægt er að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti stuðli að gerð nýrrar áætlunar.

[Leggja þarf fjarskiptaáætlun fyrir Alþingi](#)

Undanfarin ár hafa samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti (áður innanríkisráðuneyti) borist kvartanir vegna stjórnslu Póst- og fjarskiptastofnunar án þess að það hafi upplýst stofnunina um þær eða hvatt hana til að bregðast við þeim. Í viðtölum Ríkisendurskoðunar við fimm félög sem starfa á póst- og fjarskiptasviði var einnig fundið að því að ráðuneytið svaraði fyrirspurnum þeirra seint og illa. Í því sambandi komu fram áhyggjur um að ráðuneytið byggji ekki yfir nægilegri þekkingu á starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar til að svara fyrirspurnum eða taka afstöðu til kvartana sem vörð- uðu hana.

Þótt Póst- og fjarskiptastofnun sé sjálfstætt stjórnvald í þeim skilningi að ráðherra getur hvorki gefið henni fyrirsmæli um málsmeðferð né úrskurðað um stjórnvaldsákvarðanir hennar telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti sé í virkum samskiptum við hana, hafi almennt eftirlit með starfsemi hennar og veiti henni það aðhald sem lög heimila. Með hliðsjón af stjórnslulegri stöðu Póst- og fjarskiptastofnunar væri þó að mörgu leyti eðlilegt að hún hefði stjórn með fulla ábyrgð. Slíkt kallar á lagabreytingu.

[Aðhald og eftirlit ráðuneytis mikilvægt](#)

Það er ekki hlutverk Ríkisendurskoðunar að taka efnislega afstöðu til ákvarðana Póst- og fjarskiptastofnunar sem stjórnvalds og eftirlitsaðila. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála er lögum samkvæmt ætlað leysa með skjótum, vönduðum og óhlutdrægum hætti úr kærum sem henni berast vegna stjórnvaldsákvarðana stofnunarinnar. Af þeim úrskurðum verður ekki annað ráðið en að stofnunin vinni ákvarðanir sínar almennt vel og í samræmi við lög. Á árunum 2013–16 birti stofnunin alls 136 ákvarðanir. Þar af voru 25 ákvarðanir kærðar til nefndarinnar sem felldi fjórar þeirra (16%) úr gildi.

Samkvæmt þessu stóðust 97% allra stjórnvaldsákvarðana stofnunarinnar auk þess sem 84% kærðra ákvarðana voru staðfestar. Þetta er vel innan skilgreindra árangursviðmiða stofnunarinnar um að 90% allra ákvarðana hennar sé ekki hnekkt og a.m.k. 75% kærðra ákvarðana séu staðfestar. Í þeim fjórum tilvikum sem úrskurðarnefndin felldi ákvörðun stofnunarinnar úr gildi var vísað til þess að þær hefðu verið of stefnumótandi eða skort nógu skýra og ótvíærða lagastoð eða fullnægjandi rökstuðning.

[Árin 2013–16 voru 84% kærðra ákvarðana staðfestar](#)

Þrátt fyrir þessa niðurstöðu leiddi úttekt Ríkisendurskoðunar í ljós að a.m.k. hluti eftirlitsskyldra aðila ber takmarkað traust til Póst- og fjarskiptastofnunar og telur málsmeðferð hennar stundum ósamræmda og lausa í reipum og ákvarðanir óskýrar og illa rökstuddar. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að Póst- og fjarskiptastofnun bregðist við þessum aðfinnslum á viðunandi hátt í því skyni að efla traust á stofn-

[Gagnrýni og tor-
tryggni meðal hluta
eftirlitsskyldra aðila](#)

uninni. Í þessu sambandi er samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti einnig hvatt til að kanna hvort kveða þurfi skýrar á um málsmeðferð Póst- og fjarskiptastofnunar í lögum um stofnunina. Eins virðist tímabært að endurskoða reglur um hvernig eigi að meðhöndla þau mál sem eru á mörkum valdsviða stofnunarinnar og Samkeppniseftirlitsins og gaumgæfa úrvinnslu þeirra. Sú vinna stendur nú þegar yfir og hvetur Ríkisendurskoðun stofnanirnar til að ljúka því verkefni sem fyrst.

Almennt töldu þeir fimm eftirlitsskyldu aðilar sem Ríkisendurskoðun ræddi við að samskipti við tæknimenntaða starfsmenn Póst- og fjarskiptastofnunar væru góð og að þeir sinntu störfum sínum vel. Sérþekking þeirra mætti þó stundum vera betri. Hluti viðmælenda Ríkisendurskoðunar taldi á hinn bóginn að samskipti við forsvarsmenn stofnunarinnar væru erfið og á köflum ómálefnaleg. Einn þeirra leitaði til umboðsmanns Alþingis árið 2012 og gerði m.a. athugasemdir við orðalag og framsetningu Póst- og fjarskiptastofnunar í tiltekinni ákvörðun. Niðurstaða umboðsmanns var sú að stofnunin hefði ekki gætt vandaðra stjórnsýsluhátta í umfjöllun sinni um viðkomandi. Mikilvægt er að forsvarsmenn Póst- og fjarskiptastofnunar bregðist við slíkum aðfinnslum og nýti þær sem tækifæri til úrbóta.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur ítrekað vakið athygli innanríkisráðuneytis á því að fjárekla standi í vegi fyrir að nauðsynleg þekking sé eflid, t.d. með sí- og endurmenntun, aukinni sérhæfingu starfsmanna og þátttöku þeirra í námskeiðum og ráðstefnum erlendis. Þá nái stofnunin ekki að sinna lögbundnum verkefnum innan fjárheimilda, m.a. markaðs- og kostnaðargreiningum, og ekki sé til fé til að uppfæra og þróa málsmeðferðarreglur. Í þessu sambandi hefur stofnunin bent á að henni hafi ekki verið heimilað að nýta nema hluta markaðra tekna sinna. Ríkisendurskoðun minnir á að Póst- og fjarskiptastofnun ber ábyrgð á því að forgangsraða verkefnum innan árlegra fjárveitinga. Um leið hvetur stofnunin samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti til að taka skýra afstöðu til þess vanda sem stofnunin lýsir og meta í samráði við hana hvort frekari fjárveitinga sé þörf.

Ábendingar til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis

1. Ljúka þarf gerð nýrrar fjarskiptaáætlunar

Ríkisendurskoðun hvetur samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti til að ljúka sem fyrst gerð nýrrar fjarskiptaáætlunar. Slík áætlun var síðast lögð fram á Alþingi árið 2012. Samkvæmt lögum um fjarskipti skal ráðherra á fjögurra ára fresti leggja fram á Alþingi tillögu til ályktunar um fjarskiptaáætlun til 12 ára ásamt aðgerðaáætlun til fjögurra ára.

2. Veita þarf Póst- og fjarskiptastofnun nauðsynlegan stuðning og aðhald

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti er hvatt til að taka fjármál Póst- og fjarskiptastofnunar til rækilegrar skoðunar. Sömuleiðis er ráðuneytið hvatt til að nýta þann ramma sem felst í lögum um opinber fjármál til að skilgreina markmið fyrir starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar, m.a. hvað snýr að samskiptum við eftirlitsskylda aðila og þjónustu. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið í því sambandi til að endurskoða forsendur árangursmats stofnunarinnar. Loks þarf að kanna hvort setja þurfi inn í lög nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun skýrari og víðtækari ákvæði um málsmeðferðarreglur.

3. Efla þarf starfsemi fagráðs á sviði fjarskipta

Að mati Ríkisendurskoðunar verður að nýta fagráð á sviði fjarskipta til að stuðla að aukinni sátt um starfshætti, hlutverk og skilgreind markmið Póst- og fjarskiptastofnunar. Ráðuneytið er hvatt til að efla starfsemi ráðsins og beita sér fyrir því að sá vettvangur verði nýttur til að byggja upp traust í garð Póst- og fjarskiptastofnunar.

4. Setja þarf reglugerð um framkvæmd eftirlits Póst- og fjarskiptastofnunar

Ríkisendurskoðun telur brýnt að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti sjái til þess að sett verði í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd eftirlits Póst- og fjarskiptastofnunar eins og ráðherra er heimilað að gera, sbr. 10. mgr. 5. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Meta verður í samstarfi við Póst- og fjarskiptastofnun hvort setja þurfi skýrari reglur um eftirlit stofnunarinnar með hliðsjón af lögum nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur og reglugerð nr. 812/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera.

Ábendingar til Póst- og fjarskiptastofnunar

1. Setja þarf skýrar málsmeðferðarreglur

Ríkisendurskoðun hvetur Póst- og fjarskiptastofnun til að setja sér skýrar málsmeðferðarreglur, kynna þær fyrir hagsmunaaðilum og tryggja fylgni við þær. Setja þarf viðmið um málsmeðferðarfresti í öllum málum sem leitt geta til ákvörðunar, þar með töldum frumkvæðismálum og málum vegna kvartana neytenda.

2. Bæta þarf samskipti og efla traust í garð stofnunarinnar

Ríkisendurskoðun telur brýnt að Póst- og fjarskiptastofnun bregðist með markvissum úrbótum við þeirri tortryggni sem gætir hjá eftirlitsskyldum aðilum í garð stofnunarinnar. Bæta verður samskipti stofnunarinnar við þá aðila sem ákvarðanir hennar beinast að og gæta vandaðra stjórnarsýsluhátta.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis

1. Ljúka þarf gerð nýrrar fjarskiptaáætlunar

„Ráðuneytið mun leggja fram á Alþingi árið 2018 þingsályktun um fjarskipti. Rétt er að hafa í huga að stefnuskjal fjarskiptaáætlunar (FSÁ) fyrir árin 2011–2022 er í gildi. Enn er unnið kerfisbundið og markvisst að framgangi helstu markmiða sem þar er að finna t.d. varðandi útbreiðslu og gæði þráðbundinna stofn- og aðgangskerfa auk farneta á landsvísu. Áhersla á þessi markmið endurspeglast jafnframt í ríkisfjármálaáætlun og fjárlagafrumvörpum. Þessi markmið eru ennfremur leiðarljós fjarskiptasjóðs og landsátaksins *Ísland ljóstengt* sem ráðgert er að ljúka fyrir árslok 2020 og er það innan gildistíma FSÁ 2011–2022. Markmið í verkefninu *Ísland ljóstengt* hafa verið tilgreind í síðustu tveimur stjórnarsáttmálum.

Því fær ráðuneytið ekki séð að uppfærsla FSÁ síðustu misserin hefði skipt sköpum varðandi gæði stjórnsýslu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS), fjárheimildir og útgjalda-ramma. Ráðuneytið telur að forsendur hafi nýverið skapast til að ráðast í mótun nýrrar stefnu í fjarskiptum. Vinnan er hafin og mun taka mið af nýjum verkferlum á grundvelli nýrra laga um opinber fjármál (LOF).“

2. Veita þarf Póst- og fjarskiptastofnun nauðsynlegan stuðning og aðhald

„Fjármál PFS eru og verða reglulega til skoðunar hjá ráðuneytinu. Eins og fram kemur í gögnum, sem ráðuneytið hefur sent Ríkisendurskoðun, heldur ráðuneytið tugi funda á hverju ári með PFS auk símtala og tíðra tölvupóstsamskipta þar sem ráðuneytið veitir bæði stuðning og aðhald. Ráðuneytið hefur beitt sér um árabíl gagnvart fjármála- og efnahagsráðuneytinu fyrir því að stofnunin fái heimild til ráðstöfunar á bundnu eigin fé. Ráðuneytinu er að fullu kunnugt um þær takmarkanir á starfsemi stofnunarinnar sem þessar skerðingar á útgjaldaheimildum hennar hafa í för með sér.

Eðlilegt er að lögbundnum gjöldum, sem aðilar á fjarskipta- og póstmarkaði greiða til starfsemi stofnunarinnar, sé varið til starfsemi hennar, enda er ríkinu beinlínis óheimilt að ráðstafa þeim með öðrum hætti samkvæmt regluverki Evrópusambandsins á sviði fjarskipta sem innlend löggjöf byggir á.

Lögum um nr. 69/2003 um PFS og lög á sviði pósts og fjarskipta eins og þau eru nú, er ætlað að tryggja að stofnunin geti sinnt nauðsynlegu eftirliti á póst- og fjarskiptamarkaði og að umfang eftirlits taki mið af stærð þessara markaða hverju sinni. Ný lög um opinber fjármál endurspeglar ekki þessi sjónarmið. Mikilvægt er að Alþingi sjái til þess að lög um opinber fjármál séu í samræmi við sérlög og tryggt verði að PFS fái notið markaðra tekna líkt og aðrar sambærilegar eftirlitsstofnanir í Evrópu.

Rammi í lögum um opinber fjármál verður nýttur eins og við á til að skilgreina markmið fyrir starfsemi stofnunarinnar, m.a. hvað snýr að samskiptum við eftirlits-

skylda aðila og þjónustu. Forsendur árangursmats PFS, þ.m.t. árangursstjórnunar-samningur, verða endurskoðaðar og kannað verður hvort setja þurfi inn í lög nr. 69/2003 skýrari og víðtækari ákvæði um málsmeðferðareglur.“

3. Efla þarf starfsemi fagráðs á sviði fjarskipta

„Samkvæmt lögum er ráðherra heimilt að setja á stofn fagrád með fulltrúum Póst- og fjarskiptastofnunar, hagsmunaaðila og annarra aðila í þeim tilgangi að vera vettvangur samráðs og upplýsingaskipta á sviði fjarskipta. Í athugasemd við 1. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um fjarskipti og lögum um Póst- og fjarskiptastofnun (CERT, tíðniréttindi, rekstrargjald o.fl.) sem lagt var fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012 (sjá: <http://www.althingi.is/altext/140/s/0438.html>) kemur fram eftirfarandi:

Með ákvæðinu er felld niður ákvæði gildandi laga um fjarskiptaráð. Eftir sem áður er það grundvallaratriði að haft sé traust samráð og samvinna við stofnanir, hagsmunaaðila og neytendur um fjarskiptamál. Er því lagt til að ráðherra hafi heimild til að skipa fagrád á sviði fjarskipta eftir því sem þörf krefur og honum gefnar rúmar heimildir til þess að haga samráði eftir því sem best þykir henta. Getur ráðherra samkvæmt því skipað fagrád eins og þörf krefur hverju sinni eða skipulagt samráð um ýmis sérmál og tæknileg úrlausnarefni.

