



Samgönguráðuneytið

Úttekt á Póst- og fjarskiptastofnun

30. október 2007

Fyrirtækjaráðgjöf

Samgönguráðuneytið
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík

PricewaterhouseCoopers hf
Skógarhlíð 12
105 Reykjavík
Símanúmer +354 550 5300
Símbréfsnúmer +354 550 5301

30.10.2007

Með verksamningi dags. 16. maí 2007 var PricewaterhouseCoopers hf. (PwC) falið að gera úttekt á afmörkuðum þáttum í starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS).

Samkvæmt samningum beindist úttektin að eftirtöldum þáttum í starfsemi og rekstri stofnunarinnar: hlutverki stofnunarinnar, fjárhagslegum málefnum stofnunarinnar, starfsmannamálum og stjórnun.

Tilgangur þessarar úttektar er að kanna hvort að núverandi tekjur PFS séu nægilegar til að stofnunin geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum á fullnægjandi hátt og í öðru lagi hvort þeir fjármunir sem stofnunin hefur til ráðstöfunar séu nýttir á hagkvæman hátt.

Við úttektina var stuðst við ýmis gögn frá PFS, svo sem fjárhagsleg gögn, stjórnunarupplýsingar og áætlanir. PwC útbjó einnig könnun sem lögð var fyrir starfsfólk PFS til að fá fram þeirra viðhorf og skoðanir.

Úttektin miðaðist við að öll umbeðin gögn væru lögð fram á aðgengilegan og skýran hátt og að PwC þyrfti ekki að leggja til vinnu við öflun eða framsetningu gagnanna. Framkvæmd úttektarinnar mótaðist þannig alfarið af þeim gögnum og upplýsingum sem lögð voru fram.

Við vinnslu þessarar skýrslu höfum við gengið út frá eftirfarandi, nema annað sé sérstaklega tekið fram:

- að öll ljósrit sem lögð hafa verið fram séu ígildi frumeintaka og að allar undirritanir gagna séu réttar;
- að allar fundargerðir og aðrar upplýsingar séu réttar;
- að starfsfólk PFS hafi svarað spurningum og veitt gögn af fullum heiðarleik og heilindum;

Skýrslan er einungis ætluð samgönguráðuneytinu og Póst- og fjarskiptastofnun eftir því sem við á að höfðu samráði við Samgönguráðuneytið.

PwC ber að engu leyti ábyrgð á þeim ákvörðunum eða breytingum sem kunna að verða gerðar á PFS og byggðar verða á upplýsingum úr skýrslunni.

Í skýrslunni kemur fram greining á núverandi aðstæðum PFS sem og ráðleggingar um breytingar sem við teljum nauðsynlegar.

Virðingarfyllst

PricewaterhouseCoopers hf.

Efnisyfirlit

Kafli		Page
	Skilgreiningar og skammstafanir	
1	Inngangur og helstu niðurstöður	1
2	Hlutverk PFS	6
	2.1 - Lögbundið hlutverk PFS	7
	2.2 - Starfssvið PFS	13
3	Fjárhagsleg málefni	27
	3.1 - Þróun tekna	29
	3.2 - Þróun rekstrargjalda	35
	3.3 - Nægja tekjur fyrir útgjöldum?	44
4	Starfsmannamál	47
	4.1 - Þróun starfsmannafjölda	48
	4.2 - Þekking starfsmanna	50
	4.3 - Aðkeypt sérfræðipjónusta	54
5	Stjórnun innan PFS	58
	5.1 - Stjórnarhættir PFS	59
	5.2 - Fjármálastjórnun	69
Viðauki 1	Lög um Póst- og fjarskiptastofnun	73
Viðauki 2	Viðbætur og breytingar frá Drögum dags.24 ágúst 2007	79

Skilgreiningar og skammstafanir

Hugtak

Skilgreining

<i>Alþjónusta</i>	Allir notendur hafi jafnan aðgang að lágmarkspjónustu
<i>CN</i>	Contact Network IRG
<i>CERT</i>	Computer Emergency Response Team
<i>EES</i>	Evrópska efnahagssvæðið
<i>EFTA</i>	European Free Trade Association
<i>ENISA</i>	Netöryggisstofnun Evrópu
<i>ERG</i>	European Regulators Group
<i>ESA</i>	EFTA Surveillance Authority
<i>ESB</i>	Evrópusambandið
<i>ETSI</i>	Fjarskiptastaðlastofnun Evrópu
<i>IRG</i>	Samtök fjarskiptaeftirlitsstofnana á EES svæðinu
<i>IRG FN</i>	Vinnuhópur IRG sem fjallar um fjarskipti á fastaneti (fixed networks)
<i>IRG RA</i>	IRG Regulatory Accounting vinnuhópur
<i>ITU</i>	Alþjóðafjarskiptasambandið
<i>Markaðir 7-13-14</i>	Leigulínumarkaðir
<i>Markaðir 8-9-10</i>	Samtengimarkaðir talsímaneta
<i>PFS</i>	Póst- og fjarskiptastofnun
<i>PwC</i>	PricewaterhouseCoopers hf.
<i>SMP</i>	Vinnuhópur IRG um markaðsgreiningar
<i>VOIP</i>	Voice over Internet Protocol



Kafli 1

Inngangur og helstu niðurstöður

1.1 Inngangur

Þann 16. maí 2007 var PricewaterhouseCoopers falið að gera úttekt á afmörkuðum þáttum í starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) sem beindist að eftirtöldum þáttum: hlutverki stofnunarinnar, fjárhagslegum málefnum, starfsmannamálum og stjórnun. Megin tilgangur þessarar úttektar er að kanna hvort að núverandi tekjur PFS séu nægilegar til að stofnunin geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum á fullnægjandi hátt og í öðru lagi hvort þeir fjármunir sem stofnunin hefur til ráðstöfunar séu nýttir á hagkvæman hátt.

Í þessari úttekt var fyrst og fremst stuðst við gögn frá stofnuninni sjálfri. Mikil vinna fór í gagnaöflun og stór hluti þeirra gagna sem afhent voru uppfylltu ekki almennar gæðakröfur eða svöruðu þeim spurningum sem fyrir voru lagðar. Tafði þetta mikið fyrir framkvæmd úttektarinnar en hafði að öðru leyti ekki áhrif á umfjöllun skýrslunnar eða niðurstöður.

Þó nokkur samskipti voru við stjórnendur PFS meðan á skýrslugerðinni stóð, en langstærsti hluti gagnaöflunarinnar fór í gegnum forstjóra PFS og rekstrarstjóra.

PwC framkvæmdi viðhorfskönnun meðal starfsmanna sem skipt var í tvo sjálfstæða hluta. Fyrri hlutinn var almenns eðlis og varðaði fyrst og fremst starfssvið einstakra starfsmanna. Í seinni hluta könnunarinnar var helst spurt um skipulag og stjórnun innan PFS. Svaraði starfsfólk þeim hluta án þess að nafngreina sig og fyllsta trúnaðar var gætt svo fólk gæti tjáð skoðanir sínar óheft.

Í fyrsta kafla þessarar skýrslu er að finna inngang og samandregnar helstu niðurstöður.

Í öðrum kafla þessarar skýrslu er gerð grein fyrir lögbundnu hlutverki PFS og starfssviði þess þar sem fjallað er um skipulag og verksvið hverrar deildar fyrir sig og verkáætlanir.

Í þriðja kafla er gerð greining á fjárhag PFS þar sem tekjur og gjöld eru greind í þeim tilgangi að kanna hverjir möguleikar stofnunarinnar eru til að standa undir þeim gjöldum sem falla til við rekstur.

Í fjórða kafla er farið yfir þróun starfsmannafjölda, þekkingu starfsmanna sem byggir meðal annars á könnun PwC og gerð er grein fyrir aðkeyptri sérfræðiþjónustu stofnunarinnar.

Í fimmta kafla er fjallað um stjórnarhætti og verkferla PFS, þ.m.t. fjármálastjórnun, og koma þar að miklu leyti fram niðurstöður viðhorfskönnunar PwC.

Í lok hvers kafla eru dregnar saman niðurstöður.

1.2 Helstu niðurstöður

Hér á eftir eru dregnar saman helstu niðurstöður skýrslunnar. Niðurstöðurnar eru hér settar fram í meginmáli eftir köflum skýrslunnar en vísað er til þess að nánar er gerð grein fyrir þessum niðurstöðum í lok hvers kafla.

Hlutverk PFS

Í þessum kafla skýrslunnar er fjallað um lögbundið hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar eins og það er tilgreint í 3. gr. laga nr. 69/2003 og öðrum lögum. Jafnframt er fjallað um það hvernig starfssvið stofnunarinnar er skipulagt til þess að uppfylla lögbundið hlutverk hennar. Helstu niðurstöður eru þessar:

- Stofnunin hefur ekki skilgreint markmið á grunni lögbundins hlutverks eins og það er skilgreint í 3. gr. laga um stofnunina og öðrum lögum. Skjal sem forstjóri afhenti til þess að sýna fram á tengsl 3. gr. laganna við verkefni stofnunarinnar var útbúið sem svar við fyrirspurn PwC og hafði því ekki verið notað við verkáætlanir eða kynnt stjórnendum og starfsmönnum stofnunarinnar. Eðlilegt verður að telja að stofnunin setji markmið með starfsemi sinni á grundvelli laganna með formlegum hætti og kynni þau innan stofnunarinnar.
- Gerðar eru verkáætlanir sem færðar eru í gagnagrunna annars vegar sem verkefni og hins vegar sem viðfangsefni. Fylgst er reglulega með framvindu verka en hins vegar er skortur á því við gerð þessara verkáætlana að gengið sé með skipulögðum hætti úr skugga um að markmið stofnunarinnar endurspeglit í verkáætlunum.
- Þeir gagnagrunnar sem notaðir eru við gerð verkáætlana virðast vel til þess fallnir að vera gott stjórnæki þar sem fylgjast má með framvindu verka. Tímabáttur verkáætlana virðist hins vegar vera ómarkviss. Óljóst er á hverju hann byggist og hann er ekki nýttur til þess að ákveða mannaflapörf. Engin tilraun virðist gerð til þess að bera rauntíma saman við áætlun og leita skýringa á frávikum. Engin tengsl eru milli verkáætlana og fjárhagsáætlunar stofnunarinnar.
- Markaðsgreining er eitt brýnasta verkefni PFS þar sem henni er ætlað að skapa eðlilegt umhverfi á fjarskiptamarkaði. Það er verulegt áhyggjuefni hvað verkefni á þessu sviði eru skammt á veg komin. Mikla sérþekkingu þarf til þess að sinna markaðsgreiningu og því hlýtur brotthvarf fjögurra af tíu starfsmönnum á árinu sem hafa þekkingu og reynslu á þessu sviði að teftja enn frekar framgang þessara verkefna.

Fjárhagsleg málefni

Í umfjöllun um fjárhagsleg málefni er að finna greiningu tekna og gjalda í rekstrarreikningi þar sem markmiðið er að skoða samhengi þessara liða með hliðsjón af þeim reglum sem gilda um þjónustutekjur og ráðstöfun þeirra. Helstu niðurstöður eru þessar:

- Vakin er athygli á því að mikilvægur munur er á tekjum opinberra aðila eftir því hvort um er að ræða skatttekjur eða þjónustutekjur. PFS er þjónustustofnun og teljast tekjur sem hún innheimtir af þeim sem hún á viðskipti við sem þjónustutekjur. Gjaldskrá stofnunarinnar á að byggjast á

1.2 Helstu niðurstöður

- kostnaðargreiningu eins og fram kemur í 14. gr. laga nr. 69/2003. Skráning í bókhaldi stofnunarinnar er hins vegar ekki nægilega markviss til þess að kostnaðargreining sé fullnægjandi og vantar töluvert á að um gegnsæja greiningu sé að ræða. Vanti slíkt gegnsæi og kostnaðargreiningu verka sem stofnunin sinnir þá er ekki hægt að sýna fram á tengsl milli gjaldtöku og veittrar þjónustu. Það leiðir til þess að gjaldtaka tekur á sig mynd skattheimtu sem stofnunin hefur ekki heimild til.
- Ekki er hægt að ganga úr skugga um hvort tekjur stofnunarinnar nægi fyrir útgjöldum vegna ómarkvissrar skráningar í bókhaldi, óvissu um mannaflapörf til þess að mæta lögbundu hlutverki stofnunarinnar og óvissu um kostnað sem hlýst af því að sinna þeim þáttum sem stofnunin hefur ekki getað annað.
- Stofnunin varð að endurgreiða verulegan hluta tekna sinna á árinu 2006 til þess að mæta kröfum Símans sem byggðust á ólögumætri gjaldtöku á árunum 2001 til 2005. Samkvæmt upplýsingum úr ársreikningi stofnunarinnar fyrir árið 2006 verður endurgreiðsla til annarra viðskiptamanna PFS af gjaldskrá á árinu 2007. Áætlað er að endurgreiðslan með dráttarvöxtum geti orðið um 75 m. kr. á árinu 2007. Þar sem þessar endurgreiðslukröfur byggjast á órökstuddri gjaldskrá er augljóst að stofnunin þarf að gera verulegar lagfæringar á kostnaðargreiningu sem liggur til grundvallar gjaldskránni.

Starfsmannamál

Í kaflanum um stjórnarhætti PFS er fjallað um viðhorf starfsmanna stofnunarinnar. Helstu niðurstöðu um viðhorf starfsmanna eru:

- Stjórnun er að ýmsu leyti ábótavant sem kemur fram í því að eftirfylgni stjórnenda sé ófullnægjandi og bæta þurfi samskipti stjórnenda og starfsmanna.
- Miklar skipulagsbreytingar hafa orðið innan stofnunarinnar sem ekki hafa farið fram í samstarfi við starfsfólk. Slíkt kemur losi á starfsmenn sem eru ekki upplýstir um tilgang breytinganna og áhrif þeirra.

Stjórnun og verkferlar innan PFS

Undir þessari fyrirsögn er fjallað um stjórnarhætti stofnunarinnar og nánari grein gerð fyrir hlutverki stjórnenda eins og hún kemur fram í skýrslu forstjóra sem liggur til grundvallar núverandi stjórnskipulagi. Helstu niðurstöður eru þessar:

- Undir þessari fyrirsögn er fjallað um stjórnarhætti stofnunarinnar og nánari grein gerð fyrir hlutverki stjórnenda eins og hún kemur fram í skýrslu forstjóra sem liggur til grundvallar núverandi stjórnskipulagi. Helstu niðurstöður eru þessar:
- Í skýrslu forstjóra er greinargóð lýsing á því hvernig skipulagi og stjórnun skal vera háttað innan stofnunarinnar. Skýrslan sem unnin var innan stofnunarinnar kveður á um ýmsa starfsþætti sem fylgt er í dag en annað hefur ekki náðst fram. Má þar nefna gæðastjórn og verklags- og þjónustuteymi sem ekki hafa verið starfrækt.

1.2 Helstu niðurstöður

Langtímaáætlanir hafa verið gerðar en ekkert hefur komið fram hvort markmiðum þeirra hefur verið náð.

- Starfsmenn stofnunarinnar hafa bent á að bæta þurfi ýmsar verklagsreglur innan stofnunarinnar og töluverðum tíma starfsmanna hefur verið varið í gerð ýmissa eyðublaða án þess að ljóst sé um tilgang þeirra.
- Ekkert hefur komið fram sem sýnir að stofnunin hafi innleitt áhættustjórnun og innra eftirlit sem er forsenda þess að hægt sé að tryggja að markmið hennar náist. Bent er á Ársskýrslu Ríkisendurskoðunar þar sem fjallað er um mikilvægi þessara þátta hjá opinberum stofnunum.
- Fjárhagsáætlun er verulega ábótavant. Eftir ítrekaðar fyrirspurnir fengum við fjárhagsáætlun sem er í verulegum atriðum ófullkomin. Áætlunin er ekki brotin niður á einstaka liði eða einstök verkefni eða viðfangsefni né heldur á tímabil innan ársins. Fjárhagsáætlun er hverri stofnun mikilvægt stjórnþæki en er það ekki hjá PFS vegna þess hvernig að henni er staðið.



Kafli 2

Hlutverk PFS



Kafli 2.1

Lögbundið hlutverk PFS

2.1.1 Lögbundið hlutverk PFS

Inngangur

PFS er sjálfstæð stofnun sem lýtur stjórn samgönguráðherra og hefur samkvæmt lögum umsjón með framkvæmd fjarskipta- og póstmála í landinu. Stofnunin tók til starfa 1. apríl 1997 á grundvelli laga nr. 147/1996. Við lagasetningu um PFS árið 1996 var verksvið stofnunarinnar markað með því að gera grein fyrir verkefnum hennar og setja starfsreglur um ýmis mál sem ekki hafði reynt á áður hér á landi. Á sama tíma var einkaréttur ríkis á fjarskiptarétti niðurfelldur. Fyrirséð var að upp myndu koma mál sem snertu samkeppni og samvinnu nýrra fjarskiptafyrirtækja. Sömuleiðis voru troðnar nýjar slóðir við að skilgreina skyldur PFS í sambandi við póstpjónustu en fram að því hafði lítill greinarmunur verið gerður á rekstri þjónustunnar og stjórnslu sem tengist henni.

Löggjafarvaldið hefur í tímans rás mótað ramma utan um starfsemi PFS með setningu laga og reglugerða. Löggjafinn hefur fylgt þeirri miklu og hröðu þróun sem orðið hefur í fjarskiptamálum eftir afnám einkaréttar og hefur brugðist við hinni miklu grósku á þessu sviði með setningu fjölda laga sem miða að því að skýra hlutverk PFS.

Stofnuninni er ætlað að rækja hlutverk sitt með því að fylgja þessum reglum og því er nauðsynlegt við skilgreiningu og afmörkun á lögbundnu hlutverki stofnunarinnar að líta til laga sem um Póst- og fjarskiptastofnun gilda. Þá hafa reglugerðir og tilskipanir frá ESB verulega þýðingu fyrir starf PFS þar sem tilskipanir sambandsins eru innleiddar í íslensk lög.

Hlutverk

PFS er þjónustustofnun. Stofnuninni er ætlað að sinna þjónustu gagnvart stjórnvöldum, neytendum og þeim fyrirtækjum sem starfa á sviði póst- og fjarskipta. Stofnunin er jafnframt ætlað mikilvægt eftirlitshlutverk sem snýr að þeim fyrirtækjum sem hafa fengið leyfi til starfrækslu frá stofnuninni á sviði póst- eða fjarskipta.

Fram kemur í árangursstjórnunarsamningi samgönguráðuneytisins og PFS frá júní 2005 að meginhlutverk stofnunarinnar sé þrjúþætt:

1. Að hafa umsjón með framkvæmd fjarskipta- og póstmála hér á landi.
2. Að tryggja hagkvæma, örugga og aðgengilega fjarskipta- og póstpjónustu fyrir alla landsmenn.
3. Að tryggja virka samkeppni með því að greina og hafa eftirlit með því að hún sé til staðar á markaði.

Lögbundin verkefni PFS

Lögbundin verkefni stofnunarinnar eru talin upp í 3. og 4. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Þau eru:

1. Að annast framkvæmd laga um fjarskipti og laga um póstpjónustu og hafa eftirlit með fjarskiptum og póstpjónustu, svo sem nánar er kveðið á um í lögum um það efni. Stofnunin skal framfylgja lögnum og stuðla að því að markmið þeirra náist.
2. Að stuðla að samkeppni á sviði póst- og fjarskiptaþjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti með því m.a. að:

2.1.1 Lögbundið hlutverk PFS

- a. vinna gegn röskun eða takmörkun samkeppni á mörkuðum fjarskipta- og póstpjónustu
 - b. hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta og stuðla að nýbreytni
 - c. ýta undir hagnýta notkun tíðna og númera og viðhafa skilvirka stjórn á notkun þessara gæða
3. Að taka þátt í þróun markaðar fyrir fjarskipta- og póstpjónustu og upplýsingatækni með því m.a. að:
- a. vinna gegn hindrunum í vegi framboðs á fjarskiptanetum, aðstöðu og þjónustu sem þeim tengist og fjarskipta- og póstpjónustu
 - b. hvetja til uppsetningar og þróunar fjarskiptaneta og gagnvirkni þjónustu sem nær til allra ríkja innan EES
 - c. stuðla að því að gætt sé jafnræðis við meðhöndlun fjarskiptafyrirtækja og póstrekkenda sem búa við sömu aðstæður
 - d. eiga samstarf við aðrar eftirlitsstofnanir í EES og Eftirlitsstofnun EFTA í þeim tilgangi að koma á samræmdum eftirlitsháttum og samræmdri túlkun löggjafar
 - e. stuðla að samruna fjarskiptatækni og upplýsingatækni
 - f. stuðla að þróun upplýsingasamfélagsins með markvissri innleiðingu nýrrar tækni og vinnubragða.
4. Að gæta hagsmuna almennings með því m.a. að:
- a. vinna að því að allir landsmenn eigi aðgang að alþjónustu
 - b. stuðla að vernd neytenda í viðskiptum þeirra við fjarskiptafyrirtæki og póstrekkendur
 - c. vinna að ráðstöfunum til að vernda persónuupplýsingar og friðhelgi einkalífs
 - d. stuðla að birtingu skýrra upplýsinga fyrir notendur og krefjast gagnsæi gjaldskráa og skilmála fyrir notkun almennrar fjarskipta- og póstpjónustu,
 - e. tryggja hag notenda, þ.m.t. einstakra þjóðfélagshópa, svo sem öryrkja, sem best að því er varðar val, verð og gæði,
 - f. tryggja að heildstæði og öryggi almennra fjarskiptaneta sé viðhaldið
5. Að vera ráðgefandi fyrir stjórnvöld og ráðuneyti á sviði fjarskipta- og póstmála og hafa eftirlit með því að Ísland uppfylli á hverjum tíma þær skuldbindingar sem mælt er fyrir um í alþjóðlegum samningum á sviði fjarskipta- og póstmála. Skal stofnunin beina tilmælum um breytingar á lögum og reglugerðum til samgönguráðherra ef þess gerist þörf.
6. Að taka þátt í samstarfi sem leiðir af alþjóðlegum skuldbindingum á sviði fjarskipta- og póstmála.

2.1.1 Lögbundið hlutverk PFS

7. Annað sem lýtur að framkvæmd fjarskipta- og póstmála.

8. Í 2. mgr. 3. gr. er kveðið á um að Póst- og fjarskiptastofnun og Samkeppnisstofnun skuli setja sameiginlegar leiðbeinandi reglur um meðferð og úrlausn mála sem geta bæði fallið innan marka laga um póst- og fjarskiptamál og samkeppnislaga. Skulu reglur þessar birtar.

9. Í 4. gr. sömu laga er eftirlitshlutverk stofnunarinnar lögfest en þar segir:

Póst- og fjarskiptastofnun hefur eftirlit með starfsemi fjarskiptafyrirtækja og póstrekinda, þar með talið fjárhagsstöðu þeirra, og skal fylgjast með því að starfsemi þeirra sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur, skilyrði eða ákvarðanir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laganna er forstjóra Póst- og fjarskiptastofnunar heimilt að fela öðrum hæfum aðilum framkvæmd einstakra þátta skoðunar sem framkvæmd er með heimild í lögum 69/2003.

Samantekt um lög nr. 69/2003.

Eins og sjá má af framangreindu eru hlutverk stofnunarinnar fjölbætt og nægir í því sambandi að vísa til þeirra þátta sem eru meðal þess sem löggjafinn ætlar henni að starfrækja; eftirlit, neytendavernd, þjónusta, þróun markaðar, alþjóðasamstarf, úrskurðavald og beiting viðurlaga.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 69/2003 kemur fram í athugasemdum við 3. gr.

laganna að miklar breytingar hafi verið gerðar á verkefnalista Póst- og fjarskiptastofnunar frá því ákvæði sem áður gildi um sama efni. Þannig séu t.d. talin upp hlutverk sem stofnunin hafði með höndum áður en voru ekki sérstaklega nefnd í eldri lögum um fjarskipti eða eldri lögum um pósthjónustu og auk þess ný hlutverk sem snúa að framþróun í tengslum við samruna fjarskipta- og upplýsingatækni. Þannig má ætla að ákvæðum laga nr. 69/2003 sé ætlað að setja fram ítarlega talningu á þeim verkefnum sem stofnuninni er ætlað að sinna lögum samkvæmt.

