

Fýsileikagreining á sameiningu Póst- og  
fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins

Ágúst 2015

# Efnisyfirlit

<b>1.</b>	<b>Verklag og forsendur .....</b>	<b>3</b>	<b>5.</b>	<b>Raforkueftirlit Orkustofnunar – verkefnagreining.....</b>	<b>39</b>
1.1.	Markmið og lýsing verkefnis .....	3	5.1.	Hlutverk.....	39
1.2.	Afmörkun verkefnisins .....	3	5.2.	Laga- og regluumgjörð .....	39
1.3.	Ráðgjafar .....	3	5.3.	Skipulag og starfsmenn .....	39
1.4.	Aðferð og verklag.....	3	5.4.	Verkefnagreining .....	40
<b>2.</b>	<b>Samkeppniseftirlitið – verkefnagreining.....</b>	<b>6</b>	5.5.	Starfshlutverk og verkaskipting .....	44
2.1.	Hlutverk .....	6	5.6.	Starfsmenn, menning og vinnubrögð .....	45
2.2.	Laga- og regluumgjörð .....	6	<b>6.</b>	<b>Fýsileikagreining á sameiningu fjögurra stofnana.....</b>	<b>48</b>
2.3.	Skipulag og starfsmenn .....	6	6.1.	Leiðbeiningar og stuðningsefni .....	49
2.4.	Verkefnagreining.....	8	6.2.	Fýsileikagreining .....	50
2.5.	Starfshlutverk og verkaskipting .....	17	6.3.	Fjárhagsgreining .....	55
2.6.	Starfsmenn, menning og vinnubrögð .....	19	6.4.	Tillögur og ábendingar ráðgjafa .....	60
<b>3.</b>	<b>Póst- og fjarskiptastofnun – verkefnagreining .....</b>	<b>22</b>			
3.1.	Aðdragandi löggjafar og meginmarkmið fjarskipta- og pósteftirlits .....	22			
3.2.	Hlutverk .....	22			
3.3.	Laga- og regluumgjörð .....	22			
3.4.	Skipulag og starfsmenn .....	23			
3.5.	Verkefnagreining.....	24			
3.6.	Starfshlutverk og verkaskipting .....	30			
3.7.	Starfsmenn, menning og vinnubrögð .....	31			
3.8.	Fjármögnun PFS.....	32			
<b>4.</b>	<b>Fjölmiðlanefnd – verkefnagreining.....</b>	<b>33</b>			
4.1.	Hlutverk .....	33			
4.2.	Laga- og regluumgjörð .....	33			
4.3.	Skipulag og starfsmenn .....	33			
4.4.	Verkefnagreining.....	33			
4.5.	Starfshlutverk og verkaskipting .....	37			
4.6.	Skipulag og starfsmenn .....	37			
4.7.	Starfsmenn, menning og vinnubrögð .....	38			

# 1. Verklag og forsendur

## 1.1. Markmið og lýsing verkefnis

Með samningi dags. 6. nóvember 2014 fólu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, mennta- og menningarmálaráðuneyti og innanríkisráðuneyti Capacent að vinna fýsileikagreiningu á sameiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) og Samkeppniseftirlitsins (SE). Um er að ræða hluta af verkefni sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og innanríkisráðuneytið eru í forsvari fyrir og lýtur að því að kanna með viðhlítandi hætti mögulega sameiningu áður nefndra stofnana ásamt Fjölmíðlanefnd (FJMN) og raforkueftirlits Orkustofnunar (R-OS).

Meginmarkmið fýsileikagreiningarinnar eru eftirfarandi:

1. Kanna hvort fýsilegt sé að sameina stofnanirnar og gera það með þeim hætti að kortleggja og rökstyðja bæði kosti og vankanta sameiningar. Áhersla verður lögð á að draga fram aðalatriði og skýra niðurstöður í töflum og myndum þar sem það er mögulegt.
2. Fjalla um það hvort og þá hvaða verkþættir það eru í starfsemi stofnananna sem skarast og hvort unnt sé að ná fram aukinni framleiðni í rekstri þeirra, hvort heldur með lækkun kostnaðar við núverandi þjónustustig eða með bættri þjónustu við sama kostnað.
3. Skoða hvort hægt sé að ná fram breyttri og skilvirkari verkaskiptingu hjá stofnununum, bættri nýtingu þekkingar og reynslu þvert á svið, skoða tækifæri í samnýtingu á búnaði, húsnæði og aðstöðu og endurbættum vinnuferlum svo dæmi séu tekin.

Úttektin er byggð á fyrirliggjandi gögnum frá ráðuneytunum, stofnununum, viðtölum við starfsmenn stofnananna ásamt rýni í önnur skjöl sem málinu tengjast.

## 1.2. Afmörkun verkefnisins

Ráðuneytin afmörkuðu verkefni Capacent með eftirfarandi hætti:

1. Að greina frekar verkefni og viðfangsefni stofnananna og samlegð þeirra.
2. Ef greining leiðir í ljós að hluti verkefna/viðfangsefna fellur betur að starfsemi annarra stofnana þarf að rökstyðja það og gera tillögu að framtíðarfyrríkomulagi.
3. Að greina fjárhagslegan ávinning af sameiningu.
4. Að hafa gott samráð og samvinnu við forstöðumenn í greiningarvinnunni.

Greining Capacent beindist fyrst og fremst að Póst- og fjarskiptastofnun og Samkeppniseftirlitinu. Í afmörkun verkefnis voru ráðgjafar þó beðnir um að líta til þess hvaða skörun gæti legið í verkefnum Fjölmíðlanefndar og raforkueftirlits Orkustofnunar.

## 1.3. Ráðgjafar

Fýsileikagreining þessi er unnin af Capacent. Ráðgjafar sem unnu að úttektinni eru Arnar Jónsson, Arnar Pálsson og Þröstur Freyr Gylfason.

## 1.4. Aðferð og verklag

Ráðgjafar kynntu sér verkefni og umgjörð stofnananna og ræddu við starfsfólk um starfsemina og þau verkefni sem það sinnir.

Tekin voru löng viðtöl við alla stjórnendur Póst- og fjarskiptastofnunar, Samkeppniseftirlitsins, Fjölmíðlanefndar og raforkueftirlits Orkustofnunar.

Viðtölin beindust að núverandi verkefnum og voru nýtt til þess að kalla fram nákvæma lýsingu á núverandi stöðu. Að viðtölum loknum unnu ráðgjafar að verkefnagreiningu og kölluðu eftir þörfum eftir viðbótarefni frá hverri stofnun fyrir sig.

Samkvæmt upphaflegri verkáætlun stóð til að fram færi síðara viðtal sem beinast átti að því að kortleggja úrbætur eða breytingar sem væru til þess fallnar að styrkja eftirlitsstarfsemi viðkomandi stofnunar en einnig hvort og þá hvernig möguleg sameining gæti orðið til að efla viðkomandi starfsemi.

Eftir samtöl við stofnanirnar var ákveðið að gera þá breytingu á verklagi að stjórnendahópur hverrar stofnunar kæmi saman á langri vinnustofu þar sem til

---

umfjöllunar væru tilteknar sviðsmyndir. Í vinnustofunum voru kostir og gallar  
hverrar sviðsmyndar til umræðu. Loks var rætt við fulltrúa helstu hagsmunaaðila,  
þ.e. Neytendasamtakanna, Samtaka atvinnulífsins og Viðskiptaráðs.

# Verkefna- greining



## 2. Samkeppniseftirlitið – verkefnagreining

Samkeppniseftirlitið (SE) er stjórnarsýslustofnun sem sinnir eftirliti skv. lögum nr. 44/2005 og daglegri stjórnarsýslu á því sviði sem lögin ná til. Stofnunin tók til starfa með gildistöku laganna þann 1. júlí 2005.

Með sömu lögum voru Samkeppnisstofnun og samkeppnisráð lögð niður og verkefnum sem tengjast óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðar komið fyrir innan Neytendastofu.

### 2.1. Hlutverk

Hlutverk SE felur m.a. eftirfarandi í sér:<sup>1</sup>

- að framfylgja boðum og bönnum samkeppnislaga og eftir atvikum 53. og 54. gr. EES-samningsins (samningur um evrópskt efnahagssvæði) og leyfa undanþágur skv. samkeppnislögum,
- að ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja,
- að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni, benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum,
- að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl milli fyrirtækja.

### 2.2. Laga- og regluumgjörð

SE starfar skv. samkeppnislögum nr. 44/2005. Þá hefur SE skilgreint hlutverk/verkefni í lögum um fjölmiðla nr. 38/2011. Einnig er vísað til SE í eftirfarandi lögum:

- Lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002

- Raforkulög nr. 65/2003
- Lög um fjarskipti nr. 81/2003
- Lög um opinber innkaup nr. 84/2007
- Lög um embætti sérstaks saksóknara nr. 135/2008

Í ofangreindum lögum er fjallað um hlutverk SE í verkaskiptingu í viðkomandi málaflokki eða skilgreint samstarf á milli aðila, t.d. að viðkomandi eftirlitsstofnun hafi eftir þörfum samstarf við eftirlitið. Það á sérstaklega við um lög um embætti sérstaks saksóknara og fjarskiptalög. Einnig er um að ræða afmörkun á verkaskiptingu í viðkomandi málaflokki en það á við um ákvæði raforkulaga og fjarskiptalaga.

Í lögum um fjármálafyrirtæki er að finna skýringu á því hvaða samstarf sparisjóðum er heimilt og tengist því beint 15. gr. samkeppnislaga.

Í lögum um opinber innkaup er sérákvæði um innkaup í öðru ríki Evrópska efnahagssvæðisins þar sem SE er ætlað afmarkað hlutverk við samkeppnismat.

Í lögum um fjölmiðla er fjallað um heimild SE til íhlutunar á grunni rannsókna á samrunum og markaðsrannsókna þar sem lagt er mat á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun, til viðbótar við hið hefðbundna mat á samkeppni. Kveðið er á um samspil SE og Fjölmiðlanefndar að þessu leyti í fjölmiðlalögum.

### 2.3. Skipulag og starfsmenn

Starfsmenn stofnunarinnar eru 24 talsins í 23,5 stöðugildum. Forstjóri stofnunarinnar er ráðinn af stjórn stofnunarinnar og ber hann ábyrgð á stjórnun og daglegum rekstri. Við hlið forstjóra starfa tveir aðstoðarforstjórar, ásamt því að vera staðgenglar forstjóra hafa þeir afmarkaðar starfsskyldur skv. starfslýsingu. Þannig hefur annar þeirra með höndum það meginverkefni að bera ábyrgð á því að aðgerðir SE uppfylli kröfur laga og séu í samræmi við þróun samkeppnisréttar og í þessu sambandi ábyrgð á samskiptum við áfrýjunarnefnd samkeppnismála og

<sup>1</sup> Sjá nánar á heimasíðu SE á slóðinni: <http://www.samkeppni.is/um-samkeppniseftirlitid/>

dómstóla. Hinn aðstoðarforstjóri er ritari stjórnar SE, hefur með höndum samskipti við fyrirtæki, stjórnvöld og hagsmunaaðila og hefur heildarsýn yfir almennt ástand á samkeppnismörkuðum. Þá gegnir hann sömuleiðis hlutverki sviðsstjóra samrunamála.

Sviðsstjórar eru fimm talsins og eru þeir faglegir leiðtogar stofnunarinnar í eftirfarandi verkefnum sem skipt er niður á sex svið:

- Opinberar samkeppnishömlur
- Markaðsgreiningar
- Misnotkun á markaðsráðandi stöðu
- Ólögætt samráð
- Samrunamál (sviðsstjórn í höndum annars aðstoðarforstjórans)
- Rekstrarsvið

Jafnframt því að leiða faglegan hluta eru sviðsstjórar með skilgreinda ábyrgð sem sérfræðingar. Í því felst að þeir eru ábyrgðarmenn á málum með sama hætti og sérfræðingar.

Á rekstrarsviði er sinnt stoðþjónustu á sviði fjármála, mannauðsmála, innkaupamála, öryggis- og gæðamála, skjalavörslu, upplýsingamiðlun og upplýsingatækni. Á miðju ári 2015 sinna fjórir starfsmenn í 3,5 stöðugildum þessum verkefnum.

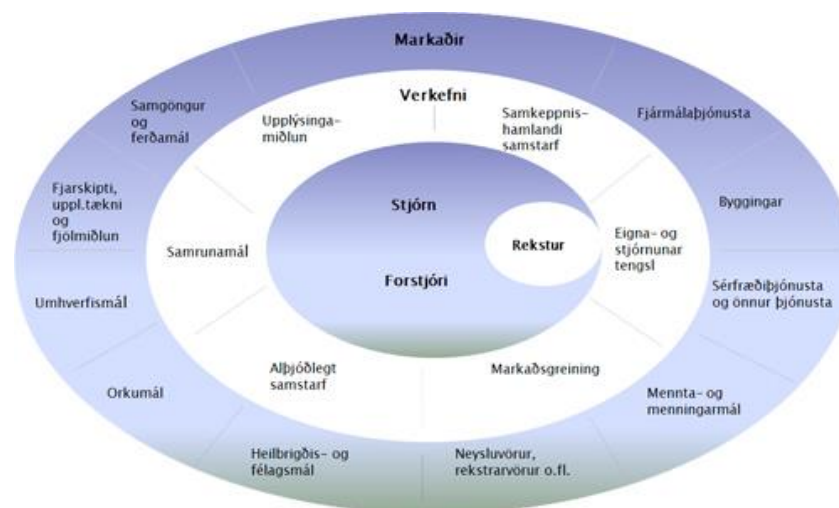
Stjórnskipulag stofnunarinnar má sjá á mynd 1. Um er að ræða flatt skipulag þar sem leitast er við að ná fram ýmsum kostum verkefnisstjórnunar og teymisvinnu, það er gert til að ná fram ákveðnum sveigjanleika fyrir starfsemina.

Sviðsstjórar hafa ekki mannaforráð heldur eru fyrst og fremst faglegir leiðtogar með áherslu á tiltekinn málaflokk innan samkeppnislöggjafarinnar. Eini starfsmaður stofnunarinnar sem hefur bein mannaforráð er forstjóri.

Hlutverk sviðsstjóra er því fyrst og fremst að starfa sem sérfræðingar í tilteknum málum en þeir koma einnig að úthlutun mála og bera ábyrgð á að halda fagfundi í sínum málaflokkum.

Til grundvallar skipuritinu liggja eftirfarandi markmið:<sup>2</sup>

- Að góð yfirsýn sé bæði yfir tiltekna kjarnamarkaði og meginverkefni
- Að fyrirliggjandi þekking og reynsla nýtist á hverjum tíma í þau verkefni sem vinna þarf
- Að Samkeppniseftirlitið og einstakar einingar þess vinni saman sem ein heild



Mynd 1. Skipurit Samkeppniseftirlitsins.

Allir sérfræðingar innan SE bera skilgreinda ábyrgð á umsjón með tilteknum mörkuðum og verkefnum. Virkni skipulagsins er þannig sú að staðsetning starfsmanns í skipuriti ræðst af því hvar þekking hans og reynsla nýtist best á hverjum tíma. Gagnvart sérfræðingum hjá eftirlitinu hefur verið leitast við að hafa

<sup>2</sup> Tekið af vefsíðu SE, sjá nánar á <http://www.samkeppni.is/um-samkeppniseftirlid/skipulag/>

---

svokallað flatt skipulag og jafningjastjórnun. Tilgangur þess er að stuðla að frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum og skapa umgjörð þar sem öll sjónarmið geti komið fram í rekstri og niðurstöðum samkeppnismála.

Er það mat eftirlitsins að fjölbreytt skoðanaskipti og rökræður á jafningjagrunni stuðli að vönduðum niðurstöðum. Í þessu skipulagi felst einnig að starfsemi eftirlitsins er ekki deildaskipt. Ef þörf krefur geta því allir starfsmenn, sviðsstjórar jafnt sem sérfræðingar, átt von á því að fá hvers lags verkefni til úrlausnar án tillits til skilgreinds hlutverks og ábyrgðarsviðs eins og það er sett fram í starfslýsingu viðkomandi.

Við úthlutun verkefna ræður ýmislegt ferðinni, m.a. áherslur og forgangsröðun stofnunarinnar á hverjum tíma í ljósi aðstæðna á markaði. Þannig eru mótaðir verkefnahópar fyrir þau verk sem heyra undir stofnunina og til hennar berast.