Með þessum breytingum er fyrirkomulag um samráð fært í sambærilegt horf og gert er ráð fyrir í lögum um farsýsluna.

Ráðherra er veitt heimild til þess að setja reglugerð þar sem kveðið er nánar á um starfsemi fagráðs á sviði fjarskipta.

Ljóst má vera að nokkur áskorun felst í því að fá fagrád á sviði stórra samkeppnismarkaða til þess að virka á þann hátt sem Ríkisendurskoðun telur æskilegt, þ.e. að efla traust til PFS. Samskipti og samráð í fyrri fagráðum á sviði fjarskipta hafa til þessa ein-kennst töluvert af tortryggni og hagsmunagæslu frekar en uppbyggilegu samtali og samráði í allra þágu. Þá reynslu þarf að hafa til hliðsjónar verði fagrád á sviði fjarskipta aftur sett á laggirnar.

Ráðuneytið mun taka þessa ábendingu til skoðunar. Mikilvægt er að slíku ráði séu falin skýrt afmörkuð viðfangsefni með von um að það geti leitt til faglegrar umræðu og aukins trausts til stofnunarinnar.“

4. Setja þarf reglugerð um framkvæmd eftirlits Póst- og fjarskiptastofnunar

„Ráðuneytið hefur sett af stað vinnu við að undirbúa reglugerð á grundvelli 10. mgr. 5. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun.“

Viðbrögð Póst- og fjarskiptastofnunar

1. Setja þarf skýrar málsmeðferðarreglur

„Stofnunin telur sjálfsgott og eðlilegt að setja skýrar málsmeðferðarreglur. Við gerð slíkra reglna verði m.a. horft til lögbundinna tímafresta um úrvinnslu helstu tegundar mála. Einnig fari fram áhættu- og kostnaðarmat á reglunum þannig að ljóst megi vera

hvort stofnuninni sé fjárhagslega gerlegt að óbreyttu að standast ákvæði laga um tímafresti málsmeðferðar í öllum tilfellum“

2. Bæta þarf samskipti og efla traust í garð stofnunarinnar

„Stofnunin tekur alvarlega þær ábendingar sem settar eru fram varðandi samskipti og traust í garð hennar. Þrátt fyrir athugasemdir stofnunarinnar um val Ríkisendurskoðunar á aðferðarfræði við úttekt þessa, t.d. að einungis hafi verið rætt við 5 félög (í raun 4) sem eru stór, lóðrétt samþætt, markaðsráðandi eða með sterka stöðu á viðkomandi markaði eða undirmarkaði, þá breytir það ekki því að þessir aðilar eru þeir aðilar sem stofnunin hefur hvað mest samskipti við í starfi sínu. Stofnunin mun setja saman umbótaáætlun hvað þetta varðar, þar sem ráðgert er að aflað verði aðstoðar ytri aðila til að stuðla að sem bestum árangri. Í þessu sambandi verður einnig metið hvort horft verði til almennra leiðbeininga alþjóðlegra aðila eins og OECD um stjórn-sýslu eftirlitsstofnana. Einnig er ráðgert að endurskoða samskipti og upplýsingamiðlun til hagaðila almennt með það að markmiði að efla skilning þeirra á verkefnum og hlutverki stofnunarinnar. Samhliða þessu verði einnig unnið áhættu- og kostnaðarmat þannig að ljóst megi vera að hve miklu leyti fjárheimildir stofnunarinnar leyfi að óbreyttu aukna starfsemi á þessu sviði t.d. varðandi almenna kynningu á starfi stofnunarinnar.“

1 Inngangur

Í nóvember 2016 fór innanríkisráðuneyti (nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti) þess á leit við Ríkisendurskoðun að gerð yrði stjórnsluúttekt á tilteknum þáttum í starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar, þar á meðal hvernig stofnunin sinni lögbundnu hlutverki sínu og eftirliti. Jafnframt yrði fjallað um meðferð stofnunarinnar á fjármunum og nýtingu þeirra. Ítrekaðar kvartanir eftirlitsskyldra aðila vegna ákvarðana stofnunarinnar og samskipta við hana voru ein meginástæða beiðninnar.

Ríkisendurskoðun kynnti samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og Póst- og fjarskiptastofnun ákvörðun sína að hefja aðalúttekt á frammistöðu Póst- og fjarskiptastofnunar í júní 2017. Markmið úttektarinnar var að kanna hvort hugsanlegir annmarkar á stjórnsluháttum, starfsemi eða skipulagi stofnunarinnar vinni gegn því að hún ræki hlutverk sitt sem skyldi. Einkum var horft til vinnslu stjórnvaldsákvarðana, málsmeðferðartíma og samskipta við hagsmunaaðila. Með hliðsjón af lögbundnu hlutverki Ríkisendurskoðunar var ekki tekin efnisleg afstaða til ákvarðana stofnunarinnar. Úttektin miðaði því einkum að því að svara eftirfarandi meginúttektarspurningum:

- ✓ Eru verklags- og málsmeðferðarreglur Póst- og fjarskiptastofnunar til þess fallnar að tryggja vandaða stjórnsluhætti?
- ✓ Er stjórnslu og málsmeðferð Póst- og fjarskiptastofnunar í samræmi við lögbundið hlutverk hennar og góða og viðurkennda starfshætti?

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga um verklagsreglur og málshraða hjá Póst- og fjarskiptastofnun og fékk auk þess afhent málgögn vegna sex stjórnvaldsákvarðana sem valdar voru af handahófi. Eins var fundað með yfirstjórn Póst- og fjarskiptastofnunar, fulltrúum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og fulltrúum fimm aðila sem sæta eftirliti stofnunarinnar, þ.e. Íslandspósts ohf., Póstmarkaðarins ehf., Símans hf., Mílu ehf. og Fjarskipta hf. (Vodafone). Taka ber fram að öll þessi fyrirtæki eru í sterkri stöðu á póst- og fjarskiptamarkaði og endurspeglar því ekki nauðsynlega sjónarmið allra þeirra 119 fjarskiptafélaga og fimm póstrekennda sem eru skráð hér á landi. Auk þess fundaði Ríkisendurskoðun með fulltrúum Samtaka verslunar og þjónustu.

Við mat og ábendingar var höfð hliðsjón af stjórnslulögum, lögum um Póst- og fjarskiptastofnun og öðrum lögum og reglum sem varða póst- og fjarskiptamál. Einnig var horft til verklagsreglna Póst- og fjarskiptastofnunar, árangursstjórnunarsamnings hennar við innanríkisráðuneyti (nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti) og árangursmælikvarða í árs- og langtímaáætlunum hennar. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og Póst- og fjarskiptastofnun fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð þeirra við þeim ábendingum sem til þeirra er beint eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“. Að auki sendi Samkeppniseftirlitið inn athugasemdir vegna tiltekins atriðis. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

Úttekt á stjórnsluháttum Póst- og fjarskiptastofnunar

Rætt við fulltrúa fimm eftirlitsskyldra aðila

2 Skipulag, hlutverk og rekstur

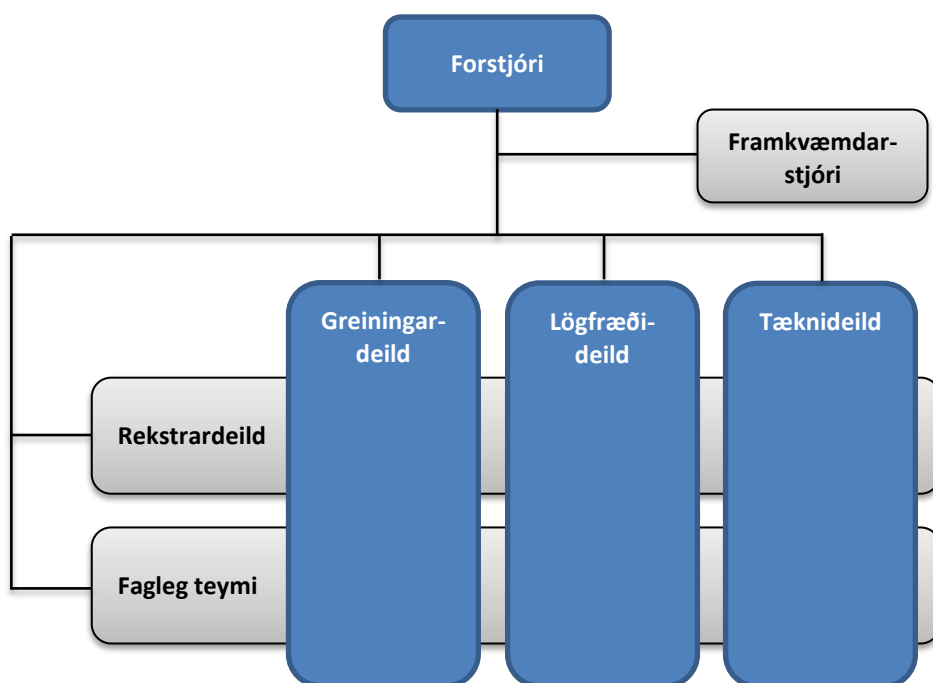
Sjálfstæð stjórn-
sýslu- og eftirlits-
stofnun

2.1 Lög, skipulag og markmið

Póst- og fjarskiptastofnun hóf starfsemi sína árið 1997 og starfar nú samkvæmt lögum nr. 69/2003 um hana með síðari breytingum og reglugerðum sem settar hafa verið á grundvelli þeirra. Stofnunin telst sjálfstæð stjórn-sýslu- og eftirlitsstofnun og heyrir stjórnarfarslega undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra sem fer með yfirstjórn póstmála og fjarskipta. Í sjálfstæði Póst- og fjarskiptastofnunar felst að ráðherra getur ekki gefið henni fyrir-mæli um málsmeðferð nema með sérstakri lagaheimild, hann hefur ekki eftirlit með einstökum stjórnvaldsákvörðunum hennar og ekki er unnt að kæra þær til hans. Slíkum ákvörðunum verður einungis skotið til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála eða dómstóla (sjá nánar kafla 3 og 4). Ráðherra skal á hinn bóginn hafa eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum stofnunarinnar. Þá skipar hann forstjóra hennar og getur sett í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd eftirlits hennar en lög kveða á um.

Að forstjóra Póst- og fjarskiptastofnunar meðtöldum eru starfsmenn stofnunarinnar nú 24. Auk skrifstofu forstjóra skiptist hún í fjórar starfsdeildir samkvæmt skipuriti (sjá mynd 2.1).

2.1 Skipuriti Póst- og fjarskiptastofnunar árið 2017*



* Heimild: Heimasíða Póst- og fjarskiptastofnunar

Greiningardeild ber m.a. ábyrgð á markaðsgreiningu og álagningu og eftirfylgni fjárhagslegra kvaða í framhaldi af því. Jafnframt safnar hún upplýsingum um gjaldskrár, verðlagningu og tölfraði og er ábyrg fyrir úrvinnslu hennar og birtingu. Lögfræðideild ber ábyrgð á vinnslu stjórnýsluerinda, lausn deilumála, álagningu og eftirfylgni kvaða sem ekki eru fjárhagslegar, alþjónustu og neytendamálum. Tæknideildin sér m.a. um skipulag og stjórnun tíðnimála og sinnir net- og upplýsingaöryggi. Loks sér rekstrardeildin um rekstrarmál, upplýsingakerfi, verkbókhald, mannauðsmál, gæðamál og kynningarmál og styður allt innra starf stofnunarinnar. Innan stofnunarinnar starfa loks tvö fagleg teymi: Netöryggissveitin CERT-ÍS og vinnuhópur um markaðsgreiningar. Framkvæmdastjórn stofnunarinnar skipa forstjóri og forstöðumenn greiningar-, lögfræði- og tæknideildar.

Með hliðsjón af stjórnýslulegri stöðu Póst- og fjarskiptastofnunar sem sjálfstæðrar stofnunar væri að mörgu leyti eðlilegt að hún hefði stjórn með fulla ábyrgð sem réði forstöðumann, bæri ábyrgð á honum og árangri stofnunarinnar gagnvart ráðherra, mótaði áherslur hennar og tryggði nauðsynlegt aðhald og eftirlit. Slíkt væri bæði í samræmi við hugmyndir verkefnisstjórnar um stofnanakerfi ríkisins frá 2015, sbr. „[Einfaldara ríkiskerfi með markvissari stjórnun stofnana](#)“, og stjórnskipulag ýmissa annarra stofnana sem sinna eftirliti með aðilum á markaði. Þetta kallar reyndar á lagabreytingu. Að mati Ríkisendurskoðunar er a.m.k. mikilvægt að ráðherra nýti til fullnustu heimild sína til að veita stofnuninni nauðsynlegan stuðning og aðhald.

Auk áðurnefndra laga um Póst- og fjarskiptastofnun starfar stofnunin samkvæmt lögum nr. 81/2003 um fjarskipti og lögum nr. 19/2002 um póstpjónustu. Hún hefur einnig eftirlit með framkvæmd þessara laga og ber að stuðla að því að markmið þeirra náist. Þá skal hún vera ráðgefandi fyrir stjórnvöld og ráðuneyti á þessum sviðum, beina til mælum um breytingar á lögum og reglugerðum um póst- og fjarskiptamál til ráðherra ef þurfa þykir og taka þátt í samstarfi vegna alþjóðlegra skuldbindinga vegna póst- og fjarskipta.