Fleiri lög sem skilgreina hlutverk PFS

Í kaflanum hér á undan var gerð grein fyrir hlutverki stofnunarinnar samkvæmt þeim lögum sem um stofnunina gilda (lög nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun).

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 69/2003 kemur fram að Póst- og fjarskiptastofnun sé falið almennt stjórnarsýsluhlutverk á sviði fjarskipta og pósthjónustu og sér í lagi eftirlit með framkvæmd laga um fjarskipti og laga um pósthjónustu. Þó hlutverk stofnunarinnar sé afmarkað og skilgreint í lögum nr. 69/2003 má víða í íslenskri löggjöf og settum rétti finna ákvæði sem kveða á einn eða annan hátt á um aðkomu stofnunarinnar að verkefnum á því sviði sem hún starfar. Í viðauka 1 með skýrslu þessari er fjallað nánar um lög og aðrar réttarreglur sem hafa að geyma ákvæði varðandi hlutverk PFS. Sú umfjöllun sem sett er fram í viðauka 1 nær ekki til laga nr. 69/2003, enda hefur þegar verið gerð ítarleg grein fyrir þeim hér að framan.

2.1.1 Lögbundið hlutverk PFS

Rétt er að hafa í huga að flest þeirra verkefna sem stofnuninni eru falin samkvæmt þeim lögum eða reglum sem fjallað er um í viðauka 1 má fella undir ákvæði 3 .og 4. gr. laga nr. 69/2003, enda er þar gerð grein fyrir lögbundnum verkefnum stofnunarinnar með almennum hætti og mótaður nokkurs konar rammi utan um verksvið hennar. Engu að síður þykir það hafa þýðingu við uppbyggingu þessarar skýrslu að gera nákvæma grein fyrir lagaumhverfinu í heild sinni og þeim verkefnum sem stofnunin þarf að sinna á grundvelli settra reglna.

Samantekt – lögbundið hlutverk PFS

Af skoðun á lögbundnu hlutverki PFS verður ráðið að þau verkefni sem löggjafinn ætlar stofnuninni eru gríðarlega mörg og sum hver mjög umfangsmikil. Auk þess að starfa í flóknu lagaumhverfi við sérhæfð og tæknivædd viðfangsefni glímur stofnunin við verkefni sem eru í stöðugri og örri þróun.

Hlutverki stofnunarinnar er mótaður rammi með ákvæðum 3. og 4. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun og að auki hafa verið sett lög, reglugerðir og reglur sem móta starfssvið stofnunarinnar enn frekar. Við greiningu á settum reglum má greina hlutverk PFS með eftirfarandi hætti:

Þróun markaðar

Eitt af verkefnum PFS er að vinna að þróun markaðar fyrir fjarskipta- og póstpjónustu. Í athugasemdum löggjafans við það ákvæði laganna sem ætlað er að tryggja þetta hlutverk er gert ráð

fyrir að þetta starf verði unnið með því að vinna gegn hindrunum í vegi framboðs aðila á fjarskiptanetum, aðstöðu og þjónustu sem netunum tengist og fjarskipta- og póstpjónustu, hvetja til uppsetningar og þróunar fjarskiptaneta sem ná til allra ríkja EES, ásamt því að hvetja til þess að þjónusta sem nær til allra ríkja EES sé gagnvirk. Einnig á PFS að stuðla að því að gætt sé jafnræðis og eiga samstarf við aðrar eftirlitsstofnanir í EES og Eftirlitsstofnun EFTA í þeim tilgangi að samræma framkvæmd eftirlits og túlkun löggjafar. Undir þetta ákvæði í lögnum falla einnig ný hlutverk sem tengjast þeirri þróun að fjarskiptatækni er í auknum mæli að tengjast annarri tækni, svo sem upplýsingatækni og útvarpsþjónustu. Póst- og fjarskiptastofnun er ætlað að stuðla að frekari samruna þessarar tækni og taka þátt í þróun upplýsingasamfélagsins.

Samkeppnishlutverk

Í lögum nr. 110/1999, um PFS, sem samþykkt voru á Alþingi í lok desember 1999 var samkeppnishlutverk PFS skilgreint og mælt fyrir um að stofnunin og Samkeppnisstofnun (nú Samkeppniseftirlitið) skyldu sameiginlega setja reglur um samskipti sín og afgreiðslu mála. Slíkar reglur hafa verið settar; sjá Leiðbeinandi reglur Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppnisstofnunar um meðferð og úrlausn fjarskipta- og póstmála. nr. 265/2001.

Eftirlitshlutverk

Það má segja að eftirlitshlutverk stofnunarinnar gangi þvert á alla starfsemi þess og sé grunnurinn að öflugri neytendavernd og virkri samkeppni svo eitthvað sé nefnt.

2.1.2 Greining á lögbundnu hlutverki PFS

Eftirlitsþátturinn lýtur m.a. að virkri kostnaðargreiningu á markaðnum og hafa eftirlit með starfsemi fjarskiptafyrirtækja og póstrekenda, þar með talið fjárhagsstöðu þeirra og starfsemi almennt. Eftirlitshlutverkið skal starfrækt í samstarfi við aðrar eftirlitsstofnanir í EES og Eftirlitsstofnun EFTA í þeim tilgangi að samræma framkvæmd eftirlits og túlkun löggjafar.

Undir eftirlitshlutverk má jafnframt flokka það verkefni sem stofnuninni er ætlað lögum samkvæmt og felst í því að hafa eftirlit með að Ísland uppfylli á hverjum tíma þær skuldbindingar sem mælt er fyrir um í alþjóðlegum samningum.

Eftirlitssúrræðin eru tryggð með víðtækum heimildum stofnunarinnar til upplýsingaöflunar, heimildum stofnunarinnar til að krefjast úrbóta og heimildum til að beita viðurlögum ef ekki er farið að tilmælum stofnunarinnar.

Neytendavernd

Eitt af hlutverkum PFS er úrlausn deilumála, þ.e. heimild til að fjalla um kvartanir fjarskiptafyrirtækja og póstrekenda og notenda. Er þetta liður í aukinni áherslu tilskipana ESB á neytendavernd á fjarskiptasviðinu. Stofnunin lýtur í þessum efnum almennum stjórnslögum en auk þess er málsmeðferð lýst í lögum nr. 69/2003. Þáttur í neytendavernd er að stofnuninni er skylt að afla umsagnar frá hagsmunaaðilum áður en ákvörðun er tekin.

Af sama meiði er skylda stofnunarinnar til samráðs við erlendar eftirlitsstofnanir áður en teknar eru ákvarðanir sem geta haft áhrif á viðskipti milli ríkja.

Stofnunin skal jafnframt gæta hagsmuna almennings með því að vinna að því að allir landsmenn sem þess óska fái aðgang að alþjónustu, stuðla að vernd neytenda gagnvart fjarskiptafyrirtækjum og póstrekendum, leggja lið ráðstöfunum sem gerðar eru til að vernda persónuupplýsingar og friðhelgi einkalífsins, stuðla að birtingu greinargóðra upplýsinga fyrir notendur og krefjast þess að gjaldskrár og skilmálar séu gagnsæ, taka til umfjöllunar þarfir sérstakra þjóðfélagshópa, svo sem öryrkja, og tryggja heildstæði og öryggi almennra fjarskiptaneta þannig að notendur eigi eftir því sem kostur er á vísan aðgang að netum.

Ráðgefandi hlutverk

Sem undirstofnun samgönguráðuneytisins og þar með hluti stjórnslunnar er Póst- og fjarskiptastofnun ætlað það hlutverk að vera ráðgefandi fyrir stjórnvöld og ráðuneyti á sviði fjarskipta- og póstmála.

Alþjóðlegt samstarf

Samkvæmt lögum er stofnuninni ætlað að taka þátt í samstarfi sem leiðir af alþjóðlegum skuldbindingum á sviði fjarskipta- og póstmála. Eins og fram hefur komið er m.a. gert ráð fyrir því í lögum að stofnunin eigi í samstarfi við eftirlitsstofnanir í EES og Eftirlitsstofnun EFTA í þeim tilgangi að samræma framkvæmd eftirlits og túlkun löggjafar.



Kafli 2.2

Starfssvið PFS

2.2.1 Yfirlit um starfssvið PFS

Hér á eftir er yfirlit um það hvernig starfssvið PFS er skipulagt til þess að uppfylla það hlutverk sem stofnuninni er ætlað samkvæmt lögum.

Meginhlutverk PFS

Samkvæmt árangursstjórnunarsamningi PFS og Samgönguráðuneytisins er meginhlutverk þess að tryggja hagkvæma, örugga og aðgengilega fjarskipta- og póstpjónustu fyrir alla landsmenn. Á heimasíðu PFS segir að meginhlutverk stofnunarinnar sé að:

- fylgja stefnu stjórnvalda og gera tillögur um stefnumörkun á sviði fjarskipta og póstmála
- stuðla að virkri samkeppni með markaðsgreiningu og eftirliti
- gæta hagsmuna neytenda í fjarskiptum og póstpjónustu
- sjá um úthlutanir tíðna til fjarskiptafyrirtækja og ljósvakamiðla, úthlutanir númeraraða til símafyrirtækja og úthlutanir númera til skipa
- stuðla að neytendavernd með upplýsingagjöf og eftirliti

PFS sér einnig um úthlutanir tíðna til fjarskiptafyrirtækja og ljósvakamiðla, úthlutanir númeraraða til símafyrirtækja og númera til skipa.

PFS hefur mikilvægt öryggishlutverk gagnvart almenningi og er í samstarfi við aðra sem vinna að öryggismálum á netinu.

Samkvæmt forstjóra PFS hefur verksvið PFS þróast mikið undanfarin ár og mun sú þróun að öllum líkindum halda áfram. Segir hann stofnunina að hluta til hafa tekist að halda í við

þróunina í tækni, viðskiptaháttum og löggjöf, en að hluta til hefur hún dregist aftur úr. Farið verður nánar í þessi atriði síðar í kaflanum.

Verkefni og viðfangsefni PFS

Verkum PFS er skipt í verkefni, sem eru tímabundin, og viðfangsefni sem stöðugt er verið að vinna að. Hefur sá hátturinn verið á frá árinu 2006.

Heildaráætlun verkefna PFS fyrir hvert ár er sett fram í verkefnagrunni. Í verkefnagrunni eru skráð öll þau verkefni sem PFS ætlar að inna af hendi það árið og tekur forstjóri ákvörðun um hvaða verkefni það eru ásamt framkvæmdastjórn. Forstjóri og forstöðumenn deilda áætla þann tíma sem fer í hvert þeirra og tilgreina ábyrgðarmann. Í verkefnagrunni er fylgst með framgöngu hvers verkefnis á vikulegum fundum framkvæmdastjórnar og forstjóra.

Heildaráætlun viðfangsefna er sett fram í málaskrárkerfinu GoPro þar sem einnig er tiltekin sérstakur ábyrgðarmaður hvers verkefnis og tími áætlaður í verkið. Farið er yfir framgöngu viðfangsefna á sömu vikulegu fundum forstjóra og framkvæmdastjórnar.

Í verkefnagrunni og málaskrárkerfinu GoPro er verktími starfsmanna reiknaður í vikum á hvert viðfangsefni og verkefni. Reiknað er með 44 vinnuvikum á ári á starfsmann. Er þá búið að telja 6 vikur í sumarfrí og að meðaltali 2 vikur í fjarvistir á ári. Tímaskráningar á hvert verk hófust um mitt ár 2006. Farið er ítarlegar í verkferla PFS í kafla 5.

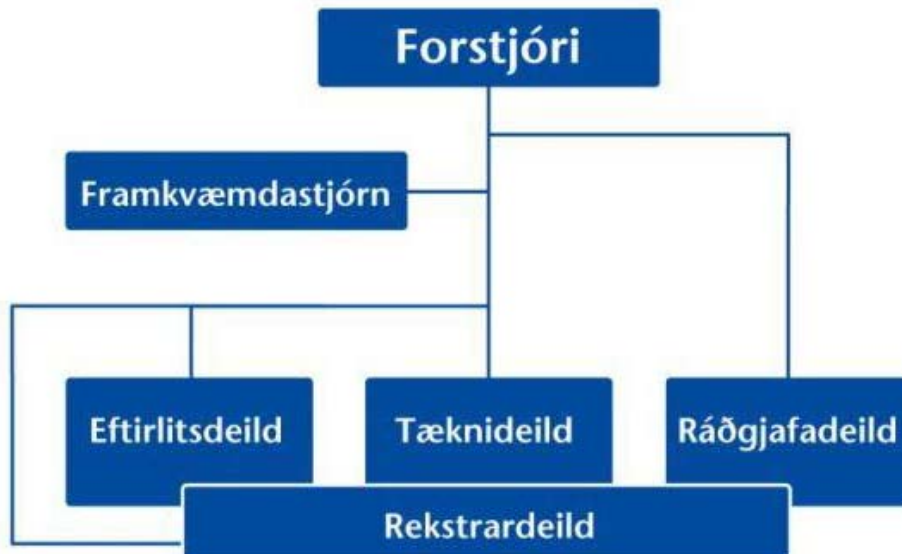
Verkefna- og viðfangsáætlanir, eða svo kallaðar verkáætlanir, eru uppfærðar 3-4 sinnum á ári.

2.2.1 Yfirlit um starfssvið PFS

Skipulag

Innan PFS eru fjórar deildir, Eftirlitsdeild, Tæknideild, Ráðgjafadeild og Rekstrardeild, sem er stoðdeild. Á meðan úttekt okkar stóð var Eftirlitsdeild skipt í tvær sjálfstæðar deildir, Lögfræðideild og Greiningardeild. Ráðgjafadeildin er sjálfstæð og óháð eining innan PFS og er fjármögnuð af Fjarskiptasjóði. Aðrar deildir hafa afmörkuð starfssvið en vinna oft í nánu samstarfi að verkefnum.

Forstjóri er æðsti yfirmaður PFS og hefur framkvæmdastjórn sér innan handar. Framkvæmdastjórn samanstendur af deildarstjórum að undanskildum deildarstjóra Ráðgjafadeildar.



2.2.2 Verksvið deilda

Hér á eftir er fjallað um verksvið einstakra deilda stofnunarinnar.

Rekstrardeild

Rekstrardeild er stoðdeild innan PFS og undir hennar starfssvið falla fjármálastjórnun og áætlanagerð, launamál, bókhald og tekjuöflun. Einnig eru starfsmenn innan Rekstrardeildar sem sinna símvörslu, móttöku, skráningu mála, umsjón með skjalasafni PFS sem og því er lýtur að ímynd PFS út á við s.s. ritstjórn vefs og almannatengsl. Vinnuumhverfi stofnunarinnar er á ábyrgð Rekstrardeildar, t.d. umsjón með símkerfi stofnunarinnar, tölvukerfi, húsnæði, eigna-skráningu, vinnuaðstöðu, almennum tækjabúnaði og innkaupum á rekstrarvörum.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem við fengum stóð til að gera verkefnaáætlun fyrir Rekstrardeild. Þar sem Rekstrardeild er stoðdeild sem sinnir almennum rekstri stofnunarinnar teljum við það ekki þjóna neinum tilgangi að gera sérstaka verkefnaáætlun fyrir þá deild.

Ráðgjafadeild

Ráðgjafadeild samanstendur af einungis tveimur starfsmönnum, forstöðumanni Ráðgjafadeildar og verkefnastjóra.

Ráðgjafadeildin er og á að vera aðskilin og sjálfstæð gagnvart öðrum deildum stofnunarinnar og sækir sitt rekstrarfé í Fjarskiptasjóð. Óskað var eftir upplýsingum hvernig deildin er rekin óháð öðrum deildum. Að sögn forsvarsmanna er deildin rekin af PFS samkvæmt sérstökum samningi við Fjarskiptasjóð. Samið var um ákveðna fjárhæð sem er grundvölluð á launum annars vegar tveggja starfsmanna og hins vegar hlutdeild í öðrum kostnaði í hlutfalli við laun. PFS fær mánaðarlega millifærslu frá Fjarskiptasjóði sem á að standa undir þessum kostnaði en útgjöld eru greidd hjá PFS af rekstri þessarar deildar eins og annarra deilda og er því hluti af kostnaði. Að sögn rekstrarstjóra eru tekjur og gjöld deildarinnar innan reksturs PFS en er í jafnvægi þegar tekið er tillit til endurgreiðslunnar frá Fjarskiptasjóði.

Ráðgjafadeildin sinnir tveimur langtíma verkefnum. Annað verkefnið er fjarskipti á þjóðvegum og snýst um að gera GSM samband sem best á þjóðvegi 1 og helstu stofnvegum. Hitt verkefnið varðar háhraða aðgang og snýst um að veita öllum landsmönnum aðgang að háhraðatengingu burtséð frá búsetu.

2.2.2 Verksvið deilda

Tæknideild

Helsta starfssvið Tæknideildar samkvæmt skipulagi PFS er stjórnýsla radiótíðna, samskipti við markaðsaðila vegna tíðnimála, eftirlit með ljósvakanum og ljósvakabúnaði, öryggis- og tæknimál fjarskiptaneta, samskipti við alþjóðastofnanir vegna tæknimála og alþjóðleg samvinna. Þegar skýrslan var gerð störfuðu sjö manns innan Tæknideildar. Einn þessara sjö starfsmanna fluttist nýverið úr Eftirlitsdeild til Tæknideildar. Hann mun sinna verkefnum sem voru áður á hans hendi sem og nýjum verkefnum er tilheyra Tæknideild. Hlutverk hans innan Tæknideildar er þó enn nokkuð óljóst.

Reiknað er með 73 vinnuvikum í verkefni Tæknideildar og 235 vinnuvikum í viðfangsefni. Sjö starfsmenn starfa innan deildarinnar og 44 vikur eru áætlaðar á hvern starfsmann á ári. Samtals gerir það 308 vikur en af þeim er gert ráð fyrir sex vikum í annað óskilgreint.

Net- og upplýsingaöryggi.

Meðal verkefna PFS er að sinna eftirliti með net- og upplýsingaöryggi. Breyting á fjarskiptalögum var samþykkt á Alþingi í mars 2007 þar sem hlutverk hennar varðandi þessi atriði var gert skýrara og stofnuninni fengnar auknar heimildir til að setja reglur á þessu sviði.

Aukin áhersla hefur verið lögð á net- og upplýsingaöryggi innan stofnunarinnar sem lúta aðallega að vernd innviða fjarskiptakerfa, vernd persónuupplýsinga í fjarskiptakerfum og vernd og virkni internetþjónustu.

Viðfangsefni Tæknideildar

Í töflunni hér að neðan má sjá viðfangsefni Tæknideildar ásamt tímaáætlun. Áætlað er að um 76% tíma starfsfólks fari í viðfangsefni en um 24% tímans fari í verkefni. Misjafnt er meðal starfsmanna hvernig þessi tími skiptist.

Tæknideild	Áætlaðar vikur
Heiti viðfangsefnis (flokkur)	
Skipulag ljósvakans skv. ITU og ECC	7
Skipulag ljósvakans skv. ITU og ECC (WRC07)	8
Upplýsingar til markaðarins um tíðninotkun	4
Samskipti við framleiðendur (TCAM/R&TTE)	2
Fastanet (NGN, VoIP o.fl.)	2
Stjórnun og/eða samskipti innanhúss	28
Námskeið - eftirmenntun	7
Afgreiðsla umsókna um tíðnir	21
Amatörmálefni	1
Árgjöld og leyfisbréf vegna almennra neta	2
Samskipti við framleiðendur (TCAM/R&TTE)	1
Upplýsingar til markaðarins um fjarskiptatæki	2
Innflutningur, sala og markaðseftirlit	4
Skipulag og úthlutun númera fyrir skip (og flug)	1
Truflanir og mælingar	35
Tölvumál - miðlari	0
Tölvumál - biðlarar	2
Símamál, eignaskráning, annað	2
Skipulag og úthlutun númera í fjarskiptanetum	10
Almenn ráðgjöf við aðrar deildir	6
Net-og upplýsingaöryggi	8
Skipaskoðun,	48
Umsjón með skipaskoðunum	26
Landstöðvar, leyfisbréf (nýtt, breytingar, reikningar)	8
Alls	235
Hlutfall af vinnuárinu	76%

2.2.2 Verksvið deilda

Stafræn kenni

PFS hefur yfirumsjón með útgáfu símanúmera á Íslandi og nú nýlega einnig útgáfu auðkenna fyrir viðföng. Slík auðkenni eru nokkurs konar kennitala ýmis konar tækja og búnaðar (t.d. auðkenniskorta).

Verkefni Tæknideildar

Helstu verkefni Tæknideildar má sjá hér í töflu til hliðar. Í upphafi áætlunar var einu verkefni, áætlun um net- og upplýsingaöryggi, skipt í þrjú sjálfstæð verkefni sem sjá má neðst í töflunni; upplýsingareglur, virknis-reglur og IP reglur. Um 24% af heildartíma starfsfólks fer í verkefni. Engin sérstök forgangsröð er á verkefnum, einungis er stefnt að því að ljúka þeim öllum á árinu.

Samantekt

Eins og fram kemur hér á undan eru verkefni og viðfangsefni Tæknideildar margvísleg. Til þeirra er stofnað af framkvæmdastjórn og þau endurspeglar það sem deildinni er ætlað að sinna til skemmri og lengri tíma. Gagnagrunnar hafa verið settir upp til þess að halda utan um störf deildarinnar og er það gert með þeim hætti að auðvelt á að vera að fylgja hverju verkefni og viðfangsefni eftir. Við höfum hins vegar ekki fengið gögn sem sýna hvernig framkvæmdastjórn tryggir að einstök verkefni og viðfangsefni tengjast lögbundnu hlutverki stofnunarinnar né hvernig fylgst er með rauntíma í samanburði við áætlanir og hvernig frávik eru greind og við þeim brugðist.

Tímabáttur verkáætlunar fyrir Tæknideild er ekki byggður á samanburði við rauntölur síðustu ára eins og gera mætti ráð fyrir og er ekki ljóst á hverju hún byggir. Einnig er ekki hægt að tengja fjárhagsáætlun PFS við verkáætlanir þar sem fjárhagsáætlun stofnunarinnar er ekki greind niður á verk.

Tæknideild Heiti verkefnis	Áætlaðar vikur
Skipaskoðun	4
Tæknistefna PFS	5
Rekstur upplýsingakerfa PFS	1
450 MHz útboð (NMT tíðnisviðið)	4
Viðbragðshópur	13
Markaðir 8-9-10	8
3G útboð	2
ERMES tíðnir	1
Markaðir 7-13-14	2
Markaðir 1-6	2
GSM 1800 Útboð	2
Reglugerð um úthlutun tíðna	1
Fjarskipta-möstur - fyrirtæki	1
VoIP Staðsetningarupplýsingar - Reglur	1
Endurskoðun GSM tíðniheimilda Símans sem renna út í lok 2007	1
Innri upplýsingakerfi PFS	1
Reglur um flutning milli þjónustuaðila	1
Upplýsingareglur	5
Virknisreglur	8
IP reglur	10
Samtals verkefni	73

2.2.2 Verksvið deilda

Eftirlitsdeild

Eftirlitsdeild varð til í nóvember árið 2005 þegar Þjónustudeild, Greiningardeild og Alþjóðadeild voru sameinaðar. Eftirlitsdeild var svo skipt í tvær sjálfstæðar deildir frá og með 1. júní 2007 í Lögfræðideild og Greiningardeild.