Í skipuritinu eru „markaðir“ í ysta hring. Um er að ræða 10 heildarmarkaði sem saman ná yfir alla breidd atvinnulífsins. Hver heildarmarkaður er svo brotinn niður í undirmarkaði, t.d. er matvörumarkaður (undirmarkaður) settur undir neysluvörur og rekstrarvörur (heildarmarkaður).

Í miðjuhring skipuritsins eru skilgreind verkefni, bæði kjarna- og stoðverkefni, sem SE verður að sinna og hafa yfirsýn yfir.

Virgni miðjuhringsins er svipuð. Teymi eru sett á fót um úrlausn einstakra mála eftir þörfum hverju sinni. Þeim er stýrt af ábyrgðarmanni viðkomandi verkefnis, sem getur annað hvort verið sérfræðingur eða sviðsstjóri. Aðrir starfsmenn koma svo inn í verkefni eftir þörfum og áherslum hverju sinni.

Þá eru forstjóri og yfirstjórn stofnunarinnar í miðju skipuritsins en með yfirstjórn SE fer þriggja manna stjórn sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn.

## 2.4. Verkefnagreining

Í næstu köflum er fjallað um helstu verkefni stofnunarinnar á grundvelli verkefnagreiningar ráðgjafa. Dregin eru upp níu verkefni. Þau eru:

1. Opinberar samkeppnishömlur
2. Ólögætt samráð
3. Misnotkun á markaðsráðandi stöðu
4. Samrunaeftirlit
5. Markaðsrannsóknir
6. Markaðsgreiningar
7. Leiðbeiningar og upplýsingagjöf
8. Málskotsáfrýjanir og kærur
9. Alþjóðlegt samstarf

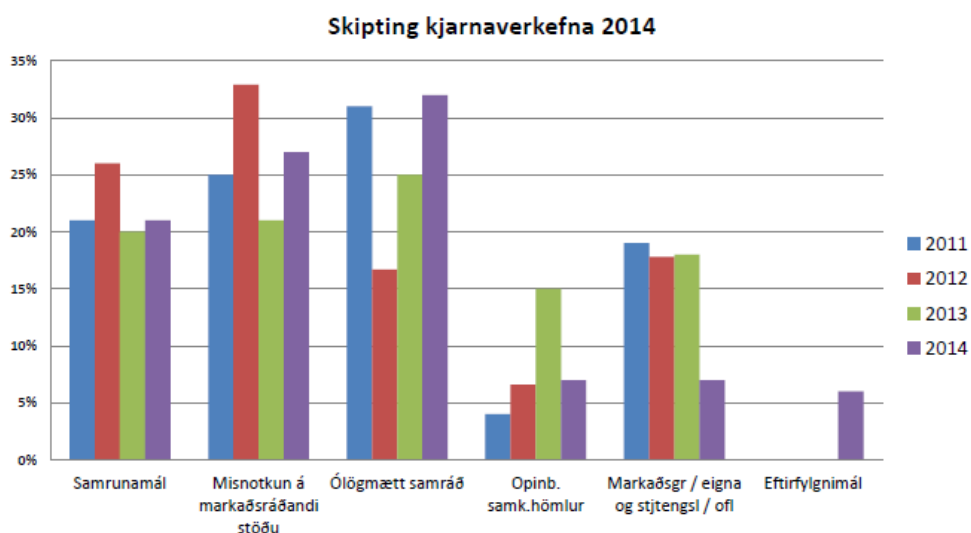
Upphaf málsmeðferðar hjá SE má oftast rekja til þess að ábending eða erindi berst eftirlitinu eða þá að mál sé tekið upp að eigin frumkvæði. SE þarf að leggja sérstaka áherslu á rétta forgangsröðun, ekki síst í ljósi þess hversu umfangsmiklar rannsóknirnar geta orðið.

Forgangsröðun felst í því að leggja mat á ábendingar um möguleg brot, hversu trúverðugar þær eru, hversu mikil áhrif mögulegt brot hefur á markaðinn o.s.frv. Forgangsröðun felst í því að leggja mat á t.d. þjóðhagslegt mikilvægi viðkomandi markaðar, samkeppnisaðstæður á viðkomandi markaði (samþjöppun og aðgangshindranir), hversu alvarlegar ætlaðar samkeppnishömlur gætu verið, líkurnar á því að unnt sé að upplýsa mál og þann tíma sem fer í að upplýsa mál að teknu tilliti til mögulegrar niðurstöðu og hversu brýnt málið er fyrir almenna samkeppnishagsmuni.



Ef um innsend erindi er að ræða taka sérfræðingar á móti þeim og greina í samræmi við málsmeðferðarreglur<sup>3</sup> SE, þ.e. hvort þau uppfylli skilyrði samkeppnislaga til þess að fara beint í rannsókn, stundum er erindið sent aftur til kvartanda ef það reynist þörf á frekari upplýsingum.

Stuttur tími fer í móttöku og greiningu erindis. Rannsókn er stærsti hluti hvers stjórnáskvæðismáls. Ef tilefni er til rannsóknar hefst hún á grundvelli samkeppnislaga, þ.e. hvort tiltekin ákvæði hafi verið brotin og hvort skilyrði þess séu uppfyllt. SE hefur heimild til að beita bráðabirgðaákvörðunum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.



Mynd 2. Skipting kjarnaverkefna á árunum 2011–2014. Heimild: SE.

Í öllu ferlinu felst fyrst og fremst lögfræðileg greining í samræmi við samkeppnislög. Við rannsóknina sjálfa kemur hagfræðileg rannsókn einnig við sögu. Ef fram fer

rannsókn er það stór hluti hvers máls og byggir á samkeppnislögunum og þeim skilyrðum sem þar koma fram.

- Hagfræðileg greining snýr að því að meta markaðinn, hvaða aðilar eru á markaði, hver markaðshlutdeild þeirra er o.s.frv.
- Lögfræðileg rannsókn snýr m.a. að því skoða fordæmi (t.d. frá Evrópu) eða frá íslenskum dómstólum, einnig að tryggja málsmeðferð o.s.frv.
- Hið efnislega mat sem fram fer er að jafnaði af hagfræðilegum toga. Lögfræðin myndar síðan umgjörð við beitingu reglnanna.

Ef rannsókn leiðir í ljós brot á samkeppnislögum og að málið sé líklegt til að enda með íþyngjandi ákvörðun er ritað svokallað andmælaskjal þar sem helstu atvik málsins eru tekin saman. Andmælaskjalið er sent málsaðilum og þeim gefinn tímafrestur til að bregðast við með skriflegum athugasemdum.

Stjórnvaldsákvörðun er alltaf tekin í lok máls. Getur það verið ákvörðun um íhlutun, ákvörðun um að aðhafast ekki eða ákvörðun um að leggja rannsókn niður vegna forgangsröðunar og mats á tilefni.

SE er einnig heimilt að setja fyrirtækjum skilyrði en slíkum málum fylgir ætíð einhver eftirfylgni, t.d. getur SE óskað reglulega eftir upplýsingum frá fyrirtækjum með það að markmiði að fylgjast með því hvort markaðsaðilar séu að fylgja þeim skilyrðum sem sett voru, t.d. vegna samrunamála eða vegna brota þar sem sátt er gerð með skilyrðum.

Eftirfylgni af hálfu SE getur falist í reglulegri gagnaöflun frá markaðsaðilum sem og hagfræðilegum greiningum á viðkomandi mörkuðum.

Markaðsaðilar hafa þá áfrýjunarrétt og hugsanlega fara mál fyrir dómstóla.

Líkt og við rannsókn samráðsmála getur SE farið í húslit til að afla gagna við rannsókn þess. Er það gert að fengnum dómsúrskurði og stundum í samvinnu við

<sup>3</sup> Reglur nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins og síðari breytingar: <http://www.samkeppni.is/samkeppnismal/log-og-reglur/malsmedferdarreglur/>

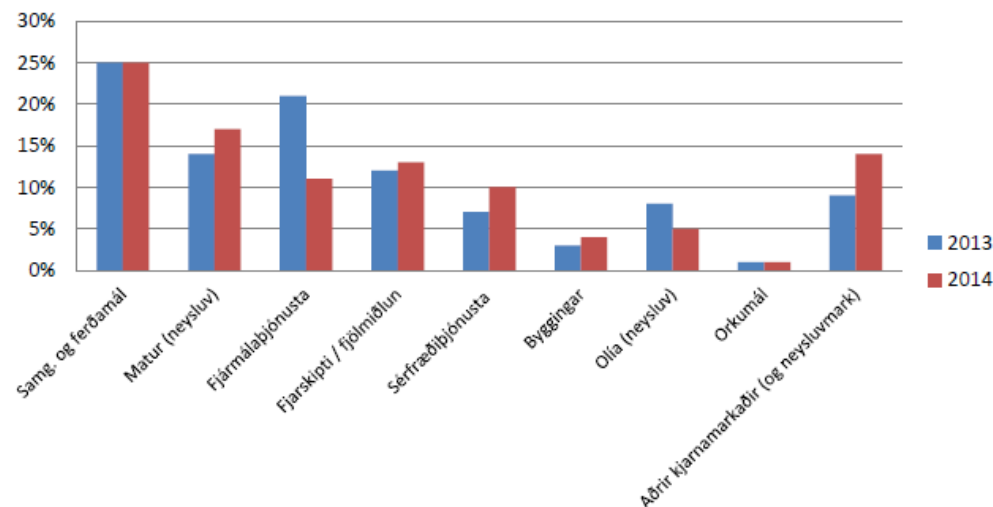
aðrar stofnanir eins og Sérstakan saksóknara og lögregluna á höfuðborgarsvæðinu. Samstarf undir þessum verkefnaflokki varðar fyrst og fremst lán á mannskap.

Samskipti á milli fyrirtækja er lúta rannsókn eru mikið til í tölvupóstum og í húsleitum er lagt hald á mikið af gögnum sem rannsökuð eru í sérstökum hugbúnaði á tveimur tölvum í læstu herbergi hjá stofnuninni. SE hefur sérstakan tölvuleitarskrá og er einnig í samstarfi við Sérstakan saksóknara sem hefur leitarskrá sem stofnunin hefur haft aðgang að.

Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu hefur veitt eftirlitinu aðstoð við að framfylgja úrskurðum í húsleitarmálum ásamt því að veita tæknilega aðstoð við afritun gagna, en jafnframt hafa slíkar aðgerðir verið unnar í samstarfi við eða með aðstoð Sérstaks saksóknara og Fjármálaeftirlitsins (FME). Sérstakur starfshópur FME, Sérstaks saksóknara, SE og tæknideildar lögreglunnar vinnur nú að samræmingu verklags við framkvæmd húsleita í efnahagsbrotamálum.

Eftir því hvaða markaðir eiga í hlut á eftirlitið í samskiptum við fjölda annarra stofnana, þar á meðal FME, Samgöngustofu, Fjölmíðlanefnd, Orkustofnun, Matvælastofnun, Lyfjastofnun, Seðlabanka Íslands og eftir atvikum fleiri stofnanir, allt eftir því hvaða markaðir eiga í hlut.

Helstu markaðir  
Skipting ráðstöfunartíma



Mynd 3. Skipting ráðstöfunartíma Samkeppniseftirlitsins eftir helstu mörkuðum á árunum 2013 og 2014. Heimild: SE.

Stofnunin leitar til Póst- og fjarskiptastofnunar ef málefni sem eru til rannsóknar tengjast fjarskipta- eða póstmarkaði. Er óskað eftir umsögnum ef um formleg erindi er að ræða. Sérfræðingar hafa einnig nýtt sérþekkingu sína á milli, t.d. ef málefni til rannsóknar tengjast gjaldskrá á póstmarkaði sem varða alþjónustukvaðir er oft leitað til sérfræðinga hjá PFS.

SE hefur um nokkurt skeið haft ábendingaform á heimasíðunni þar sem nafnlausar ábendingar berast um möguleg samkeppnisbrot. Sérstakt verklag er í gildi hjá stofnuninni við að yfirfara og meta óformlegar ábendingar um samkeppnisbrot en 110–140 ábendingar hafa borist á ári. Einn sérfræðingur heldur sérstaklega utan um ábendingar frá vefsíðunni og yfirfer þær í samráði við aðstoðarforstjóra.

Slík mál eiga stundum ekkert erindi en í einhverjum tilvikum (um 10%) er slíkum málum vísað áfram til sérfræðinga á tilteknum mörkuðum og verða þannig sérstök stjórnýslumál sem fara í frumrannsókn.

Um miðbik árs 2014 voru 116 mál í vinnslu hjá SE. Fjöldi mála jókst nokkuð eftir hrun og var hámarki náð í ársbyrjun 2012 þar sem samtals 169 mál voru í vinnslu. Með markvissri forgangsroðun hefur SE tekist að fækka málum.

#### 2.4.1. Opinberar samkeppnishömlur

- Eftirlit með opinberum samkeppnishömlum grundvallast fyrst og fremst á c-lið 1. mgr. 8., 14., b-lið 16. og 18. gr. samkeppnislaga.
- Með eftirliti á opinberum samkeppnishömlum á SE að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni, benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari, auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði (8. gr.), beina opinberum álitum til ráðherra (18. gr.), mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað við tiltekna aðstæður (14. gr.) og grípa til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær hafa skaðleg áhrif á samkeppni, að tilteknum skilyrðum uppfylltum (16. gr.).
- Mál er varða opinberar samkeppnishömlur geta orðið til vegna innsendra erinda, ábendinga eða að frumkvæði SE. Samkvæmt upplýsingum frá SE skiptast mál nokkuð jafnt á milli erinda/ábendinga og frumkvæðisathugana.
- Í b-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga er heimiluð íhlutun gagnvart opinberum aðilum. Hér er um að ræða lagaheimild sem ekkert annað stjórnvald hefur, þ.e. að geta gripið inn í ákvarðanir annarra opinberra aðila (dæmi eru um að einkaaðili hafi verið útilokaður frá markaði). SE getur þannig tekið bindandi ákvröðun á þessu sviði. Heimildinni er ekki beitt nema að tilteknum skilyrðum uppfylltum, þ.e. að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða

skyldu til viðkomandi athafna. Af þeim sökum er formleg íhlutun vegna opinberra samkeppnishindrana óalgengari en í öðrum rannsóknum.

- Undir eftirlit með opinberum samkeppnishömlum falla samskipti við Alþingi og stjórnvöld þar sem mótteknar eru umsagnarbeiðnir frá Alþingi og ráðuneytum, einkum vegna lagafrumvarpa. SE tekur þessar umsagnarbeiðnir til athugunar, ritar umsagnir og tekur þátt í þingnefndarfundum eftir atvikum. Eftirlitinu berast á ári hverju tugir umsagnarbeiðna og metur í hverju tilviki hvort tilefni sé til að senda inn umsögn eftir því hvort viðkomandi lagafrumvarp stangast á við samkeppnislög eða samkeppnissjónarmið. Getur eftirlitið þannig freistað þess að koma í veg fyrir löggjöf sem hefði samkeppnishamlandi áhrif.