Auk þeirra laga sem gilda um Póst- og fjarskiptastofnun hefur fjarskiptaáætlun einna mest áhrif á stefnumótun stofnunarinnar. Samkvæmt 2. gr. laga um fjarskipti skal ráðherra leggja á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjarskiptaáætlun til tólf ára. Þar skulu markmið stjórnvalda um fjarskipti skilgreind og er þeim ætlað að stuðla að aðgengilegum, greiðum, hagkvæmum, skilvirkum, öruggum og umhverfisvænum fjarskiptum. Í sömu lagagrein kemur fram að áætlunin geti tekið til fjarskipta á heildstæðan hátt og í tengslum við aðrar tegundir samskipta, þar á meðal rafræn samskipti og póstpjónustu.

Í fjarskiptaáætlun skal jafnframt mörkuð aðgerðaáætlun til fjögurra ára sem ráðherra leggur fram sem tillögu til þingsályktunar. Þá áætlun má endurskoða á tveggja ára fresti en eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti. Í árslok 2012 var samþykkt [tólf ára fjarskiptaáætlun fyrir árin 2011–22](#), þar sem fram koma markmið og mælikvarðar um uppbyggingu fjarskipta hér á landi, og [fjögurra ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2011–14](#). Haustið 2017 hefur samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra hvorki lagt fram nýja fjarskiptaáætlun né aðgerðaáætlun þrátt fyrir ákvæði laga þar um. Ríkisendurskoðun telur brýnt að úr því verði bætt sem fyrst svo að uppbygging og þróun fjarskipta og

Fjarskiptaáætlun
hefur áhrif á
stefnumótun

Fjarskiptaáætlun
ekki lögð fram í
samræmi við lög

póstþjónustu verði í samræmi við vilja Alþingis og að starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar hvíli á traustum grunni.

Á grundvelli laga um Póst- og fjarskiptastofnun og fjarskiptaáætlunar árána 2011–22 gerðu innanríkisráðuneyti (nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti) og Póst- og fjarskiptastofnun með sér [árangursstjórnunarsamning](#) árið 2013 (sjá nánar 3.1). Þá vinnur stofnunin sérstakar ársáætlanir og langtímaáætlanir þar sem hún gerir m.a. grein fyrir árangursmarkmiðum og mælikvörðum sínum um stjórnsýslu og þjónustu.

2.2 Hlutverk og verkefni

Póst- og fjarskiptastofnun er ætlað að hafa virk áhrif á innlendan markað fyrir póst- og fjarskiptaþjónustu, stuðla að samkeppni á þessum markaði og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti. Jafnframt er henni ætlað að gæta hagsmuna almennings með því að tryggja hagkvæma og virka póstþjónustu um land allt og jafnan aðgang landsmanna að tilteknum þáttum þeirrar þjónustu, þ.e. alþjónustu. Lög um fjarskipti kveða einnig á um að tryggja skuli hagkvæm og örugg fjarskipti hér á landi og að landsmönnum öllum bjóðist aðgangur að fjarskiptaþjónustu eftir því sem unnt er.

Á sviði fjarskiptamála skal Póst- og fjarskiptastofnun setja reglur um þau skilyrði sem fyrirtæki þurfa að uppfylla til að fá almenna heimild til reksturs fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu og skal hún einnig halda skrá yfir fyrirtæki sem hafa slíka heimild. Stofnunin úthlutar tíðnum og númerum og birtir upplýsingar um þau. Þá er henni heimilt að leggja kvaðir á fyrirtækin sem varða aðgang, samtengingu eða alþjónustu. Eins er stofnuninni falið að skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Stofnunin skal vinna greiningar á þessu sviði í samráði og samstarfi við Samkeppniseftirlitið þegar við á.

Samkvæmt lögum um póstþjónustu veitir Póst- og fjarskiptastofnunin fyrirtækjum rekstrarleyfi fyrir starfrækslu póstþjónustu. Stofnunin getur lagt kvaðir á rekstrarleyfishafa um alþjónustu ef við á, þ.e. að þeir veiti öllum landsmönnum aðgang að þjónustu á jafnræðisgrundvelli. Íslandspóstur hefur nú einkarétt ríkisins vegna áritaðra bréfa undir 50. gr. sbr. rekstrarleyfi frá 7. desember 2007. Rekstrarleyfishafar skulu einnig leggja gjaldskrár sínar vegna þjónustu sem lýtur að einkarétti fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til staðfestingar og samþykkis fyrir gildistöku og skulu þær taka mið af raunkostnaði vegna þjónustunnar og hæfilegum hagnaði.

Eftirlit með fjarskiptafyrirtækjum og póstrekendum

Eitt viðamesta verkefni Póst- og fjarskiptastofnunar er fólgið í eftirliti hennar með starfsemi fjarskiptafyrirtækja og póstrekenda. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni eru nú skráð 119 fjarskiptafélög hér á landi og fimm póstrekendur. Um 40% fjarskiptafélaga eru virk eða nokkuð virk á markaði samkvæmt skilgreiningu stofnunarinnar en starfsemi 60% þeirra telst annaðhvort takmörkuð eða landfræðilega afmörkuð.

Stofnunin fylgist m.a. með fjárhagsstöðu skráðra fjarskiptafélaga og póstrekenda og hvort starfsemi þeirra sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur, skilyrði eða ákvarðanir sem um hana gilda og hvort hún sé í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskipta-

Stofnunin sinnir margþættum stjórn-sýslu- og eftirlits-verkefnum

Eftirlit með fjarskiptafyrirtækjum og póstrekendum

hætti. Til að sinna þessu eftirliti hefur stofnunin víðtækar heimildir og úrræði við öflun nauðsynlegra gagna og upplýsinga. Þá getur Póst- og fjarskiptastofnun svipt fjarskipta-fyrirtæki eða póstrekendur sem starfa án heimildar eða uppfylla ekki skilyrði laga og reglna réttindum eða rekstrarleyfi og gert ráðstafanir til að stöðva rekstur þeirra. Stofnunin hefur einnig heimild til að leggja á og innheimta dagsektir til að tryggja að eftir fyrirmælum hennar sé farið.

Samkvæmt 5. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun er ráðherra heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd eftirlits stofnunarinnar. Slík reglugerð hefur ekki verið sett. Í svari samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar kom fram að með tilliti til forgangsröðunar verkefna innan ráðuneytisins hefði ekki verið talin þörf á slíkri reglugerðarsetningu. Ríkisendurskoðun bendir á að óánægja og óformlegar kvartanir aðila sem sæta eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar til ráðuneytisins um hvernig hún rækir hlutverk sitt hafi verið ein meginástæða þess að farið var á leit við Ríkisendurskoðun að hún nýtti heimild sína til stjórnslu-úttektar á málefnum Póst- og fjarskiptastofnunar (sbr. Inngang). Mikilvægt er að skýr rammi sé settur um eftirlit stofnunarinnar og framkvæmd þess.

Engin reglugerð um framkvæmd eftirlits

Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að endurskoða þessa forgangsröðun, setja þá reglugerð um eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar sem lög heimila og meta í samstarfi við stofnunina hvort marka eigi eftirliti hennar skýrari ramma en nú er fyrir hendi. Í því sambandi má m.a. líta til laga nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur og reglugerðar nr. 812/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera. Í 13. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að opinbert eftirlit skuli vera gagnsætt svo að ljóst sé í hverju það felist og hvort því sé sinnt eins og reglur segja til um. Einnig er mikilvægt að hafa í huga ákvæði 14. gr. reglugerðarinnar um að eftirlitsreglur skuli settar fram á aðgengilegan hátt fyrir þá aðila sem eftirlitið beinist að í eftirlitshandbókum. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að taka forystu í þessu máli og nýta m.a. fagråd á sviði fjarskipta sem umræðuvettvang í því sambandi.

Með lögum nr. 62/2012 um breytingu á lögum um fjarskipti og lögum um Póst- og fjarskiptastofnun er kveðið á um heimild ráðherra til að setja á stofn fagråd á sviði fjarskipta (sbr. 6. mgr. 2. gr. laga um fjarskipti). Fyrir þann tíma var starfsemi fyrirrennara fagráðsins, þ.e. fjarskiptaráðs, bundin í lögin. Með þessari breytingu var leitast við að skapa vettvang samráðs og upplýsingaskipta á sviði fjarskipta og hefur ráðherra heimild til að setja reglugerð um starfsemi fagráðsins. Engin reglugerð hefur verið birt um starfsemi þess sem var síðast skipað í febrúar 2014 og þá til tveggja ára. Ekkert fagråd hefur verið að störfum síðan.

Fagråd á sviði fjarskipta óskipað frá febrúar 2016

Við umfjöllun Alþingis um stofnun fagráðs á sviði fjarskipta kom fram í [nefndarálitni meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar](#) frá 18. apríl 2012 að fjarskiptaráð hefði verið óvirkt frá haustinu 2010. Í álitni meirihlutans var lögð áhersla á mikilvægi þess að fagráðið yrði virkt og hefði traust samráð og samvinnu við viðeigandi stofnanir, hagsmunaaðila og aðra aðila á sviði fjarskipta. Ríkisendurskoðun hvetur samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti til að vinna að aukinni virkni fagráðsins. Ráðið er í senn nauðsynlegur og eðlilegur vettvangur umræðu og skoðanaskipta stjórnvalda og hagsmunaaðila á sviði fjarskipta um hvernig unnið er að markmiðum laga um fjarskipta.

Lausn deilumála og skörun við verkefni Samkeppniseftirlitsins

Jafnt neytendur póst- og fjarskiptabjónustu sem póstrekendur og fjarskiptafyrirtæki geta vísað kvörtunum vegna meintra brota og deilumálum sín á milli til Póst- og fjarskiptastofnunar lúti málin að skyldum sem leiða af lögum um fjarskipti eða póstþjónustu. Sé ekki unnt að leysa úr slíkum kvörtunum eða deilum með samkomulagi sker Póst- og fjarskiptastofnun úr ágreiningnum með stjórnvaldsákvörðunum. Ef forsendur eru fyrir hendi getur stofnunin einnig fjallað um tiltekin álitamál eða gripið inn í deilur eftirlitsskyldra aðila að eigin frumkvæði til að framfylgja markmiðum laga um fjarskipti, laga um póstþjónustu eða laga um Póst- og fjarskiptastofnun. Henni er lögum samkvæmt heimilt að setja reglur um málsmeðferð deilumála en hefur ekki gert það. Ríkisendurskoðun hvetur stofnunina til að bæta úr því (sjá nánar kafla 4.2).

Tiltekin mál geta bæði fallið undir lög um póst- og fjarskiptamál og samkeppnislög nr. 44/2005. Í þeim tilvikum þarf að skera úr um hvort Samkeppniseftirlitið eða Póst- og fjarskiptastofnun taki þau til meðferðar og hvernig eigi að meðhöndla þau. Eins og stofnunin ber skylda til, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, hafa þær sett sameiginlegar [leiðbeinandi reglur nr. 265/2001 um meðferð og úrlausn fjarskipta- og póstmála](#). Í reglum eru tilgreindir þeir flokkar mála sem hvor stofnun skal að jafnaði meðhöndla. Jafnframt er kveðið á um að berist annarri þeirra mál sem ber-sýnilega snertir ekki valdsvið hennar skuli hún framsenda það hinni eigi það við.

Í reglum er einnig tilgreint í hvaða málum stofnunin ber að ráðfæra sig hvor við aðra. Í markatilvikum skulu þær í sameiningu meta hvor þeirra sé betur til þess fallin að afgreiða erindið, þ.e. hafi skýrari lagaheimildir, virkari úrræði og meiri þekkingu á því sviði sem um ræðir. Þá geta stofnanirnar ákveðið að taka mál sameiginlega til meðferðar. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar hefur aldrei komið til þess. Í reglum kemur loks fram að báðar stofnanirnar skuli tilnefna tvo tengiliði í vinnuhóp sem á að hafa umsjón með samvinnu stofnananna og funda a.m.k. tvisvar á ári.

Samkvæmt upplýsingum frá Póst- og fjarskiptastofnun eru tengiliðir hennar ekki lengur tilnefndir með þeim hætti sem reglurnar kveða á um. Að mati stofnunarinnar leikur þó enginn vafi á hverjir þeir séu þar sem þeir eiga með sér tíð samskipti. Fyrst og fremst sé þar um að ræða forstöðumann lögfræðideildar og þann sviðsstjóra Samkeppniseftirlitsins sem fer með fjarskipta- og póstmál auk þeirra sérfræðinga sem sinna þeim málum. Verklagið hafi þróast þannig að ekki séu lengur haldnir stöðufundir, eins og 12. gr. reglnanna kveður á um. Samskiptin séu tíðari og viðkomandi tengiliðir hittast mun oft, m.a. vegna vinnslu einstakra mála. Slíkir fundir séu að jafnaði fimm til sjö á hverju ári. Þess utan hittist forstjórar stofnananna reglulega ár hvert.

Í umsagnarferli þessarar skýrslu staðfesti forstjóri Samkeppniseftirlitsins í megindráttum þessa lýsingu og benti auk þess á að í raun hefðu stofnanirnar þróað með sér þéttari samskipti en reglurnar gerðu ráð fyrir. Þá hefði samstarfið gengið vel og engin mál komið upp þar sem áfrýjunarnefndir hefðu hnekk ákvörðunum stofnananna vegna óljósra valdmarka þeirra á milli. Aftur á móti væru nokkur dæmi um að eftirlitsskyldir aðilar gerðu ágreining um hvor stofnunin tæki tiltekin mál til skoðunar. Í þeim tilvikum bæri að horfa til þess að töluverðir hagsmunir gætu verið í húfi enda úrræði stofnananna til að fylgja ákvörðunum sínum eftir ólík.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að fullt samræmi sé milli þeirra leiðbeinandi reglna sem gilda um meðferð og úrlausn fjarskipta- og póstmála og raunverulegrar framkvæmdar þess hvernig Samkeppniseftirlitið og Póst- og fjarskiptastofnun koma í veg fyrir skörun og tryggja skýr valdmörk. Mikilvægt er að eftirlitsskyldir aðilar og almenningur geti treyst því að mál séu meðhöndluð á samræmdan og gagnsæjan hátt. Sú þróun sem orðið hefur á samstarfi og samskiptum stofnananna á þeim rúmu 16 árum sem liðin eru frá því að reglurnar voru settar og sú reynsla sem þær búa nú að um framkvæmd þeirra kalla á að þær séu endurskoðaðar.