Fjórir starfsmenn Eftirlitsdeildar af tíu hafa sagt upp störfum á þessu ári, þar á meðal forstöðumaður deildarinnar.

Helsta starfssvið Eftirlitsdeildar var eftirlit með alþjónustu á sviði fjarskipta, starfsemi félaga með umtalsverða markaðshlutdeild, neytendamálum, útboðum, álagningu lögbundinna kvaða og póstmála. Eftirlitsdeild hafði einnig umsjón með markaðsgreiningu, tölfræðivinnslu, reglusmið og samskiptum við ESB, EFTA og ESA vegna eftirlits.

Verkefnum Eftirlitsdeildar verður skipt á milli nýju deildanna tveggja. Samkvæmt forstjóra PFS mun hin nýja Lögfræðideild fyrst og fremst sinna lögfræðilegum verkefnum s.s. vinnslu erinda, ráðgjöf til stjórnvalda, ritun reglna og reglugerða, þátttöku í markaðsgreiningu, ábyrgð á eftirliti með kvöðum öðrum en fjárhagslegum, neytendamálum, alþjóðlegum samskiptum og samskiptum við markaðsaðila og sáttaumleitunum vegna deilna.

Hin nýja Greiningardeild mun sinna hagfræðilegum og viðskiptalegum verkefnum. Megin verkefni verða: Ábyrgð á markaðsgreiningu, ábyrgð á eftirliti með fjárhagslegum kvöðum (kostnaðargreining og aðgreining í bókhaldi), tölfræði og úrvinnsla hennar, hagfræðileg greining á stöðu og þróun fjarskipta og eftirlit með gjaldskrá og skilmálum.

Megin línurnar liggja því fyrir en nánari útfærsla verður framkvæmd sumarið 2007. Ekki er búið að endurskoða verkefnagrunninn vegna þessa.

Markaðsgreining

Samkvæmt V. kafla fjarskiptalaga sem gekk í gildi um mitt ár 2003 ber PFS að greina markaðsstöðu á fjarskiptamarkaði á Íslandi í samræmi við evrópska aðferðarfræði. Fjarskiptamarkaðnum er skipt í 18 undirmarkaði og skal greina samkeppnisstöðu þeirra allra og leggja á viðeigandi kvaðir ef samkeppni er ekki talin næg á viðkomandi markaði.

PFS er óheimilt lögum samkvæmt að leggja á nýjar kvaðir til að efla samkeppni á viðkomandi undirmarkaði fjarskiptamarkaðarins fyrr en markaðsgreiningu viðkomandi markaðar er lokið.

Greiningarferlið er að mestu lögbundið að formi til. Hafa þarf samráð við ESA og þýða þarf öll helstu skjöl á ensku.

Í maí 2007 hafa 25 aðildarþjóðir ESB lokið markaðsgreiningu á nær öllum mörkuðum í viðkomandi landi, með þeirri undantekningu að markaður 18 er víða eftir. PFS þyrfti þannig að vera búið að ljúka greiningu nær allra 18 markaðanna nú þegar. Samkvæmt forstjóra PFS er þó einungis 2 mörkuðum lokið, 5 eru nokkuð langt komnir (3 verkefni), vinna hafin við 9 markaði (2 verkefni) og vinna ekki hafin við 2 markaði (2 verkefni).

Samkvæmt forstjóra munu markmið ársáætlunar 2007 varðandi markaðsgreininguna ekki nást að öllu óbreyttu. Þau markmið voru m.a. greining markaða 7-15 og ljúka gerð greiningarskýrslu fyrir markað 18. Hluti þessara markaða mun verða

2.2.2 Verksvið deilda

greindur og greiningarvinna hefjast við þá alla. Vinna við markaði 1-6, 17 og 18 munu bíða næsta árs. Markað 16 þarf að öllum líkindum einnig að endurskoða.

Samkvæmt forstjóra og yfirmanni hinnar nýju Lögfræðideildar lengir það vinnsluferlið að þýða þurfi öll helstu skjöl yfir á ensku. Slíkt tefji fyrir markaðsgreiningunni og geri hana kostnaðarsamari miðað við þær þjóðir sem geta notað sitt móðurmál í samskiptum við stofnunina, en það eru þær þjóðir sem eru aðilar að Evrópusambandinu.

Kvaðir sem leiða af markaðsgreiningu.

Samkvæmt forstjóra bendir ýmislegt til þess að niðurstaða flestra markaðsgreininga verði sú að eitt eða fleiri fyrirtæki verði úrskurðuð með umtalsverða markaðshlutdeild. Af því leiðir að PFS mun leggja viðeigandi kvaðir á viðkomandi fyrirtæki til að efla samkeppni á viðkomandi hluta markaðarins. Má þar helst nefna kvöð um jafnræði, gagnsæi, eftirlit með bókhaldi, eftirlit með gjaldskrá, aðgang að aðstöðu og framboð tiltekinna þjónustu. Innleiðing kvaða og eftirlit með því að þær séu virkar og virtar skiptir sköpum um þróun samkeppni á fjarskiptamarkaði.

PFS er óheimilt að leggja kvaðir fyrr en að markaðsgreiningu viðkomandi markaðar er lokið.

Viðfangsefni

Í töflunni hér til hliðar má sjá viðfangsefni Eftirlitsdeildar eins og þau voru áður en deildinni var skipt.

Eftirlitsdeild	Áætlaðar vikur
Heiti viðfangsefnis (flokkur)	
ITU	7
CN	10
Gervitungl	4
ETSI	4
Endurmenntun	8
Sérfræðiaðstoð	2
ED fundir	9
Þjónustuteymi	7
Kvartanir	8
IRG FN	2
Uppl. Heilids.	1
Tölfræði ofl	9
SMP	2
Stjórn.ákv.	33
Kærumál	9
Umsagnir	4
Ráðgjöf	23
ENISA	2
Póstur	11
Kvartanir neytendur	6
Alþjóðamál	5
Heimasíða	1
Skemmtinefnd	2
Skráning	1
Áætlanir	5
Álagning	3
Póstgjaldskrá	2
Jöfnunargjald	6
Stjórnun	22
Yfirstjórn	12
Kennsla HR	2
EES	3
Verðupplýsingar	4
Alþjóðleg gjaldskrá	2
Smásöluverð	7
Heildsöluverð	2
Tölfræðifyrirspegnir	2
Verðskrárbreytingar	2
Alls	244

2.2.2 Verksvið deilda

Verkefni

Helstu verkefni Eftirlitsdeildar má sjá í töflu til hliðar. Markaðir merktir 7-13-14 eru leigulínumarkaðir og markaðir 8-9-10 eru samtengimarkaðir talsímaneta. Verkefnin ganga út á að greina hvort næg samkeppni er á mörkuðum og finna úrræði ef svo er ekki.

Samkvæmt forstjóra eru ástæðurnar fyrir þeim tölum sem orðið hafa á markaðstengdum verkefnum þær að fjórir starfsmenn hafa sagt upp störfum innan Eftirlitsdeildar og svo skipting Símans, sem leiðir til þess að endurvinnna þarf hluta greiningarinnar.

Forstjóri telur líklegt að verkefnið kvaðir-leigulínur dragist vegna tafa á greiningu markaðarins. Einnig er líklegt að fresta þurfi verkefnunum kvaðir-heimtaug og kvaðir-bitstream fram til næsta árs af sömu ástæðu.

Eins og sjá má af töflu er ekki búið að skipuleggja eða manna nokkur af verkefnum deildarinnar.

Samantekt

Verkefni og viðfangsefni Eftirlitsdeildar eru margvísleg og á það sama við um stofnun þeirra og eftirfylgni eins og greint var frá í kaflanum um Tæknideild. Það virðist hafa verið erfitt að finna þeim störfum farveg sem falla undir þessa deild þar sem hún varð til við sameiningu þriggja deilda fyrir tveimur árum og er á þessu ári skipt upp í tvær deildir. Örar skipulagsbreytingar eru óæskilegar þar sem þær kalla á breytta starfshætti og benda til ómarkvissrar stefnumótunar. Hætta er á að

Eftirlitsdeild Heiti verkefnis	Samtals vikur
Reglur um málsmeðferð	6
450 Mhz útboð	3
Viðbragðshópur CERT	óljóst
Markaðir 8-9-10: Samtengimarkaðir fastlína	óljóst
3 G útboð	2
Markaðir 7-13-14	4
markaður 11 Heimtaugar	óljóst
Markaður 12 Breiðband	óljóst
GSM 1800 Útboð	2
Reglugerð um úthlutun tíðna	6
VoIP Staðsetningar-upplýsingar - Reglur	4
Kvaðir lúkning í farsíma	12
Kvaðir Aðgangur í farsíma	21
Kvaðir - Leigulínur (allar kvaðir)	21
Kvaðir - Heimtaug (allar kvaðir)	í bið
Kvaðir - Bitstream (allar kvaðir)	í bið
Endurskoðun alþjónustuskýldna og alþjónustureglugerðar	12
Endurskoðun GSM tíðniheimilda Símans sem renna út í lok 2007	2
Endurskoðun leyfis Íslandspósts	3
Reglugerð um markaðsgreiningu	2
Verklagsreglur um skipulag álagningar PFS	1
Reglur um flutning milli þjónustuaðila	2
Reglur um vinnslu erinda	1
Endurskoðun Póslaga?	óljóst
Reglur um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum	1.5
Reglur um virkni fjarskiptaneta	1
Reglur um IP þjónustu	4
Bogi fyrir kenni	3
Samtals verkefni	113.5

2.2.2 Verksvið deilda

starfsmenn taki slíkum breytingum illa nema þær séu gerðar í fullu samráði við alla sem í hlut eiga.

Það sama á við um verkáætlanir Eftirlitsdeildar og verkáætlanir Tæknideildar. Tímabáttur verkáætlunar er ekki byggður á samanburði við rauntölur síðustu ára eins og gera mætti ráð fyrir og því er ekki ljóst á hverju sú áætlun byggir. Fjárhagsáætlun PFS er ekki greind niður á verk og því ekki hægt að tengja fjárhagsáætlun PFS við verkáætlun.

Markaðsgreining er eitt brýnasta verkefni PFS þar sem henni er ætlað að skapa eðlilegt umhverfi á fjarskiptamarkaði. Það er verulegt áhyggjuefni hvað verkefni á þessu sviði eru skammt á veg komin. Mikla sérþekkingu þarf til þess að sinna markaðsgreiningu og því hlýtur brotthvarf fjögurra af tíu starfsmönnum á árinu sem hafa þekkingu og reynslu á þessu sviði að tefja enn frekar framgang þessara verkefna.

2.2.3 Nýleg og fyrirséð ný verkefni PFS

Skipan lénamála

Samgönguráðherra hefur skipað nefnd sem vinna á tillögur um hvernig skipan lénamála skuli háttað hér á landi í framtíðinni. Líklegt er að PFS verði falin einhver hlutverk við skipulag og eftirlit með útgáfu léna á Íslandi í framhaldi af þeirri vinnu.

Alþjóðlegt reiki

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur með ákvörðun sinni frá júní 2007 mælt fyrir um lækkun og samræmingu reikigjalda í GSM farsímum innan Evrópusambandsins. Breyting þessi mun án efa verða innleidd í íslensk lög á grundvelli EES samningsins. Ljóst er að PFS mun sjá um innleiðinguna hérlendis fyrir hönd stjórnvalda.

Samruni fjarskipta, upplýsingatækni og fjölmiðlunar

Líklegt er að PFS verði falin framkvæmd reglana um aðgang að dreifinetum fyrir fjölmiðla. Í öllu falli er líklegt að markaðsgreining á markaði 18 (dreifikerfi fyrir fjölmiðla) taki að einhverju leyti á þessu máli.

Aukin notkun þráðlausra fjarskipta

Aukin notkun þráðlausra fjarskipta á Íslandi í náninni framtíð mun kalla á ný vinnubrögð og aukinn viðbúnað hjá stofnuninni. Samkvæmt forstjóra þarf að koma upp landfræðilegum gagnagrunni um alla sendistaði þráðlauss búnaðar á Íslandi. Einnig þarf að efla eftirlit með ljósvakanum og efla þarf trúflanaleit.

Næsta kynslóð neta

Miklar breytingar hafa orðið og eru á innviðum fjarskiptaneta. Þróun yfir í ljósleiðaranet og háhraða farnet (3G), sem fyrst og fremst nota IP samskiptastaðalinn, veldur því að eftirlitsstofnanir þurfa að tileinka sér ný vinnubrögð og þekkingu. European Regulators Group (ERG) mun gefa út viðmið fyrir fjarskiptaeftirlit 2007 á aðgangsnetum sem byggja á hinni nýju tækni. Undirbúa þarf þessa þróun innan PFS og byggja upp þekkingu.

Breytingar á fjarskiptatilskipunum Evrópusambandsins

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins mun líklega á þessu ári gefa út drög að nýjum tilskipunum fyrir fjarskipti þar sem veigamiklar breytingar verða gerðar á lykilþáttum í farskiptalöggjöfinni. Má þar helst nefna breytingar á fyrirkomulagi tíðniúthlutana með meiri aðkomu markaðsaðila.

Innanhúsmál - sérfræðipekking

Byggja þarf upp sérþekkingu innan PFS, bæði vegna breytinga á fjarskiptaumhverfinu og vegna uppsagna starfsfólks. Samkvæmt forstjóra þarf að efla þekkingu innan Tæknideildar á tækniþáttum er lúta að samkeppni á fjarskiptamarkaði og hagrænu eftirliti með starfsháttum markaðsráðandi aðila. Einnig þurfi að byggja upp bæði Greiningardeild og Lögræðideild og festa þær í sessi.

2.2.4 Niðurstöður kafla 2

Hér á eftir eru dregnar saman helstu niðurstöður um starfssvið PFS.

Skipulag

Skipulagsbreytingar eru innan PFS með skiptingu Eftirlitsdeildar í tvær sjálfstæðar einingar, Greiningardeild og Lögfræðideild. Samkvæmt forstöðumönnum PFS er þessi breyting í samræmi við þá þróun sem hefur verið á hlutverki og störfum PFS, þar sem aukin áhersla hefur verið á markaðsgreiningar, sem fellur undir ábyrgð Greiningardeildar, og lögfræðileg mál, sem fellur undir ábyrgð Lögfræðideildar.

Örar skipulagsbreytingar eru óæskilegar þar sem þær kalla á breytta starfshætti og benda til ómarkvissrar stefnumótunar. Hætta er á að starfsmenn taki slíkum breytingum illa nema þær séu gerðar í fullu samráði við alla sem í hlut eiga.

Verkátlanir

Eins og áður hefur komið fram, er heildaráætlun verkefna og viðfangsefna PFS fyrir hvert ár sett fram í verkefnagrunni og GoPro. eru þar talin upp öll verkefni og viðfangsefni þess árs, áætlaður tími fyrir hvert þeirra og ábyrgðarmaður tilgreindur.

Erfitt reyndist að nálgast réttar verkátlanir viðfangsefna og verkefna. Verkátlanir virtust að öllu jöfnu ekki fullunnar. Mikið var um rangar upplýsingar sem leiðréttar voru af millistjórnendum. Má útskýra það með því að verkátlanir eru uppfærðar nokkrum sinnum á ári og reyndist erfitt að finna rétta útgáfu verkefnagrunns.

Enginn samanburður hefur verið gerður á milli verkátlanana og raunvikna. Eins og minnst var á áður þá eru áætlanir uppfærðar nokkrum sinnum

á ári. Upprunalegum verkátlanum er ekki haldið til haga. Virðist því sem verkátlanir séu fremur vinnuskjöl en raunverulegar áætlanir og ekki er ljóst á hverju þær byggja. Ekki eru til kostnaðaráætlanir fyrir verkátlanir.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem við höfum fengið frá stofnuninni er óljóst á hverju verkátlanir byggja þar sem einungis er hægt að tengja þær markmiðum stofnunarinnar að hluta og ekki er hægt að tengja þær fjárhagsáætlun. Drögum við því þá ályktun að stjórnendum sé ekki ljós kostnaður stofnunarinnar við að leysa þau verk af hendi sem hún hefur sett sér. Einnig skortir skýrari tengsl verkátlanana við markmið stofnunarinnar og lögbundið hlutverk.

Við teljum að skortur sé á að verkátlanagerð innan PFS sé nægilega raunhæf og hún ekki fullnýtt sem stjórnunartæki. Mikilvægt er að stjórnendur tengi alla áætlanagerð við fjárhagsáætlun, markmið stofnunarinnar og lögbundið hlutverk.

Við teljum einnig mikilvægt að stjórnendur útbúi verkátlanir sem byggja á rauntíma fyrri ára, beri saman rauntölur, greini frávik og byggja nýjar áætlanir á raunhæfum markmiðum miðað við árangur ársins á undan.

Verkefnagrunnur sem stjórnartæki

Verkefnagrunnur byggir á verkátlanum PFS. Eins og fram hefur komið er þar áætlaður sá tími sem fer í hvert verkefni og ábyrgðarmaður tilgreindur. Er það sá tími sem eftir er þegar búið er að áætla þann tíma starfsmanna sem fer í viðfangsefni.

Í þeim verkefnagrunni sem við höfum undir höndum dagsettan þann 19. febrúar 2007 kemur fram að heildaráætlun vinnuvika er 461 vika,

2.2.4 Niðurstöður kafla 2

fræðilegt hámark miðað við mannafla er 375 vikur og 71 ein vika sem búið er að ráðstafa í verkefni en ekki eru til starfsmenn fyrir. Við fengum engar útskýringar á þessu. Má því draga þá ályktun að verkefni í áætluninni krefjist meiri mannafla en stofnunin hefur yfir að ráða en ekkert kom fram sem sýnir hvernig við því er brugðist.

Verkefnagrunnur er því notaður til að skilgreina verkefni og fylgjast með framgangi þeirra en ekki til að skilgreina mannaflapörf. Ástæða þess að PFS nær ekki að standast ársáætlun sína gæti því verið vegna þess að skortur er á eftirfylgni með mannaflapörf og á hvaða sviði. Þar sem mannaflapörfin er ekki nægilega skilgreind er erfitt að gera grein fyrir því hvort stofnunin þurfi á fleira starfsfólki að halda eða hvort og hversu mikið þurfi aðkeypta þjónustu til að leysa verkefni. Ekki er heldur ljóst hvort tími sé rétt áætlaður í heild eða hvort tími sé ekki rétt áætlaður á viðfangsefni sem sem bitni síðar á verkefnum eða tími sé ekki rétt áætlaður á verkefni sjálf.

Með hliðsjón af þessu má segja að verkefnagrunnurinn sér ekki fullnýttur sem stjórnunartæki þar sem hann nær ekki yfir alla þætti verkefnastjórnunar. Frávik eru ekki greind og ekki er leitað skýringa á af hverju ekki næst að klára öll verkefni verkáætlunar.

Að okkar mati hefur verkefnagrunnurinn fulla burði til að nýtast sem stjórnunartæki. Skilgreina verður mannaflapörf hvers verkefnis og áætla miðað við þáverandi starfsmannafjölda stofnunarinnar í upphafi árs. Greina verður öll frávik og leita skýringa svo hægt sé að leiðrétta og bæta áætlanagerð og verkefnastjórnun.

Markaðsgreining

Að teknu tilliti til þess sem kemur fram hér á undan þarf PFS að leggja aukna áherslu á markaðsgreiningu og finna lausnir við þeim vandamálum sem stofnunin stendur frammi fyrir varðandi markaðsgreininguna. Ráða þarf nýtt starfsfólk hið fyrsta, í stað þeirra sem nýverið hafa sagt upp störfum innan Eftirlitsdeildar og unnu við markaðsgreininguna, og þjálfá þannig að það starfsfólk hafi full tók á að tileinka sér þá evrópsku aðferðarfræði sem markaðsgreiningin skal fylgja. Ráðlegt væri að ráða þýðanda/prófarkalesara í fullt starf eða hlutastarf svo ekki verði tafir á þýðingu helstu skjala sem afhenta þarf ESA. Eins og kom fram í umfjöllun okkar um Eftirlitsdeild valda tafir á markaðsgreiningu töfum á öðrum verkefnum einnig, þar sem hún er undanfari t.d. kvaða. Einnig er markaðsgreining að einhverju leyti undanfari fyrirhugaðra verkefna, s.s. samruna fjarskipta, upplýsingatækni og fjölmiðla. Í ljósi þess er það afdrifaríkt að eftirlitsdeildin hefur misst fjóra starfsmenn af tíu á árinu 2006.

Mönnun

Samkvæmt forstjóra PFS hefur verið unnið að því að manna þær stöður sem losnað hafa. Ljóst er að starfsþjálfun nýrra starfsmanna mun taka tíma. Íhugað hefur verið að fá utanaðkomandi aðila til að vinna að markaðsgreiningu. Það hefur reynt erfitt sökum þess að ekki eru á lausu hæfir sérfræðingar hérlendis.

Segir forstjóri einnig að Tæknideild hafi yfir að ráða þekkingu á uppbyggingu fjarskiptaneta og virkni þeirrar þjónustu sem veitt er í heildsölu milli fjarskiptafyrirtækja, en efla þurfi þekkingu á

2.2.4 Niðurstöður kafla 2

tækniþáttum er lúta að samkeppni á fjarskiptamarkaði og hagrænu eftirliti með starfsháttum markaðsráðandi aðila.

Nokkurn tíma muni taka að byggja upp starfsemi Greiningardeildar og festa hana í sessi en hún var sett upp til að bregðast við sí aukinni áherslu á hagfræðileg málefni, t.d. í formi markaðsgreiningar og viðeigandi kvaða sem af henni kunna að leiða.

Nýleg og fyrirséð ný verkefni PFS

Þær upplýsingar sem við fengum um nýleg eða fyrirséð ný verkefni PFS komu frá stofnuninni sjálfri. Engar upplýsingar liggja fyrir um mannaflapörf eða fjárpörf PFS til að standa undir þessum verkefnum. Ekki höfum við heldur fengið upplýsingar um undir hvaða markmið eða lög þessi verkefni falla eða hvort að stofnunin sé fær um að leysa þessi verkefni af hendi.

Áætlanir og eftirfylgni

Mikilvægt er að PFS bæti alla áætlanagerð og eftirfylgni og byggji tímaáætlanir sínar á rauntölum fyrri ára. Í þessum áætlunum er mikilvægt að stofnunin setji sér markmið að ná þeim kröfum sem hún á að fylla samkvæmt lögum.

Starfssvið PFS og lögbundið hlutverk

Ráðgjafar PwC kölluðu eftir upplýsingum um hvernig stofnunin tengdi saman núverandi starfssvið sitt og lögbundið hlutverk. Fengum við afhenta töflu frá forstjóra þar sem flokkað hafði verið hvert verkefni hverrar deildar á hverja málsgrein 3. greinar laga 69/2003. Búið var þannig að flokka hvert verkefni í verkefnagrunni við viðeigandi málsgrein laganna. Kom m.a. fram að það er skoðun PFS að 3. grein laga um PFS

sé í raun markmiðasetning. Einnig að mikilvægt sé að hafa í huga að veigamiklir þættir í starfsemi PFS eru ekki tilgreindir sem slíkir. Var þetta skjal útbúið sérstaklega fyrir PwC og því ljóst að skjalið var ekki notað við gerð verkáætlana. Engin önnur skjöl liggja fyrir um hvort að stofnunin styðjist við lagaramman þegar verkefnum er forgangsraðað.

Viðfangsefni hafa ekki verið sett í bein tengsl við lögbundið hlutverk stofnunarinnar. Samkvæmt forsvarsmönnum PFS eru tvær ástæður að baki því. Í fyrsta lagi býður málaskrárkerfið GoPro ekki upp á slíka flokkun. Í öðru lagi þá falla mörg tilfallandi verkefni undir hvert viðfangsefni og því einungis hægt að flokka viðfangsefnin gróflega undir lagagreinar.