#### 2.4.2. Ólögmaett samráð

- Eftirlit vegna ólögmaets samráðs grundvallast á 10., 12. og 15. gr. samkeppnislaga. Þannig rannsakar SE vísbendingar um brot á banni við ólögmaetu samráði og tekur afstöðu til beiðna um undanþágur frá banninu, sbr. 15. gr. Þá rannsakar eftirlitið vísbendingar um samkeppnishömlur samtaka fyrirtækja, sbr. 12. gr.
- Algengast er að mál sem tengjast ólögmaetu samráði komi til vegna ábendinga frá öðrum aðilum á markaði (sem geta verið nafnlausar) eða sem frumkvæðismál. Mál sem tengjast ólögmaetu samráði verða sjaldnar til út af formlegum erindum/kvörtunum.
- Samráð fyrirtækja sem falla undir ákvæði 10. gr. samkeppnislaga geta snúist um verð eða verðlag, álagningu, afslætti eða önnur viðskiptakjör, um takmörkun eða stýringu á framleiðslu, við tilboðsgerð þegar verkefni, vörukaup eða þjónusta hefur verið boðin út, um að skipta með sér mörkuðum, eftir t.d. viðskiptavinum eða landsvæðum, um bindandi endursöluverð á vöru eða þjónustu.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Sjá nánar í samantekt Samkeppniseftirlitsins um ólögmaett samráð á slóðinni: <http://www.samkeppni.is/samkeppnismal/ologmaett-samrad/>

- Markaðsaðilar geta óskað sérstaklega eftir undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga, það eru t.d. fyrirtæki sem vilja fara í samstarf og óska eftir undanþágu fyrir því á grundvelli þess að samstarfið hafi jákvæð áhrif á markaðinn, t.d. neytendur. Í 15. gr. samkeppnislaga er skilyrðum undantekninga frá ákvæðum 10. og 12. gr. lýst:

*Skilyrði slíkrar undanþágu eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:*

*a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflni tæknilegar og efnahagslegar framfarir,*

*b. veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,*

*c. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og*

*d. veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.*

- Þegar slíkar beiðnir koma inn fer fram skoðun á þeim og því næst er samstarf markaðsaðilanna sem um ræðir metið og lagt mat á það hvort ofangreind skilyrði til veitingar undanþágu séu uppfyllt. Þarna getur verið um að ræða samninga, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir á milli fyrirtækja sem hafa áhrif á samkeppnismarkaðinn.
- Stjórnarsýslumál sem tengjast ólögættu samráði eru talin vera alvarlegustu brotin í samkeppnisrétti. Brot af þessu tagi eru oftast framin með leynd og rannsóknir þeirra geta orðið umfangsmiklar enda varða málin undantekningarlaust tvö eða fleiri fyrirtæki og byggjast oft á húsleit.
- Ábyrgðarmenn á þessum málum eru oft á tíðum sérfræðingar sem hafa sérþekkingu á tilteknum markaði, t.d. flutningamarkaði, matvörumarkaði eða öðrum mörkuðum sem eiga við. Hlutverk sviðsstjóra er að bera faglega ábyrgð og hafa almenna yfirsýn yfir málin.

- Í upphafi árs 2015 voru 22 mál til meðferðar hjá Samkeppniseftirlitinu sem vörðuðu meint brot á 10. eða 12. gr. samkeppnislaga, þar af sex mál sem hófust með húsleit. Þar að auki voru til meðferðar 11 beiðnir um undanþágur frá 10. eða 12. gr. laganna.
- Samkeppniseftirlitið hefur það hlutverk að beita einnig 53. gr. EES-samningsins þegar viðkomandi háttsemi getur haft áhrif á viðskipti milli aðila að EES-samningnum. Er þetta gert í mörgum tilvikum. 53. gr. EES-samningsins er efnislega samhljóða 10. gr. samkeppnislaga. Beiting ákvæðisins kallar á samstarf og samskipti við Eftirlitsstofnun EFTA (ESA).

#### 2.4.3. Misnotkun á markaðsráðandi stöðu

- Samkeppnislögin hafa verið í þróun undanfarið ár og árið 2000 var lögunum breytt. 11. gr. laganna kom inn í núverandi mynd en þar er kveðið á um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu.
- SE hefur það hlutverk að beita einnig 54. gr. EES-samningsins þegar viðkomandi háttsemi getur haft áhrif á viðskipti milli aðila að EES-samningnum. Er þetta gert í miklum meirihluta tilvika.
- Samkvæmt eftirlitinu er horft á mál af þessu tagi á þann veg að markaðsráðandi fyrirtæki megi mæta samkeppni, en ekki útrýma henni. Misnotkun á markaðsráðandi stöðu snýst því um fyrirtæki sem keppa ekki á grundvelli rekstrarlegrar frammistöðu heldur leggja í fórnarkostnað til að koma smærri keppinauti illa, í því gæti falist að verðleggja vöru undir kostnaðarverði, mismuna viðskiptavinum eða binda þá í viðskipti til lengri tíma.
- Verkefni SE felast í því að skoða markaðinn og markaðshlutdeild þess markaðsaðila sem er til rannsóknar. Í því felst að gera hagfræðilegar greiningar.
- Á grunni 19. gr. samkeppnislaga fær SE upplýsingar sem eru notaðar t.d. til að meta markaðshlutdeild. SE óskar þar með eftir upplýsingum frá fyrirtækjum en einnig frá ríkisskattstjóra. Ætíð er um að ræða formleg erindi í slíkum beiðnum og ekki eru beintengingar við gagnagrunn ríkisskattstjóra.

#### 2.4.4. Samrunaeftirlit

- Verkefni vegna samrunatilkynninga byggja á 17. gr. laganna og eru ólík öðrum verkefnum stofnunarinnar sem tengjast samkeppnisréttinum. Við endurskoðun samkeppnislaga árið 2000 var samrunaákvæðið eflt til muna. Samrunatilkynningar fela í sér að SE fjalli um tiltekið mál og hefji rannsókn á helstu staðreyndum þess „áður“ en samruni tiltekinna fyrirtækja muni eiga sér stað.
- Ferli samrunamála er ólíkt því sem um er að ræða í stjórnáskilumálum sem fela í sér meint brot. Þetta eru mál sem eru tilkynningarskyld og verða til þar sem ákveðin skilyrði um veltu markaðsaðila eru uppfyllt. SE gerði niðurstöðum í um 30 samrunamálum skil á árinu 2014 og það er því nokkur fjöldi mála af þessu tagi í vinnslu á hverjum tíma.
- Samrunareglur samkeppnislaga mæla fyrir um að fyrirtæki sem öðlast yfirráð yfir öðrum fyrirtækjum séu tilkynningarskyld þegar ákveðin skilyrði eru uppfyllt. Þannig er skylt að tilkynna samruna til SE þegar sameiginleg heildarvelta nær ákveðnum mörkum. Samrunaeftirlit felur í meginatriðum í sér að koma í veg fyrir að samkeppnislegri gerð markaða sé breytt, með samruna eða yfirtöku, þannig að samkeppni hverfi eða skerðist.
- Samrunamálin eru alltaf með tímafresti sem skilgreindir eru í samkeppnislögum – fyrsti fasi er 25 dagar og seinni fasi 70 virkir dagar ef eftirlitið telur ástæðu til frekari rannsóknar.<sup>5</sup> Í hverju samrunamáli fer fram mat og rannsókn á markaðsaðstæðum og það fer fram hagfræðileg greining. Einnig koma til dómafordæmi.
- Samrunamálin eru einnig þess eðlis að þau fara í forgang fram fyrir önnur mál sökum þess tímafrests sem skilgreindur er í lögum. Þetta getur haft nokkur áhrif á málshraða í öðrum málum vegna þess að stofnunin getur ekki gert ráð fyrir því hvenær þessi mál koma inn.

- Vinnulag stofnunarinnar í þessum málum er á þann veg að þeim er stýrt í gegnum ábyrgðarmenn sem oft eru sérfræðingar með sérþekkingu á þeim markaði sem samruninn á sér stað á.
- Íhlutun getur annað hvort falið í sér ógildingu samruna eða setningu skilyrða. Ef samruni er skilyrtur tekur við annað ferli eftirfylgni því að þeir markaðsaðilar sem falla undir skilyrðin gangast undir það að senda upplýsingar, skýrslur og sitja fundi þar sem þeir gera grein fyrir því hvernig skilyrðunum er framfylgt.
- Þegar skilyrði eru sett fyrir samrunum er því í sumum tilvikum um að ræða kerfisbundna eftirfylgni, t.d. skýrslugjöfviðkomandi aðila eða óháðs kunnáttumanns. Á þetta einkum við um tímabundin skilyrði.
- Eftirfylgni á samrunamálum sem tengjast bönkunum hefur verið umfangsmikil síðustu ár, þ.e. ef bankarnir yfirtaka atvinnufyrirtæki þá eru það samrunamál. Það eru tilkynningarskyldir samningar sem enda oft með því að yfirtökunum eru sett skilyrði. Slíkar yfirtökur fara þó minnkandi.
- Sérfræðingar og starfsfólk SE þarf að bregðast hratt við eins og áður segir og ef um er að ræða samruna á markaði sem stofnunin hefur ekki fylgst markvisst með síðustu ár þarf að byggja upp tiltölulega djúpa þekkingu á viðkomandi mörkuðum á skömmum tíma.
- Rannsókn samrunamála snýst í meginatriðum um að skilgreina þann markað sem samruninn hefur áhrif á og meta hlutdeild og stöðu fyrirtækja á hinum skilgreinda markaði. Við aðstæður sem uppi eru gæti myndast markaðsráðandi staða hjá einum markaðsaðila eða markaðsráðandi staða eflst og þar með verður samkeppnishindrununum og samkeppninni hættu búin í ljósi samþjöppunar.

<sup>5</sup> Sjá nánar í reglum nr. 684/2008 um tilkynningu samruna með síðari breytingum á slóðinni: <http://www.samkeppni.is/samkeppnismal/log-og-reglur/reglur-um-tilkynningu-samruna/>

- Kortleggja þarf áhrif tiltekins samruna á gerð eða uppbyggingu viðkomandi markaða til framtíðar litið og horfa til þess hvort sú staða myndist að samkeppni sé hættu búin í kjölfar samruna.
- Í samrunamálum er ekki verið að rannsaka hugsanleg brot á samkeppnislögum. Þó gilda sömu málsmeðferðarreglur, þ.e. ef íhlutun er líkleg þá er ritað andmælskjal. Ef ljóst er að samruni muni hafa áhrif á markað er líklegasta niðurstaðan að málið endi í sáttaviðræðum með það að markmiði að setja samruna einhver skilyrði. Í einstaka tilvikum er ljóst eftir rannsókn og birtingu andmælskjals að það þurfi að ógilda samruna en það er þó ekki algengt.
- Samráð og samskipti við ytri aðila í verkefnum af þessu tagi snúast að mestu um gagnaöflun, m.a. frá ríkisskattstjóra, og einnig er það misjafnt eftir því hvaða markaður á í hlut. Ef markaðsaðili á fjármálamarkaði er í rannsókn er upplýsingamiðlun á milli SE og FME algeng, ef um er að ræða fjölmiðlamarkaðinn þá er formleg samvinna við Fjölmiðlanefnd á grunni fjölmiðlalaga nr. 38/2011 en þar eru sett sérstök samrunaákvæði varðandi samruna á fjölmiðlamarkaði.
- Samskipti Fjölmiðlanefndar og Samkeppniseftirlitsins eru frábrugðin samskiptum við aðrar stofnanir að því leyti að fjölmiðlalög kveða á um tiltekin samskipti við úrlausn samrunamála og markaðsrannsóknir.
- Þegar slík samrunamál koma upp þarf að skoða þau á grundvelli fjölmiðlalaga og samkeppnislaga. Framkvæmdin hefur verið sú að leita umsagnar Fjölmiðlanefndar um hvaða áhrif mögulegur samruni á markaðnum hefur á fjölbreytni og fjölræði á viðkomandi markaði og ýmis fjölmiðlaréttarleg hugtök eru tengd þessum markaði. Skortur á fjárveitingum stendur eftirliti með fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlum fyrir þrifum.

- Ef markaðsaðili er á póst- og fjarskiptamarkaði er líklegt að leitað sé til Póst- og fjarskiptastofnunar, hvort sem það er vegna gagnaöflunar eða aðgengis að sérfræðingum. Í gildi hefur verið samkomulag á milli Póst- og fjarskiptastofnunar þar sem kveðið er á um það hvernig stofnanirnar koma í farveg verkefnum sem koma upp og ættu að eiga heimahöfn hjá hinni. Samkvæmt upplýsingum frá stofnununum er samkomulagið fyrst og fremst til að tryggja að það sé ekki verið vinna í sams konar málum á tveimur stöðum í kross.<sup>6</sup>

#### 2.4.5. Markaðsrannsóknir

- Markaðsrannsóknir byggja á c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, en ákvæðið heimilar SE að grípa til ýmiss konar aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns.<sup>7</sup>
- Um er að ræða heimild sem var lögfest með breytingum á samkeppnislögum árið 2011. Með breytingunni er SE heimilað að grípa til aðgerða án þess að það liggja fyrir vísbending um beint brot á bannreglum samkeppnislaga.
- Í reglum nr. 490/2013 um markaðsrannsóknir SE kemur fram að SE gerir áætlun um tilhögun markaðsrannsóknar sem liggur til grundvallar ákvörðun um rannsókn. Staðfesting rannsóknaráætlunar er á höndum stjórnar eftirlitsins.
- Úrræði eftirlitsins í kjölfar markaðsrannsókna geta falið í sér bindandi fyrirsmæli til markaðsaðila um að láta af tiltekinni háttsemi eða breyta henni o.fl. Ef slík úrræði eru ekki talin líkleg til árangurs er heimild til þess að ganga lengra og skipta upp fyrirtækjum.

<sup>6</sup> Leiðbeinandi reglur nr. 265/2001 Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppnisstofnunar um meðferð og úrlausn fjarskipta- og póstmála: <http://www.samkeppni.is/samkeppnismal/log-og-reglur/leidbeinandi-reglur-og-samningar/>

<sup>7</sup> Sjá nánar í reglum nr. 490/2013 um markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins: <http://www.samkeppni.is/samkeppnismal/log-og-reglur/markadsrannsoknir/>

#### 2.4.6. Markaðsgreiningar

- Markaðsgreiningar SE beinast að því að kortleggja helstu efnahagslegu stærðir hvers markaðar. Markaðsgreiningar styðja við framkvæmd verkefna sem fjallað er um í fyrri köflum.
- Markaðsgreiningar snúast um að skilgreina markaði, hvaða fyrirtæki séu á mörkuðum og markaðshlutdeild þeirra, skilgreina helstu eigendur fyrirtækja á viðkomandi markaði, hafa yfirsýn yfir mögulegar aðgangshindranir og koma auga á vísbendingar um ólögsmæta háttsemi. Starfsmenn SE skipta með sér verkum og hver sérfræðingur ber ábyrgð á einum eða fleiri mörkuðum. Þannig er leitast við að ná yfirsýn og byggja upp þekkingu innan SE á helstu mörkuðum. Markaðsgreiningar fela í sér aðferð til að taka skynsamlegar ákvarðanir um þær rannsóknir sem ráðast skuli í, þ.e. hvernig skuli ráðstafa takmörkuðum ráðstöfunartíma eftirlitsins. Markaðsgreiningar eru því grundvöllur forgangsroðunar.
- Eftirlit með eigna- og stjórnunartengslum er sérstakt hlutverk skv. d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Hins vegar er þetta eftirlit í meginatriðum innifalið í öðrum kjarnaverkefnum, þ.e. samrunaefirliti, eftirliti vegna ólögsmæts samráðs, eftirliti vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu og markaðsrannsóknum. Þessi eftirlitsverkefni fela öðrum þræði í sér eftirlit með eigna- og stjórnunartengslum. Almenn yfirsýn yfir eigna- og stjórnunartengsl er hins vegar fengin með markaðsgreiningum, en þær halda til haga eignarhaldi á helstu fyrirtækjum viðkomandi markaðar.
- Skilgreindir eru 10 heildarmarkaðir og 70 undirmarkaðir. Sérfræðingar skipta á milli sín mörkuðum, greina þá og fylgjast með breytingum. Þegar upp koma mál á þeim mörkuðum koma sérfræðingar að vinnu við meðferð þeirra þvert á svið og verkefni. Dæmi um undirmarkaði eru „fastlínukerfin“, „greiðslukortamarkaður“ og „færslumarkaðurinn“.
- SE byggir markaðsgreiningar að mestu leyti á eigin hagfræðigreiningum sem byggja á opinberum gögnum og ýmsum upplýsingum sem SE kallar eftir frá fyrirtækjunum sjálfum á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga.

- Upplýsingaöflun frá fyrirtækjunum er þó fyrst og fremst stunduð þegar mál eru í rannsókn og það er með þeim hætti sem þekking á markaði byggist að mestu upp.
- Allir markaðir eiga sitt svæði í hópvinnumakerfi stofnunarinnar sem byggir á Sharepoint. Upplýsingar sem skráðar eru í kerfið eru t.d. hverjir stærstu markaðsaðilarnir eru, áætluð markaðshlutdeild þeirra og eignarhald vegna krosseignarhalds o.s.frv. Slíkum upplýsingum er viðhaldið af sérfræðingum stofnunarinnar, þegar stjórnsýsluákvæðanir eru teknar eru þær skráðar í greiningarkerfið (sem getur brotið niður ákvarðanir eftir mörkuðum og skipt niður á viðeigandi lagagreinar, t.d. samráðsbrot á grundvelli 10. gr. eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu á grundvelli 11. gr. o.s.frv.). Einnig er tenging við meðferð mála fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum og þannig er hægt að kalla fram alla sögu mála á þessu sviði.