Ekki samræmi milli leiðbeinandi reglna og framkvæmdar

Samkvæmt upplýsingum frá Samkeppniseftirlitinu vinna stofnanirnar nú að nýjum leiðbeinandi reglum um meðferð og úrlausn fjarskipta- og póstmála. Þeim reglum sé ætlað að taka til samskipta og samstarfs stofnananna á víðtækari grunni en núverandi reglur gera. Ekki sé þó gert ráð fyrir efnisbreytingum á valdmörkum stofnananna, enda byggji þau á þeirri löggjöf sem þær starfa eftir. Samkvæmt viðbrögðum Póst- og fjarskiptastofnunar við drögum þessarar skýrslu telur stofnunin ekki þörf á grundvallar-endurskoðun á reglum um valdmörk stofnananna þótt e.t.v. megi skýra þær í ljósi reynslunnar. Þá séu valdmörk stofnunarinnar að öðru leyti sífellt til endurskoðunar.

Unnið að nýjum leiðbeinandi reglum

2.3 Rekstur og fjármál

Póst- og fjarskiptastofnun hefur hingað til einkum verið fjármögnuð með svokölluðum mörkuðum tekjum, þ.e. rekstrar-, tíðni-, númera- og eftirlitsgjöldum sem eru ákvörðuð samkvæmt lögum um stofnunina og greidd af póstrekendum og fjarskipta-fyrirtækjum sem njóta þjónustu stofnunarinnar eða sæta eftirliti hennar. Mörkuðum tekjum stofnunarinnar er í meginatriðum ætlað að standa undir tilteknum kostnaði og námu þær um 407 m.kr. árið 2016. Það jafngildir rúmlega 90% allra tekna stofnunarinnar það ár. Að auki hefur hún nokkrar rekstrar- og sértekjur vegna útgáfu leyfisbréfa, skírteina og skoðunargjalda. Þessar tekjur, sem námu samtals um 34 m.kr. árið 2016, eru að mestu leyti innheimtar samkvæmt gjaldskrá stofnunarinnar. Þær teljast því þjónustugjöld og skulu byggja á raunkostnaði við að veita þjónustuna. Árlegt framlag ríkissjóðs er óverulegt og hefur numið 5 m.kr. árin 2014–16 (sjá nánar töflu 2.2).

Markaðar tekjur voru 90% allra tekna árið 2016

| 2.2 Rekstur Póst- og fjarskiptastofnunar árið 2016 í þús.kr.* | | | |
|---|------------|---------------|--------|
| | Reikningur | Fjárheimildir | Munur |
| Tekjur | | | |
| Sértekjur | 22.259 | 8.000 | 14.259 |
| Markaðar tekjur | 406.680 | 368.900 | 37.780 |
| Aðrar rekstrartekjur | 11.257 | 10.700 | 557 |
| Framlag úr ríkissjóði | 5.000 | 5.000 | 0 |
| Tekjur samtals | 445.196 | 392.600 | 52.596 |
| Gjöld | 389.198 | 392.600 | -3.402 |
| Hagnaður | 55.998 | 0 | 55.998 |

* Heimild: Ríkisreikningur 2016

Póst- og fjarskiptastofnun hefur skilað tekjuafgangi frá árinu 2013, þar af 56 m.kr. árið 2016. Þessi afgangur stafar einkum af því að stofnuninni hefur samkvæmt fjárlögum

Í árslok 2016 var bundið eigið fé 201,3 m.kr.

ekki verið heimilað að ráðstafa að fullu og öllu áður nefndum mörkuðum tekjum. Almennur rekstrarkostnaður hefur á hinn bóginn að mestu verið í samræmi við heimildir. Sá munur sem myndast við þetta hefur í ársreikningi verið færður sem bundið eigið fé. Í árslok 2016 nam það alls 201,3 m.kr. og hafði þá aukist um 21,3 m.kr. það ár. Samþykki Alþingis þarf til að ráðstafa því. Höfuðstóll stofnunarinnar lagaðist nokkuð árið 2016 og varð jákvæður um 23,4 m.kr. miðað við 11,3 m.kr. halla árið 2015. Ástæðuna má bæði rekja til hagnaðar ársins og þess að fluttar voru til stofnunarinnar 5,7 m.kr. af bundnu eigin fé.

Eyða þarf óvissu vegna ráðstöfunar bundins eigin fjár

Samkvæmt lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 sem tóku gildi 1. janúar 2016 munu markaðir tekjustofnar ekki lengur renna til tiltekinna stofnana heldur beint í ríkissjóð. Það verður síðan hlutverk Alþingis að ákveða hversu miklu skuli ráðstafað til viðkomandi málaflokks hverju sinni. Eins og Póst- og fjarskiptastofnun hefur bent á er ekki hægt að líta framhjá þeirri staðreynd að í lögum um stofnunina eru henni markaðir tekjustofnar, sbr. 14. gr. Þótt lög um opinber fjármál hafi tekið gildi hefur þeim ákvæðum ekki verið breytt. Ekki hefur heldur verið ákveðið hvernig eigi að ráðstafa því bundna eigin fé ríkisaðila sem enn stendur eftir á efnahagsreikningi þeirra og getur ýmist verið jákvætt eða neikvætt. Ríkisendurskoðun hefur ítrekað bent á þessa óvissu, m.a. í tilfalli Vegagerðarinnar og Lyfjastofnunar, og hvatt fjármála- og efnahagsráðuneyti til að eyða henni. Mikilvægt er að einstök fagráðuneyti beiti sér einnig í þeim efnum.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur í ársáætlunum sínum ítrekað vakið athygli samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis (áður innanríkisráðuneytis) á því að stofnuninni hafi ekki verið heimilt að nýta að öllu leyti þá tekjustofna sem felast í mörkuðum tekjum. Þetta vegi að sjálfstæði stofnunarinnar, sem skuli vera tryggt samkvæmt 3. gr. ramma-tilskipunar ESB 2002/21/EB, og sé sérstaklega tilfinnanlegt vegna þess að hún hafi ekki nægt fjármagn til að sinna lögbundnum verkefnum sínum á fullnægjandi hátt, s.s. frumkvæðiseftirliti, markaðs- og kostnaðargreiningum og verkefnum og starfsemi CERT-ÍS netöryggissveitarinnar. Þá standi fjárekla í vegi fyrir að nauðsynleg þekking starfsmanna sé efld, t.a.m. með sí- og endurmenntun, aukinni sérhæfingu starfsmanna og þátttöku þeirra í námskeiðum og ráðstefnum erlendis.

Frumkvæðismál taka um 20% af starfstíma

Í langtímaáætlun stofnunarinnar til fjögurra ára fyrir árin 2015 til 2018 kemur fram að u.þ.b. 4/5 af heildarvinnutíma stofnunarinnar fari í lausn stjórnsýslumála sem hefjast að frumkvæði ytri aðila. Einungis 1/5 af tímanum fari í verkefni sem hefjast að frumkvæði stofnunarinnar sjálfar, svo sem markaðs- og kostnaðargreiningar og eftirlit með starfsemi og starfsháttum markaðsaðila. Þetta sé óeðlilegt þar sem stofnunin eigi lögum samkvæmt frekar að sinna sértæku eftirliti („ex ante“ eftirliti), sem felist í því að setja reglur og gefa út leiðbeiningar miðað við líklega framtíðarþróun á markaði til að stýra hegðun markaðsaðila, en að bregðast við háttsemi þeirra eftir á.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur einnig bent ráðuneytinu á að gæðamál og innri upplýsingakerfi þróist hægt og að endurnýjun tæknibúnaðar sé af skornum skammti. Þá sé netöryggissveit stofnunarinnar undirmönnuð og gæðakerfi og verkferlar þróist ekki í takt við þarfir. Loks þurfi stofnunin að efla þátttöku í alþjóðasamstarfi, sérstaklega virku undirbúningsstarfi vegna innleiðingar nýjunga. Ríkisendurskoðun hvetur sam-

göngu- og sveitarstjórnarráðuneyti til að taka fjármál Póst- og fjarskiptastofnunar til rækilegrar skoðunar.

Þess skal getið að ráðherrar iðnaðar- og viðskiptamála, mennta- og menningarmála og samgöngu- og sveitarstjórnarmála hafa ákveðið að auka samstarf Póst- og fjarskiptastofnunar, Samkeppniseftirlitsins og Fjölmíðlanefndar. Sú ákvörðun var tekin eftir að fýsileikagreining á sameiningu þessara stofnana auk raforkueftirlits Orkustofnunar lá fyrir í ágúst 2015. Samkvæmt minnisblaði frá fyrrnefndum ráðherrum til ríkisstjórnar Íslands sem tekið var saman í ágúst 2016 var forsvarsmönnum Samkeppniseftirlitsins, Póst- og fjarskiptastofnunar og Fjölmíðlanefndar falið að móta í sameiningu framtíðarsýn fyrir samstarfið sem orðið gæti grundvöllur samstarfssamnings stofnananna tveggja og nefndarinnar.

Meðal þeirra þátta sem samstarfið gæti náð til væri samnýting á húsnæði og stoðþjónustu, ásamt sameiginlegum innkaupum. Þá myndi samþætting á sviði fjármálaumsjónar, skjalavörslu, upplýsingatækni og starfsmannahalds skila samlegðaráhrifum. Það sama mætti segja um almenna afgreiðslu og skrifstofuþjónustu. Full samþætting stoðþjónustu yrði möguleg þegar starfsemin kæmist undir eitt þak en fjárhagslegur rekstur aðilanna þriggja yrði eftir sem áður aðskilinn. Enginn samstarfssamningur hefur enn verið undirritaður en fulltrúar stofnananna hafa hist og rætt framhaldið.

Ríkisendurskoðun fagnar því að leitað sé leiða til að draga úr kostnaði ríkissjóðs með aukinni samþættingu og samstarfi ríkisaðila og hvetur hlutaðeigandi til að halda áfram á sömu braut. Þó er til marks um hversu torsóttar slíkar breytingar eru að bæði Póst- og fjarskiptastofnun og Samkeppniseftirlitið hafa gert langtíma húsaleigusamninga sem leiða af sér að fullkomlega samþætt stoðþjónusta er ekki innan seilingar.

Þess ber þó að geta í þessu samhengi að um mitt ár 2017 flutti CERT-ÍS netöryggissveit Póst- og fjarskiptastofnunar starfsemi sína og tækjabúnað í húsnæði Lögreglu höfuðborgarsvæðisins að Vínlandsleið þar sem tölvurannsóknadeild lögreglunnar hefur aðsetur. Vonir eru bundnar við að þetta hafi bæði faglegt og fjárhagslegt hagræði í för með sér.

3 Markmið og árangur

3.1 Árangursstjórnun

Áherslur laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, laga nr. 81/2003 um fjarskipti og laga nr. 19/2002 um pósthjónustu ásamt markmiðum fjarskiptaáætlunar 2011–22 endurspeglast í árangursstjórnunarsamningi innanríkisráðuneytis (nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti) við Póst- og fjarskiptastofnun. Samningurinn var undirritaður 7. nóvember 2013 og gildir til fjögurra ára. Tilgangur hans er að skýra gagnkvæmar skyldur ráðuneytisins og stofnunarinnar við útfærslu á lögbundnu hlutverki hennar, festa í sessi tiltekið samskiptaferli þeirra á milli, skerpa áherslur um stefnumótun og áætlanagerð og leggja grunn að árangursmati stofnunarinnar.

Í samningnum eru hlutverk stofnunarinnar, markmið og áherslur sem snúa að þróun fjarskipta- og póstmála skilgreind. Í því sambandi er m.a. litið til aðgengis, hagkvæmni, skilvirkni, verðlags, öryggis, umhverfisáhrifa og uppbyggingar innviða á starfssviði stofnunarinnar. Auk þess eru í samningnum skilgreind meginmarkmið fyrir stjórn-sýslu, þjónustu, mannauð og gæðamál. Meðal annars er sett fram það markmið að „stjórnvaldsákvæðanir séu ávallt í samræmi við lög, reglur og vandaða stjórn-sýsluhætti, rökstuðningur sé fullnægjandi fyrir þá aðila sem ákvörðun beinist að og tryggt sé samræmi í framkvæmd, m.a. að teknu tillit til úrskurða úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála“. Þeirri úrskurðarnefnd, sem starfar samkvæmt reglugerð nr. 36/2014, er ætlað að leysa með skjótum, vönduðum og óhlutdrægum hætti úr kærnum sem nefndinni berast vegna ákvarðana Póst- og fjarskiptastofnunar. Úrskurðir hennar eru endanlegir á stjórn-sýslustigi en uni aðilar þeim ekki geta þeir borið þá undir dómstóla.

Í árangursstjórnunarsamningnum er einnig tekið fram að Póst- og fjarskiptastofnun skuli þróa gæðahandbók um starfsemi, vinnulag og verkferla fyrir öll svið eftirlits-skyldrar starfsemi sinnar. Gert er ráð fyrir að þróun þessarar gæðahandbókar verði stöðugt ferli með það að markmiði að starfsemi stofnunarinnar uppfylli jafnan skilgreind gæði um skilvirkni, árangur og traust hagsmunaaðila og að hún sé í samræmi við bestu stjórn-sýsluvenjur. Stofnunin hefur enn ekki unnið eiginlega gæðahandbók en lítur svo á að rekstrarhandbók sín sé ígildi hennar.