Að okkar mati þyrfti PFS að geta sýnt fram á bein tengsl verkefna og viðfangsefna við lögbundið hlutverk sitt. Slíkt gæti auðveldað stofnuninni að uppfylla allar sínar lögbundnu skyldur.



Kafli 3

Fjárhagsleg málefni

3.0 Almennt

Í þessum kafla verður gerð greining á rekstrarreikningi PFS. Tekjur og gjöld verða greind með tilliti til þess að sjá hverjir möguleikar stofnunarinnar eru til að standa undir þeim gjöldum sem falla til við rekstur.

Við fengum í hendur endurskoðaða ársreikninga stofnunarinnar fyrir árin 2003, 2004, 2005 og 2006. Greining okkar á tekjum og gjöldum stofnunarinnar byggist á upplýsingum úr ársreikningum og öðrum gögnum sem við fengum aðgang að.

Niðurstöður okkar markast af því að ýmis gögn sem óskað var eftir í gátlista voru illa unnin eða fengust ekki. Í framhaldi var kallað eftir frekari gögnum. Gagnaöflun gekk erfiðlega að hluta til vegna þess að rekstrarstjóri var í sumarfríi á þessum tíma og enginn innan stofnunarinnar hafði aðgang að fjárhagsupplýsingum. Það er að okkar mati er óskynsamlegt og óeðlilegt að aðeins einn aðili sé með aðgang að fjárhagsupplýsingum. Forstjóri ber ábyrgð á fjárhag stofnunarinnar og ætti því einnig að hafa aðgang að fjárhagsupplýsingum og geta svarað fyrirspurnum um þær. Reynt var að sækja gögn til Fjársýslu ríkisins en gögn sem komu þaðan voru ekki unnin og mikla vinnu þurfti til að gera þau nothæf.



Kafli 3.1

Þróun tekna

3.1.1 Tekjur PFS

Greining tekna samkvæmt ársreikningi

Í ársreikningi er tekjum skipt í Rekstrar- og markaðar tekjur annars vegar og Ýmsar aðrar tekjur hins vegar. Ýmsar aðrar tekjur eru útseld vinna, útlagður kostnaður og fjarskiptasjóður.

Rekstrar- og markaðar tekjur PFS greinast í tekjuliði sem má sjá í töflu á næstu blaðsíðu.

Þróun tekna PFS eins og þær birtast í ársreikningum stofnunarinnar er villandi þegar tekið er tillit til þess að á árunum 2002-2005 hafa verið ofreiknaðar tekjur sem innheimtar voru af Símanum og öðrum aðilum. Sá hluti tekna sem reyndist vera ofreiknuð krafa á hendur Símans var endurgreiddur á árinu 2006. Endurgreiðslan var færð til skuldar á viðskiptareikning Símans og til lækkunar tekna ársins 2006 eins og fram kemur í skýringu í ársreikningi ársins 2006.

Kæra Símans á hendur PFS nr. 9/2006

Með bréfi dagsettu 14. desember 2005 óskaði Síminn eftir meðal annars endurgreiðslu vegna oftekinna gjalda vegna fastasambanda er varða 4. grein gjaldskrár PFS nr. 313/2002 og óskaði jafnframt eftir að kostnaðarleg rök væru færð fyrir innheimtu á grundvelli 5. grein gjaldskrár PFS nr. 313/2002 er varða farsímanet.

Forsenda fyrir endurkröfu Símans var sú að tekjur PFS eru ekki skattar heldur þjónustugjald. Ef um skatt væri að ræða þarf að liggja fyrir skattlagningarheimild í skilningi 40. og 77. grein stjórnarskrárinnar en ef um er að ræða töku þjónustugjalda nægir einföld lagaheimild. Þjónustugjald má þó ekki vera hærra en sem nemur þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að

veita þá þjónustu, sem gjaldtökuheimildin nær til. Tekjur PFS eru í formi þjónustugjalda skv 14. gr. laga nr. 69/2003 og þess vegna má segja að verði hagnaður af rekstri stofnunarinnar sé það ígildi skattlagningar án lagastoðar. Það er grundvöllur krafna er lagðar voru fram af Símanum á hendur PFS.

PFS vísaði málinu til Samgönguráðuneytisins sem ber ábyrgð á gjaldskrá PFS á þeim forsendum að Samgönguráðuneytið væri sá aðili sem ætti að veita Símanum þau kostnaðarlegu gögn sem óskað var eftir. Ráðuneytið neitaði að sögn forsvarsmanna að tjá sig og Síminn kærði til Úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sem skipuð er af samgönguráðherra, þann 24. maí 2006. Kæran varðaði fleiri atriði en gjaldskrá PFS t.a.m. óskaði Síminn eftir endurskoðun á rekstrargjaldi sem lagt var á Símann, þ.e. hvort innri velta ætti undir hugtakið bókfærð velta sem er grundvöllur álagningar rekstrargjalds.

Úrskurður

Úrskurður var felldur þann 24. ágúst 2006 og taldi úrskurðarnefnd að PFS sé bætt stjórnvald til að fjalla um kröfu Símans og væri PFS því skylt að afhenda Símanum umbeðnar upplýsingar. Ef Síminn teldi að þær upplýsingar gæfu til kynna að innheimta PFS væri ólöglegt að hluta eða öllu leyti gæti félagið lagt fram kröfu um endurgreiðslu gjalda. Jafnframt kom fram í úrskurðinum að svonefnd innri velta skuli ekki teljast vera stofn til rekstrargjalds samkvæmt 14. gr. laga 69/2003.

Í úrskurði nefndarinnar kom einnig fram að ekkert hafi komið fram í meðferð málsins sem benti til þess að kostnaðargreining hafi farið fram við gerð

3.1.1 Tekjur PFS

gjaldskrár PFS nr. 313/2002 sem að mati úrskurðarnefndar á að liggja fyrir áður en hægt er að leggja á þjónustugjald.

Endurgreiðsla PFS til Símans

Til aðstoðar við að ákvarða endurgreiðslu til Símans var endurskoðunarskrifstofa KPMG fengin sem áháður ráðgefandi aðili.

KPMG gerði tvær skýrslur fyrir PFS varðandi mál Símans.

Fyrri skýrslan varðaði gjaldskrá PFS. Í þeirri skýrslu var gerð greining á kostnaði ársins 2005 og honum skipt niður á áætlaðan fjölda vinnustunda við hvern gjaldskrárlið. Sérgreindum kostnaði við tiltekinn gjaldskrárlið t.d. Skipaskoðun var skipt niður á áætlaðan fjölda vinnustunda sem fóru í þann gjaldskrárlið. Því næst var sameiginlegum kostnaði deilt niður á áætlaðar unnar vinnustundir við alla gjaldskrárliði. Kostnaði var þannig dreift á hvern gjaldskrárlið eftir fjölda áætlaðra unninna vinnustunda við hvern lið. Þessi aðferðarfræði er greinilega einungis gróf nálgun þar sem ekki hafði verið haldið utan um kostnað stofnunarinnar eftir gjaldskrárliðum né heldur var haldið utan um sérgreindan kostnað sem sérstaklega er innheimtur skv. 11. mgr. 14. gr. laga 69/2003. Niðurstaða var að tekjur einstakra gjaldskrárliða voru hærri en kostnaður vegna þeirra og voru því í andstöðu við þá meginreglu að þjónustugjöld skuli ekki vera hærri en sá kostnaður sem stofnað er til vegna þeirra. Þar á meðal voru tekjuliðir vegna 4. greinar og 5. greinar í gjaldskrá PFS.

Seinni skýrslan varðaði útfærslur og útreikning á endurgreiðslu og vöxtum vegna þess hluta rekstrargjalds sem snerti innri veltu.

Eftir að niðurstöður frá KPMG bárust var samið við Símann um endurgreiðslu vegna ársins 2005 og fyrri ára. Var niðurstaðan sú að 80,1 mkr. skyldi endurgreiða vegna rekstrargjalds og 59,3 mkr. skyldi endurgreiða vegna starfrækslugjalda úr gjaldskrá. Samtals kr. 139,4 mkr.

Heildarendurgreiðsla til Símans skiptis í annars vegar höfuðstól 90 mkr. og 50 mkr vexti. Hluti höfuðstóls var bókaður til lækkunar á tekjum ársins 2006 og til skuldar á viðskiptareikning Símans. Vextir voru færðir til gjalda á árinu 2006 og til skuldar á viðskiptareikning Símans hf. Að sögn forsvarsmanna voru greiddar 90 mkr. af heildarendurgreiðslu innan árs 2006 og 50 mkr. á árinu 2007.

3.1.1 Tekjur PFS

Greining eftir endurkröfu

Í töflunni að neðan má sjá leiðréttingu rekstrar- og markaðra tekna samkvæmt ársreikningi með tilliti til samkomulags við Símann hf.

Heildarendurgreiðsla til Símans hf. er um 140 mkr. Vegna ársins 2005 og fyrri ára eins og áður er getið en í töflunni eru sýnd áhrif leiðréttinga á tekjum vegna áranna 2004, 2005 og 2006. Tekjur samkvæmt ársreikningi 2005 eru lækkaðar um 20,9 mkr. og tekjur samkvæmt ársreikningi 2004 um 14,9 mkr. Mismunurinn um 104 mkr. er vegna vaxta og eldri ára og kemur ekki fram í töflunni.

Leiðrétting tekna samkvæmt ársreikningi 2006 að fjárhæð 90 mkr. er færð til hækkunar tekna í töflunni þar sem endurgreiðslan til Símans var færð til lækkunar tekna þess árs.

Ekki liggja fyrir upplýsingar um endurgreiðslur til annarra en Símans og er það því eina leiðréttingin sem við höfum gert á tekjum stofnunarinnar. Samkvæmt upplýsingum í ársreikningi stofnunarinnar fyrir árið 2006 eru endurgreiðslur til annarra aðila inntar af hendi á árinu 2007 að fjárhæð um 75 m. kr. með vöxtum.

Rekstrargjald er stærsti tekjuliður stofnunarinnar eða um 27% af heildartekjum árið 2006. Um er að ræða gjald sem fjarskiptafyrirtæki, póstrekendur og rekstrarleyfishafar skulu árlega greiða Póst- og fjarskiptastofnun, og nemur það 0,25% af bókfærðri veltu.

Annar stærsti tekjuliður er árlegt starfrækslugjald farsíma eða um 24% af heildartekjum ársins 2006. Um er að ræða tíðnigjald fyrir farsímasenda.

Samspil tekna og gjalda

Að sögn forsvarsmanna hefur ekki verið haldið utan um tengingu tekna við gjöld stofnunarinnar síðan greining KPMG var gerð á þann hátt að hægt sé að kalla upp slíkar upplýsingar með auðveldum hætti.

Eins og fram kemur hér á undan er nauðsynlegt að halda utan um samspil tekna og gjalda til að hægt sé að sannreyna gegnsæi gjaldtöku stofnunarinnar á hverjum tíma.

	Oleiðrétt 2006	Leiðrétting	Rauntölur 2006	Oleiðrétt 2005	Leiðrétting	Rauntölur 2005	Oleiðrétt 2004	Leiðrétting	Rauntölur 2004
Númeragjald	32.542.400	-	32.542.400	32.332.400	-	32.332.400	21.522.400	-	21.522.400
árl starfgj farsími	35.504.748	21.635.352	57.140.100	49.761.900	(12.131.291)	37.630.609	43.922.400	(6.030.853)	37.891.547
Árl starrgj fastasambönd	(10.801.661)	23.768.041	12.966.380	12.103.250	(8.808.000)	3.295.250	11.529.860	(8.902.000)	2.627.860
þráðl samb og útvarp	20.190.390	-	20.190.390	19.973.800	-	19.973.800	14.896.900	-	14.896.900
Skoðun skipa	25.211.190	-	25.211.190	23.663.790	-	23.663.790	21.597.710	-	21.597.710
Leyfisbréf	6.008.800	-	6.008.800	5.478.500	-	5.478.500	3.655.500	-	3.655.500
Jöfnunargjald	21.076.304	-	21.076.304	28.623.803	-	28.623.803	19.658.810	-	19.658.810
Rekstrargjald	17.594.517	44.590.101	62.184.618	72.270.437	-	72.270.437	65.565.733	-	65.565.733
Árl starfgj skip flug land	4.640.000	-	4.640.000	5.769.000	-	5.769.000	6.202.000	-	6.202.000
Rekstar- og markaðar tekjur	151.966.688	89.993.494	241.960.182	249.976.880	(20.939.291)	229.037.589	208.551.313	(14.932.853)	193.618.460

Fyrirtækjaráðgjöf

Samgönguráðuneytið • Úttekt á Póst- og fjarskiptastofnun

3.1.2 Greining og þróun leiðréttra tekna

Árið 2006 skiptust tekjur eins og sést á mynd til hliðar.

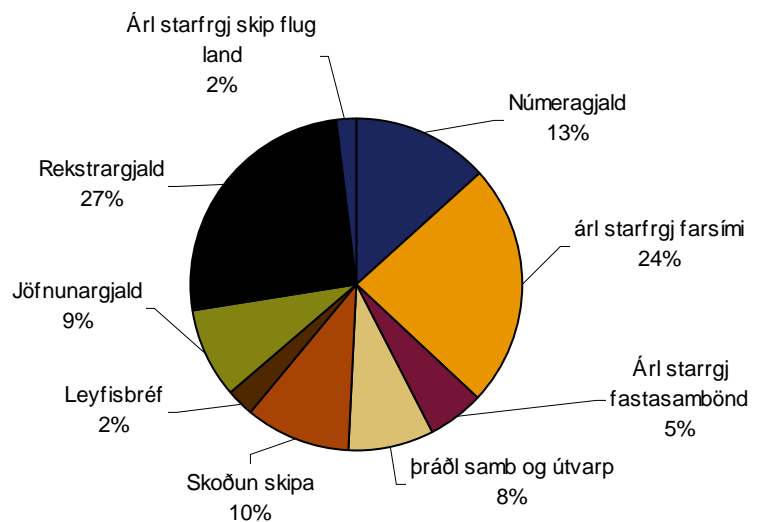
Sundurliðun má sjá á mynd að neðan þar sem hægt er að skoða þróun milli ára. Hér er stuðst við tekjur sem búið er að leiðrétta fyrir endurgreiðslu Símans hf.

Stærsti hluti tekna árið 2006 er rekstrargjald (27%) en það hlutfall hefur lækkað frá því að vera 33,9% árið 2004.

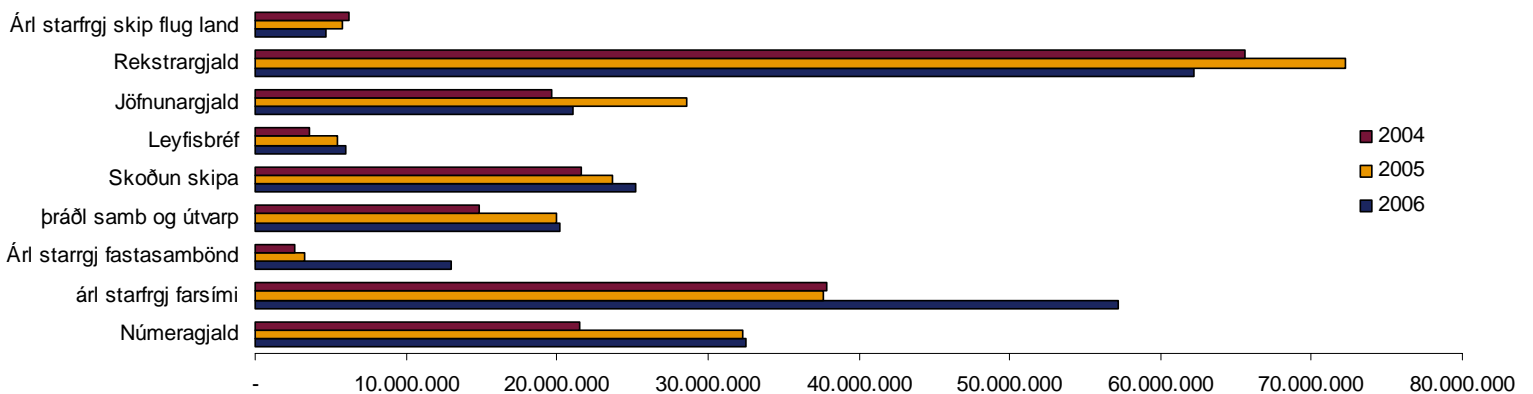
Árleg starfrækslugjöld farsíma (24%) er næst stærsti hluti tekna og hefur hækkað mikið milli ára 2005 og 2006. Ástæða þess er að mikil fjölgun hefur verið á farsímasendum.

Eins og sjá má hafa tekjur að jafnaði verið að hækka utan “Árlegt starfsgjald skipa” og “rekstrargjald skipa”.

Hlutfall rekstrar og markaðra tekna 2006



Sundurliðun rekstrar og markaðra tekna



3.1.3 Niðurstöður kafla 3.1

Eins og fram kemur hér á undan eru rekstrar- og markaðar tekjur flokkaðar eftir tegund þeirra og þrátt fyrir að heildartekjur hafi vaxið um 25% frá árinu 2004 til ársins 2006 hefur þróun einstakra tekjupátta verið ýmist til hækkunar eða lækkunar á þessu tímabili.

Þó tekjur stofnunarinnar séu flokkaðar með mismunandi hætti er um að ræða þjónustutekjur sem lögum samkvæmt mega ekki vera hærri en nemur þeim kostnaði sem þeim er ætlað að standa straum af.

Eftir að búið er að leiðrétta fyrir endurgreiðslu oftekinna tekna er ljóst að að tekjur PFS hafa verið að aukast síðastliðin ár og er helsta hækkun tekna vegna árlegra starfrækslugjalda farsíma. Stærsti tekjuliður stofnunarinnar er þó rekstrargjald. Um er að ræða gjald sem fjarskiptafyrirtæki, póstrekendur og rekstrarleyfishafar skulu árlega greiða Póst- og fjarskiptastofnun.

Til grundvallar tekjuöflunar er gjaldskrá stofnunarinnar sem á að byggjast á kostnaði eins og fram kemur í 14 gr. laga nr 69/2003. Draga verður þá ályktun af því sem fjallað er um hér á undan að töluvert vanti á að um markvissa og gegnsæja greiningu sé að ræða í bókhaldi stofnunarinnar.

Við höfum ekki fengið upplýsingar um að eftir að kostnaðar- og tekjugreining stofnunarinnar var framkvæmd af KPMG og eftir úrskurð Úrskurðarnefndar póst- og fjarskiptamála varðandi kæru Símans, hafi verið haldið utan um tekjur og gjöld á þann hátt að hægt sé að kalla upp slíkar upplýsingar með auðveldum hætti.



Kafli 3.2

Þróun rekstrargjalda

3.2.1 Rekstrargjöld

Í ársreikningi flokkast rekstrargjöld eins og sjá má í töflunni hér fyrir neðan. Við munum fjalla nánar um stærstu liði og sundurliða eftir því sem gögn leyfa.

Í töflunni má sjá tekjur stofnunarinnar til viðmiðunar eftir að þær hafa verið leiðréttar um endurgreiðslu til Símans eins og áður er getið.

Athygli vekur að liðir rekstrargjalda hafa hækkað um 6%-16% á ári frá árinu 2003 og er hækkun launagjalda stór hluti af þeirri þróun.

Launagjöld hafa hækkað um 16% á ári að meðaltali frá 2003. Þar sem launagjöld hafa verið 53%-60% af rekstrargjöldum utan eignakaupa er ljóst að þau hafa mikil áhrif á heildarkostnað stofnunarinnar.

Í kafla 4.3 fjöllum við sérstaklega um aðkeypta þjónustu og þróun hennar.

Í umfjöllun okkar um rekstrargjöld fjöllum við sérstaklega um eignakaup sem eru sérstakur liður í ársreikningum sumra ríkisstofnana.

	2004	2005	2006
Rekstrar- og markaðar tekjur	193.618.460	229.037.589	241.960.182
Ýmsar aðrar tekjur	979.081	741.948	19.066.911
Tekjur:	194.597.541,0	229.779.537,0	261.027.093,0
Launagjöld	126.229.032,0	132.793.905,0	162.132.523,0
Aðkeypt þjónusta	20.785.434,0	13.995.518,0	20.089.999,0
Starfstengdur kostnaður	24.822.854,0	29.956.504,0	27.267.200,0
Húsnæðiskostnaður	13.048.930,0	21.779.153,0	16.866.972,0
Jöfnunargjöld	26.735.628,0	25.440.000,0	23.320.000,0
Annar rekstrarkostnaður	20.000.142,0	20.836.616,0	19.121.881,0
Gjöld	231.622.020,0	244.801.696,0	268.798.575,0
	119,0%	106,5%	103,0%
Eignakaup	8.700.447,0	1.708.730,0	4.175.055,0
Gjöld samtals	240.322.467,0	246.510.426,0	272.973.630,0
	123,5%	107,3%	104,6%

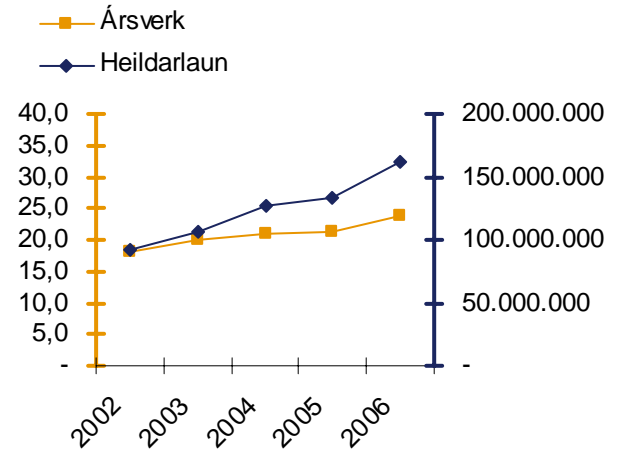
3.2.2 Launagjöld

Heildarlaun hafa hækkað mikið síðustu ár. Í grafi hér til hliðar má sjá heildarlaun borin saman við ársverk innan stofnunarinnar og sést þar að laun hafa hækkað mikið umfram fjölgun starfsmanna frá ári 2002.

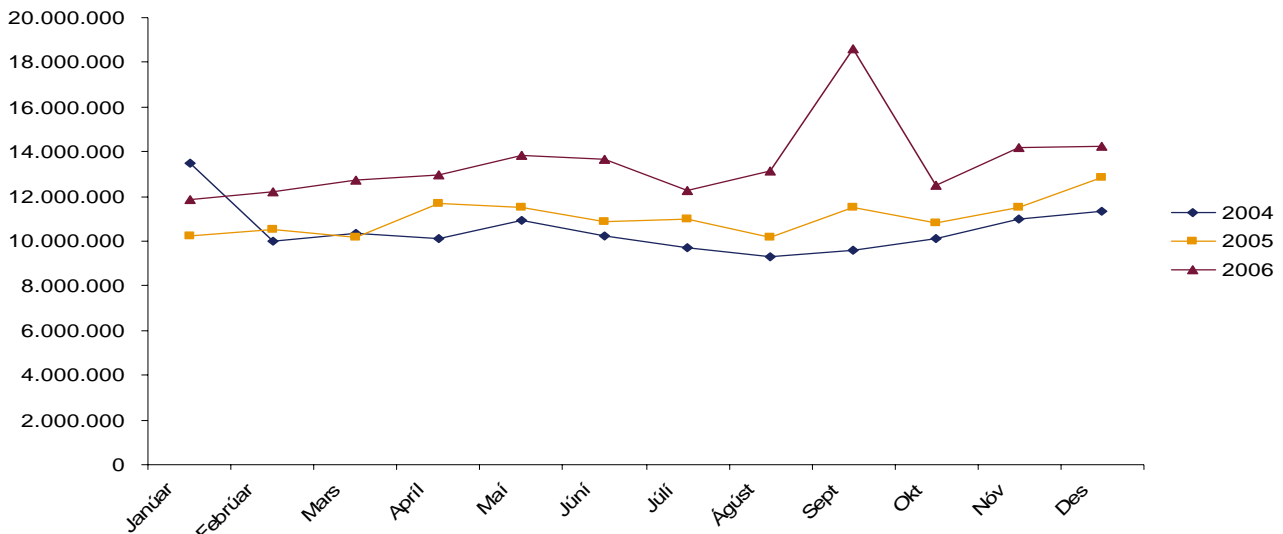
Á mynd hér að neðan má sjá graf sem sýnir launaþróun mánaða síðustu þrjú ár. Þar má sjá heildarlaunahækkun milli ára. Ekki er um árstíðarsveiflur að ræða.