#### 2.4.7. Leiðbeiningar og upplýsingagjöf

- SE sinnir ýmiss konar upplýsingagjöf og veitir markaðsaðilum og öðrum sem eftir því leita leiðbeiningar er varða samkeppnismál. Slíkar leiðbeiningar fara fram í gegnum símtöl til stofnunarinnar, í tölvupóstum eða á skipulögðum fundum.
- SE skiptir leiðbeiningum í þrjú flokka þeir eru: (1) Almenn leiðbeining, þ.e. almenn umfjöllun eða aðgerðir sem varða samkeppnislögin og ákvæði þeirra án tillits til fyrirtækja eða markaða. (2) Miðuð leiðbeining, þ.e. samskipti, umfjöllun eða aðgerðir sem varða tiltekna markaði eða aðgreindan hóp fyrirtækja eða stjórnvalda. (3) Sértek leiðbeining, þ.e. umfjöllun eða aðgerðir sem varða tiltekið eða tiltekin fyrirtæki eða stjórnvöld.
- Leiðbeiningar og upplýsingagjöf fer einkum fram með eftirfarandi hætti:
  - (1) Birting ítarlegra ákvarðana á heimasíðu eftirlitsins. Það er m.a. gert til þess að gefa öllum tækifæri til þess að kynna sér túlkun og beitingu samkeppnisréttar og nýta sér það til að efla samkeppni og forðast brot eða aðrar samkeppnishindranir.

- (2) Birting álitla sem beint er að stjórnvöldum, þar sem bent er á leiðir til að efla samkeppni og mælst til þess að gripið verði til tiltekinna aðgerða.
- (3) Birting skýrslna um tiltekin málefni. Dæmi um það er skýrsla nr. 1/2015, *Leiðbeining um samkeppni á dagvörumarkaði*.
- (4) Birting pistla á heimasíðu um tiltekin málefni, sem jafnframt eru gjarnan birtir sem greinar í prent- eða netmiðlum.
- (5) Sérstakar upplýsingasiður á heimasíðu þar sem fjallað er um tiltekin mál eða aðgerðir sem eru á döfinni hverju sinni.
- (6) Útgáfa annars kynningarrefnis, s.s. myndbanda.
- (7) Skipulagning eða þátttaka í opinberum fundum, þar sem fjallað er um samkeppnismál. Ræður af slíkum fundum eru oft einnig birtar á heimasíðu.
- (8) Skipulagning sérstakra námskeiða um samkeppnismál þar sem einkum stjórnendum fyrirtækja er gefin innsýn í túlkun og beitingu samkeppnislaga og þeim auðveldað að fara að lögnum. Í lok árs 2013 og byrjun árs 2014 bauð Samkeppniseftirlitið um 70 stjórnendum fyrirtækja í heimsókn á námskeið af þessum toga. Seinni hluta árs 2014 hélt annar aðstoðarforstjóri Samkeppniseftirlitsins ítarlegri námskeið af svipuðum toga sem skipulögð voru af Lagastofnun Háskóla Íslands.
- (9) Fundir með forsvarsmönnum samtaka fyrirtækja um samkeppnismál.
- (10) Fundir með stjórnendum einstakra fyrirtækja, oftast að þeirra ósk, þar sem þeir leita leiðbeiningar í tengslum við tiltekin áform viðkomandi fyrirtækja.
- (11) Svör við bréfum og tölvupóstum þar sem leitað er leiðbeininga og símtöl af sama toga.
- (12) Fundir með ráðherrum og öðru lykilfólki í stjórnkerfinu, um samkeppnismál og mikilvægi samkeppni.
- Í tengslum við stefnumótun á árinu 2014 tók SE saman fjölda funda skv. liðum 8–11 hér að framan. Fulltrúar frá SE hafa tekið þátt í tæplega 130 fundum af þessum toga, þar af 107 fundum sem fólu í sér sértæka leiðbeiningu. Þátttakendur á þessum fundum voru tæplega 1.800, þar af tæplega 1.000 á opinberum fundum, en um 800 á lokuðum fundum, þ.m.t. námskeiðum.

- Í tengslum við framangreinda stefnumótun greindi Samkeppniseftirlitið einnig allar ákvarðanir frá árinu 2000 sem fólu í sér íhlutun, í því skyni að meta í hvaða mæli viðkomandi fyrirtæki hefðu þegið sértæka leiðbeiningu frá samkeppnisvöldum. Í ljós kom að í um 66% tilvika höfðu fyrirtæki sem sættu íhlutun fengið sértæka leiðbeiningu áður en háttsemin átti sér stað.

#### 2.4.8. Málskot, áfrýjanir og kærur

- Málskot, áfrýjanir og kærur eru ekki sjálfstætt kjarnaverkefni, heldur í raun hluti af rekstri þeirra kjarnaverkefna sem talin eru í köflum 2.4.1.–2.4.5. hér að framan.
- Ákvörðunum SE má vísa til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Aðilar sem skjóta ákvörðunum til nefndarinnar greiða fyrir það sérstakt málsmeðferðargjald og skv. 9. gr. samkeppnislaga skal nefndin skila úrskurði innan sex vikna frá málskoti. Ef aðilar una ekki úrskurði nefndarinnar, þ.m.t. SE, geta þeir höfðað mál fyrir dómstólum. Samkeppniseftirlitinu er einnig heimilt að bera ákvörðun áfrýjunarnefndar undir dómstóla.
- Þegar mál er kært til áfrýjunarnefndar eða við meðferð fyrir dómi er viðkomandi mál skráð á þann ábyrgðarmann sem vann við það. Hlutverk hans er að undirbúa flutning málsins, taka saman gögn fyrir áfrýjunarnefnd og dómstóla o.s.frv. Greinargerðir eru unnar í samráði ábyrgðarmanns og aðstoðarforstjóra. Leitað er eftir þörfum eftir aðstoð lögmannna og/eða hagfræðinga.
- Í sumum tilvikum er ákveðið að fela utanaðkomandi lögmanni flutning máls fyrir áfrýjunarnefnd, einkum þegar um munnlegan málflutning er að ræða. Undirbúningsvinna er þó áfram að mestu hjá ábyrgðarmanni og aðstoðarforstjóra.
- Í langflestum tilvikum flytur lögmaður mál SE fyrir dómstólum. Nýtur hann þá á sama hátt aðstoðar ábyrgðarmanns og aðstoðarforstjóra.
- Ákvörðun SE verður ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar liggur fyrir.



#### 2.4.9. Alþjóðlegt samstarf

- Alþjóðlegt samstarf er ekki sjálfstætt kjarnaverkefni, heldur hluti af rekstri þeirra kjarnaverkefna sem talin eru í köflum 2.4.1.–2.4.5. hér að framan.
- SE tekur þátt í erlendu samstarfi í því skyni að tryggja að beiting samkeppnislaga á Íslandi standist samanburð við beitingu hliðstæðra samkeppnisreglna annars staðar. Þetta erlenda samstarf einkorðast við samkeppnismál.
- Samstarf á vettvangi Evrópu er talsvert, ekki síst vegna þess að eftirlitið hefur það hlutverk að beita 53. og 54. gr. EES-samningsins í málum sem áhrif hafa í öðrum aðildarríkjum samningsins.<sup>8</sup>
- SE hefur samstarf við ESA og eftir atvikum einstök aðildarríki EES-samningsins við rannsókn mála og miðlar upplýsingum í samræmi við 35. gr. samkeppnislaga. Á sama hátt getur komið til samstarfs vegna samrunamála, þótt það sé óalgengt í framkvæmd.
- SE er í ýmsu samstarfi á alþjóðlegum vettvangi. Í 35. gr. samkeppnislaga er samstarf eftirlitsins rammað inn í kringum gagnkvæmar skuldbindingar í milliríkjasamningum sem Ísland er aðili að. Þannig kemur SE eftir atvikum að framkvæmd samkeppnisreglna annarra ríkja og alþjóðastofnana.
- Norræn samkeppnisyfirvöld, þ.e. Íslands, Noregs, Danmerkur, Svíþjóðar, Finnlands, Færeyja og Grænlands, hafa einnig samstarf sín á milli á reglulegum fundum þar sem fjallað er um ákvarðanir einstakra eftirlita, dóma og önnur mál. Á vettvangi norræna samstarfsins eru gefnar út skýrslur um ýmis mál sem tengjast samkeppnismálum. Samstarfssamningur er í gildi á milli Íslands, Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar í samkeppnismálum.<sup>9</sup>

- Samkeppnisrétturinn byggir ekki eingöngu á lögnum heldur að miklu leyti á fordæmum, bæði hér á landi og í Evrópu. Þar með er mikið horft til mála á vettvangi framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og Evrópudómstólsins.
- Samkeppniseftirlitið tekur þátt í samstarfi á vettvangi ESB (European Competition Network) en það samstarf lýtur bæði að samkeppnismálum almennt og samstarfi samkeppniseftirlita í einstökum málum. Þá hafa samkeppniseftirlit í Evrópu með sér óformlegt samstarf utan ramma ESB/ESA, sem kallast ECA (European Competition Authorities).
- Á alþjóðlegum vettvangi tekur SE þátt í samkeppnisnefnd OECD (Competition Committee) og tengdum vinnuhópum. OECD er leiðandi á sviði efnahagsframfara og hefur staðið fyrir víðtækri gagnasöfnun um samkeppnismál og beitingu samkeppnisreglna. Jafnframt er SE aðili að alþjóðlegum samtökum samkeppniseftirlita, ICN (International Competition Network).

#### 2.5. Starfshlutverk og verkaskipting

Í næstu köflum er fjallað um helstu starfshlutverk innan SE. Eins og kom fram í fyrri kafla er dagsdaglegt skipulag flatt og þróast hefur verkefnatengd skipting innan stofnunarinnar. Þannig flæða þau verkefni sem fjallað var um í kafla 2.4. á milli starfskrafta eftir áherslum og þeim málum sem eru í gangi hjá eftirlitinu hverju sinni.

##### 2.5.1. Stjórn

- Með yfirstjórn SE fer þriggja manna stjórn sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn.

<sup>8</sup> Sjá nánar samantekt Samkeppniseftirlitsins á samkeppnisreglum EES-svæðisins: <http://www.samkeppni.is/samkeppnismal/log-og-reglur/ees-samkeppnisreglur/>

<sup>9</sup> Samningur milli Danmerkur, Íslands og Noregs um samstarf í samkeppnismálum er aðgengilegur á heimasíðu eftirlitsins á slóðinni: <http://www.samkeppni.is/samkeppnismal/log-og-reglur/leidbeinandi-reglur-og-samningar/>

- Stjórnin er hluti af innra skipulagi. Formlega er ákvörðun sem telst meiri háttar kynnt stjórn og hún hefur það hlutverk að samþykka eða synja henni. Í aðdraganda ákvörðunar hefur stjórnin haft tækifæri til að fylgjast með meðferð málsins og frummati eftirlitsins, sbr. eftirlitsskyldur hennar. Stjórnin hefur sett sér starfsreglur nr. 902/2011 þar sem m.a. kemur fram hvaða ákvarðanir teljist meiri háttar.<sup>10</sup>
- Þá er hlutverk stjórnar að móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri Samkeppniseftirlitsins.

#### 2.5.2. Forstjóri

- Forstjóri er ráðinn af stjórn stofnunarinnar. Forstjóri ber ábyrgð gagnvart stjórninni, kemur fram fyrir hönd stofnunarinnar, annast daglega stjórn á starfsemi og rekstri hennar og tekur ákvarðanir fyrir hönd hennar.
- Forstjóri hefur beina aðkomu að stjórnarsýslumálum, þar er hlutverk hans að leiðbeina sviðsstjórum og sérfræðingum í sinni vinnu, ásamt því að skipuleggja og forgangsráða verkefnum og málum sem stofnunin er að sinna.
- Önnur verkefni forstjóra eru stefnumótun eftirlits, mannauðsmál og ýmiss konar samskipti út á við.
- Ábyrgðarmenn mála (hvort sem það eru sérfræðingar eða sviðsstjórar) bera ábyrgð á störfum sínum gagnvart forstjóra.

#### 2.5.3. Aðstoðarforstjórar

- Hlutverk aðstoðarforstjóra er að vinna með forstjóra að stefnumótun og ákvarðanatöku.
- Aðstoðarforstjórar leiðbeina öðrum starfsmönnum í störfum sínum og sinna yfirlestri stjórnarsýslumála.

- Þátttaka aðstoðarforstjóra í stjórnarsýslumálum er mest í mótun slíkra mála og svolúkningu þeirra.

#### 2.5.4. Sviðsstjórar

- Sviðsstjórar bera ábyrgð og hafa yfirsýn yfir tiltekin svið samkeppnislöggjafarinnar. Þeir bera ábyrgð á sínu fagsviði gagnvart forstjóra. Í því felst m.a. að búa yfir bestu þekkingu og tryggja gæði ákvarðana og málsmeðferðar á viðkomandi fagsviði. Sviðsstjórar eru einnig sérfræðingar og þ.a.l. ábyrgðarmenn mála.
- Sviðsstjórar hafa faglegt eftirlit og gæðastjórnun með úrlausn mála á sínu fagsviði og veita starfsmönnum leiðsögn við úrlausn mála eftir því sem við á. Sviðsstjórar koma að úthlutun mála og forgangsröðun þeirra í samráði við forstjóra og aðstoðarforstjóra.

#### 2.5.5. Sérfræðingar/ábyrgðarmenn

- Sérfræðingar geta jafnt og sviðsstjórar borið ábyrgð á máli.
- Ábyrgðarmenn einstakra stjórnarsýslumála bera ábyrgð á því gagnvart forstjóra að mál séu rekin með þeim hætti sem lög og innri verkferlar stofnunarinnar gera ráð fyrir.
- Það er á byrgð þeirra að vinna að úrlausn þeirra verkefna sem þeim hafa verið falin, finna lausnir og rökstyðja sitt mál. Ábyrgðarmönnum ber að sækja sér þá þekkingu, leiðsögn eða stuðning sem þeir telja sig þurfa á að halda hverju sinni til þeirra.
- Þegar á heildina er litið koma 3–4 starfsmenn að „meðalmáli“. Ávallt er skipaður einn ábyrgðarmaður, svo er sérfræðingur á þeim markaði sem málið varðar, svo kemur starfsmaður að yfirlestri og rýni. Þá er samstarf við forstjóra eða aðstoðarforstjóra varðandi framhald mála.

<sup>10</sup> Starfsreglur stjórnar Samkeppniseftirlitsins, nr. 902/2011: [http://www.samkeppni.is/media/reglur/B\\_nr\\_902\\_2011.pdf](http://www.samkeppni.is/media/reglur/B_nr_902_2011.pdf)

- Hver og einn sérfræðingur eða sviðsstjóri ber ábyrgð á tilteknum mörkuðum. Að bera ábyrgð á markaði þýðir að reglubundin markaðsgreining þarf að eiga sér stað á þeim markaði og fylgjast þarf með straumum í þeim efnum í evrópsku samkeppnislöggjöfni.
- Verkefni á einstökum sviðum og mörkuðum eru mismörg á hverjum tíma. Þegar lítils aðhalds er þörf á einum markaði er hægt að flytja starfsmenn á milli.

### 2.5.6. Aðkeypt þjónusta og annars konar samstarf

- Lögmenn hafa sinnt málum fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum, þó sérstaklega málsmeðferð fyrir dómstólum.
- SE hefur keypt aðra utanaðkomandi þjónustu, t.d. af endurskoðunarfyritækjum. Í stjórnáskilum geta komið upp aðstæður þar sem eftirlitið þarf aðgang að utanaðkomandi þekkingu og er það vegið og metið hverju sinni. Eftirlitið leitar í ýmsum tilvikum til utanaðkomandi hagfræðinga og eftir atvikum tölvuþjónustufyritækja.
- SE er í samskiptum við aðrar stofnanir þegar vitað er að þær búa yfir þekkingu á ákveðnum mörkuðum. Þar má nefna Tryggingastofnun, Sjúkratryggingar, Fiskistofu, Seðlabanka, Samgöngustofu, Orkustofnun, Hagstofu Íslands, ríkisskattstjóra og Póst- og fjarskiptastofnun. Oft eru þetta gagnasamskipti.
- Þá er lögbundið samstarf við Fjölmíðlanefnd og sérstakt samkomulag um samstarf við Póst- og fjarskiptastofnum. Fyrst og fremst er um að ræða lagafyrirmæli um verkaskiptingu þessara aðila. Slík ákvæði er einnig að finna í raforkulögum og lögum um embætti sérstaks saksóknara.
- Starfandi er, eins og áður hefur komið fram, sérstakur vinnuhópur SE, FME, Sérstaks saksóknara og lögreglunnar sem vinnur að samræmingu verklags við framkvæmd vettvangsrannsóknar í efnahagsbrotamálum.