Samkvæmt árangursstjórnunarsamningnum á þjónusta Póst- og fjarskiptastofnunar að vera góð og hagkvæm. Þar á meðal skulu heimildarveitingar bæði vera hraðar og öruggar og afgreiða skal a.m.k. 85% beiðna aðila á pósth- og fjarskiptamarkaði innan þjónustuviðmiða stofnunarinnar. Þessi þjónustuviðmið eru þó ekki skilgreind í samningnum sjálfum heldur er gert ráð fyrir að þau séu útfærð í ársáætlunum stofnunarinnar (sbr. kafla 3.2). Slíkar áætlanir skulu lagðar fram eigi síðar en mánuði eftir að fjárlög hvers árs hafa verið samþykkt á Alþingi. Í hverri áætlun skal gera grein fyrir fjárhag stofnunarinnar og starfs- og árangursmarkmiðum ársins. Áætlunin er rýnd og að lokum skal ráðuneytið staðfesta hana.

Samningur um
árangursstjórnun
gildir til 2018

Þjónustuviðmið
skilgreind í
ársáætlunum

Samningurinn gerir einnig ráð fyrir að stofnunin leggi fram fjögurra ára starfs- og fjárhagsáætlun þar sem útfært er hvernig stofnunin muni vinna að þeim markmiðum sem eru tilgreind í samningnum og byggja, sem fyrr segir, á lögum og samþykktri fjarskiptaáætlun. Þá áætlun skal uppfæra þegar ný fjarskiptaáætlun tekur gildi eða eftir því sem stofnuninni eru falin aukin verkefni. Loks ber Póst- og fjarskiptastofnun að gera grein fyrir mældum þjónustubáttum í ársskýrslu sinni og meta gæði þjónustunnar.

Árangursstjórnunarsamningur innanríkisráðuneytis (nú samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneyti) við Póst- og fjarskiptastofnun frá 2013 tekur eðli máls samkvæmt ekki mið af lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál sem tóku gildi 1. janúar 2016. Með þeim hefur vinnulagi við stefnumótun og ársáætlanir ríkisstofnana verið breytt og það samræmt. Þau lög gera einnig kröfu um að ráðherra setji árlega fram stefnu fyrir þau málaefnasvið og þá málaflokka sem hann ber ábyrgð á til eigi skemmri tíma en fimm ára. Í þeirri stefnu skal m.a. lýsa áherslum, gæða- og þjónustumarkmiðum og með hvaða hætti á að bæta og þróa starfsemi á viðkomandi málefnasviði, sbr. 20. gr. Þessi ákvæði marka samskiptum ráðuneyta og stofnana þeirra traustan ramma og eiga m.a. að tryggja að árangursmarkmið og stefna sé skýr.

Langtímaáætlun
lögð fram og
samþykkt árlega

Fyrir Póst- og fjarskiptastofnun er mikilvæg breyting í því fólgin að langtímaáætlun sé lögð fram á hverju ári. Áður var slík áætlanagerð fyrst og fremst sett í samhengi við endurskoðun fjarskiptaáætlunar sem dregist hefur fram yfir tilskilinn tíma. Árs- og langtímaáætlanir Póst- og fjarskiptastofnunar fyrir árið 2016 voru þær fyrstu sem voru unnar á þessum grunni. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að nýr og endurskoðaður árangursstjórnunarsamningur endurspegli breytt verklag við áætlanagerð.

3.2 Málshraði, ákvarðanir og kærur

Á tímabilinu 2013–16 voru að meðaltali 1.142 mál nýskráð á hverju ári í málaskrá Póst- og fjarskiptastofnunar. Þessi fjöldi var tiltölulega jafn frá ári til árs. Fæst voru málin 1.110 árið 2016 en flest 1.175 árið 2015. Þau spanna allt starfssvið stofnunarinnar og eru af margvíslegum toga, allt frá kvörtunum neytenda og ytri erindum til frumkvæðismála stofnunarinnar og verkefna sem falla undir reglubundna starfsemi. Þar ber m.a. að nefna markaðs- og kostnaðargreiningar, úthlutanir tíðna, útgáfu leyfisbréfa, skoðanir og eftirlit.

Nýskráð mál að
meðaltali 1.142 á ári
tímabilið 2013–16

Í langtímaáætlun Póst- og fjarskiptastofnunar fyrir árin 2015–18 (2015) voru markmið árangursstjórnunarsamningsins fyrir stjórnslu og þjónustu í fyrsta skipti útfærð með vísun í tiltekna mælikvarða. Í þeirri útfærslu var gert ráð fyrir að ljúka skyldi vinnslu erinda innan fjögurra mánaða í 80% þeirra tilvika sem stofnunin hefði fullt forræði yfir. Eins skyldi staðfestingarhlutfall ákvarðana sem kærðar eru til kærunefndar vera að meðaltali yfir 75% á þriggja ára tímabili. Í langtímaáætlun Póst- og fjarskiptastofnunar fyrir árin 2016–20 (2016) var þessum árangursmarkmiðum breytt nokkuð. Samkvæmt henni skal vinnslu erinda sem berast stofnuninni vera lokið innan fjögurra mánaða í 90% tilvika, innan átta mánaða í 95% tilvika og innan árs í 99% tilvika vegna þeirra mála sem stofnunin hefur fullt forræði yfir.

Vert er að hafa í huga að þessi þjónustuviðmið taka ekki til allra mála Póst- og fjarskiptastofnunar heldur einungis til erinda sem berast henni. Þau geta verið allt frá

Þjónustuviðmið taka
aðeins til ytri erinda

einföldum fyrirspurnum eða kvörtunum frá neytendum til erinda frá öðrum stofnunum og eftirlitsskildum aðilum. Samkvæmt upplýsingum frá Póst- og fjarskiptastofnun hóf stofnunin fyrst árið 2015 að skrá sérstaklega hvenær hún lauk erindum einstakra málsaðila. Fram að því var eingöngu hægt að miða við hvenær þeim var lokað formlega í málaskrá. Tafla 3.1 gefur yfirlit um afgreiðslutíma innkominna erinda sem Póst- og fjarskiptastofnun lauk á árunum 2015–16 og fram til 2. október árið 2017.

| 3.1 Afgreiðslutími erinda árin 2015–17* | 2015 | 2016 | 2017** |
|---|-----------|-----------|-----------|
| Fjöldi erinda sem er lokið | 928 | 926 | 704 |
| Þar af innan 4 mánaða í vinnslu | 882 (95%) | 859 (93%) | 643 (91%) |
| Þar af 4–8 mánuði í vinnslu | 31 (3%) | 37 (4%) | 32 (5%) |
| Þar af 8–12 mánuði í vinnslu | 15 (2%) | 22 (2%) | 17 (2%) |
| Þar af lengur en ár í vinnslu | 0 | 8 (1%) | 12 (2%) |

*Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

**Til og með 2. október

Erindum sem taka langan tíma fjölga

Séu upplýsingarnar í töflu 3.1 bornar saman við þau markmið um málshraða sem voru skilgreind í langtímaáætlunum Póst- og fjarskiptastofnunar fyrir árin 2015 og 2016 sést að hún náði markmiðum sínum bæði árin. Árið 2015 lauk stofnunin umfjöllun um 95% allra þeirra erinda sem voru afgreidd á árinu á innan við 4 mánuðum. Árið 2016 var sama hlutfall 93% en 97% erinda sem lauk á því ári voru afgreidd á innan við átta mánuðum. Árið 2016 lauk stofnunin afgreiðslu 8 erinda (1%) á lengri tíma en ári. Til og með 2. október 2017 hafði stofnunin lokið umfjöllun um 704 erindi á því ári og var innan skilgreindra markmiða um hlutfall afgreiddra erindi bæði innan fjögurra og átta mánaða. Þegar enn eru tæpir þrjú mánuðir eftir af árinu hafði stofnunin hins vegar afgreitt 12 erindi (2%) sem höfðu tekið meira en ár í vinnslu. Þeim erindum sem taka lengri tíma en ár í vinnslu hefur því fjölgað nokkuð ár frá ári síðan 2015.

Árið 2016 voru 88% allra erinda afgreidd innan mánaðar

Sem fyrr segir eru þau erindi sem Póst- og fjarskiptastofnun þarf að afgreiða afar ólík bæði að efni og umfangi. Þau kalla því á mismikla vinnu innan stofnunarinnar og hafa einnig mismikil áhrif á hagsmuni neytenda og starfsemi eftirlitsskyldra aðila. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni voru ríflega 63% allra erinda sem lauk árið 2015 afgreidd innan sjö daga og rúmlega 83% innan mánaðar. Þessi hlutföll voru svipuð fyrir árið 2016, þ.e. rúm 62% og tæp 88%. Það sama gildir um þau erindi sem lauk árið 2017 til og með 2. október, þ.e. rúm 62% voru afgreidd innan sjö daga og rúm 88% innan mánaðar. Óhætt er því að segja að stofnunin afgreiði mikinn meirihluta þeirra erinda sem henni berast á skömmum tíma.

Póst- og fjarskiptastofnun lýkur á hverju ári um 30–40 málum með stjórnvaldsákvörðunum þar sem einhliða er kveðið á um rétt og/eða skyldu tiltekins aðila. Niðurstaða slíkra mála hafa að jafnaði mikla þýðingu fyrir póst- og fjarskiptamarkaðinn þótt þau séu einungis lítill hluti allra erinda stofnunarinnar. Sum þessara mála eru aðkomin erindi en önnur eru unnin að frumkvæði stofnunarinnar sjálfrar sem hluti af lögbundinni starfsemi hennar. Þar má t.d. nefna markaðs- og kostnaðargreiningar. Eðli málsins samkvæmt krefjast slík mál oft viðamikillar úrvinnslu og má því ætla að það taki mun lengri tíma að afgreiða þau en „dæmigerð“ erindi.

Ríkisendurskoðun óskaði sérstaklega eftir upplýsingum um málsmeðferðartíma þeirra mála sem enduðu með stjórnvaldsákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar árin 2013–16, greint eftir því um hvort um væri að ræða erindi frá ytri aðilum eða frumkvæðismál. Tafla 3.2 veitir yfirlit um þau mál.

| 3.2 Stjórnvaldsákvörðanir og vinnslutími þeirra tímabilið 2013–16* | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Samtals |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Ákvarðanir vegna ytri erinda | 19 | 25 | 27 | 18 | 89 |
| Þar af innan 4 mánuði í vinnslu | 10 (53%) | 17 (68%) | 16 (59%) | 14 (78%) | 57 (64%) |
| Þar af 5 til 8 mánuði í vinnslu | 4 (21%) | 4 (16%) | 5 (19%) | 4 (22%) | 17 (19%) |
| Þar af meira en 8 mánuði í vinnslu | 5 (26%) | 4 (16%) | 6 (22%) | 0 | 15 (17%) |
| Meðalmálsferðartími (mán.) | 6,05 | 4,60 | 5,78 | 3,17 | 4,90 |
| Ákvarðanir vegna frumkvæðismála | 14 | 17 | 10 | 6 | 47 |
| Þar af innan 4 mánuði í vinnslu | 5 (36%) | 4 (24%) | 2 (20%) | 2 (33%) | 13 (28%) |
| Þar af 5 til 8 mánuði í vinnslu | 5 (36%) | 3 (18%) | 1 (10%) | 0 | 9 (19%) |
| Þar af meira en 8 mánuði í vinnslu | 4 (29%) | 10 (59%) | 7 (70%) | 4 (67%) | 25 (53%) |
| Meðalmálsferðartími (mán.) | 7,29 | 14,18 | 15,20 | 14,00 | 12,67 |
| Samtals | 33 | 42 | 37 | 24 | 136 |

* Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

Eins og tafla 3.2 sýnir birti Póst- og fjarskiptastofnun alls 136 stjórnvaldsákvörðanir á árunum 2013–16, þ.e. að meðaltali 34 á ári. Þetta er aðeins undir þeim markmiðum sem stofnunin setur sér í langtímaáætlun sinni fyrir árin 2016–20 en þar er gert ráð fyrir 35–45 ákvörðunum árlega. Af áður nefndum 136 ákvörðunum voru 89 vegna ytri erinda og 47 vegna frumkvæðismála. Nokkrar sveiflur eru milli ára þegar litið er á fjöldann. Flestar voru ákvarðanir vegna ytri erinda árið 2015 (27) en færstar árið 2016 (18). Þá voru ákvarðanir vegna frumkvæðismála flestar árið 2014 (17) en færstar árið 2016 (6). Almennt hefur ákvörðunum fækkað nokkuð á tímabilinu, þ.e. úr 33 árið 2013 í 24 árið 2016.

Vegna þess eðlismunar sem þegar hefur verið rakinn á „dæmigerðu erindi“ og þeim málum sem enda með stjórnvaldsákvörðun er ekki raunhæft að líta til sömu árangursmarkmiða þegar málsmeðferðartími er metinn. Væri það gert hefði stofnunin á þessu áður nefndu fjögurra ára tímabili aldrei náð að afgreiða 90% stjórnvaldsákvörðana á innan við fjórum mánuðum eða 95% ákvörðana á innan við átta mánuðum. Að meðaltali lauk stofnunin um 64% ákvörðana vegna ytri erinda á innan við fjórum mánuðum og 83% þeirra á innan við átta mánuðum.

Þegar á heildina er litið hefur þróun málsmeðferðartíma vegna ytri erinda sem enda með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar þó færst til betri vegar og kom árið 2016 langbest út allra þeirra ára sem litið var til. Það ár lauk stofnunin 78% stjórnvaldsákvörðana sinna vegna ytri erinda á innan við fjórum mánuðum og öllum ákvörðunum vegna slíkra erinda á innan við átta mánuðum. Þá var meðalmálsmeðferðartími einnig áberandi stytur þetta árið, þ.e. 3,17 mánuðir miðað við 4,9 mánuði þegar horft er á tímabilið í heild. Þar sem ytri erindum sem lýkur með ákvörðun hefur fækkað talsvert á síðustu árum er samt erfitt að meta hvort skilvirknin hefur aukist.