Sjá má að í september 2006 er einskiptis hækkun launa sem forsvarsmenn PFS tjáðu að væri út af stofnanasamningi við starfsmenn þar sem að á þessu tímabili var aukinn fastur yfirvinnutími ásamt því að starfsmenn voru færðir til í launaflokkum. Heildarlaunahækkun var 4% og var samningurinn afturvirkur frá 1. maí en kom til greiðslu í september.

Heildarlaun m.v. ársverk



Þróun launakostnaðar



3.2.3 Starfstengdur kostnaður

Starfstengdur kostnaður sundurliðast eins og sjá má í töflu hér að neðan.

Þessi kostnaðarliður hækkar um 14% á fjórum árum. Sú hækkun er ekki veruleg, t.d. ef haft er til hliðsjónar að tekjur hafa hækkað um 30% á sama tímabili.

Stærsti liðurinn er ferða- og dvalarkostnaður erlendis sem er vegna þátttöku PFS í samstarfi við alþjóðlegar stofnanir og vinnuhópa.

Helst vekur athygli mikil hækkun í símakostnaði. Að sögn forsvarsmanna PFS er þessi hækkun vegna þess að með stofnanasamningi var samþykkt að að allir starfsmenn fengju afnot af farsíma svo hægt væri að ná til þeirra utan vinnutíma. Á árinu 2007 náði þetta einnig til starfsfólks sem vinnur samkvæmt samningi SFR. Frá upphafi gildi sú regla að allir starfsmenn fengju greitt fastagjald af heimasíma. Árið 2004 var því breytt þannig að í stað þess greiddi stofnunin fyrir ADSL tengingu heima og var það hærri fjárhæð en fastagjald af síma.

Auglýsingar og kynningar hafa hækkað hlutfallslega mest af liðum rekstrargjalda. Aukningin er slík að kostnaðurinn hefur meira en fimmfaldast frá árinu 2003. Þessi liður er vegna auglýsinga fyrir fundi og kynningar ásamt útgáfu ársskýrslu

Afnotagjöld hafa hækkað um 24% frá 2003-2006 sem er tæplega 240 þús hækkun á ári. Reyndar var lækkun frá 2003-2004 en síðan þá er u.þ.b. 59% hækkun.

Starfstengdur kostnaður	2003	2004	2005	2006
Tímarit, blöð og bækur	834.077	772.768	1.592.166	744.311
Auglýsingar og kynningar	258.197	1.361.977	2.418.670	1.705.295
Símagjöld	1.939.245	2.393.370	3.370.791	3.697.881
Burðargjöld	616.113	607.744	817.105	838.865
Útgáfustarfsemi	582.990	967.488	784.522	758.041
Afnotagjöld	2.973.243	2.326.163	2.910.319	3.686.501
Skrifstofuvörur	793.594	1.312.466	915.879	1.123.112
Gjafir	230.895	144.037	118.382	385.602
Ferða og dvalarkostnaður innanlands	1.271.476	770.217	1.459.067	1.838.890
Ferða og dvalarkostnaður erlendis	8.278.742	7.131.800	6.987.905	6.156.357
Funda og ráðstefnugjöld	368.508	3.019.207	4.306.869	1.433.384
Námskeiðsgjöld	1.225.671	152.500	450.138	1.257.755
Félagsgjöld	2.006.624	1.676.517	1.246.022	1.307.327
Risna	1.299.529	1.063.983	1.271.467	1.058.303
Akstur	1.228.581	1.122.617	1.307.202	1.275.576
	23.907.485	24.822.854	29.956.504	27.267.200

Fyrirtækjaráðgjöf

Samgönguráðuneytið • Úttekt á Póst- og fjarskiptastofnun

3.2.4 Eignakaup

Fjárfestingar eru gjaldfærðar í rekstur PFS og er haldin eignaskrá til að halda utan um eignirnar. Óskað var eftir eignaskrá vegna ársins 2006. Sú skrá var ekki til reiðu og vísað var til þess að hún væri í höndum Fjársýslu ríkisins. Þess í stað fengum við eignaskrá miðað við lok árs 2005. Miðað við skrána eru eignir stofnunarinnar sem eru í notkun að matsvirði um 50 mkr.

Í töflu að neðan má sjá eignir stofnunar flokkaðar niður samkvæmt eignaskrá.

Eignakaup	2003	2004	2005	2006
Tölvubúnaður	3.573.856	924.309	921.724	3.705.458
Húsgögn	579.979	6.922.677	630.351	144.020
Skrifstofubúnaður	204.516	476.808	-	-
Önnur tæki og búnaður	-	376.653	156.655	325.577
	4.358.351	8.700.447	1.708.730	4.175.055

Í töflu að ofan má sjá þróun síðustu ára í eignakaupum.

Beðið var um álit forsvarsmanna hvort eignakaup myndu aukast eða minnka næstu ár. Frá forsvarsmönnum PFS kom svar þar sem þeir sögðu að fjárfest væri reglulega í tækjum til Tæknideildar og skipaskoðunar, tölvum og öðrum skrifstofubúnaði. Eins væru bifreiðar stofnunarinnar endurnýjaðar með nokkurra ára millibili. Sögðu þeir að gera mætti ráð fyrir að þessi fjárhæð væri svipuð milli ára. Sjá má af töflu að upphæðirnar sveiflast mikið milli ára.

Glögg yfirsýn stjórnenda á rekstrarstöðu og afkomu byggir m.a. á því að gjöldum sé jafnað á móti tekjum hvers tímabils og gildir þá einu hvort um einka- eða opinberan rekstur er að ræða. Því teljum við mikilvægt að bókhaldleg meðferð eignamyndunar og afskrifta verði tekin til athugunar, með það að markmiði að auka gæði fjárhagsupplýsinga og bæta stjórnendaupplýsingar.

Lýsing	Matsverd	%
Utandyra, fundarherbergi, bifreiðageymsla	1.570.002	3%
Bifreið OO-737, Herbergi Guðmundar Ólafssonar	726.112	1%
Bifreiðin HY-083 skipaskoðunarbíll, herb. Friðriks	2.612.996	5%
Herbergi Sigurjóns	846.176	2%
Herbergi Magnúsar E Finnssonar	757.011	1%
Herbergi Hrafnkels	1.629.518	3%
Rekstrardeild	349.460	1%
Herbergi Harðar Halldórssonar	511.125	1%
Bókasafn	645.807	1%
Þjónustudeild	1.361.358	3%
Tæknideild	7.145.584	14%
Ritfangag., ljósritun, wc	415.109	1%
Afgreiðsla	1.824.532	4%
Almenningur	7.164.120	14%
Radíóeftirlit	19.197.254	38%
Alþjóðadeild	523.811	1%
Lögfræðideild	3.531.238	7%
Samtals	50.811.213	100%

3.2.5 Húsnæðiskostnaður

Húsnæðiskostnaður hefur aukist mikið undanfarin ár eða um 98% frá 2003 til 2006.

Árið 2004 flutti PFS á Suðurlandsbraut 4 og breyttust þá nokkrir liðir húsnæðiskostnaðar. Í töflu að neðan má sjá þróunina síðustu ár. Liðurinn "Leigugjöld" er húsaleiga PFS, samningur við leigusala lýkur árið 2014 og er óuppsegjanlegur á leigutíma. Mikil kostnaðaraukning var árið 2005. Að sögn forsvarsmanna er skýringin sú að miklar breytingar voru gerðar á húsnæðinu að Suðurlandsbraut 4 þegar stofnunin flutti þangað en reikningur var ekki gefinn út vegna þeirra breytinga fyrr en árið 2005.

Aðrir liðir sem hafa augljóslega hækkað eftir flutninginn eru "leigugjöld" og "sameiginlegur húsnæðiskostnaður" sem var ekki áður.

Húsnæðiskostnaður	2003	2004	2005	2006
Leigugjöld	6.496.215	9.164.581	11.385.589	11.964.656
Orka	430.469	235.035	58.094	390.573
Viðhald fasteigna	90.037	1.075.738	7.477.143	1.606.570
Búnaður til innréttinga	27.500	206.564	72.018	57.616
Þrif og sorphirða	1.212.867	1.434.346	1.345.301	1.663.128
Annar húsnæðiskostnaður	381.262	282.558	81.400	17.255
Öryggisgæsla	124.057	125.990	99.974	104.498
Sameiginlegur húsnæðiskostnaður	-	524.118	1.259.634	1.062.676
	8.762.407	13.048.930	21.779.153	16.866.972

3.2.6 Ýmis annar rekstrarkostnaður

Sundurliðun á öðrum liðum má sjá í töflu hér að neðan.

Í heild hafa liðir rekstrarkostnaðar verið að lækka frá árinu 2003. Hann var 11,1 mkr árið 2003 en var aðeins 8 mkr árið 2006.

Tapaðar kröfur hafa lækkað frá árinu 2004 ásamt innheimtukostnaði.

Stærsti gjaldaliður í öðrum rekstrarkostnaði er árið 2006 “Ýmis önnur þjónustugjöld”.

Matarkostnaður stofnunarinnar hefur einnig verið mjög hár og hefur hækkað hlutfallslega mest af öllum liðum. Óskað var eftir skýringum á þeirri hækkun en svör bárust ekki.

Annar rekstrarkostnaður	2003	2004	2005	2006
Ýmis önnur þjónustugjöld	1.241.426	2.431.842	4.103.806	3.067.784
Máltíðir og matvæli	1.372.328	1.436.472	2.117.752	2.670.164
Tapaðar kröfur	3.640.884	4.215.953	3.755.580	1.192.293
Innheimtukostnaður	3.856.202	1.309.533	557.948	842.523
Rekstrarvörur	153.981	402.838	270.010	190.095
Hreinsun og gagnaeyðing	63.892	47.759	111.099	33.836
Aðkeyptur akstur og flutningar	12.660	221.071	49.048	3.960
Vinnufatnaður og fatafé	89.558	76.282	-	-
Önnur opinber gjöld	690.636	8.634	-	-
	11.121.567	10.150.384	10.965.243	8.000.655

3.2.7 Tenging gjalda við verkefni og viðfangsefni eða deildir.

Óskað var eftir sundurliðun á stærstu gjaldaliðum stofnunarinnar niður á verkefni stofnunarinnar. Ekki var hægt að verða við þeirri ósk þar sem ekki hefur verið haldið utan kostnað á verkefnagrunni.

Að sögn forsvarsmanna hafa þó gjöld verið greind niður á deildir. Reikningar sem berast stofnuninni eru merktir með bókhaldslykli og deild. Þó er reikningur aðeins merktur einni deild þó svo að gjöld varði fleiri en eina deild innan PFS. Því hefur verið litið til launakostnaðar til að meta skiptingu annars kostnaðar niður á deildir. Launakostnaður er stærsti gjaldaliður stofnunarinnar og hefur hlutfall launa milli deilda verið notað til að nálgast rétta skiptingu kostnaðar.

Í töflu að neðan má sjá skiptingu launa milli deilda. Miklar breytingar hafa verið gerðar á deildum stofnunarinnar. Rekstrardeild og yfirstjórn hafa verið einu deildirnar sem engar breytingar hafa verið á. Deild vegna stefnumörkunar og alþjóðasamskipta hefur sameinast lögræðideild og einnig var fjarskipta og pósthjónustudeild sameinuð lögræðideild á árinu 2006. Á árinu 2007 var svo stofnuð greiningardeild sem mun bætast við þær deildir sem nú eru starfandi.

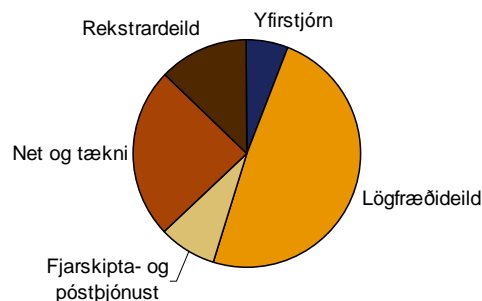
Laun	2004	2005	2006
Yfirstjórn	8.795.307	12.581.859	9.808.460
Lögræðideild	19.910.987	24.437.567	79.126.767
Stefnumörkun og alþjóðasam	18.212.021	14.143.926	242
Fjarskipta- og pósthjónust	31.145.283	32.555.409	12.780.350
Tæknideild	29.608.103	30.185.164	39.618.829
Rekstrardeild	18.557.331	18.889.980	20.797.875
	126.229.032	132.793.905	162.132.523

Á grafi að neðan má sjá hvernig skipting launa er milli deilda árið 2006.

Samkvæmt rekstrarstjóra hefur öðrum kostnaði innan PFS verið skipt samkvæmt launahlutfalli niður á deildir. Slík skipting er að mati PwC ekki nægilega nákvæm og er þar aðeins um grófa nálgun að ræða.

Skipting gjalda niður á deildir er ekki heldur til þess fallin að nota til að ná að tengja gjöld stofnunarinnar við tekjur á verkefna og viðfangsefnagrunni á þann hátt sem er nauðsynlegt til að gagnsæi gjaldtöku sé til staðar.

Hlutfall launa eftir deildum 2006



3.2.8 Niðurstöður kafla 3.2

Stofnunin hefur greint kostnað niður á deildir en þó aðeins sem nálgun þar sem hlutfall launa er notað til að skipta öðrum kostnaði sem fellur til. Slíkt er ekki nægilega gagnsætt til að hægt sé að tengja saman gjöld og tekjur.

Við álitum að rétt sé að bóka allan beinan kostnað á deildir og niður á einstök verkefni og viðfangsefni til þess að uppfylla kröfur um gegnsæi og til þess að upplýsingar úr bókhaldi nýtist sem stjórnþæki.

Launagjöld hafa verið stærsti liður rekstrargjalda og hafa aukist mikið síðastliðin ár. Þróunin hefur verið slík að greidd laun hafa hækkað umtalsvert meira en ársverk sem unnin eru innan stofnunarinnar.

Starfstengdur kostnaður hefur hækkað síðastliðin ár og er Ferða og dvalarkostnaður erlendis stærsti liður starfstengds kostnaðar. Símagjöld hafa hækkað mikið. Funda og ráðstefnugjöld ásamt námskeiðum hafa undanfarin ár einnig verið stór hluti starfstengds kostnaðar. Frekar er fjallað um þessi atriði í kafla 4.2.1.

Húsnæðiskostnaður hefur tvöfaldast frá árinu 2003 og má rekja það að mestu til þess að stofnunin flutti starfsstöðvar sínar á Suðurlandsbraut árið 2004.

Mælt er með því að bókhaldsleg meðferð eignamyndunar og afskrifta verði tekin til athugunar, með það að markmiði að auka gæði fjárhagsupplýsinga og bæta stjórnendaupplýsingar.

Tímaskráningarkerfi hefur verið innleitt innan PFS sem væri hægt að nýta í greiningu launa niður á tekjuliði stofnunarinnar. Laun eru stærsti kostnaðarliður stofnunarinnar og væri stór sigur unninn ef hægt væri að nýta þá vinnu sem hefur verið unnin að innleiðingu kerfisins til betrubóta á tengingu tekna og gjalda og þannig aukið gagnsæi gjaldtöku stofnunarinnar.

Engar aðgerðir hafa verið teknar í kostnaðarbókhaldi PFS utan tímaskráningarkerfis síðan mál varðandi Símann og aðra vegna endurgreiðslu oftekinna gjalda til að gera kostnaðar- og tekjubókhaldið nægilega gagnsætt til að hægt sé að staðfesta þá gjaldtöku sem nú fer fram.

Auk þess að gegnsæi er ekki nægilegt í bókhaldi til að staðfesta gjaldtöku miðað við núverandi gjöld þá skal athuga að ekki er heldur ljóst hvort starf sem unnið er innan stofnunarinnar og skapa gjöldin sem falla til, fullnægi þeim lögbundu verkefnum sem stofnuninni ber að vinna.



Kafli 3.3

Nægja tekjur fyrir útgjöldum?

3.3.1 Rekstrarniðurstaða

Rekstrarniðurstaða PFS er greind hér að neðan.

Í töflu er tekið tillit til endurgreiðslna sem stofnunin hefur þurft að greiða til Símans vegna öftöku tekna.

Þegar leiðrétt hefur verið fyrir endurgreiðslu til Símans hf. má sjá að á rekstrargrundvelli hafa tekjur að jafnaði ekki nægt fyrir útgjöldum.

Samkvæmt lögum skal PFS vera sjálfbær stofnun. Gjaldskrá PFS skal endurspegla þann kostnað sem fellur til við framkvæmd á hlutverki sínu. Miðað við þann kostnað sem fellur til í núverandi rekstri og skipulagi nægja tekjur ekki til.

Erfitt er að skoða þróun síðustu ára til að meta kostnað fram í tímann þar sem miklar breytingar eru á milli ára innan hvers kostnaðarliðar. Í heildina má segja að kostnaður í heild haldist í nokkuð svipuðu hlutfalli af tekjum, sem þó er of hátt hlutfall til að PFS geti talist sjálfbær stofnun.

Í yfirferð okkar hér er þó ekki hægt að meta með nokkurri vissu hvort að tekjur standi undir lögbundnu hlutverki og almennum rekstri. Forsendur þess eru þær að ekki hefur verið haldið utan tekjur og gjöld stofnunarinnar með þeim hætti sem þarf til að tengja þessa tvo liði með sannarlegum hætti.

	2004	2005	2006
Rekstrar- og markaðar tekjur	193.618.460	229.037.589	241.960.182
Ýmsar aðrar tekjur	979.081	741.948	19.066.911
Tekjur:	194.597.541,0	229.779.537,0	261.027.093,0
Launagjöld	126.229.032,0	132.793.905,0	162.132.523,0
Aðkeypt þjónusta	20.785.434,0	13.995.518,0	20.089.999,0
Starfstengdur kostnaður	24.822.854,0	29.956.504,0	27.267.200,0
Húsnæðiskostnaður	13.048.930,0	21.779.153,0	16.866.972,0
Jöfnunargjöld	26.735.628,0	25.440.000,0	23.320.000,0
Annar rekstrarkostnaður	20.000.142,0	20.836.616,0	19.121.881,0
Gjöld	231.622.020,0	244.801.696,0	268.798.575,0
	119,0%	106,5%	103,0%
Eignakaup	8.700.447,0	1.708.730,0	4.175.055,0
Gjöld samtals	240.322.467,0	246.510.426,0	272.973.630,0
	123,5%	107,3%	104,6%

3.3.2 Samband tekna og gjalda

Í þessum kafla er athygli beint að því hvort PFS sé kleift að fylgjast með sambandi tekna og gjalda.

Sem sjálfbær stofnun er PFS ætlað að standa undir þeim kostnað sem til fellur við framkvæmd á lögbundnum verkefnum hennar.

Tekjur stofnunarinnar eru þjónustugjöld og því skulu þær tekjur sem stofnunin aflar vera eigi meiri en svo að þær þeki þann kostnað sem til fellur. Stofnunin heldur ekki utan um tekjur og gjöld á þann máta að hægt sé að staðfesta að tekjur hennar séu einungis til að þekja þau gjöld sem til falla.

Óskað var eftir því að fá sundurliðaða greiningu frá forsvarsmönnum stofnunarinnar hvernig tekjum PFS skal úthlutað á þau gjöld sem til falla. Í stórum dráttum er skiptingin sem segir hér:

- Rekstrargjald, sem er stærsti tekjuliður PFS, er ætlað til reksturs stofnunarinnar almennt en ekki til ákveðinna verkefna.
- Tíðnigjöldum er ætlað til reksturs á sviði ljósvakans. Tæknideild heldur utan um ljósvakann en vinna við slík verkefni er þó innan verksviða annarra deilda. Að sögn forsvarsmanna var reynt að skipta slíkum tekjum samkvæmt gjaldskrá á hinar ýmsu deildir. Slík greining er ekki gerð skipulega þannig að hægt sé að kalla fram slíkar upplýsingar á auðveldan máta.
- Númeragjald er að sögn forsvarsmanna einnig almennur gjaldstofn sem ekki er hægt að segja að sé til að þekja ákveðinn kostnað hjá einstökum deildum.

Að sögn forsvarsmanna er í dag enginn tekjuliður sem hægt er að heimfæra nákvæmlega upp á útgjöld nema helst skipaskoðunin þar sem þó kemur til vinna yfirstjórnar og rekstrardeildar.

3.3.3 Niðurstöður kafla 3.3

Samkvæmt rekstrarniðurstöðu síðustu ára er PFS ekki að ná að þekja kostnað sinn með þeim tekjum sem innheimtar eru. Einnig er með engu móti hægt að tengja saman tekjur og gjöld.

Ekki er haldið nægilega um skráningu tekna og gjalda til að hægt sé með fullnægjandi hætti að staðfesta að stofnunin standi undir þeim gjöldum sem til falla við framkvæmd lögbundinna verkefna. Gagnsæi við skráningu gjalda og tekna er ekki slíkt að hægt sé með viðunandi og auðveldum hætti að staðfesta lögmæti gjaldtöku PFS.

Það er mat PwC að tafarlaust þurfi að lagfæra það. Þá er einnig brýn þörf á því að endurskoða tekjuliði og gjaldskrá stofnunarinnar reglulega þar sem stofnunin vinnur á sibreytilegum markaði þar sem bæði tekjur og kostnaður stofnunarinnar geta breyst mikið hlutfallslega á stuttum tíma.



Kafli 4

Starfsmannamál



Kafli 4.1

Þróun starfsmannafjölda

4.1.1 Þróun starfsmannafjölda

Þróun starfsmannafjölda

Fjölgun hefur verið á stafsmönnum eins og sjá má í neðri mynd.

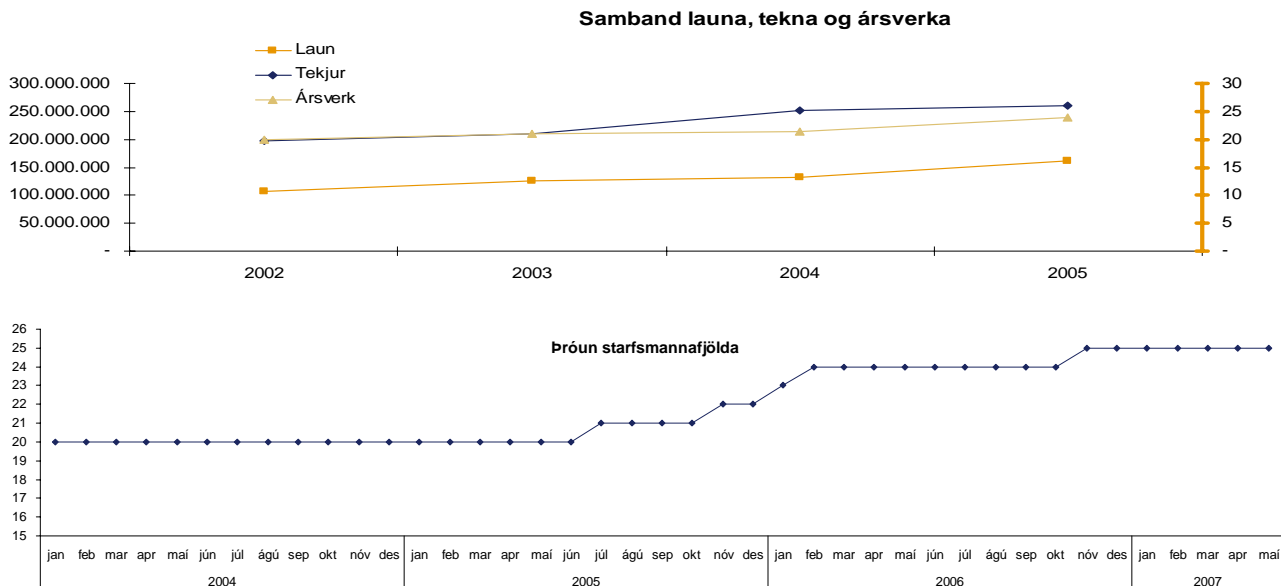
Að sögn forsvarsmanna hefur ekki verið sögulega mikil starfsmannavelta innan stofnunarinnar. Nýverið hefur þó breyting verið þar á og fjórir starfsmenn hafa sagt upp störfum þar sem af er ári. Stöðugildin sem um ræðir eru:

- Forstöðumaður Eftirlitsdeildar
- Lögfræðingur í Eftirlitsdeild
- Hagfræðingur í Eftirlitsdeild
- Viðskiptafræðingur í Eftirlitsdeild

Við gerð skýrslunnar var verið að vinna í því að ráða nýja starfsmenn. Frekar verður rætt um starfsmannamál á næstu síðum.