## 2.6. Starfsmenn, menning og vinnubrögð

Í eftirfarandi kafla er fjallað um þekkingu og reynslu starfsmanna og leitast við að kortleggja hvaða menning sé ríkjandi innan stofnunar. Þá er yfirlit yfir helstu upplýsingakerfi sem starfsmenn nýta í störfum sínum.

### 2.6.1. Þekking og reynsla starfsmanna

- Starfsfólk SE er að langmestu leyti lögfræðingar, hagfræðingar og viðskiptafræðingar.
- Nokkuð hefur verið lagt upp úr því að fá reynslumikið fólk til starfa hjá stofnuninni þar sem þessi þekking sem til þarf er fyrst og fremst byggð á reynslu af slíkum störfum yfir lengri tíma. Í þessu ljósi leggur eftirlitið áherslu á að fá til starfa fólk með starfsreynslu en einnig öflugt reynsluminna fólk sem líklegt er til þess að staldra við í lengri tíma og taka með þeim hætti þátt í lengri tíma þekkingaruppbyggingu.
- Meðalstarfsaldur er í kringum 7 ár og hefur eftirlitinu tekist að halda starfsmannaveltu í lágmarki.
- Það er álit allra viðmælenda hjá SE að ekki sé hægt að ná árangri í starfi sem þessu ef starfsmannavelta er mikil. Þrátt fyrir að ferli mála séu svipuð geta þau þróast á mjög mismunandi vegu, hvort sem það varðar umfang, eðli gagnanna eða eðli brotanna.
- Auðvelt er að færa starfsmenn til í ljósi forgangsröðunar hversu sinni. Með því er einnig stuðlað að faglegri þróun starfsmanna.

### 2.6.2. Meginþættir vinnubragða

- Í viðtölum kom fram að skipulagið hafi virkað vel fyrir eftirlitið en leitast sé þó við að hafa það í sífelldri þróun. Einnig hafa vinnubrögð þróast verulega síðustu ár og sífellt sé leitast við að auka málshraða og gæði.
- Dagleg verkefni starfsmanna stofnunarinnar felast í því að afla sér þekkingar á margbreytilegum sviðum atvinnulífsins með því að afla sér gagna, leggja stund á ítarlega rannsóknarvinnu á margvíslegum gagnamengjum, lögum, fordæmum

og dómsniðurstöðum, bæði innlendum sem erlendum, ásamt fundum með aðilum máls og öðrum sérfróðum aðilum til þess að geta greint aðstæður á þeim mörkuðum sem þeir eru að rannsaka hverju sinni. Með ítarlegri þekkingu og ítarlegum rannsóknum vinna þeir að úrlausnum lögbundinna verkefna stofnunarinnar.

- Meginregla SE í samskiptum út á við er að öll samskipti séu skrifleg, það liggi í eðli þeirra stjórnáráðmála sem stofnunin hefur til meðferðar að það sé rík krafa um rekjanleika og staðfestingu upplýsinga. SE er í margvíslegum óformlegum samskiptum við fyrirtæki og stofnanir, bæði almennt og í tengslum við stjórnáráðmál. Til þess að unnt sé að staðfesta efni funda eftir á er meginreglan sú að a.m.k. tveir starfsmenn sitji fundi af hálfu stofnunarinnar. Þetta á sérstaklega við um fundi sem eru liður í yfirstandandi eða hugsanlegum stjórnáráðmálum.
- Vinnubrögð eru sambærileg í öllum stjórnáráðmálum, en verkferli í samrunamálum og markaðsrannsóknum eru að hluta til frábrugðin vegna lagafyrirmæla og sérstakra reglna um meðferð þeirra mála.
- Gildi SE eru fagmennska, áræðni og sjálfstæði. Í viðtölum var fjallað um það með hvaða hætti gildi birtust í framkvæmd og má taka þau atriði sem fram komu saman í eftirfarandi:
  - **Fagmennska.** Lögð er mikil áhersla á að allar ákvarðanir eftirlitsins séu réttar og vel rökstuddar. Gæði mála (ákvarðana, álita, skýrslna og annarra úrlausna) og málsmeðferð þarf að standast ýtrustu kröfur. Fagmennska eftirlitsins er í raun í stöðugri prófun í ljósi þess að áfrýjunarnefnd fjallar um þau mál sem skotið er til nefndarinnar og þá næst dómstólar. Þá er horft til þess að með fagmennsku sé tekin rétt ákvörðun innan viðunandi tímamarka.
  - **Áræðni.** Með áræðni horfir eftirlitið til þess að ekki megi hika við að stíga inn í erfið mál þar sem þörf er á að grípa inn í og þannig séu engin verkefni óyfyrstíganleg fyrir eftirlitið. Frumkvæði og áræðni telja starfsmenn vera sterkt einkenni á starfsanda og

vinnubrögðum. Einnig er horft til þess að starfsmenn hafi frumkvæði til að leita eftir leiðbeiningu.

- **Sjálfstæði.** Sjálfstæði tekur fyrst og fremst til þess að eftirlitið sé í stöðu til að forgangsraða og taka ákvarðanir án nokkurra áhrifa frá öðrum stjórnvöldum eða áhrifa frá atvinnulífinu. Þannig geti aðilar treyst því að eftirlitið taki sjálfstæðar ákvarðanir án utanaðkomandi þrýstings.
- Starfsmenn eru vel flestir með eigin skrifstofur þar sem þessi vinna krefst næðis og mörg gögn þarf að rýna í hverju máli. Starfsmenn hafa þó að jafnaði opið inn til sín þannig að auðvelt er fyrir starfsmenn að nálgast hvern annan og veita aðstoð eftir þörfum.
- Horft er til þess að starfsfólk hafi sveigjanlegan vinnutíma og geti unnið heima við ef það hentar. Þó eru strangar reglur um hvaða gögn fara úr húsinu.

### 2.6.3. Helstu upplýsingakerfi

Þjónustuaðili SE er þekking hf. en helstu upplýsingakerfi SE eru þó vistuð innanhúss. Helstu kerfi eru eftirfarandi:

<i>Meðferð mála</i>	Málaskrá One system	Yfirlestrakerfi One system
<i>Innri vefur</i>	Sharepoint (gagnagrunnur markaðsgreininga)	Fundargátt One Portal fyrir stjórn
<i>Helstu ytri gagnagrunnar</i>	Aðgengi að Creditinfo, Fjölmiðlavakt o.fl.	
<i>Ytri vefur og upplýsingamiðlun</i>	Eplica	

<i>Annað</i>	SurveyMonkey	Ýmis forrit á einstaka útstöðvum vegna tölfræðigreininga o.fl.	ForensicToolKit vegna húsleita
<i>Skýjalausnir</i>			
<i>T-póstur og skrifstofuvöndlar</i>	Microsoft Exchange	Microsoft Office	Lync (í innleiðingu)

### 3. Póst- og fjarskiptastofnun – verkefnagreining

Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) er stjórnsýslustofnun sem starfar á grundvelli laga um stofnunina nr. 69/2003 (PFL). Stofnunin hefur víðtæku eftirlitshlutverki að gegna á íslenskum fjarskiptamarkaði skv. lögum um fjarskipti (FSL) nr. 81/2003 og á póstmörkum skv. lögum um póstpjónustu (PÓL) nr. 19/2002 auk þess að sinna daglegri stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til. Stofnunin tók til starfa þann 1. apríl 1997, skv. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 147/1996.

#### 3.1. Aðdragandi löggjafar og meginmarkmið fjarskipta- og pósteftirlits

Þegar starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar er greind verður því að hafa í huga að um að ræða löggjöf sem er ætlað að móta markaðinn, þ.e. skapa svigrúm fyrir innkomu nýrra aðila og skilyrði fyrir því að þeir geti veitt virka samkeppni. Löggjöf á þessu sviði horfir fram á við, þ.e. *ex ante* eftirlit, og felur í sér að markaðsaðstæður eru greindar og lagðar á tilteknar kvaðir á markaðsráðandi aðila, t.d. að veita aðgang að innviðum, gæta jafnræðis, auk gjaldskráreftirlits.

#### 3.2. Hlutverk

Hlutverk PFS felur m.a. eftirfarandi í sér, sbr. 3. gr. PFL:

- að annast framkvæmd laga um fjarskipti og laga um póstpjónustu og hafa eftirlit með fjarskiptum og póstpjónustu,
- að stuðla að samkeppni á sviði póst- og fjarskiptapjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti,
- að taka þátt í þróun markaðar fyrir fjarskipta- og póstpjónustu og upplýsingatækni,
- að gæta hagsmuna almennings í tengslum við fjarskipta- og póstpjónustu,

<sup>11</sup> Um er að ræða: tilskipun 2009/136/EB er varðar alþjónustu og réttindi notenda á rafrænum fjarskiptanetum og -þjónustu, tilskipun 2009/140/EB er varðar rammaákvæði á rafrænum fjarskiptanetum og -þjónustu, tilskipun 2014/61/ESB er varðar samlegð við uppbyggingu á

- að vera ráðgefandi fyrir stjórnvöld og ráðuneyti og hafa eftirlit með því að Ísland uppfylli á hverjum tíma alþjóðlegar skuldbindingar á sviði fjarskipta og póstmála.

#### 3.3. Laga- og regluumgjörð

PFS starfar á grundvelli sérlaga um Póst- og fjarskiptastofnun (PFL) nr. 69/2003. Stofnunin sinnir eftirliti með framkvæmd laga um fjarskipti (FSL) nr. 81/2003 og laga um póstpjónustu (PÓL) nr. 19/2002.

Einnig hefur stofnunin ákveðin hlutverk/verkefni skv. eftirfarandi lögum:

- Lög um almannavarnir, nr. 82/2008
- Lög um áhafnir íslenskra fiskiskipa, varðskipa, skemmtibáta og annarra skipa, nr. 30/2007
- Lög um fjölmiðla, nr. 38/2011
- Lög um greiðsluþjónustu, nr. 120/2011
- Lög um heimild til samninga um gagnaver í Reykjanesbæ, nr. 57/2010
- Lög um opinber innkaup, nr. 84/2007
- Lög um samræmda neyðarsvör, nr. 40/2008
- Lög um sölu ríkissjóðs á hlutafé í Landssíma Íslands hf., nr. 75/2001
- Lög um þriðju kynslóð farsíma, nr. 8/2005

Áhrif af evrópsku regluverki einkenna starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar, enda er starfsemin hluti af sambærilegri starfsemi á innri markaði EES.

Hins vegar bíða upptöku í EES-samninginn ESB-reglur allt frá árinu 2009 sem hafa m.a. valdið töfum og hindrunum í uppbyggingu á fjarskiptakerfum hér á landi.<sup>11</sup>

fjarskiptanetum, framkvæmdarákvörðun 2014/702/ESB er varðar samræmda nýtingu tíðnirófsins fyrir breiðsviðsbúnað og reglugerð (EB) nr. 1211/2009 er varðar stofnun ESB um samræmt fjarskiptaftirlit í Evrópu. Einnig má telja framkvæmdarákvörðun 2015/750/ESB.

### 3.4. Skipulag og starfsmenn

Starfsmenn stofnunarinnar eru 24 talsins. Forstjóri stofnunarinnar er skipaður af ráðherra til fimm ára í senn. Forstjóri ræður aðra starfsmenn stofnunarinnar og ber ábyrgð á starfsemi og ákvörðunum PFS. Framkvæmdastjórn PFS er forstjóra ráðgefandi um ýmis mál. Staðgengill forstjóra kemur úr röðum forstöðumanna.

Forstöðumenn eru fjórir talsins. Þeir eru faglegir leiðtogar stofnunarinnar á sínum sviðum, bera ábyrgð á faglegri samræmingu og stjórnun sinna starfseininga, þ.e. þriggja fagdeilda og stoðdeilda. Skipulagið skiptist í þrjár fagdeildir, lögfræðideild, greiningardeild og tæknideild, og eina stoðdeild, rekstrardeild.

Rekstrardeild sér um rekstrarmál, upplýsingakerfi, verkbókhald, mannauðsmál, gæðamál og kynningarmál og styður allt innra starf stofnunarinnar.

Lögfræðideild ber ábyrgð á vinnslu stjórnsýsluerinda, lausn deilumála, álagningu og eftirfylgni kvaða sem ekki eru fjárhagslegar, alþjónustu og neytendamálum. Jafnframt sér deildin um formleg alþjóðleg samskipti.

Greiningardeild ber ábyrgð á markaðsgreiningu og álagningu og eftirfylgni fjárhagslegra kvaða í framhaldi af því. Deildin tekur þátt í þróun og gerð samninga um samtengingu neta og viðmiðunartilboða og hefur eftirlit með ákvæðum þeirra samninga. Deildin sinnir almennri hagfræðilegri greiningu á stöðu og þróun fjarskipta- og póstmála. *Einnig safnar deildin upplýsingum um gjaldskrár, verðlagningu og tölfraði og er ábyrg fyrir úrvinnslu hennar og birtingu.*

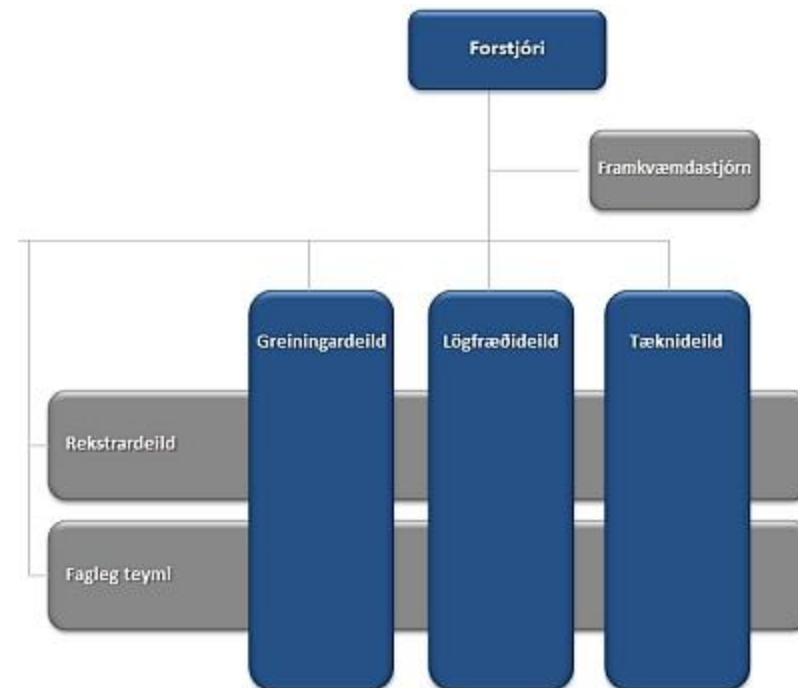
Tæknideild sér um skipulag og stjórnun tíðnimála og sinnir eftirliti með notkun ljósvakans. Hún vinnur fyrirbyggjandi starf til að koma í veg fyrir truflanir á ljósvakanum og bregst við truflunum þegar þær koma upp. *Tæknideild sinnir net- og upplýsingaöryggi, sér um skoðun radióbúnaðar um borð í skipum og hefur á hendi markaðseftirlit með fjarskiptatækjum. Hún er öðrum deildum til ráðgjafar varðandi tæknileg álitamál sem geta haft áhrif á eftirlitshlutverk stofnunarinnar.*

Fagleg teymi innan PFS eru netöryggissveit PFS, CERT-ÍS (heyrir undir tæknideild), og vinnuhópur um markaðsgreiningar.

Stjórnskipulag stofnunarinnar má sjá á mynd 4. Um er að ræða fagskipulag þar sem leitast er við að ná fram ýmsum kostum verkefnisstjórnunar og teymisvinnu, það er gert til að ná fram ákveðnum sveigjanleika fyrir starfsemi.

Forstöðumenn eru fagstjórar, bera ábyrgð á faglegri stjórn og starfsemi sinna deilda. Forstöðumenn útdeila verkefnum og bera ábyrgð á starfsmannastjórnun á sínum fagsviðum.