Árin 2013–16 tók stofnunin 136 stjórnvaldsákvörðanir

Verri útkoma blasir við þegar litið er til frumkvæðismála Póst- og fjarskiptastofnunar sem leiða til stjórnvaldsákvörðunar. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni njóta þau ekki heldur sama forgangs og erindi sem beint er til stofnunarinnar og afgreiða þarf innan lögbundins frests, þ.e. fjögurra mánaða. Að meðaltali afgreiddi stofnunin um 28% slíkra mála á innan við fjórum mánuðum og 47% á innan við átta mánuðum. Almennt eru ákvarðanir vegna frumkvæðismála því mun lengur í vinnslu en ákvarðanir vegna ytri erinda, þ.e. að meðaltali tæpa 13 mánuði þegar litið er til tímabilsins 2013–16 í heild. Árið 2013 sker sig þó úr að þessu leyti. Þá var meðalmálsmeðferðartíminn einungis 7,29 mánuðir. Óvíst er hvort draga megi víðtækar ályktanir af þessari þróun vegna þess hversu mjög þeim hefur fækkað undanfarin ár. Miðað við þá fækkun hefði þess þó mátt vænta að málsmeðferðartíminn hefði styst verulega. Sú er ekki raunin.

Ríkisendurskoðun hvetur Póst- og fjarskiptastofnun til að vinna með samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti að því að skilgreina ítarlegri þjónustumarkmið og þróa betri árangursmælikvarða um málshraða og málsmeðferðartíma ólíkra tegunda mála en gert hefur verið. Ekki er eðlilegt að sama tímaviðmið gildi um afgreiðslu einfalds erindis og flókinna mála sem geta endað með stjórnvaldsákvörðun. Í þessu sambandi má minna á að í 9. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun er tekið fram að þegar stofnunin þarf að skera úr ágreiningi milli póstrekkenda eða fjarskiptafyrirtækja með ákvörðun skuli gera það eins fljótt og við verður komið og eigi síðar en innan fjögurra mánaða nema sérstaklega standi á. Engin hliðstæð viðmið um málshraða eru sett fram í lög- unum vegna annarra verkefna stofnunarinnar. Þó gilda að sjálfsögðu ákvæði 9. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 um að ákvarðanir skuli teknar eins fljótt og unnt er.

3.2.1 Afdrif ákvarðana

Ríkisendurskoðun óskaði sérstaklega eftir málgögnum Póst- og fjarskiptastofnunar í sex þeirra 103 stjórn-sýslumála frá árunum 2014–16 sem lauk með ákvörðun stofnunarinnar. Málin voru valin af handahófi úr ákvarðanasafni á heimasíðu stofnunarinnar. Tvö málanna voru hafin að frumkvæði Póst- og fjarskiptastofnunar en fjögur voru tilkomin vegna erinda ytri aðila. Tvö þeirra vörðuðu pósthjónustu en fjögur fjarskipta-mál. Yfirlit um málin, málsmeðferðartíma þeirra og afdrif má sjá í töflu 3.3.

| 3.3 Sex dæmi um afdrif ákvarðana Póst- og fjarskiptastofnunar | | | | |
|--|-----------|------------------------------|---------------|----------------------|
| Ákvörðun | Tegund | Málsmeðferðar-tími (mánuðir) | Ákvörðun kærð | Niðurstaða kæru |
| Nr. 24/2016: Öryggisatvik á vefsvæði Fjarskipta hf. | Frumkvæði | 36 | Nei | |
| Nr. 4/2016: Alþjónustukvöð Mílu ehf. | Frumkvæði | 2 | Nei | |
| Nr. 37/2015: Beiðni 365 miðla ehf. um breytingu á tíðniheimild | Erindi | 8 | Já | Kæra dregin til baka |
| Nr. 26/2015: Synjun um hækkun gjaldskrá bréfa | Erindi | 2 | Já | Vísað frá |
| Nr. 32/2014: Um frágang innanhússlagna | Erindi | 7 | Já | Staðfest að hluta* |
| Nr. 27/2014 Staðsetning á bréfabakka. | Erindi | 10,5 | Nei | |

* Efnisleg niðurstaða stofnunarinnar var staðfest en fyrirmæli um úrbætur felld úr gildi.

Að mati Ríkisendurskoðunar benda fyrirbyggjandi gögn ekki til annars en að afgreiðsla þeirra sex mála sem tíunduð eru í töflu 3.3 hafi formlega séð verið fullnægjandi. Þó ber að geta þess að í einu tilviki, máli nr. 27/2014, sem var kvörtun frá neytanda, tafðist afgreiðsla verulega og var ekki lokið fyrir en rúmum 10 mánuðum eftir að það var stofnað. Á þeim tíma var málsaðilum aldrei tilkynnt um tafir afgreiðslunni. Þá er einnig ljóst að af þeim fjórum málum sem komu til vegna erinda ytri aðila tók einungis eitt skemmri tíma í vinnslu en sjö mánuði.

Eins og tafla 3.3 sýnir voru þrjú þeirra sex mála sem skoðuð voru sérstaklega kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Einni kærrunni var vísað frá, önnur dregin til baka en í þriðja kærumálinu var efnisleg niðurstaða stofnunarinnar staðfest að hluta en fyrirhæli hennar um úrbætur felld úr gildi.

3.2.2 Kærur til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála

Af 335 stjórnvaldsákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar á árunum 2007–16 voru alls 68 (20,3%) kærðar til úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála og felldi hún 12 þeirra (17%) úr gildi. Niðurstaðan er svipuð ef einungis er litið til síðustu fjögurra ára. Þá sendi stofnunin frá sér 136 stjórnvaldsákvörðanir og voru 25 (18%) kærðar. Af þeim voru 4 (16% allra kærðra ákvarðana) felldar úr gildi.

Árin 2013–16 voru 16% kærðra ákvarðana felldar úr gildi

Eins og tafla 3.4 sýnir fækkaði ákvörðunum nokkuð á árunum 2014–16, þ.e. úr 42 í 24. Hlutfallslega hafa fleiri ákvarðanir hins vegar verið kærðar til úrskurðarnefndarinnar, þ.e. 25% miðað við 12% árin 2013 og 2014. Hafa verður þó hugfast að einungis þarf örfá mál til að breyta kærulutfalli um tugi prósentu.

| 3.4 | Stjórnvaldsákvörðanir, kærulutfall og staðfestingarhlutfall árin 2013–16* | | |
|----------------|---|-----------------|-----------------------|
| Ár | Ákvarðanir | Kærðar | Staðfestar ákvarðanir |
| 2013 | 33 | 4 (12%) | 4 (100%) |
| 2014 | 42 | 5 (12%) | 3 (60%) |
| 2015 | 37 | 10 (27%) | 8 (80%) |
| 2016 | 24 | 6 (25%) | 6 (100%) |
| Samtals | 136 | 25 (18%) | 21 (84%) |

* Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun. Fjöldi og niðurstaða úrskurða miðast við 18. ágúst 2017.

Rétt er að leggja áherslu á að hvorki má líta á kærulutfall sem mælikvarða á árangur eða frammistöðu Póst- og fjarskiptastofnunar né sem vísbendingu um gæði ákvarðana. Staðfestingarhlutfall kærðra ákvarðana og heildarhlutfall gildra ákvarðana eru á hinn bóginn meðal skilgreindra árangursmælikvarða stofnunarinnar, sbr. fyrrnefnda langtímaáætlun 2016–20 sem byggir á árangursstjórnunarsamning stofnunarinnar og innanríkisráðuneytis. Þar eru sett þau markmið að úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála staðfesti að meðaltali meira en 75% kærðra ákvarðana stofnunarinnar á þriggja ára tímabili og að heildarhlutfall ákvarðana sem standast sé yfir 90%.

Ef litið er til þriggja ára tímabilsins 2013–15, sbr. mynd 3.3, birti stofnunin 112 ákvarðanir og voru 19 þeirra kærðar til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Af þeim voru 4 felldar úr gildi. Það þýðir að staðfestingarhlutfall kærðra ákvarðana var 79% og að 96% allra birtra ákvarðana stóðust. Hvort tveggja uppfyllir sett markmið. Nokkurn

vegin sama niðurstaða fæst ef horft er til tímabilsins 2014–16. Þá birti stofnunin 103 ákvarðanir og var 21 þeirra kærð til úrskurðarnefndarinnar. Af þeim voru 5 felldar úr gildi. Samkvæmt því var staðfestingarhlutfall kærðra ákvarðana 81% og stóðust 96% allra birtra ákvarðana. Þetta má líta á sem vísbendingu um að ákvarðanir stofnunarinnar séu alla jafnan vel unnar og í samræmi við lög.

3.2.3 Athugasemdir úrskurðarnefndar

Ríkisendurskoðun ákvað að líta sérstaklega til þeirra fjögurra úrskurða úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála frá árunum 2014–15 þar sem nefndin felldi að hluta til eða í heild úr gildi ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar eða gerði sérstaka athugasemd við þær (sbr. töflu 3.4). Einnig var horft til eins úrskurðar frá árinu 2017 þar sem úrskurðarnefndin taldi rétt í þágu skýrleika og fyrirsegjanleika að binda bráðabirgða-ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar við tiltekin tímamörk. Ekki þótti ástæða til að rekja þessi mál og forsögu þeirra í smáatriðum heldur horfa fyrst og fremst til þess á hvaða forsendum úrskurðarnefndin byggði niðurstöður sínar.

Í máli nr. 4/2014 (birt 21. apríl 2015) felldi úrskurðarnefndin úr gildi ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar í máli nr. 16/2014 um hækkun á gjaldskrá Íslandspósts ohf. á bréfum innan einkaréttar. Að mati úrskurðarnefndarinnar og að teknu tilliti til ábendinga umboðsmanns Alþingis (sbr. 4.1) taldi nefndin að valdheimildir Póst- og fjarskiptastofnunar, skv. 6. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu, stæðu aðeins til þess að samþykkja eða hafna gjaldskrá innan einkaréttar sem rekstrarleyfishafi gefi út og leggi fyrir stofnunina fyrir gildistöku. Valdheimildir hennar næðu með öðrum orðum ekki til þess að kveða á um tiltekið verð og ákveða þannig efnislega nýja gjaldskrá.

Í máli nr. 5/2014 (birt 29. júní 2015) felldi úrskurðarnefndin úr gildi hluta ákvörðunarorða Póst- og fjarskiptastofnunar í máli nr. 32/2014 um frágang innanhússlagna. Sá hluti laut í stuttu máli að því að Gagnaveita Reykjavíkur þyrfti að bera þann kostnað sem til félli við úrbætur óskaði húseigandi eftir þjónustu annars netrekanda en Gagnaveitunnar. Að mati úrskurðarnefndarinnar kváðu þessi ákvörðunarorð ekki nægilega skýrt á um efni brots og á hvaða lagagrundvelli viðurlög við brotum byggðu. Af þeim sökum bæri að fella þau úr gildi.

Í máli nr. 3/2015 (birt 26. janúar 2016) felldi úrskurðarnefndin úr gildi ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 40/2014 um að útnefna Mílu með tiltekna alþjónustukvöð. Þar komst úrskurðarnefndin að þeirri niðurstöðu „að fyrirmæli 3. tl. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar séu ekki nægilega skýr til þess að geta verið grundvöllur bindandi stjórnvaldsákvörðunar og gangi lengra en þær heimildir sem PFS eru veittar samkvæmt VI. kafla fjarskiptalaga og þeim markmiðum sem þeim er ætlað að ná. Verður að telja þetta verulegan ágalla á hinni kærðu ákvörðun.“ Lagt var því fyrir Póst- og fjarskiptastofnun að taka nýja ákvörðun í málinu.

Í máli nr. 6/2015 (birt 9. júní 2016) felldi úrskurðarnefndin úr gildi ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 13/2015 um óbeðin fjarskipti Sjálfstæðisflokksins. Þau fjarskipti höfðu falið í sér í sendingu smáskilaboða og símhringingar í tiltekið númer sem merkt var þannig í símaskrá að ekki var óskað eftir að fá símtöl sem eru liður í markaðssetningu. Í málinu var einkum deilt um inntak og beitingu 46. gr. fjarskiptalaga nr.

81/2003 og þá sérstaklega 1. mgr. og 5. mgr. greinarinnar og taldi úrskurðarnefndin að Póst- og fjarskiptastofnun hefði við ákvörðun sína ekki tekið nægilegt tillit til aðstæðna, meðalhófsreglu 12. gr. stjórnáslulaga og samhengis áðurnefndrar 46. gr. við önnur efnisatriði greinarinnar.

Auk áðurnefndra úrskurða er rétt að geta hér eins úrskurðar frá árinu 2017, máls nr. 3/2017 (birt 30. ágúst 2017). Úrskurður þessi laut að kæru á bráðabirgðaákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 9/2017 vegna niðurfellingar Íslandspósts ohf. á viðbótarafsláttum. Í úrskurði sínum staðfesti úrskurðarnefndin efnislega bráðabirgðaákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Hún gerði hins vegar athugasemd við orðalag stofnunarinnar í ákvörðun sinni og taldi að ákvörðunarorðin færu að hluta til „í bága við óskráða grundvallarreglu stjórnásluréttar um að stjórnvaldsákvörðanir skuli efnislega vera bæði ákveðnar og skýrar. Úrskurðarnefnd telur að ákvörðunarorð hinnar kærðu ákvörðunar hefðu mátt vera skýrari og bundin við fyrirfram ákveðin tímamörk. Nefndin telur þó ekki að um verulegan annmarka sé að ræða er valdi ógildi hinnar kærðu ákvörðunar.“

Eins og hér kemur fram lúta athugasemdir úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála m.a. að því að Póst- og fjarskiptastofnun hafi skort valdheimildir í ákvörðunum sínum, þær hafi skort fullnægjandi rökstuðning eða vísun í ákvæði laga eða að þær hafi ekki verið nógu ákveðnar og skýrar. Einar og sér verða niðurstöður þessara tiltölulega fáu mála ekki skoðaðar sem vísbending um að stjórnáslu Póst- og fjarskiptastofnunar sé að verulegu leyti ábótavant. Þær lýsa engu að síður vissum annmörkum í vinnubrögðum eða mati stofnunarinnar við ákvarðanatöku sem mikilvægt er að bæta úr.