Í efri töflu má sjá fjölda starfsmanna miðað við tekjur PFS. Starfsmannafjöldi hefur ekki aukist jafnt við tekjur.

Mat PwC er að miðað við það að lítil starfsmannavelta hafi verið innan stofnunarinnar síðustu ár þá sé fjöldi þeirra starfsmanna sem hafa sagt upp störfum á árinu mikill og sérstaklega þegar litið er til þess að um einn forstöðumann deildar sé að ræða. Í ljósi þess sem fram kemur í niðurstöðum af viðhorfskönnun PwC á bls. 66 má draga þá ályktun að komið sé los á starfsmenn stofnunarinnar vegna ýmis konar óánægu með stjórnun stofnunarinnar.





Kafli 4.2

Þekking starfsmanna

4.2.1 Þekking starfsmanna

Viðhorfskönnun PwC

PricewaterhouseCoopers framkvæmdi könnun meðal starfsfólks PFS þar sem kannað var hvað starfsfólk þykir um starfsumhverfið, skipulag og stjórn. Tuttugu manns tók þátt af tuttugu mögulegum og var svarhlutfall því 100%. Starfsfólk PFS var 25 talsins en fjögur höfðu sagt upp störfum og forstjóri var ekki meðtalinn.

Í könnuninni kom fram að um 32% þeirra sem tóku þátt taldi sig fá næga endurmenntun og þjálfun í starfi, 11% töldu svo ekki vera en stór meirihluti, eða 58% töldu sig fá hana að hluta til. Stór meirihluti taldi sig kunna á tölvubúnaðinn og þann hugbúnað sem honum fylgir, eða 65%. Flestum þykir tölvubúnaður PFS fullnægjandi þó margir teldu hann einungis fullnægja þörfinni að hluta. Um 70% töldu sig kunna á þá tækni og búnað sem til staðar er en rétt ríflega helmingur taldi hann fullnægjandi. Sjá má niðurstöðurnar í töflu að neðan.

Þegar spurt var um starfsaðstöðu töldu 45% starfsaðstöðu vera fullnægjandi, 35% töldu svo ekki vera og 20% töldu hana fullnægjandi að hluta. Margir svarenda kvörtuðu yfir því að starfa í opnu rými. Mikið væri um truflanir og áreiti og hvergi næði fyrir t.d. símtöl og fundi. Fólk sem sæti nálægt hvort öðru væri oft að vinna við ólíka hluti og því enn meiri truflun fyrir vikið. Þau sem sitja fjarri glugga kvörtuðu yfir loftleysi og óþægilegri lýsingu.

Spurningar	Já	%	Nei	%	Að hluta	%	Hvorki né	%	Alls
Næg þjálfun/endurmenntun í starfi	6	30%	2	10%	11	55%	1	5%	20
Kunnátta á tölvubúnað/hugbúnað	13	65%		0%	7	35%			20
Fullnægjandi tölvubúnaður/hugbúnaður	12	60%	1	5%	7	35%			20
Kunnátta á tækni/áhöld/búnað	14	70%		0%	4	20%	2	10%	20
Fullnægjandi tækni/áhöld/búnað	11	55%	2	10%	5	25%	2	10%	20
Starfsaðstaða fullnægjandi	9	45%	7	35%	4	20%	0	0%	20

4.2.1 Þekking starfsmanna

Endurmenntun og þjálfun starfsfólks PFS

Samkvæmt forsvarsmönnum PFS hefur starfsfólk fengið tækifæri til að sitja námskeið, taka þátt í vinnuhópum og ráðstefnum, mest erlendis. Starfsfólk tekur annað hvort sjálft frumkvæði að slíku, eða yfirmaður þess. Einnig hefur forstjórinn sjálfur stundum frumkvæði að því að senda starfsfólk á námskeið eða ráðstefnur. Samkvæmt okkar upplýsingum hefur þó dregið úr því að starfsfólk taki þátt í slíku.

Í árlegum starfsmannaviðtölum er m.a. fjallað um framþróun og þekkingaruppbyggingu starfsmanna en ekki er til sérstök áætlun fyrir endurmenntun eða þjálfun starfsfólks og engin starfsmannastefna er til fyrir stofnunina.

Forstjóri hefur lýst því yfir að vilja breytingar á starfsfólki þar sem hann telur suma starfsmenn ekki ráða við sín verkefni. Á sama tíma eru ekki til sérfræðingar til að taka við af því starfsfólki sem þegar hefur sagt upp störfum.

Niðurstöður viðhorfskönnunar PwC

Samkvæmt könnun okkar telur starfsfólk PFS endurmenntun og þjálfun í starfi ekki nægilega. Ráðlegt væri því að leggja meiri áherslu á endurmenntun og starfsþjálfun. Þannig væri hægt að bæta sérstaklega þekkingu þeirra starfsmanna sem standa höllum fæti og hefur ekki tekist að halda í við hina öru þróun fjarskipta og upplýsingatækni. Slíkt verður að vera framkvæmt markvisst og með réttum áherslum.

Þrátt fyrir að flest starfsfólk telji sig kunna á þann tölvubúnað/hugbúnað sem notaður er innan PFS er þó 35% eða 7 starfsmenn sem telja sig einungis kunna á hann að hluta til, og 20%, eða 4 starfsmenn sem kunna einungis að hluta til á

tækni, áhöld eða búnað. Mjög mikilvægt er í hverjum rekstri að starfsfólk kunnir á þann búnað sem til staðar er og mikilvægt er að hann sé endurnýjaður reglulega til að heltast ekki úr lestinni. Ráðlegt er að þjálfna þá starfsmenn sem ekki telja sig kunna nógu vel á búnað PFS og bæta hugbúnað og annan tæknibúnað eins og kostur gefst.

Einnig væri ráðlegt að huga að bættri starfsaðstöðu og endurskipuleggja rýmið þannig að starfsfólk verði síður fyrir truflunum við störf sín.

Þekking innan PFS

Í kafla 2.2. kom fram að byggja þurfi sérfræðiþekkingu innan PFS, bæði vegna breytinga á fjarskiptaumhverfinu og vegna nýlegra uppsagna starfsfólks. Samkvæmt forstjóra þarf að efla þekkingu innan Tæknideildar á tæknipáttum er lúta að samkeppni á fjarskiptamarkaði og hagrænu eftirliti með starfsháttum markaðsráðandi aðila. Segir forstjóri að einnig þurfi að þjálfna starfsfólk innan Greiningardeildar, sérstaklega í tengslum við markaðsgreininguna, og byggja upp deildina í heild sinni.

Samkvæmt forstjóra reynir mikið á stofnunina í samskiptum sínum við fjarskiptafélögin. Þurfi m.a. þess vegna að efla lögfræðiþekkingu stofnunarinnar á þeim málum sem henni er ætlað að sinna.

Einnig segir forstjóri að auka þurfi þekkingu og afkastagetu stofnunarinnar hvað varðar netöryggi ef PFS á að standa að fullu undir þeim skyldum og væntingum sem á stofnuninni hvíla í framhaldi af breytingu á fjarskiptalögum vorið 2007.

4.2.2 Niðurstöður kafla 4.2

Áð okkar mati er mjög mikilvægt að stofnunin leggi áherslu á að efla þekkingu stofnunarinnar á ofangreindum þáttum og þjálfu starfsfólk svo stofnunin geti uppfyllt lögbundið hlutverk sitt. Til þess að stofnuninni sé kleift að uppfylla lögbundið hlutverk sitt verður m.a. að vera staðgóð þekking innanhúss á því hvert það er og hvernig tengja á lögbundið hlutverk stofnunarinnar við alla áætlanagerð og markmiðasetningu.

Forstjóri virðist gera sér grein fyrir þörfinni á þjálfun starfsmenna innan Tæknideildar og Eftirlitsdeildar og að efla þurfi lögræðiþekkingu og þekkingu sem snýr að netöryggi. Ekkert kom fram um það hvernig þetta verður gert. Það er brýnt fyrir stofnunina að unnin sé markviss áætlun um þjálfun og ráðningu nýrra starfsmanna til þess að sinna þeim verkefnum sem stofnuninni ber að annast.



Kafli 4.3

Aðkeypt sérfræðipjónusta

4.3.1 Aðkeypt þjónusta

Í ársreikningi PFS má sjá sundurliðun á aðkeyptri og sérfræðipjónustu eins og sjá má í töflum að neðan. Óskað var eftir sundurliðun á “Sérfræðipjónustu” og “Annarri þjónustu” frá forsvarsmönnum PFS. Sérstaklega var beðið um að fá gögn sem stemma við ársreikning. Slík gögn fengust ekki. Gögn sem við fengum voru

yfirlit yfir bókhaldslykla þar sem sumir hverjir voru að okkar mati sérfræðipjónusta en aðrir ekki. Við getum ekki staðfest að hér sé um að ræða réttar upphæðir þar sem ekki er hægt að stemma samtölu þeirra við ársreikning. Teknir voru þeir bókhaldslyklar sem að okkar mati eru sérfræðipjónusta og á við umfjöllun okkar.

Aðkeypt þjónusta skv ársreikningi	2004	2005	2006
Tölvþjónusta	3.626.995	2.651.123	1.398.026
Önnur	1.969.676	1.585.517	1.357.162
Sérfræðipjónusta	15.188.763	9.758.878	17.334.811
Alls	20.785.434	13.995.518	20.089.999

Gjaldaliður	2004	2005	2006
Verkfræðingar, tæknifræðingar og arkitektar	8.917.551	3.461.942	7.670.160
Þýðendur/túlkar	379.610	935.462	3.236.172
Önnur þjónusta	1.696.123	2.673.940	1.553.078
Ráðningarstofa	-	907.450	1.203.441
Innheimtulaun, innheimtuþóknar	1.279.902	525.417	842.523
Prentun, fjölrítun, bókbönd, ljósritun	967.488	784.522	758.041
Tölvþjónustukostnaður	3.626.995	2.651.123	1.398.026
Upplýsingaöflun, td skoðanakannar	283.197	1.427.288	487.768
Önnur sérfræðipjónusta	3.482.120	1.174.301	408.721
Önnur leigugjöld	105.914	10.000	105.040
Öryggisgæsla	125.990	106.131	104.498
Læknar, hjúkrunarfræðingar og sjúkráþjálfarar	4.700	-	1.300
Ljósmyndarar og framköllun	1.700	80.000	-
Tölvuráðgjöf	1.095.776	95.139	-
Samtals	21.967.066	14.832.715	17.768.768

Að sögn forsvarsmanna hefur verið keypt þjónusta vegna markaðsgreiningar, úttekt á tölvukerfi, fengnir sérfræðingar í að koma á verkefnavinnslu innan stofnunarinnar o.fl.

Óskað var eftir skýringum á einstökum gjaldaliðum og fengust eftirfarandi upplýsingar:

Þýðendur voru fengnir til að þýða markaðsgreiningu og tilskipanir frá Evrópusambandinu.

Prentun er prentun á ársskýrslu og bæklingum eða fræðslufni.

Tölvunarþjónusta er vegna tölvukerfis og áskrift a hugbúnaði.

Skoðanakannar hafa verið gerðar árlega vegna könnunar á notkun farsíma og tengist útgáfu á alþjólegu talnaefni um símanotkun.

Innheimtulaun eru vegna innheimtuþjónustu ógreiddra krafna PFS.

Fyrirtækjaráðgjöf

Samgönguráðuneytið • Úttekt á Póst- og fjarskiptastofnun

4.3.2 Sérfræðipjónusta

Gjaldaliðurinn “Verkfræðingar, tæknifræðingar og arkitektar” er stærsti gjaldaliðurinn í “Aðkeyptri þjónustu” og má sjá sundurliðun í töflu að neðan.

Beðið var ítrekað um upplýsingar varðandi eðli aðkeyptrar vinnu en það var ekki fyrr en við lok skýrslugerðar að eftirfarandi greining kom varðandi stærstu liðina:

Verkfræðingar, tæknifræðingar og arkitektar	2004	2005	2006
Línuhönnun	1.665.261	1.274.235	2.537.055
Fjarskiptaráðgjöf GA ehf	1.155.000	1.121.421	1.828.918
Verkfræðipjónustan Ásverk ehf	2.411.639	259.876	
Þorsteinn Helgi Steinarsson	1.598.231		
Viki			1.548.144
Parx ehf			1.506.250
Erling Grosen Pedersen	1.037.824		
Rafhönnun	315.000	695.000	
Erum Arkitektar ehf	536.536	111.410	63.793
Sess ehf	192.060		
Gáttir ehf			150.000
Páll Sveinn Hreinsson			36.000
Ólafur Valsson	6.000		
	8.917.551	3.461.942	7.670.160

Vinna Línuhönnunar er að mestum hluta vegna verkefnastjórnunar. Um er að ræða úttekt og breytingu ásamt kennslu í verkefnastjórnun. Mikil vinna hefur átt sér stað vegna þessa. En að sögn forsvarsmanna hefur að sama skapi mikil skjalaframleiðsla átt sér stað vegna innleiðingarinnar. Í dag sér fyrir endann á þessu verki en það hefur verið í vinnslu síðustu ár. Einnig er hluti þóknunar ársins 2006 vegna innleiðingar á tímaskráningarkerfi hjá PFS.

Fjarskiptaráðgjöf GA ehf. framkvæmdi vinnu vegna markaðsgreiningar. Um er að ræða ráðgjöf fyrirverandi forstjóra stofnunarinnar.

Þorsteinn Helgi Steinarsson og Verkfræðistofan Ásverk er sami aðili. Um er að ræða uppsetningar- og breytingarvinnu á Lotus Notes ásamt almennri tölvuráðgjöf.

Viki er ráðgjafafyrirtæki sem gerði úttekt á tölvubúnaði áður en tekin var ákvörðun um úthýsingu til Skýrr. Að sögn rekstrarstjóra fór samningur vel fram úr kostnaðaráætlun. Við vekjum athygli á því að þessi úttekt leiddi af sér hefðbundinn rekstrarsamning á tölvukerfi.

Parx ehf. vann skýrslu um Farice sæstrenginn sem unnin var fyrir ráðherra.

Vinna á vegum Erling Grosen Pedersen og Erum arkitektar er vegna vinnu arkitekta vegna breytinga á núverandi húsnæði.

Rafhönnun teiknaði rafmagn í hæðina á núverandi húsnæði.

Sess ehf. er verkfræðistofa sem vann fyrir forstjóra að kynningu á Fjarskiptaáætlun.

4.3.3 Niðurstöður kafla 4.3

Á hverju ári fer stór hluti gjalda PFS í aðkeypta þjónustu.

Að mestum hluta má segja að aðkeypt sérfræðipjónusta sé vinna til komin vegna þess að innan PFS er ekki þekking á því sviði. Þó er hluti aðkeyptrar sérfræðipjónustu frá aðilum sem eru menntaðir á sama sviði og starfsmenn stofnunarinnar.

Stór hluti aðkeyptrar vinnu er varðar Línuhönnun er á hendi verkfræðinga og fleiri aðila er varða verkefnastjórnun. Slíkt mætti segja að væri á valdi starfsmanna sem eru margir hverjir með menntun á sviði lögfræði, verkfræði og viðskiptafræði.

Athygli vekur að stór hluti aðkeyptrar sérfræðipjónustu er ráðgjafavinna fyrrverandi forstjóra stofnunarinnar. Að sögn forsvarsmanna er þangað að sækja mikla sérfræðipekkingu á fjarskiptasviði. Virðist sú vinna vera eina aðkeypta sérfræðipjónustan sem beinlínis er til þess fallin að PFS uppfylli lögbundnar skyldur sínar og mætti flokka í verkefni eða viðfangsefni. Önnur aðkeypt sérfræðipjónusta virðist vera stoðþjónusta við stofnunina.



Kafli 5

Stjórnun innan PFS



Kafli 5.1

Stjórnarhættir PFS

5.1.1 Stjórnarhættir PFS

Forstjóri og forstöðumenn deilda

Eins og fram hefur komið þá skiptist PFS nú í fjórar fagdeildir, Lögfræðideild, Greiningardeild, Ráðgjafadeild, Tæknideild og eina stoðdeild, Rekstrardeild. Ráðgjafadeild er aðskilin þessum rekstri undir fjarskiptaáætlun. Er sá hátturinn hafður á til að forða hagsmunaárekstrum milli lögbundinna eftirlitsverkefna stofnunarinnar og framkvæmdar fjarskiptaáætlunar.

Forstjóri PFS, Hrafnkell V. Gíslason, er æðsti yfirmaður stofnunarinnar og stjórnar hann rekstri hennar sbr. 2. gr. laga 69/2003. Forstöðumenn hverrar deildar að undanskilinni Ráðgjafadeild, framkvæmdastjórn, er forstjóra til halds og trausts. Forstjóri er ábyrgur fyrir stefnumótun og framkvæmd hennar, fulltrúi stofnunarinnar út á við og tengiliður stofnunarinnar við stjórnvöld. Forstjóri tekur lokaákvæðanir í öllum stærri málum. Hann er ábyrgur fyrir innra skipulagi og fer með yfirstjórn starfsmannamála.

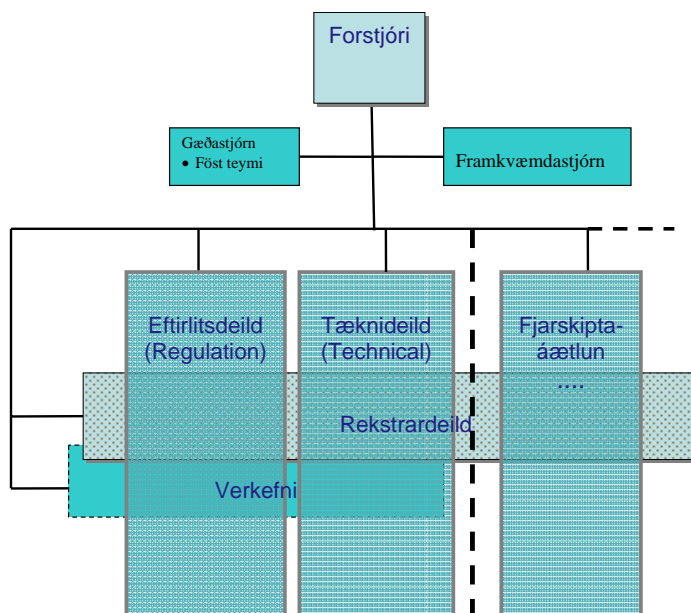
Forstöðumaður Tæknideildar er Guðmundur Ólafsson, Ottó V. Winther er forstöðumaður Ráðgjafadeildar og Björn Geirsson er nýskipaður forstöðumaður Lögfræðideildar, en hann vann áður í Eftirlitsdeild. Búið er að skipa í stöðu forstöðumanns Greiningardeildar, Óskar Þórðarson, sem starfaði áður hjá hugbúnaðarfyritæki.

Skipulag og stjórnun

Í október 2005 lagði forstjóri fram skýrslu um skipulag og stjórnun stofnunarinnar sem liggur til grundvallar núverandi skipulagi. Skýrslan var samin af starfsmönnum stofnunarinnar. Segir í inngangi hennar að skipulag eigi að vera sveigjanlegt verkfæri til að ná fram þeirri framtíðarsýn og stefnumörkun sem stofnunin vinnur eftir. Hér að neðan er það skipulag sem lagt var fram í umræddri skýrslu.

Forstöðumenn

Forstöðumenn bera almenna ábyrgð á starfsemi deildar gagnvart forstjóra, faglegri stjórn, taka þátt í stefnumótun og fylgja málum eftir. Forstöðumenn bera einnig ábyrgð á gerð verkáætlana og framgangi þeirra, kostnaðaráætlun, starfsmannastjórnun, samskiptum og upplýsingagjöf.



5.1.1 Stjórnarhættir PFS

Framkvæmdastjórn

Framkvæmdastjórn er ábyrg fyrir áætlanagerð og framgangi viðfangsefna og verkefna, auk þess að taka allar helstu ákvarðanir innan PFS í samstarfi við forstjóra. Framkvæmdastjórn skal nota verkáætlanir sem stjórnæki og umræðugrundvöll og tryggja markvissa upplýsingagjöf innan PFS.

Gæðastjórn

Á skipuriti PFS er sérstök gæðastjórn sem á að stýra þróun og innleiðingu gæðaverkefna, s.s. uppbyggingu og samræmingu vinnuferla. Gæðastjórn var aldrei sett á laggirnar og engar upplýsingar liggja fyrir hvers vegna svo er.

Það er okkar mat að bæta þurfi skjalastjórnun stofnunarinnar. Því til rökstuðnings, eins og áður hefur komið fram, gekk erfiðlega og seint að fá öll tilskilin gögn í tengslum við framkvæmd þessarar úttektar. Þar að auki voru gæði þeirra upplýsinga sem okkur voru veittar í mörgum tilfellum ábótavant.

Verkefnastjórn

Eins og fram kemur í skýrslu forstjóra ber verkefnastjóri hvers verkefni/viðfangsefnis ábyrgð á verkefnavinnunni og framþróun hennar. Verkefnastjórar skulu taka þátt í gerð verkáætlana og upplýsa forstöðumann ef um frávík er að ræða. Samkvæmt forstjóra hefur upphafspjálfun starfsmanna í verkefnastjórnun átt sér stað. Fyrirtækið Línuhönnun hélt eitt námskeið um verkefnastjórnun og hafa nokkrir starfsmenn tekið verkefnastjórnunarnámskeið hjá EHI.

Sérfræðingar og annað starfsfólk sinna tilteknum verkefnum undir stjórn forstöðumanna eða verkstjórn verkefnastjóra.

Verkefni eru unnin þvert á deildir stofnunarinnar eftir því sem við á. Framkvæmdastjórn samþykkir og ræsir verkefni en verkefnastjórar bera ábyrgð gagnvart viðkomandi forstöðumanni um framkvæmd þeirra.

Verklags- og þjónustuteymi

Í skýrslu forstjóra eru talin fram sérstök verklagsteymi og þjónustuteymi sem áttu m.a. að tryggja að stofnunin veiti góða þjónustu og skilvirka afgreiðslu erinda, innleiða stöðuga verkferla og sinna neytendamálum. Þessi teymi hafa ekki verið starfrækt og munu ekki vera inni á skipulagi PFS í framtíðinni.

Áætlanir PFS

Í skýrslunni er tiltekið hvaða áætlanir stofnuninni ber að gera og hverjir bera ábyrgð á þeim. Stofnuninni ber að gera langtímaáætlun og ársáætlun sem tilteknar eru í árangursstjórnunarsamningi stofnunarinnar, áætlun um árleg verkefni starfsmanna og fjárhagsáætlun.