Um ⅓ hlutar starfsmanna PFS starfa sem sérfræðingar, einkum á sviði lögfræði, tækni og viðskipta. Samstarf milli deilda er lyklatríði í starfsemi PFS og er skipulag viðfangsefna og verkefna haft eins sveigjanlegt og kostur er í því augnamiði að raungera framtíðarsýn og stefnumörkun stofnunarinnar.



Mynd 4. Skipulag Póst- og fjarskiptastofnunar.

Allir starfsmenn PFS bera skilgreinda ábyrgð á einu eða fleiri tilteknum föstum og endurteknum viðfangsefnum. Umsýsla fastra viðfangsefna og stjórnsýsluverkefna telur um 70% af starfsemi stofnunarinnar, en viðfangsefni geta flust á milli starfsfólks. Sérfræðingar innan PFS bera sem verkefnastjórar ábyrgð á skipulagi og framgangi einstakra verkefna stofnunarinnar. Verkefnin hafa skilgreint upphaf og endi og eru oft unnin í samstarfi þvert á deildir.

Fagleg teymi hafa verið mótuð innan PFS. Þau sinna verkefnum á afmörkuðum sviðum og starfa þvert á deildir stofnunarinnar. Þau eru netöryggissveit PFS, CERT-ÍS og vinnuhópur um markaðsgreiningar.

Í skipuritinu eru fagdeildir á lóðréttum ás, en rekstrardeild og fagleg teymi á láréttum ás. Fagdeildir hafa skilgreind verksvið á sviði fjarskipta- og póstmála en á hverju verksviði eru skilgreind verkefni. Sem dæmi eru á verksviði eftirlits með ljósvakanum og ljósvakabúnaði bæði eftirlit með truflunum inn á almenn fjarskipti og öryggisfjarskipti og árlegt eftirlit með fjarskiptabúnaði um borð í skipum yfir 24 metrum. Sum verksvið krefjast samvinnu fleiri en einnar deildar.

Yfir skipuritinu er forstjóri sem hefur framkvæmdastjórn sér til ráðgjafar. Framkvæmdastjórnina skipa forstöðumenn deilda PFS. Með yfirstjórn PFS fer ráðherra skv. 2. mgr. 1. gr. PFL. Skipulag og stjórnun Póst- og fjarskiptastofnunar var skjöluð í mars og apríl 2013.

Þá liggja fyrir ársáætlanir og langtímaáætlun PFS sem byggjast á árangursstjórnunarsamningi stofnunarinnar við innanríkisráðuneyti frá október 2013. Í ársáætlun eru árangursmarkmið skilgreind fyrir starfseminna auk reglubundinna viðfangsefna fyrir hvert markmið, einstök verkefni talin og verkefni tekin saman. Drög að langtímaáætlun liggja fyrir, en áætlunin tekur til áranna 2015–2018. Þar eru dregin upp árangursmarkmið, langtímaverkefni skilgreind, viðbótarkostnaður áætlaður og gerð grein fyrir mælikvörðum PFS í stjórnsýslu og þjónustu.

### 3.5. Verkefnagreining

Í næstu köflum er fjallað um helstu verkefni stofnunarinnar á grundvelli verkefnagreiningar ráðgjafa. Dregin eru upp níu kjarnaverkefni. Þau eru:

1. Markaðsgreiningar í fjarskiptum
2. Kostnaðargreiningar og gjaldskráreftirlit í fjarskiptum
3. Tíðni og númer, skráningar og leyfi
4. Eftirlit með starfsemi og starfsháttum markaðsaðila
5. Eftirlit með ljósvakanum og markaðseftirlit með búnaði (skv. R&TTE)
6. Lausn deilumála og leiðbeinandi hlutverk stofnunarinnar
7. Alþjónusta í fjarskipta- og póstmálum
8. Öryggi ómissandi upplýsingainnviða
9. Uppbygging fjarskiptainnviða
10. Upplýsingar og þjónusta við neytendur
11. Alþjóðlegt samstarf

#### 3.5.1. Markaðsgreiningar í fjarskiptum

- Markaðsgreiningar eru unnar í samræmi við tilmæli ESA um skilgreinda markaði. Ferli markaðsgreininga er lögbundið og felur m.a. í sér samráð við ESA, sem hefur neitunarvald (veto) á markaðsgreiningarnar. Samráð er einnig haft við SE. Verkferli og aðferðafræði markaðsgreininga er þróuð af samtökum evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofna, BEREC. Samkvæmt ákvörðun ESA eru markaðirnir sjö: aðgangur að fasta talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki, upphaf símtala í fastaneti, lúkning símtala í einstökum fastanetum, aðgangur að föstum aðgangsnnetum (þ.m.t. skiptur og óskiptur aðgangur), breiðbandsaðgangur, lúkningarhluti leigulína og lúkning símtala í einstökum farsímanetum.



- Markaðsgreiningar PFS horfa til framtíðar og snúa að fyrirbyggjandi aðgerðum. Markaðsgreiningar eru unnar í nánú samstarfi deilda PFS og felast fyrst og fremst í því að fylgjast með og greina hvort samkeppni sé virk á smásölumarkaði og heildsölumarkaði á fjarskiptabjónustu. Í því felst skilgreining á þjónustumörkuðum eða þjónustuviðmiðum, afmörkun landfræðilegs markaðs og mat á umtalsverðum markaðsstyrk.<sup>12</sup> Skilgreindir hafa verið nokkrir matsþættir sem hafa áhrif á mat á umtalsverðum markaðsstyrk.<sup>13</sup>
- PFS byggir markaðsgreiningar sínar á ýmiss konar gagnaöflun. Í fyrsta lagi hefur PFS heimildir til að krefja fjarskiptafyrirtæki um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja til að greina markaðinn, sbr. 5. gr. PFL, í öðru lagi getur PFS sent fyrirtækjum á hverjum markaði spurningalista og beiðni um sérstakar tölfraeðiupplýsingar.
- Einnig koma til almennar upplýsingar, þ.e. gögn sem byggja á reglubundinni söfnun PFS á almennum tölfraeðiupplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjum, í öðru lagi með neytendakönnun um vitund og hegðun neytenda á fjarskiptamarkaði sem stofnuninni er heimilt að framkvæma og í þriðja lagi með verðsamanburði á smásölumarkaði milli EES-landa.
- Að úrvinnslu gagna geta komið allar deildir PFS í nánú samvinnu vinnuhóps um markaðsgreiningar. Þegar úrvinnsla er lokið og frumniðurstaða markaðsgreiningar liggur fyrir tekur við tvíþætt samráðsferli. Í fyrsta lagi eru frumdrög greiningar birt og hagsmunaaðilum gefinn kostur á að gera athugasemdir við drögin. Á sama tíma er aflað umsagnar frá Samkeppniseftirlitinu (SE), sbr. V. kafla FSL.
- Eftir að athugasemdir berast úr fyrri hluta samráðs eru frumdrög greiningar endurskoðuð. Í seinni hluta samráðs eru greiningardrög send Eftirlitsstofnun

EFTA (ESA), skv. 7. gr. PFL, og öðrum fjarskiptaeftirlitsstofnunum á Evrópska efnahagssvæðinu til umsagnar. Geri ESA engar verulegar athugasemdir við greiningu og niðurstöður PFS eru ákvarðanir sem byggja á greiningunni birtar hlutaðeigandi fyrirtækjum.

- Álagning kvaða getur snúið að fyrirtækjum á heildsölumarkaði eða smásölumarkaði til að tryggja virka samkeppni og þannig hagsmuni neytenda til framtíðar. Kvaðir skulu taka mið af eðli máls, s.s. ef um aðgangshindrun er að ræða, og vera sniðnar að því að leysa það. Kvaðir geta þannig m.a. falið í sér kröfur um aðgang að neti og þjónustu, gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað og eftirlit með gjaldskrá.

### 3.5.2. Kostnaðargreiningar og gjaldskráeftirlit í fjarskiptum

- PFS sinnir eftirfylgni með kvöðum, sem dæmi gjaldskráeftirliti og framkvæmd bókhaldslegs aðskilnaðar. Þegar um er að ræða kvöð um eftirlit með gjaldskrá fjarskiptafyrirtækis sem úrskurðað hefur verið af PFS með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði skulu gjaldskrár að jafnaði vera kostnaðarmiðaðar. Yfirferð kostnaðargreininga á rekstri fjarskiptafyrirtækja er þannig veigamikið verkfæri í framkvæmd FSL. Innan PFS er talsverð reynsla af kostnaðargreiningum en á hverju ári ákvarðar PFS m.a. kröfu um arðsemi (WACC, e. *Weighted Average Cost of Capital*) fjarskiptafyrirtækja á smásölumarkaði og heildsölumarkaði út frá tilteknum forsendum.
- PFS byggir yfirferð sínar á kostnaðargreiningum á ýmiss konar gagnaöflun frá viðkomandi fjarskiptafyrirtæki. Einnig er PFS heimilt að ákvarða verð á grundvelli verðsamanburðar, sbr. lúkningarverð símatala í farsímanetum. Þegar úrvinnsla er lokið og frumniðurstaða kostnaðargreiningar eða verðsamanburðar liggur fyrir tekur við tvíþætt samráðsferli. Í fyrsta lagi eru drög greiningar birt og hagsmunaaðilum gefinn kostur á að gera athugasemdir

<sup>12</sup> Farið er eftir stöðu fyrirtækis og með hvort um sé að ræða „umtalsverðan markaðsstyrk“. Hugtakið merkir nánast hið sama og „markaðsráðandi staða“ í samkeppnisrétti, þ.e. að fyrirtæki sé í þeirri stöðu að geta hindrað virka samkeppni á markaði og að samkeppninni sé hættu búin þegar

fyrirtækið getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til samkeppnisaðila, viðskiptavina og annarra neytenda.

<sup>13</sup> Sjá nánar í kynningarriti PFS um markaðsgreiningu frá ágúst 2009.

við drögin. Eftir að athugasemdir berast úr fyrri hluta samráðs eru frumdrög kostnaðargreiningar endurskoðuð. Í seinni hluta samráðs eru greiningardrög send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), skv. 7. gr. PFL, og öðrum fjarskiptaeftirlitsstofnunum á Evrópska efnahagssvæðinu til umsagnar. Geri ESA engar verulegar athugasemdir við greiningu og niðurstöður PFS eru ákvarðanir sem byggja á greiningunni birtar hlutaðeigandi fyrirtækjum.

### 3.5.3. Tíðni og númer, skráningar og leyfi

- Tíðnirófið telst takmörkuð auðlind en skipulag þess liggur til grundvallar úthlutunar tíðna. PFS vinnur í samstarfi innan Evrópu með fjarskiptaftirlitsaðilum (CEPT) og á alþjóðavísu innan Alþjóðafjarskipta-sambandsins (ITU). Milli landa er unnið að samræmingu tíðnirófsins eftir því sem notkun á því breytist, t.d. þeim hluta sem mest er notaður (30–6000 MHz), og nýjar tíðnir eru teknar í notkun.
- Við auðlindastjórnun úthlutar PFS tíðnum eftir því sem við á en ólíkar úthlutunaraðferðir eru notaðar eftir eðli máls: einföld úthlutun skv. umsókn, úthlutun að undangengnu opnu samráði, úthlutun með samkeppnisaðferð, þ.e. með útboði eða uppboði.
- Þegar samkeppnisaðferðinni er beitt við úthlutun kemur til náins samstarfs milli deilda PFS, einkum tæknideildar og lögfræðideildar.
- Aðgangur að tíðnum fyrir fjarskiptastarfsemi er fjarskiptafélögum afar mikilvægur því að án tíðniheimilda er þeim ekki heimilt að veita t.d. farnetsþjónustu. Í ljósi þess að tíðnirófið, sérstaklega á lægri tíðnum, t.d. fyrir farnet, er takmörkuð auðlind er mikilvægt að PFS viðhafi opið og gegnsætt ferli við úthlutun þessara náttúruauðlinda.
- PFS úthlutar númeraröðum og kóðum til fjarskiptafélaga og til skipaflotans. Einnig er um að ræða úthlutun annarra kóða fyrir fjarskiptakerfi, gervihnattakerfi o.s.frv. Notkun númera er mikilvægt stjórnþæki við þróun fjarskiptaþjónustu.
- Eftirlit með ljósvakanum felst bæði í fyrirbyggjandi vinnu og viðbrögðum við aðstæðum sem koma upp. Fyrirbyggjandi vinna hefur orðið æ mikilvægari í störfum PFS enda er þar spáð fyrir um dreifingu á tíðni sem úthluta skal, auk mögulegrar blöndunar við aðra tíðni sem gæti leitt til myndunar á þriðju tíðninni sem truflar. Mikilvægið tengist notkun nýrrar tækni, s.s. þráðlausum gagnaflutningum.
- PFS leggur eftir atvikum talsverða vinnu í miðun truflana og mælingu á stöðu fjarskipta um allt land. Jafnframt er unnið að því að tryggja að t.d. fjarskiptafélög starfi innan þeirra tíðnimarka sem úthlutað hefur verið. Mælt er hvernig tíðni er mótuð, sendistyrkur, gæði tengingar, uppitími, hraði og gæði merkja. Fyrirséð er að kröfur um mælingar á nethlutleysi bætist við, en lagastoð skortir vegna tafa við upptöku og innleiðingu viðkomandi ESB-reglna.
- PFS sinnir eftirliti með ljósvakabúnaði og fjarskiptatækjum, m.a. að fjarskiptabúnaður sé vottaður skv. reglum ESB og beri CE-merki í samræmi við R&TTE-tilskipunina (markaðseftirlit). Eftirlitið er að mestu leyti framkvæmt skv. ábendingum ytri aðila.
- Sérstök áhersla er á eftirlit með fjarskiptabúnaði skipa, þ.e. árlegt eftirlit með fjarskiptabúnaði um borð í skipum yfir 24 metrum. Þar er um að ræða eftirlit með öryggisbúnaði sjómanna.
- Nokkurt flækjustig er í eftirlitinu sem vex með nýrri tækni. Dæmi eru um endurvarpa um borð í fiskiskipum sem auðvelda aðgengi sjómanna að fjarskiptum á hafi úti en geta valdið truflun á fjarskiptakerfum í landi ef gleymist að slökkva á þeim þegar dregur nær landi. Einnig eru dæmi um truflanir á fjarskiptum vegna þráðlausra netbajna sem ekki voru CE-merktar.
- PFS hefur jafnframt eftirlit með starfsemi þeirra skoðunarstofa víða um land sem fara með eftirlit með fjarskiptabúnaði skipa og báta undir 24 metrum.
- Skráningar fyrir rekstur fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu eða aðstöðu sem tengist fjarskiptanetum og fjarskiptaþjónustu eru á höndum PFS, skv. 4. gr. FSL.

Fjarskiptafyrirtæki hafa skv. sömu lagagrein almenna heimild til reksturs fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu.

- Skráningar og leyfi fyrir starfrækslu pósthjónustu eru á höndum PFS, skv. 12. gr. PÓL. Veitt eru tvenns konar leyfi, almenn leyfi og rekstrarleyfi. Markaðsaðilar sem hyggjast sinna pósthjónustu þurfa að tilkynna um þau áform til PFS sem veitir almennt leyfi. Þeir póstrekendur sem hyggjast veita alþjónustu skv. 6. gr. PÓL þurfa að sækja um rekstrarleyfi skv. 14. gr. sömu laga til PFS sem getur lagt á kvaðir um alþjónustu alls staðar á landinu eða um afmarkaða þætti á tilteknum svæðum.

#### 3.5.4. Eftirlit með starfsemi og starfsháttum markaðsaðila

- Póst- og fjarskiptastofnun hefur almennt eftirlit með starfsemi fjarskiptafyrirtækja og póstrekenda skv. 4. gr. PFL. Þar undir fellur eftirlit með fjárhagsstöðu, að starfsemin 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.
- Þannig getur stofnunin, til að framfylgja eftirlitshlutverki sínu, m.a. hafið skoðun á ákveðnum atriðum í starfsemi fjarskiptafyrirtækja að eigin frumkvæði. Slíkri skoðun getur lokið með birtingu formlegrar ákvörðunar í kjölfar úttektar.
- Dæmi um slík mál eru úttektir á verklagsreglum um meðferð fjarskiptafyrirtækja á persónuupplýsingum og eyðingu gagna um fjarskipti, úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi póstrekenda og úttekt á samskiptum heildsölu og smásölu fjarskiptafyrirtækis vegna meðferðar á trúnaðarupplýsingum.