Úrskurðir geta gefið vísbendingu um tækifæri til úrbóta

3.2.4 Niðurstöður dómstóla

Uni málsaðilar ekki niðurstöðu úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála geta þeir höfðað mál vegna hennar fyrir dómstólum. Alls munu tíu ákvarðanir stofnunarinnar hafa verið kærðar til dómstóla og hefur ein þeirra verið felld úr gildi. Héraðsdómur Reykjavíkur komst í máli nr. E-2249/2014 að þeirri niðurstöðu að Póst- og fjarskiptastofnun hefði með ákvörðun sinni nr. 14/2013 farið út fyrir lögbundnar valdheimildir sínar með því að ákveða efnislega nýja verðskrá fyrir Íslandspóst ohf. og hvenær hún skyldi taka gildi. Sömuleiðis hefði úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála ekki átt að staðfesta þessa ákvörðun stofnunarinnar með úrskurði sínum í máli nr. 3/2013.

Dómstóll felldi eina ákvörðun úr gildi

Í dóminum kom fram að eftir að mál þetta var höfðað hefði úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála í raun fallist á skilning héraðsdóms á lagaheimildum Póst- og fjarskiptastofnunar. Í úrskurði sínum í máli nr. 4/2014 hefði nefndin fellt úr gildi ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 16/2014 um að gjaldskrá innan einkaréttar hækkaði með tilteknum hætti (sbr. 3.2.3). Þess ber að geta að þá hafði ráðherra skipað úrskurðarnefndinni bæði nýjan formann og varaformann en vafi hafði leikið á hæfi fyrrum formanns.

4 Málsmeðferð og stjórnslu

4.1 Vandaðir stjórnsluhættir

Eins og fram hefur komið gefur staðfestingarhlutfall kærðra ákvarðana Póst- og fjarskiptastofnunar til kynna að ákvarðanir stofnunarinnar séu alla jafnan vel unnar (sbr. kafla 3). Þrátt fyrir það hafa innanríkisráðuneyti (nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti) á undanförunum árum borist allmargar kvartanir frá aðilum sem lúta eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar og reiða sig á þjónustu hennar yfir stjórnslu og málsmeðferð hennar. Þessar kvartanir hafa að sögn ráðuneytisins m.a. lotið að því að ákvarðanir stofnunarinnar séu í einhverjum tilvikum óskýrar eða villandi, hún sinni leiðbeiningarskyldu sinni ekki nægilega vel og ekki sé alltaf samræmi í ákvörðunum. Sömu eða svipaðar athugasemdir komu fram í samtölum Ríkisendurskoðunar við fulltrúa fimm félaga sem sæta eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar og eiga mikilla hagsmuna að gæta við ákvarðanir hennar (sbr. kafla 4.3).

Í þessu sambandi má einnig vekja athygli á eftirmálum ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 16/2012 um breytingar á gjaldskrá Íslandspósts innan einkaréttar, afsláttarfyrirkomulagi og viðskiptaskilmálum. Póstmarkaðurinn ehf., Póstdreifing ehf. og Íslandspóstur ohf. kærðu þessa ákvörðun til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála sem tók málið til umfjöllunar og birti úrskurð sinn í október 2012, sbr. úrskurð í máli nr. 5/2012. Þar voru tveir hlutar ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar felldir úr gildi en hún að öðru leyti staðfest. Í nóvember sama ár beindi Póstmarkaðurinn kvörtun til umboðsmanns Alþingis yfir úrskurðinum. Auk þess að gera efnislegar athugasemdir við ákvörðun stofnunarinnar og úrskurð nefndarinnar gerði fyrirtækið athugasemd við það með hvaða hætti Póst- og fjarskiptastofnun fjallaði um það og starfsemi þess í ákvörðun sinni. Fyrirtækinu þótti umfjöllunin gildishlaðin og ómálefnaleg.

Umboðsmaður lauk athugun sinni 14. febrúar 2014, sbr. niðurstöðu hans í máli nr. 7256/2012. Þótt umboðsmaður hafi hvorki sent frá sér formlegt álit um málið né beint tilmælum til úrskurðarnefndarinnar um að taka málið til meðferðar að nýju ritaði hann nefndinni bréf þar sem fram kom að ekki yrði fallist á niðurstöðu hennar um lagagrundvöll og efni ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar. Að áliti umboðsmanns væri það ekki á valdsviði stofnunarinnar að eiga frumkvæði að gjaldskrá- og skilmálabreytingum Íslandspósts ohf. Á þetta atriði reyndi síðar fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur sem komst að sömu niðurstöðu (sbr. umfjöllun í lok kafla 3.2 hér á undan).

Málið varð umboðsmanni auk þess tilefni til að rita Póst- og fjarskiptastofnun bréf, dagsett 14. febrúar 2014, til að koma á framfæri ábendingu til stofnunarinnar um mikilvægi vandaðra stjórnsluhátta þegar stjórnvöld eiga í samskiptum við borgarana. Þar vakti hann m.a. athygli á eftirfarandi:

... þegar stjórnvöld setja fram niðurstöður og ályktanir sínar í bréfum eða ákvörðunum til borgaranna ber þeim að gæta að því að framsetning þeirra sé hófleg og sanngjörn og

Eftirlitsskyldir aðilar hafa kvartað til innanríkisráðuneytis

Ábending umboðsmanns Alþingis um mikilvægi vandaðra stjórnsluhátta

ályktanir og upplýsingar settar fram af yfirvegum í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Löggjafinn hefur enda lagt til grundvallar að ekki sé nóg að stjórnvöld fylgi aðeins þeim efnisreglum sem gilda um viðkomandi málefni og réttaröryggisreglum um málsmeðferð. Stjórnvöld þurfa jafnframt að gæta að vönduðum stjórnsýsluháttum. Með vönduðum stjórnsýsluháttum er almennt átt við þær kröfur sem gerðar eru til starfshátta stjórnvalda en er ekki hægt að leiða beint af réttarreglum, skráðum og óskráðum. [...] Margt af því sem talið er falla undir vandaða stjórnsýsluhætti lýtur því beint að samskiptum stjórnvalda við borgarana og miðar að því að viðhalda því trausti sem stjórnvöld verða að njóta hjá almenningi til að geta rækt hlutverk sitt sem skyldi. Í því felst til dæmis að stjórnvöld gæti kurteisi, lipurð og tillitssemi í samskiptum sínum við borgarana.

Í tengslum við þessa almennu greinargerð gerði umboðsmaður athugasemd við tiltekna þætti í umfjöllun Póst- og fjarskiptastofnunar um Póstmarkaðinn ehf. og taldi að þar hefði nokkuð skort á að sjónarmiðum um vandaða stjórnsýsluhætti hefði verið fylgt. Umboðsmaður beindi því til Póst- og fjarskiptastofnunar að gæta þess framvegis betur í sambærilegum málum að fylgja vönduðum stjórnsýsluháttum.

Samkvæmt upplýsingum frá Póst- og fjarskiptastofnun hefur stofnunin breytt stjórnsýslufrákvæmd sinni við ákvarðanir um gjaldskrár- og skilmálabreytingar Íslands-pósts ohf. til samræmis við niðurstöðu umboðsmanns Alþingis. Stofnunin tekur því ekki lengur frumkvæði að slíkum breytingum og hefur m.a. hafnað óskum markaðsaðila um slíkt. Sú niðurstaða var enda staðfest bæði af úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála og Héraðsdómi Reykjavíkur. Ákvarðanir stofnunarinnar nr. 26/2015 og nr. 27/2015 bera þessari breytingu vitni.

Ríkisendurskoðun hefur á hinn bóginn ekki fengið staðfestingu Póst- og fjarskiptastofnunar á því að stofnunin hafi brugðist með markvissum hætti við þeirri ábendingu umboðsmanns að fylgja framvegis betur vönduðum stjórnsýsluháttum í samskiptum sínum við eftirlitsskylda aðila (sbr. líka kafla 4.3). Að mati Ríkisendurskoðunar er það miður þar sem það hlýtur að vera kappsmál allra stjórnsýslustofnana að vanda stjórnsýsluhætti sína eins og kostur er og nýta hvert tækifæri til úrbóta, bæði í sýnd og reynd.

Í svari við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um hvort og þá með hvaða hætti Póst- og fjarskiptastofnun hefði brugðist við ábendingu umboðsmanns Alþingis ítrekaði stofnunin það sjónarmið að umfjöllun hennar um Póstmarkaðinn ehf. í ákvörðun nr. 16/2012 hefði verið réttmæt og ekki til marks um óvandaða stjórnsýsluhætti. Því til stuðnings mætti vísa til greinargerðar Samkeppniseftirlitsins frá 3. apríl 2017 í máli áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/2017. Þar taki Samkeppniseftirlitið undir skilgreiningu (umfjöllun) Póst- og fjarskiptastofnunar á starfsemi umrædds fyrirtækis. Ekki verði því annað séð en að Samkeppniseftirlitið hafni sjónarmiðum umboðsmanns Alþingis varðandi lýsingu stofnunarinnar á starfsemi umrædds fyrirtækis. Auk þess bendi Samkeppniseftirlitið á að í ábendingu umboðsmanns sé ekki að finna efnislegar athugasemdir eða leiðréttingar á umfjöllun Póst- og fjarskiptastofnunar um fyrirtækið.

Ríkisendurskoðun tekur skýrt fram að hún hefur ekki forsendur til að gera athugasemdir við efnislega niðurstöðu Póst- og fjarskiptastofnunar í umræddri ákvörðun né

Vilji til að viðhafa vandaða stjórnsýsluhætti þarf að vera hafinn yfir vafa

telur hún að athugasemd umboðsmanns Alþingis feli í sér mat á réttmæti hennar. Það sem Ríkisendurskoðun telur tilefni til að halda á lofti er að vandaðir stjórnsýsluhættir lúta ekki einvörðungu að því að fylgja lögformlegum efnis- og réttarreglum heldur fela þeir einnig í sér viðleitni til að byggja upp traust í garð stjórnvalda.

Óháð efnisinntaki verða samskipti stjórnvalda við einstaklinga og lögaðila að vera yfirveguð, hófsöm og sanngjörn og taka mið af þeim kröfum sem lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gera um kurteisi og lipurð í starfi. Taka skal skýrt fram að þær réttmætu kröfur sem vandaðir stjórnsýsluhættir fela í sér jafngilda ekki eftirlátssemi eða linkind í garð eftirlitsskyldra aðila. Komi fram rökstudd ábending frá til þess bærum aðila, á borð við umboðsmann Alþingis, um að stjórnsýsluháttum sé að einhverju leyti ábótavant er að mati Ríkisendurskoðunar eðlilegt að viðkomandi stjórnvald bregðist við því á viðeigandi hátt og nýti það sem tækifæri til úrbóta.

Ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar hafa mikil og afdrifarík áhrif á starfsemi fyrirtækja og félaga á sviði póst- og fjarskiptamála. Á fundi Ríkisendurskoðunar með fulltrúum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis vegna þessarar úttektar kom m.a. fram að ef til vill mætti rekja aukna óánægju og kvartanir sumra þeirra aðila sem lúta eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar til breyttra aðstæðna á póst- og fjarskiptamarkaði. Meiri fjármunir séu nú í húfi en áður og samkeppni hafi aukist. Sjá megi líka af fyrirbyggjandi gögnum að hart er tekist á um ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar.

Sömu sjónarmið komu fram í upplýsingum frá stofnuninni sjálfri og í viðtölum við fulltrúa hennar. Framganga og viðskipti eftirlitsskyldra aðila á póst- og fjarskiptamarkaði, sérstaklega þeirra sem njóta þar sterkrar stöðu, hafa einkennst af mikilli hörku. Við þessi skilyrði er að mati Ríkisendurskoðunar lykiltríði að efasemdir um málsmeðferð og stjórnsýsluhætti stofnunarinnar verði ekki til þess að rýrð falli á starfsemi hennar eða grafi undan því trausti sem hún verður að njóta. Leita ætti allra leiða til að vinna stöðugt að úrbótum á þessu sviði.

Af þessum sökum er mikilvægt að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti sé í virkum samskiptum við Póst- og fjarskiptastofnun, hafi almennt eftirlit með starfsemi hennar og veiti henni það aðhald sem lög heimila. Þar breytir engu þótt stofnunin sé sjálfstæð í þeim skilningi að ráðherra geti hvorki gefið henni fyrirmæli um málsmeðferð nema með sérstakri lagaheimild né úrskurðað um stjórnvaldsákvarðanir hennar. Í þessu sambandi verður t.d. að telja eðlilegt að ráðuneytið upplýsi stofnunina um þær kvartanir sem henni berast vegna stjórnsýsluhátta hennar og hvetji hana til að bregðast við þeim með viðeigandi hætti. Það hefur ekki verið venjan.

Þess ber einnig að geta að sumir þeirra eftirlitsskyldu aðila Póst- og fjarskiptastofnunar sem Ríkisendurskoðun ræddi við kvörtuðu yfir því að ráðuneytið svaraði fyrirspurnum þeirra um póst- og fjarskiptamál seint og illa. Sumir töldu jafnvel að ráðuneytið skorti nægilega þekkingu á starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar og hefði því ekki forsendur til að svara fyrirspurnum eða taka afstöðu til kvartana sem hana vörðuðu.