Langtímaáætlun hefur enn ekki verið gerð heldur stýðst stofnunin við skýrslu um stefnumörkun 2003-2006, unnin af stjórnendum PFS og ráðgjafa frá IMG Deloitte, og fjarskiptaáætlun 2005-2010. Samkvæmt forsvarsmönnum PFS stendur til að endurskoða þessa stefnumörkun á þessu eða næsta ári.

Forstjóri skal bera ábyrgð á langtímaáætlun og deildarstjórar ábyrgð á ársáætlun. Hver og einn

5.1.1 Stjórnarhættir PFS

starfsmaður skal bera ábyrgð á áætlun um árleg verkefni sín og rekstrarstjóri á fjárhagsáætlun.

Samkvæmt árangursstjórnunarsamningi skal langtímaáætlun gerð á fjögurra ára fresti en endurskoðuð árlega. Gerð ársáætlunar skal hefjast í upphafi fjórða ársfjórðungs og lokið 15. desember. Árlegar áætlanir starfsmanna eru unnar í nóvember ár hvert. Fjárhagsáætlun er unnin á fyrsta ársfjórðungi fyrir árið eftir.

Megin línur áætlana eru lagðar í Fjarskiptaáætlun 2005-2010, árangursstjórnunarsamningi frá 2005, langtímaáætlun og stefnumörkun PFS.

Að okkar mati skortir mætti skýra tengsl áætlana við markmið stofnunarinnar og lögbundið hlutverk. Það væri stofnuninni í hag að byggja áætlanir með skýrum hætti á markmiðum stofnunarinnar grundvölluð á lögbundnu hlutverki hennar.

Hlutverk og starfslýsingar stjórnenda

Í skýrslu forstjóra um skipulag og stjórnun eru greinargóðar lýsingar á hlutverki og verksviði forstjóra og annarra stjórnenda stofnunarinnar. Í starfslýsingu forstjóra kemur fram að meðal hlutverka hans er að fylgjast með því að einstök starfssvið stofnunarinnar starfi út frá skýrum markmiðum um þann árangur sem stefnt er að í áætlunum stofnunarinnar. Hans hlutverk er einnig að skoða upplýsingar og kennitölur um starfsemina.

Forstöðumenn deilda bera ábyrgð á því að stofnunin sinni eftirlitsskyldu sinni samkvæmt lögum og reglugerðum og hafa umsjón með markmiðasetningu og eftirfylgni.

Við höfum ekki fengið nein haldbær gögn um hvernig einstök starfssvið stofnunarinnar starfi út frá markmiðum hennar né hvernig upplýsingar og kennitölur um starfsemina séu nýttar til að stofnunin nái markmiðum sínum. Við höfum ekki fengið gögn um það hvernig forstöðumenn sinna eftirlitsskyldu sinni samkvæmt lögum og reglugerðum og hafa umsjón með markmiðasetningu og eftirfylgni.

Starfslýsingar starfsfólks

Stjórnsýsluvaldið liggur hjá forstjóra og ákveður hann í samvinnu við framkvæmdastjórn hvaða verk skulu unnin á hverju ári. Þegar verkefni hafa verið ákveðin skilgreinir hver starfsmaður sín verkefni og viðfangsefni á þar til gerðu eyðublaði og brýtur verkþættina upp. Forstöðumenn rýna skilgreiningu viðfangsefna og verkefna starfsmanna og meta mikilvægi þeirra og tímann sem fer í þau. Þannig er áætlað hvernig hægt er að fylgjast með í hvað tími starfsmanns fer.

Samkvæmt forstjóra hafa þessar starfslýsingar/áætlanir verið uppfærðar með því að meta og skoða stöðu verkefna og viðfangsefna á reglulegum fundum framkvæmdastjórnar en alla formfestu hefur skort í þeirri vinnu og ekki liggja fyrir haldbær skjöl sem sýna hvort þessar áætlanir hafi staðist.

Verkefnagrunnur

Öll verkefni PFS eru skráð í verkefnagrunni sem á að vera notaður sem stjórn tæki til að fylgjast með og hafa yfirumsjón með verkefnum starfsfólks. Forstjóri og framkvæmdastjórn hittast vikulega og fara yfir stöðu verkefna. Byggir þessi verkefnagrunnur á verkáætlunum sem fjallað var ítarlega um í kafla 2.2.

5.1.1 Stjórnarhættir PFS

Í lögum er ætlast til þess að PFS sinni ýmsum verkefnum, t.d. þau verkefni sem talin eru í fjarskiptaáætlun. Stofnuninni er þó gefið svigrúm um að meta hvaða verkefni eru brýnust og hafa forgang.

Málaskrárkerfið GoPro

Öll viðfangsefni eru skráð í málaskrárkerfinu GoPro og farið er yfir stöðu þeirra á sömu vikulegu fundum og farið er yfir stöðu verkefna og haft eftirlit með því hvernig þeim er sinnt. Viðfangsefnin eru flokkuð í málsnúmeraröð en hafa ekki verið tengd lögbundnu hlutverki stofnunarinnar.

Samkvæmt forsvarsmönnum PFS býður málaskrárkerfið ekki upp á slíka flokkun. Þar að auki falla jafnan mörg minni verkefni undir eitt viðfangsefni, s.s. undir viðfangsefninu „neytendamál“ geta borist kvartanir vegna gjaldskrár, vegna afsláttarkjara sem neytandi telur sig eiga rétt á eða bannmerkinga í símaskrá. Viðfangsefni stofnunarinnar eru þannig að mörgu leyti þess eðlis að leysa úr ágreiningsefnum varðandi neytendur eða markaðinn. Hægt væri að flokka viðfangsefni gróflega undir viðeigandi lagagreinar en slíkt hefur hingað til ekki verið gert.

Tímaskráning

Allir starfsmenn útfylla tímaskráningarblöð mánaðarlega. Þar eru skráðir tímar hvers vinnudags á viðkomandi verkefni eða viðfangsefni. Tímaskráning hófst síðastliðið haust og er enn verið að þróa með hvaða hætti unnið er úr þeim upplýsingum sem þar koma fram.

Að okkar mati væri eðlilegt að stofnunin tengdi tímaskráningu beint við verkefnagrunn PFS og málaskrárkerfið GoPro og nýtti hana til að bæta áætlanagerð viðfangsefna og verkefna. Slíkt gæti auðveldað stofnuninni að byggja áætlanir sínar á rauntíma fyrri ára.

Markmið PFS

Markmið PFS eru skilgreind með 3. grein laga 69/2003. Samkvæmt forsvarsmönnum stofnunarinnar setur PFS sér einnig sín eigin markmið sem byggja á fyrirliggjandi áætlunum og þeirri stefnumótunarvinnu sem fram hefur farið.

Stutta og mjög víðtæka skilgreiningu markmiða PFS er að finna í árangursstjórnunarsamningi PFS og Samgönguráðuneytisins. Einnig hefur hvert verkefni sín skilgreindu markmið sem getið er í ársáætlun fyrir hvert ár.

Ábyrgð á því að framkvæma þau verkefni sem stofnunin hefur ákveðið að sinna á hverju ári er færð yfir til viðeigandi starfsmanns undir umsjón næsta yfirmanns. Í verkefnagrunni er fylgst með framgangi allra verkefna undir stjórn framkvæmdastjórnar. Samkvæmt forsvarsmönnum PFS er þannig til staðar ákveðið skipulag sem tryggja á að þau markmið sem PFS setur sér nái fram að ganga. Einnig eru störf PFS metin út frá ársáætlunum stofnunarinnar og ársáætlunum einstakra starfsmanna.

Markmið PFS hafa þó ekki verið sett skipulega fram né kynnt fyrir starfsfólki stofnunarinnar. Ekki liggja fyrir nein haldbær skjöl um hvort stofnunin nái þeim markmiðum sem hún setji sér.

5.1.2 Viðhorfskönnun PwC

Starfsmenn þjónustustofnunar er mikilvægasta auðlind hennar og á þekkingu þeirra, hæfni og samstöðu veltur hvort stofnunin nær að sinna hlutverki sínu. Í skýrslunni um skipulag og stjórnun sem áður er vísað til kemur fram að skipulag „snýst fyrst og síðast um hóp af einstaklingum sem saman mynda sterkan hóp sem vinnur vel saman“. Með hliðsjón af þessu gerði PwC viðhorfskönnun meðal starfsmanna PFS um stjórnun og verklag.

Viðhorf starfsmanna til stjórnskipulags

Spurt var um viðhorf starfsfólks til stjórnenda og gafst fólki færi á að láta í ljós hvað það teldi betur mega fara. Um 35% svarenda minnstist sérstaklega á að bæta þyrfti stjórnun, samskipti og upplýsingaflæði innan stofnunarinnar. Einnig að bæta þyrfti verkefnastjórnun og eftirfylgni.

Spurt var sérstaklega um hvort starfsfólk teldi yfirmann sinn úthluta verkefnum á réttan og skynsaman hátt og hvort yfirmaður setti skýr markmið. Um 44% starfsfólks taldi yfirmann sinn úthluta verkefnum á réttan og skynsaman hátt, 26% töldu svo ekki vera, 26% að hluta og einn taldi sig ekki vera dómbæran á það. Örlítið fleiri,

eða 47% töldu yfirmann sinn setja sér skýr markmið, 26% töldu svo ekki vera og 26% að hluta. Sjá má niðurstöðurnar í töflu A hér fyrir neðan.

Spurt var einnig hvort starfsfólk teldi ábyrgð og hlutverk sitt vel skilgreint, starfsumhverfi hvetja til frumkvæðis og starfsumhverfi vera hvetjandi. Um 76% starfsfólks taldi ábyrgð sína vel skilgreinda þó einhverjir teldu skipanir misvísandi. Helmingur taldi starfsumhverfi hvetja til frumkvæðis, 28% töldu svo ekki vera og 11% að hluta. Um 35% starfsfólks taldi starfsumhverfi hvetjandi, 47% töldu svo ekki vera, 6% að hluta og 12% hvorki né. Ástæðurnar voru margar, sumir töldu frumkvæði ekki metið, stjórnun ábótavant og því ekki rými til frumkvæðis eða starfsandinn letjandi. Sjá má niðurstöður þessara spurninga í töflu B.

Hér verður að taka fram að ekki var gerður greinarmunur á milli deilda og verður því að líta á þessi svör sem niðurstöðu fyrir yfirstjórnina í heild sem telur forstöðumenn deilda og forstjóra.

Tafla A

Spurningar	Já	%	Nei	%	Að hluta	%	Alls
Telur þú yfirmann úthluta verkefnum á réttan og skynsaman hátt	8	44%	5	28%	5	28%	18
Telur þú yfirmann þinn setja þér skýr markmið	9	47%	5	26%	5	26%	19

Tafla B

Spurningar	Já	%	Nei	%	Að hluta	%	Hvorki né	%	Alls
Ábyrgð og hlutverk vel skilgreint	13	76%	4	24%		0%		0%	17
Starfsumhverfi hvetja til frumkvæðis	9	50%	5	28%	2	11%	2	11%	18
Starfsumhverfi hvetjandi	6	35%	8	47%	1	6%	2	12%	17

5.1.2 Viðhorfskönnun PwC

Viðhorf starfsmanna til verklags PFS

Hér koma fram niðurstöður viðhorfskönnunar PwC er laut að verkferlum og verklagi. Spurt var hvort starfsfólki þætti verkefni nægilega vel skilgreind og svaraði 35% þeirra því játandi, 15% töldu svo ekki vera, 45% töldu svo vera að hluta til og 5% hvorki né. Sama hlutfall, eða 35% töldu skipulagsþróun PFS vera jákvæða síðustu ár, 20% töldu svo ekki vera, 20% að hluta og 25% hvorki né. Einungis 25% töldu verkefni vera í réttri forgangsröð, 30% töldu svo ekki vera, 15% töldu þeim rétt forgangsráðað að hluta og 30% höfðu ekki skoðun á því. Helmingur svarenda styðst við ársáætlun við vinnu sína og 35% að hluta, en 37% svarenda styðst við annars konar verkáætlun og 32% að hluta. Algengt er því að starfsfólk styðjist við tvenns konar áætlanir. Um 65% starfsfólks telur samstarf sinnar deildar við aðrar deildir gott, 10% telur svo ekki vera og 25% að hluta.

Rétt ríflega helmingur, eða 55% telur tímaskráningu vera til bóta þó að margt starfsfólksins geri sér ekki grein fyrir tilgangi hennar eða telur hana ekki fullnýtta.

Langflestir telja sig ná að ljúka sínum verkefnum á tilskyldum tíma, eða 79%. Þeir starfsmenn sem töldu sig einungis ná að klára sín verkefni á réttum tíma að hluta til sögðu ástæðuna fyrst og fremst vera þá að yfirmenn biðu of lengi með ákvarðanir og að of mikil skrifinnnska fælist í verkefnastjórnun. Einnig væru verkefni stundum illa skilgreind.

Rétt ríflega helmingur svarenda taldi eftirfylgni góða innan eigin deildar, 20% töldu svo ekki vera og 25% hvorki né. Tóku nokkrir starfsmenn sérstaklega fram að eftirfylgni væri ábótavant og verkefni ekki nægilega vel skilgreind. Einungis 15% töldu eftirfylgni innan stofnunarinnar í heild góða, 30% sögðu hana laka, 15% töldu hana góða að hluta til og 45% sögðu hvorki né. Þeir starfsmenn sem töldu eftirfylgni laka kenndu yfirstjórn um og skort á samskiptum stjórnenda og starfsfólks. Ástæða þess að svo margir svöruðu hvorki né er að þeir starfsmenn töldu sig ekki dómbæra á það, m.a. vegna skorts á upplýsingaflæði innan stofnunarinnar í heild.

Spurningar	Já	%	Nei	%	Að hluta	%	Hvorki né	%	Alls
Eru verkefni nægilega vel skilgreind	7	35%	3	15%	9	45%	1	5%	20
Skipulagsþróun PFS jákvæð síðustu ár	7	35%	4	20%	4	20%	5	25%	20
Verkefni í réttri forgangsröð	5	25%	6	30%	3	15%	6	30%	20
Styðst við ársáætlun	10	50%	3	15%	7	35%		0%	20
Annars konar verkáætlun	7	35%	5	25%	6	30%	2	10%	20
Samstarf við aðrar deildir gott	13	65%	2	10%	5	25%		0%	20
Tímaskráning til bóta	11	55%	4	20%		0%	5	25%	20
Ljúka verkefnum á tilsettum tíma	15	75%		0%	4	20%	1	5%	20
Eftirfylgni góð innan þinnar deildar	11	55%	4	20%	2	10%	3	15%	20
Eftirfylgni góð innan stofnunarinnar	3	15%	6	30%	2	10%	9	45%	20

Fyrirtækjaráðgjöf

Samgönguráðuneytið • Úttekt á Póst- og fjarskiptastofnun

5.1.3 Niðurstöður kafla 5.1

Skipulag og stjórnun

Í skýrslu PFS um skipulag og stjórnun er greinargóð lýsing á því hvernig skipulagi og stjórnun skal vera háttað innan stofnunarinnar. Eru þó ýmsir þættir sem lagt var upp með sem ekki hafa verið settir á fót. Má þar fyrst nefna gæðastjórn. Forstjóri telur mikilvægt að gæðastjórn sé innan PFS, með áherslu á skjalastjórnun. Engar ástæður hafa þó verið gefnar hvers vegna slík stjórn eða staða hefur ekki verið sett á fót. Ef forstjóri telur mikilvægt að innleiða gæðastjórn er það hans hlutverk að sjá til þess að það sé gert. Að okkar mati er mjög mikilvægt fyrir PFS að innleiða gæðastjórnun sem myndi stýra þróun og innleiðingu gæðaverkefna. Það myndi fela í sér uppbyggingu og samræmingu vinnuferla vegna fastra og breytilegra verkefna sem og öðrum þáttum er snúa að þróun gæðamála.

Það er okkar mat að bæta þurfi skjalastjórnun stofnunarinnar. Því til rökstuðnings, eins og áður hefur komið fram, gekk erfiðlega og seint að fá öll tilskilin gögn í tengslum við framkvæmd þessarar úttektar. Þar að auki voru gæði þeirra upplýsinga sem okkur voru veittar í mörgum tilfellum ábótavant.

Samkvæmt forstjóra eru næstu skref að bæta verkferla og gera stöðu verkefna og viðfangsefna sýnilega öllum t.d. með BSC hugbúnaðinum. Við höfum ekki fengið upplýsingar um kostnað eða áætlun um innleiðingu varðandi þetta. Einnig ætlar forstjóri að setja mælanleg og tímasett markmið fyrir verkefni og viðfangsefni, skilgreina betur ábyrgð og hlutverk þeirra er koma að verkefnunum og skipuleggja frekar útfærslu og

úrvinnslu tímaskráningar. Engar áætlanir liggja fyrir um þetta.

Verkefnastjórn

Að okkar mati er mjög mikilvægt að efla verkefnastjórnun og eftirfylgni. Leggja verður áherslu á að starfsmenn ljúki sínum verkum og að verkskipting sé skýr. Einnig er mjög mikilvægt að tímaskráning verði innleidd að fullu, starfsfólki gerð grein fyrir tilgangi hennar og hún nýtt við gerð allra verkáætlana.

Vinnuskjöl PFS

Skrifræði hefur aukist innan PFS undanfarin ár. Mikið er um ýmis konar vinnuskjöl og starfsfólki sett að fylla út eyðublöð, lýsingar og annars konar skjöl, undir þeim formerkjum að áætla og skilgreina viðfangsefni og verkefni stofnunarinnar og verk svið hvers starfsmanns. Einnig er mikið um stöðuskýrslur og annars konar skýrslur. Án efa eru mörg þessara vinnuskjala nauðsynleg en í ljós kom að í mörgum tilvikum er starfsfólkinu ekki ljós tilgangur vinnuskjala og skortur er á skipulagi og eftirfylgni hjá stjórnendum. Verður það til þess að mikið af þessum skjölum eru ekki fullunnin.

Með því að einfalda verklagsreglur, bæta samskipti við starfsfólk og gera tilgang hvers skjals skýran er hægt að koma í veg fyrir óþarfa skjalaframleiðslu. Gæti það einnig bætt starfsandann þar sem starfsfólk yrði betur upplýst um hvað fer fram innan stofnunarinnar og til hvers er ætlast af því.

Ráðlegt væri að forstjóri og forstöðumenn deildanna skilgreindu viðfangsefni og verkefni starfsfólks í samstarfi við starfsfólkið. Þannig er

5.1.3 Niðurstöður kafla 5.1

tryggt að allir starfsmenn hafi skilgreiningar fyrir sín verksvið og gefist færi á að ræða störf sín við sinn næsta yfirmann. Einnig þarf að bæta skilgreiningu verkefna, bæta verkefnastjórnun og að skipanir séu ekki misvísandi.

Áætlanagerð

Megin línur áætlana eru lagðar í Fjarskiptaáætlun 2005-2010, árangursstjórnunarsamningi frá 2005, langtímaáætlun, ársáætlun og stefnumörkun PFS.

Í ársáætlun PFS fyrir árið 2007 sem lögð er fyrir Samgönguráðuneytið, eins og ársáætlanir fyrir ára, mætti heldur flokka sem almenna markmiðalýsingu. Þar er lýst því sem stofnunin ætlar að gera og myndi vilja gera. Gróf verkefnaáætlun fylgir. Tekið er fram í áætluninni sjálfri að óvissa ríki um hvort hún standist.

Að okkar mati væri það stjórnendum PFS í hag að útbúa ársáætlun sem byggði á rauntölum fyrir ára og nýtti þannig árangur liðinna ára til samanburðar. Einnig teljum við það mikilvægt að í ársáætlun komi fram ítarlegri upplýsingar um hvaða verk stofnunin ætlar sér að vinna á því tiltekna ári, hverjar áherslurnar verða og á hverju hún byggir forsendur sínar.

Mikilvægt er að stofnunin skýri tengsl áætlana við markmið stofnunarinnar og lögbundið hlutverk, þ.e. byggði áætlanir með skýrum hætti á markmiðum stofnunarinnar grundvölluð á lögbundnu hlutverki hennar.

Eins og fram hefur komið er PFS gert að útbúa langtímaáætlun fyrir stofnunina á fjögurra ára fresti samkvæmt samningi við Samgönguráðuneytið. Mikilvægt er að stofnunin standi undir því.

Ekki verður farið ítarlega í verkáætlanir hér þar sem fjallað var um þær í kafla 2.2.

Starfsmannastefna

Engin starfsmannastefna er til fyrir stofnunina. Stofnun sem PFS vinnur að mörgum málaflokkum sem krefjast sérfræðipækkingu og sérhæfingu starfsfólks. Það er því ljóst að sérfræðipækking starfsmanna er afar mikilvæg. Að okkar mati væri það í hag PFS að tileinka sér sérstaka starfsmannastefnu sem stuðlar að því að halda því starfsfólki sem hefur sérhæft sig í póst- og fjarskiptum og halda þeirri þekkingu sem stofnunin hefur byggt upp innanhúss sem nauðsynleg er til að sinna lögbundnu hlutverki sínu.

Viðhorfskönnun PwC

Samkvæmt viðhorfskönnun okkar telur þó nokkur hluti starfsfólks þá stjórnarhætti sem tíðkaðir eru innan PFS ekki ásættanlega. Bæta þurfi stjórnun almennt, samskipti og upplýsingaflæði innan stofnunarinnar, verkefnastjórnun og eftirfylgni.

Þegar spurt var hvort starfsfólk teldi yfirmann sinn úthluta verkefnum á réttan og skynsaman hátt svöruðu einungis 44% svarenda að svo væri, eða 8 starfsmenn af 18. Örlítið fleiri töldu yfirmann setja sér skýr markmið, eða 9 starfsmenn af 19.

Hægt er því að draga þá ályktun að yfirstjórn sé ekki í nægilegum tengslum við starfsfólk sitt og starfsfólk ekki sátt við allar þær breytingar sem innleiddar hafi verið. Ástæða þess gæti að vissu marki verið vegna þess að starfsfólki er ekki skýrt nægilega hver tilgangur breytinganna er og þær ekki framkvæmdar í samstarfi við það. Að okkar mati væri því ráðlegt að leggja áherslu á að bæta samskipti milli yfirstjórnar og starfsfólks.

5.1.3 Niðurstöður kafla 5.1

PFS er ekki stór stofnun og ábyrgð á starfsmannastjórnun hefur því að verulegu leyti legið hjá forstjóra í samráði við forstöðumenn deilda. Forstjóri er meðvitaður um að efla þurfi starfsmannastjórnun og leggja verður áherslu á að veikleikar á því sviði geta valdið röskunum í starfsemi og skertri afkastagetu á lykilsviðum þegar til lengri tíma er litið. Því er lagt til að endurskoðun stjórnarháttá í þessu tilliti verði forgangsráði.

Áhættustjórnun og innra eftirlit

Eins og fram hefur komið hér á undan teljum við að skýr markmiðasetning á grundvelli lögskipaðs hlutverks stofnunarinnar sé mikilvæg. Í framhaldi af því er rétt að vekja athygli á mikilvægi áhættustjórnunar og innra eftirlits.

Í Ársskýrslu Ríkisendurskoðunar 2006 (bls. 11) segir eftirfarandi:

„Meðal þess sem sérstaklega hefur verið bent á undanfarin ár er áhættan sem felst í því ef stofnun eða fyrirtæki nær ekki markmiðum sínum, ekki síst þjónustumarkmiðum við almenning og atvinnurekstur.“

„Úttektir Ríkisendurskoðunar á innra eftirliti hafa leitt í ljós að margar stofnanir hafa gripið til aðgerða vegna viðkvæmra verkþátta í eigin starfsemi. Þær hafa þó almennt ekki skilgreint þá áhættuþætti sem þær standa frammi fyrir eða gert formlegt áhættumat. Þessi skortur á áhættugreiningu, formlegu áhættumati og ákvörðunum um aðgerðir getur valdið tjóni og hindrað að stofnanir nái markmiðum sínum.“

Innra eftirlit eru tilteknar aðgerðir og aðferðir stjórnenda og starfsmanna sem er ætlað að bregðast við skilgreindum áhættuþáttum til þess að stuðla sem best að því að sett markmið stofnunar eða fyrirtækis náist. Forsenda góðs innra eftirlits er því markmiðasetning, áhættumat og vel skipulagðar eftirlitsaðgerðir.