#### 3.5.5. Lausn deilumála og leiðbeinandi hlutverk stofnunarinnar

- PFS tekur við kvörtunum frá neytendum eða öðrum sem hagsmuna hafa að gæta um ætluð brot fjarskiptafyrirtækja eða póstrekenda á skyldum sínum skv. lögum eða rekstrarleyfi.

- Stofnunin getur, skv. 10. gr. PFL, látið til sín taka í slíkum tilvikum og leitar áhlits viðkomandi fjarskiptafyrirtækis eða póstrekanda á kvörtuninni og freistar þess jafnframt að jafna ágreining aðila á skjótan hátt. Náist ekki samkomulag sker PFS úr ágreiningi með ákvörðun.
- Á sama hátt hefur PFS hlutverk við lausn deilumála milli fjarskiptafyrirtækja eða póstrekenda, skv. 9. gr. PFL, ef þær snúa að skyldum viðkomandi fyrirtækja skv. FSL eða PÓL. Eftir að hafa fengið máli vísað til sín frá fyrirtæki sem rekur almennt fjarskiptanet eða veitir almenna fjarskiptaþjónustu eða frá póstrekanda byrjar PFS á að leita sáttu. Náist ekki samkomulag sker PFS úr ágreiningi með ákvörðun. Mál af þessu tagi geta verið mjög umfangsmikil, tæknilega flókin og varðað mikla hagsmuni.
- Í ákveðnum tilfellum getur PFS, skv. sömu lagagrein, að eigin frumkvæði gripið inn í deilur milli markaðsaðila í því augnamiði að ná markmiðum FSL, PÓL eða PFL. Ákvörðun PFS skal birta opinberlega með fyrirvara um kröfu um viðskiptaleynd.
- Í tilvikum þar sem deiluaðilar eru hvor frá sínu EES-landinu skulu fjarskiptaeftirlitsstofnanir landanna tveggja eiga samstarf um lausn deilunnar.
- Almennt gildir um ákvarðanir PFS að þær sæta kæru til sérstakrar nefndar, úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Aðilar sem skjóta ákvörðunum til úrskurðarnefndarinnar greiða fyrir það sérstakt málsmeðferðargjald og skv. 13. gr. PFL skal nefndin skila úrskurði innan tólf vikna frá málskoti. Ef aðili máls unir ekki úrskurði nefndarinnar, þ.m.t. PFS í undantekningartilfellum með samþykki ráðherra, getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla.
- Stofnunin leiðbeinir markaðsaðilum og almennum neytendum varðandi ýmis mál er snúa að fjarskipta- og póstmálum.
- Málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd er sinnt af lögfræðingum PFS. Vinnulag innan PFS í málum sem eru fyrir nefndinni felast fyrst og fremst í því að vinna greinargerðir til úrskurðarnefndarinnar. Utanaðkomandi lögmennt flytja mál fyrir hönd PFS í dómskerfinu en sérfræðingar PFS aðstoða og veita upplýsingar.

Um 20% af ákvörðunum PFS eru kærð til úrskurðarnefndar, en af þeim hafa um 80% verið staðfest í kærufjerli fyrir úrskurðarnefnd og dómstólum. Ef litið er til allra ákvarðana stofnunarinnar frá 2007 hafa 96,4% ákvarðana stofnunarinnar því staðist.

### 3.5.6. Alþjónusta í fjarskiptum og pósti

- Með alþjónustu í fjarskiptum, skv. VI. kafla FSL, er leitast við að jafna aðgang landsmanna að tiltekinni lágmarksfjarskiptalþjónustu og -gæðum óháð búsetu. Mjög aukin áhersla er að verða á alþjónustu í fjarskiptum, sbr. skýrslu starfshóps innanríkisráðherra undir yfirskriftinni: „Ísland ljóstengt“ – landsátak í uppbyggingu fjarskiptainnviða“ frá mars 2015. Þar er fjallað um umbætur á þjónustu um allt land, ekki síst í dreifðari byggðum landsins. PFS hefur viðamikil hlutverk í þeim efnum.
- Með alþjónustu í pósti er átt við þá þjónustu sem allir landsmenn eiga rétt á að hafa aðgang að á viðráðanlegu verði, bæði í póstsendingum innan lands og til annarra landa. Í því sambandi hefur PFS eftirlit með einkarétti á póstsendingum undir 50 g og eftirlit með alþjónustu á bilinu 0–20 kg.
- PFS hefur eftirlit með að bókhald rekstrarleyfishafa samræmist ákvæðum reglna um bókhaldslegan aðskilnað, þ.e. sérstakt og aðgreint rekstrarbókhald fyrir hvern hluta starfsemi fjarskiptafélags eða póstrekkanda eins og um sérstakt fyrirtæki væri að ræða, t.d. aðgreiningu á milli heilðsölu- og smásölustarfsemi.
- Eftirlit PFS með gjaldskrá póstrekkanda felur í sér eftirlit með gjaldskrá einkaréttar og að gjaldskrá innan alþjónustu sé viðráðanleg.

### 3.5.7. Öryggi ómissandi upplýsingainnviða

- PFS gegnir lögbundnu hlutverki við net- og upplýsingaöryggi fjarskipta, skv. 47. gr. a FSL. Þar er um að ræða starfsemi til verndar ómissandi upplýsingainnviðum, þ.e. upplýsingakerfi samfélagslegra innviða sem eiga að tryggja þjóðaröryggi, almannahéill og gangverkið í þróuðu og tæknivæddu þjóðfélagi. Unnið er í samstarfi við ríkislögreglustjóra sem skilgreinir ómissandi upplýsingainnviði.

- PFS er í samstarfi við Net- og upplýsingaöryggisstofnun Evrópusambandsins (ENISA) og hefur m.a. tekið þátt í samevrópskum æfingum um viðbrögð við netárásam.
- Annað af tveimur faglegum teymum PFS sem starfar þvert á deildir stofnunarinnar er netöryggisveit PFS, CERT-ÍS. Markmið CERT-ÍS er að fyrirbyggja, draga úr og bregðast við hættu vegna netárása eða hliðstæðra öryggisatvika í þeim tölvukerfum sem falla undir starfssvið hennar. Starfsemi felst í að greina atvik af þessu tagi, takmarka útbreiðslu þeirra og tjón af þeirra völdum. Við útbreidd og alvarleg öryggisatvik skal sveitin samhæfa viðbrögð og aðgerðir fjarskiptageirans.
- Netöryggisveitin hefur tekið þátt í norrænu samstarfi um upplýsingaskipti í samræmi við tillögu í Stoltenberg-skýrslunni frá 2009 um aukna samvinnu Norðurlandanna á sviði utanríkis- og öryggismála. Til stendur að þessi starfsemi færir til ríkislögreglustjóra og taki til allra ómissandi innviða landsins.
- Raunlægt netöryggi er eitt verkefna PFS, en það snýst um að tryggja uppítíma fjarskiptakerfa, öryggi og gæði þeirra og þjónustu. PFS sinnir eftirliti með raunlægu öryggi og gerir úttektir á fjarskiptafélögum. Þessi starfsemi grundvallast á ákvæðum breytingalaga nr. 39/2007 við PFL um vernd upplýsinga í fjarskiptanetum, virkni fjarskiptaneta og reglur um vernd, virkni og gæði IP-fjarskiptalþjónustu og undirliggjandi IP-neta.
- PFS hefur hlutverk við að tryggja öryggi fjarskipta við náttúruvá. PFS er þannig samræmingaraðili fyrir fjarskiptageirann þegar um aðgerðir við náttúruvá er að ræða. Stofnunin hefur heildaryfirsýn yfir fjarskiptakerfin og fjarskiptainnviði en einnig vegakerfið, íbúaskrá, staði fyrir náttúruvá, raforkukerfin o.s. frv.
- PFS hefur yfir að ráða upplýsingum um þráðlausa fjarskiptainnviði. Lagskiptar upplýsingar eða þekjur hafa verið unnar út frá þessum upplýsingum. Unnið er að gerð gagnagrunns um fjarskiptainnviði (þráðlaus og fastlínu) og mikilvæg tengd atriði – innviðagagnagrunn – í nánú samstarfi við ytri aðila. Grunnurinn verður tengdur ArcGIS-upplýsingakerfi, landupplýsingakerfi stofnunarinnar, auk þess sem sett hafa verið inn gögn PFS sem byggjast á sérhæfðum kerfum og

útreikningum á dreifingu og drægi merkja í tíðnirófinu, dreifispám og úttektum tengdum starfseminni. Upplýsingarnar og afurðir úr landupplýsingakerfi PFS eru nýttar út fyrir starfssvið stofnunarinnar, s.s. af almannavarnadeild ríkislögreglustjóra.

- Viðbragðs- og neyðaráætlanir þurfa að vera til staðar í fjarskiptakerfinu og gera reglur PFS um net- og upplýsingaöryggi þá kröfu til fjarskiptafyrirtækja að þau geri slíkar áætlanir sem taka m.a. tillit til mögulegra náttúruhamfara, fjármálakreppu og heimsfaraldurs. Einnig samræmir stofnunin vinnu fjarskiptageirans þegar þörf krefur þegar vá steðjar að, sbr. viðbrögð vegna yfirvofandi hættu vegna umbrota í Bárðarbungu á síðustu misserum.

### 3.5.8. Uppbygging fjarskiptainnviða

- Uppbygging fjarskiptainnviða er viðamikil verkefni. PFS veitir í því sambandi ráðgjöf um samnýtingarverkefni á grundvelli 36. gr. FSL. Í strjálbýli og þar sem vegalengdir eru miklar er veitufyrirtækjum sem vinna að jarðvegs-framkvæmdum við lagningu á heitu vatni, köldu vatni eða rafstrengjum heimilt að samnýta framkvæmdir með fjarskiptafyrirtækjum við lagningu lína eða fjarskiptavirkja.
- PFS veitir sveitarfélögum leiðbeiningar um hagkvæmustu leiðir fyrir þau til uppbyggingar fjarskiptainnviða. Stofnunin býður aðstoð við greiningu á fjarskiptainnviðum hjá viðkomandi sveitarfélagi og leiðbeinir um ríkisaðstoðarreglur EES-samningsins.
- Í fjarskiptaáætlun er sett fram stefnumótun um hvernig PFS nálgast verkefni er lúta að uppbyggingu innviða. Fyrir utan framangreind atriði eru nefnd verkefni eins og að stuðla að samkeppni almennra markaðsaðila, álagning alþjónustukvaða og ríkisstyrkir. Ríkisstyrkja er þörf, t.d. við það sem upp á vantar við að ljósleiðara- eða ljósnetsvæða 99,9% heimila í landinu, sbr. skýrslu um landsátak í uppbyggingu fjarskiptainnviða frá mars 2015.
- Eins og áður er nefnt er unnið að uppbyggingu innviðagagnagrunns PFS. Nú þegar hefur stofnunin mikið magn upplýsinga um þráðlausa fjarskiptainnviði og

unnið er að því að kalla eftir upplýsingum um fastlínuinnviði landsins. Innviðagrunnur PFS og afurðir sem unnar eru úr honum, m.a. með landupplýsingakerfi stofnunarinnar, eru mikilvægur þáttur í þeim verkefnum er varða uppbyggingu fjarskiptainnviða.

### 3.5.9. Upplýsingar og þjónusta við neytendur

- PFS vinnur að því að gæta hagsmuna almennings og við aðgerðir til að bæta hag neytenda, sbr. 4. tl. 3. gr. PFL, s.s. að stuðla að vernd neytenda í viðskiptum þeirra við fjarskiptafyrirtæki og póstrekendur, að vinna að ráðstöfunum til að vernda persónuupplýsingar og friðhelgi einkalífs, að stuðla að birtingu skýrra upplýsinga fyrir notendur og krefjast gagnsæis gjaldskráa og skilmála fyrir notkun almennrar fjarskipta- og pósthjónustu, að tryggja hag notenda, þ.m.t. einstakra þjóðfélagshópa, svo sem öryrkja, sem best að því er varðar val, verð og gæði.
- PFS hefur eftirlit með vernd persónuupplýsinga í fjarskiptum og friðhelgi einkalífs. Stofnunin gerir m.a. vettvangsrannsóknir til að sannreyna stöðu verndar persónuupplýsinga. Fjöldi mála á ári tengist vernd friðhelgi einkalífs.
- PFS rekur upplýsingavefinn netöryggi.is – um örugga netnotkun fyrir almenning. Þar er að finna tæknilegar upplýsingar og leiðbeiningar fyrir einstaklinga og fyrirtæki um hvernig best er að tryggja öryggi notenda, gagna og búnaðar.
- Stofnunin á í samstarfi við SAFT-verkefni Heimilis og skóla – landssamtaka foreldra. SAFT-verkefnið er vakningar- og fræðsluverkefni sem snýst um að efla jákvæða og örugga netnotkun barna og unglinga.
- PFS sinnir erindum og kvörtunum neytenda vegna viðskipta þeirra við fjarskiptafyrirtæki.
- PFS rekur reiknivélina reiknivél.is um fjarskiptakostnað á vefnum til aðstoðar neytendum við að meta hvaða þjónustuleiðir henta þeim miðað við ákveðna notkun fyrir síma og netþjónustu. Markmiðið er aukið gegnsæi og að skilja á milli mismunandi þjónustupátta.

- Á neytendahluta vefs PFS eru m.a. upplýsingar um heimasíma, farsíma, síma- og netnotkun í útlöndum, nettengingar og netþjónustu, pósthjónustu, net- og upplýsingaröryggi, reiknivél PFS, um CE-merkingar og um kaup á tækjum, um óumbeðin fjarskipti og hvaða reglur gildi, fatlaða notendur, um kvartanir frá neytendum, og algengar spurningar og svör.

### 3.5.10. Alþjóðlegt samstarf

- PFS tekur þátt í margvíslegu erlendu samstarfi sem leiðir af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á sviði fjarskipta- og póstmála, sbr. d-lið 3. tl. og 5.–6. tl. 3. gr. og 7.–8 gr. PFL. Þátttaka í alþjóðlegu starfi er unnin á þverfaglegan hátt.
- Mest ber á samstarfi og lögbundnu samráði PFS í gegnum EES-samninginn, við stofnanir og öflugt samstarf við systurstofnanir PFS á Norðurlöndum, ekki síst varðandi söfnun og vinnslu tölfraeðigagna og netöryggismál. PFS tekur einnig virkan þátt í starfi helstu alþjóðastofnana á sviði fjarskipta- og póstmála.
- Þátttökunni sjálfri er skipt niður á deildir stofnunarinnar og reglulega er fjallað um efni og faglegan árangur alþjóðastarfs á þverfaglegan hátt innan stofnunarinnar. Sem dæmi má nefna þátttöku í samtökum fjarskiptaeftirlitsstofnana í Evrópu, BEREC. Fulltrúi PFS sækir árlega fjóra fundi samtakanna, en eftir það er sérfræðingum af ólíkum fagsviðum stofnunarinnar gerð grein fyrir efni og áherslum fundanna. Gerð er grein fyrir erlendri umfjöllun og niðurstöðum, hvaða nýmæli er þar að finna, hvað þurfi að framkvæma o.s.frv. Skjöl og drög að samþykktum BEREC eru skipulega rýnd, sem dæmi um reikimál.

### 3.6. Starfshlutverk og verkaskipting

Í næstu köflum er fjallað um helstu starfshlutverk innan PFS. Eins og kom fram í fyrri kafla er fagskipulag hjá stofnuninni. Þannig skiptast þau verkefni sem fjallað var um í kafla 3.4. á milli fagdeilda en kostum verkefnastjórnunar og teymisvinnu er beitt til að ná fram ákveðnum sveigjanleika fyrir starfsemina.

#### 3.6.1. Forstjóri

- Forstjóri er skipaður af ráðherra. Forstjóri ber ábyrgð gagnvart ráðherra, kemur fram fyrir hönd stofnunarinnar, annast daglega stjórn á starfsemi og rekstri hennar og tekur ákvarðanir fyrir hönd hennar.
- Forstjóri hefur beina aðkomu að stjórnarsýslumálum, þar er hlutverk hans að leiðbeina forstöðumönnum og sérfræðingum í sinni vinnu, ásamt því að skipuleggja og forgangsraða verkefnum og málum sem stofnunin er að sinna.
- Önnur verkefni forstjóra eru stefnumótun eftirlits, mannauðsmál og ýmiss konar samskipti út á við.
- Ábyrgðarmenn mála (hvort sem það eru sérfræðingar eða forstöðumenn) bera ábyrgð á störfum sínum gagnvart forstjóra.