4.2 Verklags- og málsmeðferðarreglur

Auk þess að veita Ríkisendurskoðun aðgang að gögnum tiltekinna mála (sbr. kafla 3.2) veitti Póst- og fjarskiptastofnun nánari upplýsingar um málsmeðferðina, m.a. um efnislega úrvinnslu og þær verklagsreglur sem stofnunin hefur sett sér og snúa að meðferð stjórnsluerinda. Reglurnar eru frá 2006 en voru síðast uppfærðar 2016 og eru hluti af rekstrarhandbók stofnunarinnar sem stofnunin telur ígildi gæðahandbókar:

- ✓ FL-03-3 Reglur um flokkun mála, vinnslustöðu og eftirfylgni
- ✓ LK-01-1 Meðferð og vinnsla stjórnsluerinda
- ✓ LK-02-1 Aðildarskortur
- ✓ LK-03-1 Framvísun erindis til annars stjórnvalds
- ✓ LK-04-1 Gerð stjórnsluákvarðana
- ✓ LK-05-1 Kærufæri ákvörðunar PFS til úrskurðarnefndar póst- og fjarskiptamála
- ✓ LK-06-1 Bráðabirgðaákvörðun

Að mati Ríkisendurskoðunar verður ekki litið á þessar reglur sem fullnægjandi leiðbeinandi málsmeðferðarreglur sem viðkomandi málsaðilar geta reitt sig á í samskiptum við Póst- og fjarskiptastofnun. Fyrst og fremst er um að ræða lýsingar á innri verkferlum sem segja til um eðlilega framvindu mála innan stofnunarinnar starfsfólki hennar til stuðnings. Höfuðtilgangurinn, eins og kemur fram í LK-04-1 um gerð stjórnsluákvarðana, er að tryggja að stofnunin standi rétt að ákvörðunum sínum svo að ekki komi til ógildingar þeirra séu þær kærðar. Sem slíkar tryggja þær ekki málsaðilum fyrirsjáanlega úrvinnslu eða skilvirk samskipti milli málsaðila og stofnunar. Í stuttu máli tryggja reglurnar einar og sér ekki vandaða stjórnsluhætti.

Einar og sér tryggja verklagsreglur ekki vandaða stjórnsluhætti

Athygli vekur að í ársáætlun Póst- og fjarskiptastofnunar fyrir árið 2014 var gert ráð fyrir ítarlegri endurskoðun málsmeðferðarreglna sem tækju bæði til neytendamála og ágreiningsmála milli eftirlitsskyldra aðila. Ætlunin var að formfesta betur tiltekna þætti í stjórnsluframkvæmd, m.a. að gera kröfu um að málsaðilum yrði tilkynnt að gagnaöflun væri lokið og að lagður yrði fram skjalalisti yfir öll gögn máls. Einnig var áætluð gerð þjónustuviðmiða. Samkvæmt upplýsingum frá Póst- og fjarskiptastofnun myndu umræddar málsmeðferðarreglur og þjónustuviðmið aðeins gilda um kvartanir sem berast stofnuninni skv. 10. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun. Þessu verkefni hafi verið frestað vegna hugmynda um mögulega sameiningu stofnunarinnar við Samkeppniseftirlitið (sbr. kafla 2.3) en verði aftur sett á dagskrá nú þegar ráðuneytið hafi fallið frá þeim hugmyndum.

Ríkisendurskoðun hvetur Póst- og fjarskiptastofnun til að marka skýrar reglur um meðferð allra mála sem snúa að lögbundnum verkefnum hennar og er fyrirséð að geti leitt til stjórnvaldsákvörðunar, t.d. vegna úrlausnar deilumála og kvartana neytenda, eða kallað á að stofnunin beiti eftirlitsúrræðum sínum eða viðurlögum. Vanda þarf til innleiðingar slíkra reglna og m.a. kynna rækilega fyrir eftirlitsskyldum aðilum. Að mati stofnunarinnar verða úrbætur á þessu sviði að vera forgangsmál og brýnt að Póst- og fjarskiptastofnun setji sér skýr markmið um hverju slíkar reglur eiga að koma til skila og hvernig árangur af setningu þeirra verði best tryggður. Vinna verður að þessu marki í samstarfi við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.

Setja þarf reglur um meðferð allra stjórnslumála

Í þessu sambandi mætti horfa til reynslu Samkeppniseftirlitsins sem setti reglur nr. 880/2005 um málsmeðferð sína á grundvelli 2. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, þar sem segir um hlutverk Samkeppniseftirlitsins að það setji sér reglur um málsmeðferð. Ríkisendurskoðun bendir á að hliðstætt ákvæði er ekki að finna í lögum nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Í þeim er stofnuninni veitt heimild til að setja málsmeðferðarreglur vegna tiltekinna þátta í starfsemi sinni, sbr. t.d. 5. mgr. 9. gr. og 3. mgr. 10. gr. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneyti samgöngu- og sveitarstjórnarmála til að meta hvort taka ætti upp í lög um Póst- og fjarskiptastofnun skýrara og viðtækara ákvæði um málsmeðferð.

Þótt ofangreindar verklagsreglur Póst- og fjarskiptastofnunar jafngildi ekki leiðbeinandi málsmeðferðarreglum snerta þær á mikilvægum þáttum í meðferð stjórnslu-mála. Reglur um flokkun mála ráða til að mynda miklu um hvernig unnið er úr þeim í framhaldinu. Reglurnar skilgreina fjóra flokka sem mál geta fallið í: Erindi, frumkvæðismál, verkefni og skjölun. Erindi er skilgreint sem beiðni aðila um að stofnunin aðhafist með einhverjum hætti. Undir flokkinn skjölun falla gögn sem berast eða verða til hjá stofnuninni en gefa ekki tilefni til stjórnslulegrar málsmeðferðar.

Bæði frumkvæðismál og verkefni eru mál sem hefjast að frumkvæði stofnunarinnar og varða réttindi og skyldur aðila. Mörkin á milli verkefna og frumkvæðismála eru þó ekki skýr. Verkefni eru skilgreind sem mál sem að öllu jöfnu teljast frumkvæðismál en eru af „þeirri stærðargráðu og flækjustigi“ að þau eru skilgreind sem verkefni. Mikilvægt er að greina á milli þess hvort um er að ræða verkefni eða frumkvæðismál því að í verklagsreglu um gerð stjórnvaldsákvæðana kemur fram að frumkvæðismál séu unnin á sama hátt og stjórnsluerindi. Það sama gildir ekki um verkefni.

Þá vekur athygli að í verklagsreglum um flokkun mála, vinnslustöðu og eftirfylgni eru einungis tilgreindir málsmeðferðarfrestir í tilteknum málum sem öll falla undir skilgreiningu erinda, þ.e. vegna deilna milli eftirlitsskyldra aðila, umsókn um númer eða tíðnir, tilkynningar um samruna og beiðni um upplýsingar samkvæmt upplýsingalögum. Afgreiðslufrestur er ekki tilgreindur vegna frumkvæðismála, verkefna eða stjórnsluerinda á borð við kvartanir frá neytendum.

4.3 Viðhorf eftirlitsskyldra aðila

Þegar lagt er mat á stjórnsluhætti stofnunar á borð við Póst- og fjarskiptastofnun þarf að horfa til þess samhengis sem stjórnvaldsákvæðanir hennar standa í. Hafa verður hugfast að í samræmi við lögbundið hlutverk sitt og þau markmið sem Póst- og fjarskiptastofnun er falið að vinna tekur hún ár hvert fjölmargar ákvarðanir sem eru íþyngjandi þeim aðilum sem þær beinast að og hafa mótandi áhrif á starfsumhverfi allra þeirra fyrirtækja sem starfa á póst- og fjarskiptasviði. Eðli málsins samkvæmt reynir því á samskipti stofnunarinnar við eftirlitsskylda aðila, sérstaklega þá sem eru umsvifamiklir á sínu sviði. Umtalsverð hættu er á að hnökror eða ágallar á afgreiðslu eldri erinda hafi neikvæð áhrif á ný mál og spilli þeim skilyrðum sem þurfa að vera fyrir hendi til að stofnunin geti rækt hlutverk sitt sem skyldi.

Viðhorf eftirlitsskyldra aðila mótast á löngu tímabili

Í þessu sambandi má t.d. líta til fyrrgreindrar ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 4/2016 þar sem sett var alþjónustukvöð á fyrirtækið Mílu ehf. Sambærileg kvöð hefur hvílt á fyrirtækinu svo að segja frá stofnun þess árið 2007 og fyrir þann tíma á móðurfélagi þess, Símanum hf. Þótt ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar í þessu tiltekna máli hafi legið fyrir innan skamms tíma, þ.e. málsmeðferðartími var um tveir mánuðir, átti hún sér lengri aðdraganda. Árið 2014 hafði stofnunin birt ákvörðun um alþjónustu Mílu ehf., sbr. ákvörðun nr. 40/2014. Þá ákvörðun kærði Míla ehf. til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Niðurstaða nefndarinnar frá janúar 2016 var að ákvörðunin hefði verið of stefnumótandi og skort nægilega skýra og ótvíræða lagastoð, sbr. úrskurð í máli nr. 3/2015. Í sama mánuði hóf Póst- og fjarskiptastofnun formlegan undirbúning nýrrar ákvörðunar.

Einnig má benda á fyrrnefndan málarekstur um ákvarðanir stofnunarinnar um gjaldskrár- og skilmálabreytingar Íslandspósts ohf., sbr. kafla 4.1 hér að framan. Í báðum tilfellum var deilt um valdmörk stofnunarinnar og spannaði sá ágreiningur í raun fjölmörg mál og stjórnvaldsákvörðanir stofnunarinnar.

Gæði stjórnarsýsluhátta stofnunarinnar þegar kemur að samskiptum við eftirlitsskylda aðila verða í þessu ljósi aldrei vegin og metin einvörðungu á grundvelli einstakra mála, erinda eða ákvarðana. Í flestum tilfellum er um langa samskiptasögu að ræða sem í heild endurspeglar viðhorf beggja aðila. Það er langtímaverkefni fyrir stofnun á borð við Póst- og fjarskiptastofnun að byggja upp nauðsynlegt traust á grunni vandaðra stjórnarsýsluhátta enda þarf lítið til að þeirri viðleitni sé spillt. Því er brýnt að stofnunin sé stöðugt á varðbergi og grípi til viðeigandi ráðstafana vegna ávirðinga um málsmeðferð og stjórnarsýsluhætti hennar.

Ríkisendurskoðun fundaði með fulltrúum fimm félaga sem hafa ríkra hagsmuna að gæta á sviði póst- og fjarskiptamála og geta orðið fyrir miklum áhrifum vegna ákvarðana Póst- og fjarskiptastofnunar. Að auki ræddi stofnunin við fulltrúa frá Samtökum verslunar og þjónustu. Meirihluti umræddra hagsmunaaðila taldi mikilvægt að Póst- og fjarskiptastofnun setti sér skýrari málsmeðferðarreglur til að tryggja aukið samræmi og gagnsæi við meðferð mála. Meðal annars þyrfti að setja reglur um tímafresti vegna gagnaöflunar stofnunarinnar við meðferð einstakra mála. Þá væru engar samræmdar reglur um þau gögn sem þyrfti að fylgja tilteknum málum, t.d. kvörtunum neytenda og fyrirtækja eða beiðnum um bráðabirgðaákvörðun. Einnig komu fram efasemdir um að jafnræðis væri ávallt gætt við málsmeðferð. Mismunandi skyldur væru lagðar á málsaðila án skýringa, t.d. við rannsókn máls og gagnaöflun. Þá væri umfjöllunarefni mála stundum það óskýrt að ekki væri ljóst hvernig ætti að nota andmælarétt og oft væri leiðbeiningum stofnunarinnar áfátt. Loks gerði hluti aðila athugasemd við það hvernig stofnunin rökstyddi ákvarðanir sínar.

Í þessu sambandi má minna á að í árangursstjórnunarsamningi Póst- og fjarskipta- stofnunar við innanríkisráðuneyti kemur fram að eitt af markmiðum hans sé að tryggja að ákvarðanir séu í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti og að rökstuðningur sé fullnægjandi fyrir þá aðila sem ákvörðunin beinist að. Í ljósi þeirra viðhorfa sem fram komu hjá þeim aðilum sem Ríkisendurskoðun ræddi við er óvíst hversu vel þessum markmiðum hafi verið náð. Ríkisendurskoðun telur brýnt að Póst- og fjarskiptastofnun

Gæði stjórnarsýslu-
hátta er langtíma-
verkefni

Skýrar málsmeð-
ferðarreglur efla
traust

bregðist við þessu, m.a. með því að setja sér ítarlegri málsmeðferðarreglur en nú eru fyrir hendi. Með því mætti stuðla að auknu samræmi og gagnsæi við meðferð mála. Slíkar reglur eru ekki aðeins forsenda vandaðra stjórnsýsluhátta heldur einnig til þess fallnar að auka traust á málsmeðferð stofnunarinnar.

Því skal haldið til haga að í viðtölum Ríkisendurskoðunar við eftirlitsskylda aðila kom fram að þeir teldu stjórnsýslu stofnunarinnar hafa batnað mikið frá stofnun hennar, t.d. hefði málshraði almennt aukist. Einnig voru samskipti og samstarf við tækni- menntaða starfsmenn Póst- og fjarskiptastofnunar talin góð og bent á að þeir sinntu störfum sínum vel þó að sérþekking þeirra mætti stundum vera meiri. Á hinn bóginn taldi meirihluti fulltrúa þeirra fimm félaga sem Ríkisendurskoðun ræddi við að samskipti við forsvarsmenn stofnunarinnar væru erfið og á köflum ómálefnaleg. Þetta var einkum tengt málum þar sem gagnrýni hefði komið fram á stofnunina, sett hefði verið út á verklag hennar og niðurstöður eða skýringa og rökstuðnings óskað vegna ákvarðana. Einn hagsmunaaðili skar sig nokkuð úr að þessu leyti og taldi að stofnunin ynni almennt faglega og af heilindum þótt hann væri ekki alltaf sammála efnislegum úrlausnum hennar.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að einungis er um viðhorf lítil hóps fjarskiptafyrirtækja og póstrekanda. Almennt er ekki óeðlilegt eða sérstakt áhyggjuefni að umsvifamiklir aðilar geri athugasemdir við framgöngu eftirlitstofnana ríkisins, sérstaklega ekki þegar miklir hagsmunir eru í húfi. Að mati Ríkisendurskoðunar verður þó ekki annað séð en að samskiptavandi sé milli forsvarsmanna Póst- og fjarskiptastofnunar og hluta eftirlitsskyldra aðila. Slíkur vandi getur haft neikvæð áhrif á getu stofnunarinnar til að sinna verkefnum sínum á skilvirkan og hagkvæman hátt.

Samskiptavandi
getur haft neikvæð
áhrif á starfsemi



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is