Þau gögn sem við höfum haft til skoðunar benda til þess að markvisst þurfi að vinna að þessum þáttum innan PFS.



Kafli 5.2

Fjármálastjórnun

5.2.1 Fjármálastjórnun PFS

Ábyrgð stjórnenda

Fjármálastjórnun PFS er í höndum Magnúsar Finnssonar rekstrarstjóra og Hrafnkels Gíslasonar forstjóra. Skipting á ábyrgð milli þeirra fengum við skilgreinda frá þeim sjálfum:

Ráðningar og launakjör eru í höndum forstjóra. Forstjóri gerir samninga um aðkeypta þjónustu sérfræðinga. Rekstrarstjóri skrifar upp á alla reikninga en ber þó alla reikninga vegna sérsamninga og hærri fjárhæða undir forstjóra eða deildarstjóra sem skrifa á reikningana. Samanburð fjárhagsáætlana og rauntalna á mánaðargrunni fær forstjóri senda einu sinni í mánuði frá Fjársýslu ríkisins.

Rekstrarstjóri ber ábyrgð á greiðslum og bókhaldi, launum og starfsmannamálum ásamt vörslu fasta og lausafjármuna.

Rekstrarstjóri vinnur fjárlagatillögu og forstjóri fer yfir hana og tekur ákvörðun um hvort hún fari áfram eða sé breytt.

Að sögn forsvarsmanna er ekkert innra eftirlit í fjármálastjórnun PFS. Einnig er að sögn forsvarsmanna engin áhersla lögð á áhættumat eða greiningu.

Gjaldtaka

Í lögum eru settar þær kvaðir á PFS að stofnunin megi ekki krefja viðskiptavini um hærri gjöld fyrir þjónustu sína en svo að gjöldin nái að þekja þann kostnað sem fellur til vegna viðkomandi þjónustu. Í ljósi þess að Síminn hf og fleiri kröfðu PFS um endurgreiðslu vegna oftekinna gjalda vegna síðustu ára er ljóst hversu mikilvægt er að

halda utan um kostnað stofnunarinnar á þann hátt að hægt sé að rekja gjaldtöku á gagnsæjan hátt, svo fyrirséð sé að ekki sé verið að oftaka gjöld. Það hefur ekki verið gert með viðunandi hætti og er að mati PwC gríðarlega mikilvægt að verði lagfært.

Fjárhagsáætlanagerð

Til þess að hægt sé að fylgjast með því að ofgjaldtaka eigi sér ekki stað þarf að nota fjárhagsáætlanagerð og frávikagreiningu.

Óskað var eftir fjárhagsáætlunum PFS en við fengum eftir ítrekaðar fyrirspurnir ófullkomnar áætlanir fyrir hvern mánuð með samanburði við rauntölur. Slík frávikagreining kemur mánaðarlega frá Fjársýslu ríkisins. Að sögn forsvarsmanna er gerð fjárhagsáætlun til heils árs á mánaðargrunni en að þeirra mati er ekki mikið að marka þessar áætlanir vegna þess að mánaðarleg áætlun er ekki gerð í samræmi við verkefnaáætlanir og því sé mánaðarlegur samanburður ekki skilvirkur. Þrátt fyrir það er farið yfir samanburðartölur frá Fjársýslu ríkisins á fundum framkvæmdastjórnar PFS.

Þau gögn sem okkur voru afhent varðandi fjárhagsáætlanagerð voru samanburðarskjölin frá Fjársýslu ríkisins. Hluti þeirra gagna voru skjöl sem ekki voru tilbúin og lítið hægt að nota til samanburðar. Í samanburðarskjölum sást að um mikil frávik frá áætlunum var að ræða. Að okkar mati er tímanlegur samanburður raunsærra áætlana við rauntölur mikilvægt tæki til að fylgjast með fjármálum PFS og bregðast við þegar þarf.

5.2.1 Fjármálastjórnun PFS

Við gerð skýrslunnar kom einnig í ljós að aðeins einn starfsmaður (rekstrarstjóri) hefur aðgang að Oracle tölvukerfinu þar sem hægt er að kalla fram fjárhagsupplýsingar.

Það er mat PwC að gerð fjárhagsáætlana sé ábótavant og þyrfti að tengja fjárhagsáætlun bæði verkefnum og viðfangsefnum sem og gera áætlanir á deildargrunni, þá er mat PwC að eftirfylgni fjárhagsáætlanagerðar í formi frávikagreiningar sé ábótavant.

Greiðsluþjónusta hjá Fjársýslu ríkisins

Að sögn forsvarsmanna hefur PFS verið frá upphafi í greiðsluþjónustu hjá Fjársýslu. Um er að ræða fyrirkomulag þar sem Fjársýsla sér um greiðslur á nær öllum reikningum fyrir PFS. Þessi þjónusta er án þóknunar. Allir reikningar sem PFS þarf að greiða eru sendir til Fjársýslu. Reikningar eru sendi u.þ.b. einu sinni í viku eða oftár og markast það af fjölda reikninga og gjaldaga sem metið er þegar reikningar berast PFS. Hjá PFS eru reikningar yfirfarnir og uppáskrifaðir.

Innheimta tekna

Allar greiðslur fyrir útsenda reikninga frá PFS fara inn á reikninga PFS hjá Landsbanka Íslands. Viðskiptavinir fá sendan greiðsluseðil með reikningum og geta greitt hann á viðtekinn hátt.

Fastur samningur er við Landsbankann um að ef greiðsla á reikningi berst ekki fyrir eindaga er gripið til aðgerða sem eru í fyrstu aðvörun og síðan er reikningur sendur rafrænt til Intrum samkvæmt samningi sem PFS hefur gert við Intrum.

Fylgst er með stöðu bankareikninga og gerir bókari það og sendir rekstrarstjóra yfirlit yfir stöðu reikninga. Rekstrarstjóri millifærir síðan af reikningum yfir á reikning Fjársýslu ríkisins í Seðlabanka Íslands. Millifærslan er gerð með tölvupósti og fer ávallt afrit um millifærslu til bókara ásamt staðfestingu frá banka. Að sögn forsvarsmanna er reynt er að hafa sem lægsta fjárhæð á reikningum hverju sinni. Forsvarsmenn PFS telja sig vita hver heildargreiðsla greiðsluþjónustunnar er á hverjum mánuði og að sögn hefur PFS ávallt staðið í skilum með greiðslur sem nægja fyrir útgjöldum hjá greiðsluþjónustunni.

Tímaskráningar starfsmanna

Í viðtölum við forsvarsmenn stofnunarinnar kom fram að mikið er lagt upp úr verkefnastjórnun og mikil grunnvinna hefur verið lögð í þann þátt, en lítil sem engin tenging hefur verið gerð á þeirri vinnu við fjárhag. Tekið hefur verið skref í átt til þess með því að hefja skipulagðar tímaskráningar starfsmanna. Innleiðing þess var gerð af Línuhönnun.

Við höfum fengið í hendur samantekt frá Línuhönnun vegna seinni árs hluta 2006 en þó er þar einungis verið að taka saman heildar tíma sem unnir hafa verið vegna hvers verkefnis eða viðfangsefnis. Nauðsynlegt er að tengja tímaskráningarvinnuna við launakostnað. Þannig er komin tenging launakostnaðar á verkefni og viðfangsefni.

5.2.1 Fjármálastjórnun PFS

Kostnaðargreining

Óskað var eftir greiningu á kostnaði niður á deildir og viðfangsefni. Óunnin gögn bárust og óljóst var hvaða gögn var um að ræða, þó var hægt að greina laun niður á deildir en gögn vegna annarra gjaldaliða voru óljós og ekki í samræmi við ársreikning og ljóst er að slík greining hefur ekki verið notuð innan stofnunarinnar til að meta stöðu og kostnað innan hversrar deildar.

Launakostnaður er stærsti gjaldaliður stofnunarinnar. Fyrir tímaskráningar starfsmanna hefur ekki verið hægt að tengja laun starfsmanna við verkefni og viðfangsefni stofnunarinnar svo ekki hefur verið hægt að fylgjast með raunkostnaði er varða verkefni og viðfangsefni.

5.2.2 Niðurstöður kafla 5.2

Að mati PwC er gríðarlega mikilvægt að halda vel utan um skráningu bókhalds stofnunarinnar. PFS skal vera sjálfbær stofnun sem gerir kröfur til stjórnenda PFS að fjármál séu undir skilvirkri og sterkri stjórn.

Ljóst er að bæta þarf verklag fjármálastjórnunar innan stofnunarinnar.

Fjárhagsáætlanagerð er ábótavant bæði er varðar gerð og eftirfylgni.

Skipuleggja þarf bókhald með þeim hætti að gagnsæi er varða gjöld og tekjur PFS náist. Slíkt er gríðarlega mikilvægt sérstaklega til þess að stofnun geti haldið því fram á hverjum tíma að ekki sé verið að innheimta tekjur umfram þau gjöld sem til þjónustunnar falla.



Viðauki 1

Lög um Póst- og fjarskiptastofnun

Lög um Póst- og fjarskiptastofnun

Í viðauka 1 verður gerð grein fyrir þeim settu réttarreglum sem afmarka lögbundið verksvið PFS. Undanskilin í þessari umfjöllun eru ákvæði laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun en fjallað er um þau í kafla 2.1 í skýrslunni.

Lög nr. 81/2003 um fjarskipti.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 81/2003, um fjarskipti, skal Póst- og fjarskiptastofnun hafa umsjón með fjarskiptum innan lögsögu íslenska ríkisins og hafa eftirlit með framkvæmd nefndra laga.

PFS skal halda skrá yfir öll fjarskiptafyrirtæki sem hafa tilkynnt að þau muni starfa á grundvelli almennrar heimildar til fjarskiptastarfsemi og gefa út staðfestingar á því að fjarskiptafyrirtæki hafi tilkynnt sig til skráningar. Stofnunin skal jafnframt setja reglur um almennar heimildir til fjarskiptastarfsemi (sjá reglur 345/2005). Skulu reglur þessar taka mið af lögleiddum forsendum sem nánar er gerð grein fyrir 6. gr. laga um fjarskipti og varða m.a. möguleika PFS á að setja alls kyns skilyrði og kvaðir í tenglum við útgáfu heimilda til fjarskiptastarfsemi.

Við veitingu almennra heimilda til fjarskiptastarfsemi skal PFS gefa út nauðsynlegar upplýsingar um réttindi, skilyrði, málsmeðferð, gjöld og ákvarðanir. PFS skal stuðla að sem hagnýtastrí nýtingu tíðnirófsins, skipuleggja það og gefa ráðherra upplýsingar um tíðniplanið eftir þörfum.

PFS skal jafnframt skipuleggja númer sem nota má fyrir hvers konar fjarskiptaþjónustu svo sem númerakóða fyrir net. Upplýsingar um númeraskipulag og allar breytingar á því skulu

Birtar opinberlega. PFS skal setja reglur um númer, númeraraðir og vistföng (sjá reglur nr. 318/2003). PFS skal skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar samkvæmt samningnum um EES að höfðu samráði við Samkeppniseftirlitið þegar við á. PFS skal greina viðkomandi markaði með hliðsjón af skuldbindingum samkvæmt samningnum um EES í samstarfi við Samkeppniseftirlitið.

PFS skal tryggja alþjónustu á vettvangi fjarskipta og hafa eftirlit með aðilum sem reka alþjónustu á sínu starfssvæði, bæði þjónustunni sem veitt er og gjaldskrá fyrir alþjónustu. PFS afgreiðir umsóknir um fjárframlög til alþjónustu. PFS hefur í vörslu sinni jöfnunarsjóð, en í hann rennur jöfnunargjald sem lagt er á fjarskiptafyrirtæki sem starfrækja fjarskiptanet eða þjónustu í hlutfalli við bókfærða veltu þessarar starfsemi. PFS skal árlega endurskoða fjárþörf vegna alþjónustu og getur sú endurskoðun leitt til breytts gjaldhlutfalls jöfnunargjalds. PFS skal árlega birta upplýsingar um útreikning kostnaðar vegna alþjónustukvaða, sundurliðaðan lista yfir einstakar greiðslur fyrirtækja í jöfnunarsjóð og greinargerð um þann ávinning sem stofnunin telur að fjarskiptafyrirtæki sem veita alþjónustu hafi haft.

PFS skal leitast við að tryggja aðgang og samtengingu og gagnvirkni þjónustu á fullnægjandi og hagkvæman hátt. Stofnunin skal gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir takmarkanir sem hindra fyrirtæki í að gera samtengisamninga sín á milli og skal birta opinberlega ítarlegar upplýsingar um kvaðir sem lagðar eru á fjarskiptafyrirtæki vegna samtengingu neta.

Lög um Póst- og fjarskiptastofnun

Stofnunin hefur þannig almennt eftirlit og umsjón með samtengingu neta og þjónustu eða aðgang að þeim.

Í lögnum er kveðið á um að stofnuninni beri að tryggja virka samkeppni á markaði fyrir leigulínur og sama gildir um aðgang að heimtaugum og reikisamninga.

Stofnunin skal tryggja að öllum notendum sé opin a.m.k. ein símaskrá sem hefur upplýsingar um öll símanúmer og að opin sé a.m.k. ein símaupplýsingaþjónusta um öll símanúmer. PFS setur að öðru leyti reglur um skráningu notenda fastlínu- og farsímakerfisins.

PFS ber að setja reglur um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum þar sem mælt er fyrir um þær kröfur sem gerðar eru til skipulags upplýsingaöryggis í fjarskiptaþjónustu.

PFS skal setja reglur um skilyrtan aðgang að stafrænni hljóð- og sjónvarpsþjónustu á grundvelli skuldbindinga samkvæmt samningnum um EES. (Sjá nánar reglur 570/2006)

PFS veitir leyfi til uppsetningar og notkunar á þráðlausu fjarskiptaneti. PFS skal hafa markaðseftirlit með sendibúnaði fyrir þráðlausum fjarskipti. PFS gefur út leyfi til radíóáhugamanna.

Varðandi fjarskiptalagnir í húsnæði áskrifenda setur stofnunin reglur um frágang húskassa og lagna í þeim tilgangi að tryggja vernd fjarskipta og skilgreina aðgangsheimild fjarskiptafyrirtækja, (sjá reglur 1109/2006)

PFS hefur eftirlit með sölu notendabúnaðar fyrir fjarskipti og tækja fyrir þráðlaus fjarskipti. Stofnunin skal setja reglur um notendabúnað fyrir stafrænt sjónvarp (sjá reglur nr. 570/2006)

PFS skal beita viðeigandi viðurlögum við brotum á lögum um fjarskipti. Eru viðurlögin fólgin í niðurfellingu skráningar fyrirtækis, afturköllun réttinda eða viðbót frekari skilyrða fyrir starfsleyfi.

Lög nr. 19/2002, um póstpjónustu.

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 19/2002 veitir Póst- og fjarskiptastofnun leyfi fyrir starfrækslu póstpjónustu og hefur eftirlit með póstmálum og framkvæmd laga þessara. Við veitingu heimilda ber stofnuninni að gæta sjónarmiða hins almenna stjórnsýsluréttar, svo sem jafnræðis, meðalhófs og gegnsærrar málsmeðferðar.

Í 6. gr. laganna þar sem fjallað er um alþjónustu kemur fram að PFS skuli tryggja að með alþjónustu sem rekstrarleyfishafar, einn eða fleiri, veita séu uppfylltar tilteknar lögboðnar kröfur varðanda þjónustuna sem í boði er. Sömuleiðis ber stofnuninni að tryggja að staðið verði við skyldur ríkisins um póstpjónustu sem alþjóðlegir samningar kveða á um. Samgönguráðherra hefur sett reglugerð um nánari útfærslu alþjónustu (sjá reglugerð nr. 364/2003, um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu)

PFS hefur eftirlit með gjaldskrá og viðskiptaskilmálum póstrekkenda. Stofnunin skal jafnframt tryggja að bókhald rekstrarleyfishafa samræmist reglugerð um bókhald póstrekkenda (sjá reglugerð nr. 313/2005) og skal það staðfest opinberlega. Er það gert með það í huga að halda aðgreindum kostnaði og tekjum vegna alþjónustu frá annarri þjónustu.

Lög um Póst- og fjarskiptastofnun

PFS skal tryggja að móttöku- og söfnunarstaðir fyrir póst sem fellur undir alþjónustu verði tæmdir a.m.k. einu sinni hvern virkan dag og að alla virka daga sé borinn út póstur sem fellur undir skilgreiningu á alþjónustu. Stofnuninni ber að setja kröfur um gæði að því er varðar alþjónustu og er þá vísað til reglna sem stofnuninni ber að setja með formlegum hætti. Stofnuninni ber að hafa eftirlit með því að þessar gæðakröfur séu uppfylltar.

PFS skal setja reglur um öryggismál á póstafgreiðslum (sjá reglur nr. 504/2003).

PFS hefur umsjón með afgreiðslu umsókna um fjárframlög fyrir alþjónustu. Til að standa straum af greiðslu fjárframlaga skal innheimta jöfnunargjald af rekstrarleyfishöfum. Umsjón með jöfnunarsjóði er í höndum PFS.

PFS skal koma að gerð samninga um sértæka póstpjónustu óski ráðherra eftir að lagt sé í framkvæmdir sem ekki falla undir alþjónustu en er til almenningsheilla.

PFS skal semja lista yfir póstsendingar með innihladi sem er ólöglegt, ósæmilegt eða móðgandi fyrir móttakanda. Skal þessi listi unninn með hliðsjón af reglugerð samgönguráðherra um framkvæmd póstpjónustu. PFS skal tilkynna Alþjóðapóst sambandinu listann og tryggja að aðrir sambærilegir listar frá erlendum aðilum séu aðgengilegir hjá rekstraraðilum. Þá skal PFS upplýsa erlendar eftirlitsstofnanir um reglur um umbúðir póstsendinga og safna upplýsingum um reglur sem gilda í nágrannalöndum um samsvarandi hluti.

PFS skal sjá til þess að reglur sem rekstrarleyfishafar skulu semja um meðferð kvartana frá notendum gefi kost á skjótri og sanngjarnri lausn deilumála með endurgreiðslum og/eða skaðabótum þegar þær eiga rétt á sér.

PFS skal setja reglur um hámark ábyrgðar sem póstrekendur ber að taka á sig vegna glataðra eða eyðilagðra ábyrgðarsendinga og böggla

Lög nr. 8/2005 um þriðju kynslóð farsíma

Lög þessi voru sett til að tryggja hagsmuni neytenda og virka samkeppni á íslenskum farsíamarkaði við úthlutun tíðna fyrir þriðju kynslóð farsíma hér á landi. PFS hefur það hlutverk að úthluta þessum tíðnum að undangengnu almennu útboði sem stofnuninni ber að annast.

Reglugerðir

Lögbundið verksvið PFS grundvallast jafnframt á reglugerðarákvæðum sem sett eru samkvæmt heimild í settum lögum. Þær reglugerðir sem hér um ræðir eru m.a.:

Reglugerð nr. 53/2000, um fjarskiptabúnað og fjarskipti íslenskra skipa.

Reglugerð nr. 373/1994, um tíðnisvið fyrir þráðlausa fjarskiptapjónustu.

Reglugerð nr. 493/1988, um rekstur radióstöðva.

Reglugerð nr. 348/2004, um starfsemi radióáhugamanna.

Reglugerð nr. 336/1984, um starfrækslu talstöðva í landfarstöðvapjónustu í metra- og desimetrabylgjusviðinu.

Lög um Póst- og fjarskiptastofnun

Reglugerð nr. 2/1987, um starfrækslu almenningstalstöðva í 27 MHz tíðnisviðinu.

Reglugerð nr. 313/2005, um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekinda.

Reglugerð nr. 364/2003, um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu.

Reglugerð nr. 641/2000, um alþjónustu.

Reglugerð nr. 35/1995, um stöðlun á sviði upplýsingatækni og fjarskipta.

Reglugerð nr. 734/2000, um starfsemi fjarskiptafyrirtækja með staðfestu í ríki utan EES.

Reglugerð nr. 960/2001, um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja.

Reglugerð nr. 199/2002 um sundurgreindan aðgang að heimtaugum

Reglugerð nr. 90/2007 um þráðlausan búnað og notendabúnað til fjarskipta og gagnkvæma viðurkenningu á samræmi þeirra.

Reglugerð nr. 532/2001 um notkun staðla um merkjasendingar fyrir sjónvarp.

Reglugerð nr. 866/2000 um aðskilnað fjarskiptaneta og kapalkerfa fyrir sjónvarp sem eru í eigu sama lögaðila.

Reglugerð nr. 359/1997 um símatorgspjónustu.

Reglugerð nr. 608/1996 um aðgang að leigulínum á almenna fjarskiptanetinu.

Reglugerð nr. 383/1994 um aðgang að almennum fjarskiptanetum.

Reglugerð nr. 382/1994 um aðgang að almennum fjarskiptanetum.

Reglugerð nr. 83/1986 um leynd og vernd fjarskipta

Reglugerð nr. 322/1985 um notendabúnað til tengingar við hið opinbera fjarskiptakerfi.

Reglur

Auk settra laga og reglugerðarákvæða hefur stofnunin og aðrar stjórnarsýslueiningar sett reglur varðandi tiltekin verkefni sem PFS ber lögum samkvæmt að starfrækja. Þessar reglur fela í sér nánari útskýringar og útlistanir á lögbundnum verkefnum og kveða með ítarlegum hætti á um orðskýringar og almennar útskýringar á ýmsum tæknilegum viðfangsefnum. Þessar reglur eru oftast en ekki afurð stofnunarinnar og liður í lögbundinni starfsemi hennar. Tilvist reglnanna skýrir þó verksvið PFS. Dæmi um slíkar reglur eru:

Reglur nr. 570/2006 um skilyrt aðgangskerfi og notendabúnað fyrir stafrænt sjónvarp.

Reglur nr. 504/2003 um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir póstpjónustu.

Reglur nr. 1109/2006 um innanhúsfjarskiptalagnir.

Reglur nr. 94/2002 um viðmiðunartilboð um samtengingu.

Reglur nr. 345/2005 um almenna heimild til að reka fjarskiptanet og fjarskiptapjónustu.

Reglur nr. 280/2002 um forval og fast forval í talsímanetum.

Lög um Póst- og fjarskiptastofnun

Reglur nr. 318/2003 um skipulag númera og notkun númera, númeraraða og vistfanga.

Evrópuréttur

Íslensk löggjöf á sviði póst- og fjarskipta byggir að miklu leyti á þeim gerðum ESB sem skylt er að innleiða í íslensk lög samkvæmt EES-samningnum. Tilskipunum ESB hefur fækkað í gegnum tíðina og regluverk Evrópuréttarins einfaldað og nú er meginefni löggjafarinnar í fjórum tilskipunum og einni ákvörðun. Ekki verður fjallað nánar um þessar reglur hér.



Viðauki 2

Viðbætur og breytingar frá Drögum dags.24
ágúst 2007

Viðbætur

Á bls. 48 voru felld niður nöfn þeirra starfsmanna sem hættir eru hjá PFS.

Á bls. 50 var starfsmannafjöldi PFS leiðréttur úr 30 í 25.

Á bls. 51 stóð að ekki „er til sérstök áætlun eða verkferli fyrir endurmenntun eða þjálfun starfsfólks og engin starfsmannastefna er til fyrir stofnunina.“ Í stað þess stendur núna að: „Í árlegum starfsmannaviðtölum er m.a. fjallað um framþróun og þekkingaruppbyggingu starfsmanna en ekki er til sérstök áætlun fyrir endurmenntun eða þjálfun starfsfólks og engin starfsmannastefna er til fyrir stofnunina.