#### 3.6.2. Staðgengill forstjóra

- Hlutverk staðgengils forstjóra er að annast daglega stjórn á starfsemi og rekstri PFS í fjarveru forstjóra.

#### 3.6.3. Framkvæmdastjórn

- Framkvæmdastjórn er skipuð forstjóra og forstöðumönnum lögfræðideildar, greiningardeildar, tæknideildar og rekstrardeildar PFS.
- Framkvæmdastjórn gegnir ráðgefandi hlutverki við forstjóra PFS og er vettvangur samráðs, eftirlits og ákvarðanatöku um fagleg mál, gæðamál, áætlanir og innri mál í samræmi við stefnu, markmið og áætlanir stofnunarinnar.

#### 3.6.4. Forstöðumenn

- Forstöðumenn bera ábyrgð á áætlanagerð og eftirfylgni, daglegri starfsmannastjórn, forgangsroðun, tímastjórnun og úthlutun verkefna innan sinna fagdeilda. Þeir stuðla að framþróun og breytingum í takti við markaðskröfur.

- Forstöðumenn bera ábyrgð á samræmingu starfa innan sinna faglegu verkswiða, með hvatningu og stuðningi við starfsmenn/verkefnastjóra í margvíslegum verkefnum, samræmingu skyldra verkþátta, samræmingu áætlanagerðar og með daglegri endurgjöf.
- Forstöðumenn ráðleggja forstjóra um ákvarðanir, málsmeðferð og fagleg atriði á forsvari deildar sinnar. Forstöðumenn bera ábyrgð á að miðla til sinna fagdeilda niðurstöðum funda framkvæmdastjórnar PFS.
- Forstöðumenn eru í forsvari gagnvart öðrum fagstofnunum og markaðsaðilum um viðkomandi fagsvið og þau verkefni sem eru í gangi hverju sinni.
- Önnur störf forstöðumanna varða ráðgjöf til stjórnvalda, alþjóðlegt samstarf o.fl.

### 3.6.5. Forstöðumenn/sérfræðingar

- Sérfræðingar geta jafnt og forstöðumenn borið ábyrgð á máli og teljast þá verkefnastjórar í skilgreindum verkefnum.
- Þegar á heildina er litið koma 3–4 starfsmenn að „meðalmáli“. Einn ber ábyrgð, svo er sérfræðingur á því fagsviði sem málið varðar, svo kemur starfsmaður að yfirllestri og rýni. Þá er samstarf við forstjóra eða staðgengil forstjóra varðandi framhald mála.
- Fagleg teymi, þ.e. netöryggissveit PFS (CERT-ÍS) og vinnuhópur um markaðsgreiningar, starfa þvert á deildir og þá eiga fleiri starfsmenn aðkomu að verkefnum.
- Hver og einn sérfræðingur eða forstöðumaður ber ábyrgð á einu eða fleiri viðfangsefnum. Verkefnastjórar bera hitann og þungann af skipulagi og framgangi verkefna PFS. Í því felst gerð verkáætlunar, sjálf verkefnavinnan, greining frávika, að vera málsvari verkefnis innan stofnunar og í erlendum vinnuhópum og að veita forstöðumanni upplýsingar um framgang og frávik verkefnis.

### 3.6.6. Aðkeypt þjónusta og annars konar samstarf

- Lögmenn hafa sinnt málum fyrir dómstólum auk þess sem þeir hafa tekið að sér gerð lögfræðilegrar álitsgerðar í einstaka tilvikum.
- PFS hefur keypt aðra utanaðkomandi þjónustu, t.d. af endurskoðunarfyrtækjum.
- PFS er í samstarfi við aðrar stofnanir þegar vitað er að þær búa yfir ákveðnum gögnum og þekkingu. Þar má nefna Samkeppniseftirlitið, Persónuvernd, Fjölmiðlanefnd, Neytendastofu, Hagstofuna og Orkustofnun. Oft eru þetta gagnasamskipti.
- Þá fer PFS með framkvæmd reglna VII. kafla fjölmiðlalaga, nr. 38/2011, er varða flutning myndefnis og hefur lögbundið samstarf við Fjölmiðlanefnd. Settar hafa verið reglur á grundvelli 3. gr. PFL um verkaskiptingu PFS og SE.

### 3.7. Starfsmenn, menning og vinnubrögð

Í eftirfarandi kafla er fjallað um þekkingu og reynslu starfsmanna og leitast við að kortleggja hvaða menning sé ríkjandi innan stofnunar. Þá er yfirlit yfir helstu upplýsingakerfi sem starfsmenn nýta í störfum sínum.

#### 3.7.1. Þekking og reynsla starfsmanna

- Starfsfólk PFS er að langmestu leyti lögfræðingar, viðskiptafræðingar eða með sérþekkingu í tækni, þ.e. verkfræði, tæknifræði eða sambærilegum raungreinum ásamt þekkingu á fjarskiptum. Við skipaskoðun er áskilnaður um rafeindavirkjamenntun.
- Mikla sérþekkingu þarf innan stofnunarinnar og er sú þekking sem byggst hefur upp lykillinn að meginþáttum vinnubragða stofnunarinnar. Mikinn tíma tekur að þjálfa fólk hjá stofnuninni vegna þeirrar miklu sérfræðiþekkingar sem starfsfólk þarf að hafa til að geta leyst farsællega úr þeim verkefnum sem þar er sinnt.
- Nokkuð hefur verið lagt upp úr því að fá reynslumikið fólk til starfa hjá stofnuninni þar sem meðferð mála getur verið flókin og sökum takmarkaðs

fjármagns hefur stofnunin takmarkaða getu til að taka inn reynslulítið fólk og fjárfesta í þekkingaruppbyggingu.

- Meðalstarfsaldur er í kringum 10 ár og hefur PFS tekist að halda starfsmannaveltu í lágmarki.
- Sérfræðingasamfélagið er því ríkt og virkni skipulagsins þannig að auðvelt er að færa starfsmenn í ljósi forgangsröðunar hverju sinni. Með því er einnig stuðlað að faglegri þróun starfsmanna.

### 3.7.2. Meginþættir vinnubragða

- Gildi PFS eru traust, fagmennska og víðsýni. Í viðtölum var fjallað um það með hvaða hætti gildi birtust í framkvæmd og má taka þau atriði sem fram komu saman í eftirfarandi:
  - **Traust.** Í ljósi hlutverks stofnunarinnar sem óháður aðili á markaði er traust og trúnaður lykilatriði í öllum samskiptum við hagsmunaaðila á markaðnum. Birtingarform getur m.a. verið áreiðanleiki, geta til að standa við áætlanir og heilindi í meðförum viðkvæmra upplýsinga. Fagmennska stofnunarinnar er í raun í stöðugri prófun í ljósi þess að úrskurðarnefnd fjallar um þau mál sem skotið er til nefndarinnar og þá næst dómstólar.
  - **Fagmennska.** Fagleg þjónusta á öllum sviðum skiptir miklu máli þannig að hagsmunaaðilar geti treyst því að unnið sé faglega á öllum sviðum starfseminnar, hvort sem er í greiningarvinnu, við mat á vafamálum eða í erlendum samskiptum fyrir hönd Íslands. Birtingarform fagmennsku er að fagleg vinnubrögð standist rýni ytri aðila, staðfesta og myndugleiki, gott viðmót og jákvæðni í samskiptum við alla aðila.
  - **Víðsýni.** Við skoðun mála út frá margvíslegum sjónarmiðum einstakra hagsmunaaðila er mikilvægt að starfsmenn stofnunarinnar hafi víðsýni til að bera og geti sett sig í spor þeirra aðila sem málum tengjast. Það tengist einnig því að stofnunin sýni

frumkvæði við öflun upplýsinga og notkun þeirra í starfi sínu. Birtingarform víðsýni felst m.a. í aðkomu ólíkra fagsviða að myndun lausna, fordómaleysi og opnum huga.

- Starfsmenn vinna flestir í opnu rými með léttum skilrúmum á milli sem undirstrikar samvinnu ólíkra sviða að vinnslu máls. Auðvelt er fyrir starfsmenn að nálgast hvern annan og veita aðstoð eftir þörfum.
- Gildin einkenna störf PFS að mati starfsfólks sem standa fyllilega við innihald þeirra, enda óháður eftirlitsaðili á markaði í samvinnu við markaðsaðila eða stjórnvöld.

### 3.7.3. Helstu upplýsingakerfi

Ekki fengust upplýsingar um helstu upplýsingakerfi Póst- og fjarskiptastofnunar, m.a. í ljósi öryggissjónarmiða.

## 3.8. Fjármögnun PFS

Eitt af því sem einkennir starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar er fjármögnun hennar, en skv. 14. gr. og 14. gr. a PFL eru lögð gjöld á eftirlitsskylda aðila. Byggist þessi gjaldtaka á sérstökum heimildum í 12. og 13. gr. í heimildatilskipun ESB nr. 2002/20/EB. Samkvæmt 12. gr. tilskipunarinnar ber að taka út skýrslu um álögð gjöld og ráðstöfun þeirra, en gæta skal að því að jafnvægi sé þar á milli. Auk þessa er óheimilt að nýta tekjur af umræddum gjöldum til annarra verkefna en sem leiða af tilgreindum eftirlitsþáttum í fjarskiptaregluverkinu. Hér er því um að ræða svokallaða markaða tekjustofna en ekki fjárframlög sem koma með beinum hætti úr ríkissjóði.

Framangreindir tekjustofnar fjármagna að langmestu leyti starfsemi PFS. Þessu til viðbótar sinnir PFS tilteknum verkefnum, t.d. varðandi skipaskoðun og útgáfu skírteina, sem eru fjármögnuð með gjaldskrá. Þar er um að ræða svokölluð *þjónustugjöld* sem skv. reglum stjórnisýsluréttarins skulu byggja á raunkostnaði við að veita þá þjónustu sem um ræðir.



## 4. Fjölmiðlanefnd – verkefnagreining

Fjölmiðlanefnd (FJMN) er stjórnsýslunefnd – fjölmiðlastjórnvald – sem starfar á grundvelli laga um fjölmiðla nr. 38/2011 (FML). Nefndin hefur eftirlit með framkvæmd FML, auk þess að sinna daglegri stjórnsýslu á því sviði sem löggin ná til. Nefndin tók til starfa þann 20. apríl 2011, skv. ákvæði til bráðabirgða V í lögnum.

### 4.1. Hlutverk

Hlutverk FJMN felur m.a. eftirfarandi í sér, sbr. 2. mgr. 10. gr. FML:

- að fylgjast með því að fjölmiðlaveitur, þ.e. einstaklingar eða lögaðilar sem starfrækja fjölmiðila, fari að fyrirmælum laga þessara, taka ákvarðanir í málum skv. þeim og beita viðurlögum þegar við á,
- að fylgjast með stöðu og þróun á fjölmiðlamarkaði og safna upplýsingum þar að lútandi,
- að annast samskipti við sambærileg stjórnvöld í öðrum EES-ríkjum og alþjóðastofnanir um málefni á starfsvettvangi sínum,
- að annast eftirlit með skráningarskyldu og veitingu leyfa til hljóð- og myndmiðlunar og tryggja að lögboðnar upplýsingar um allar fjölmiðlaveitur séu til staðar, og
- að annast eftirlit með innihaldi og framsetningu hljóð- og myndsendinga í viðskiptaskyni sem og viðskiptaboða í prentmiðlum og rafrænum ritmiðlum.

### 4.2. Laga- og regluumgjörð

FJMN starfar á grundvelli laga um fjölmiðla nr. 38/2011. Nefndin sinnir eftirliti með framkvæmd laga um Ríkisútvarpið, nr. 23/2013, og laga um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum, nr. 62/2006.

Áhrif af evrópsku regluverki, einkum hljóð- og myndmiðlunartilskipun 2010/13/EB, einkenna starfsemi Fjölmiðlanefndar, enda er starfsemin hluti af sambærilegri starfsemi á innri markaði EES. Við framkvæmd laganna hefur, við mat á þörf fyrir

endurskoðun þeirra, komið í ljós að einfalda mætti reglurnar, gera sem dæmi skýrari greinarmun á skyldum minni og stærri fjölmiðla. Jafnframt mætti færa eftirlit með tilteknum ákvæðum VI. kafla fjölmiðlalaga til Neytendastofu, enda eru ákvæði í þeim kafla sem varða tjáningarfrelsi sem á betur heima hjá fjölskipuðu stjórnvaldi með sérþekkingu á fjölmiðlamálum að mati Fjölmiðlanefndar.

### 4.3. Skipulag og starfsmenn

Fjölmiðlanefnd skipa fimm manns, tveir skv. tilnefningu Hæstaréttar, einn skv. tilnefningu samstarfsnefndar háskólastigsins og einn skv. tilnefningu Blaðamannafélags Íslands en þann fimmta skipar ráðherra án tilnefningar. Ráðherra skipar formann nefndarinnar og skal hann uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara.

Starfsmenn nefndarinnar eru tveir talsins, framkvæmdastjóri og lögfræðingur, sem skipta með sér verkefnum eftir verkefnastöðu og þekkingu á viðfangsefni hverju sinni. Nefndarmenn í stjórn FJMN veita starfsmönnum nefndarinnar faglegan stuðning eftir föngum, enda hafa nefndarmennirnir sérþekkingu á fjölmiðlamálum, reynslu eða menntun sem nýtist á þessu sviði.

FJMN forgangsraðar lögbundnum verkefnum sínum og vinnur á hverjum tíma að hluta þeirra verkefna sem henni eru falin skv. lögum. Nálgun við verkefni, hugmyndafræðin og aðferðafræðin, er að stuðla að fjölbreyttu samfélagi á grundvelli tjáningarfrelsis og frelsis til upplýsinga.

### 4.4. Verkefnagreining

Í næstu köflum er fjallað um helstu verkefni Fjölmiðlanefndar á grundvelli verkefnagreiningar ráðgjafa. Dregin eru upp níu kjarnaverkefni. Þau eru:

1. Yfirsýn og þekking
2. Leyfisveiting og skráning
3. Birting upplýsinga um fjölmiðla og eignarhald
4. Vernd barna

5. Fjölmiðlalæsi
6. Ritstjórnarlegt sjálfstæði
7. Miðlun efnis á íslensku
8. Lausn deilumála
9. Málefni Ríkisútvarpsins

#### 4.4.1. Yfirsýn og þekking

- FJMN sem stjórnarsýslunefnd er ætlað að tryggja að innan stjórnarsýslu sé yfirsýn og þekking á íslenskum fjölmiðlum, málefnum þeirra, tjáningarfrelsi, frelsi til upplýsinga og fjölmiðlalæsi. FJMN vinnur að markmiðum 1. gr. fjölmiðlalaga, „að stuðla að tjáningarfrelsi, rétti til upplýsinga, fjölmiðlalæsi, fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun sem og að efla vernd neytenda á þeim vettvangi“.
- Í því sambandi á FJMN í samstarfi við systurstofnanir bæði á Norðurlöndunum og í Evrópu. FJMN hefur sótt um aðild að samráðsvettvangi evrópskra stjórnarsýslustofnana í fjölmiðlamálum (EPRA).
- Upplýsingagjöf og samskipti við alþjóðastofnanir og systurstofnanir eru tímafrek í störfum nefndarinnar.
- Hið sama gildir um umsagnir FJMN til SE í samrunamálum.

#### 4.4.2. Leyfisveiting og skráning

- FJMN veitir almenn leyfi og skammtímaleyfi til hljóð- og sjónvarpsútsendinga. Fjölmiðlaveitur skrá jafnframt starfsemi sína hjá FJMN, sbr. IV. kafla fjölmiðlalaga, en FJMN tryggir að lögboðnar upplýsingar séu til staðar, sbr. d-lið 10. gr. fjölmiðlalaga.
- Ákvæði er varða skráningar- eða leyfisskylda starfsemi skv. ákvæðum FML:
  - ✓ tilkynningar um skráningarskylda starfsemi, sbr. 14. gr. FML.
  - ✓ tilkynningar um erlent endurvarp, sbr. 15. gr. FML.

- ✓ leyfisskyld starfsemi, sbr. 16. gr. FML.
- ✓ skil á upplýsingum um eignarhald og yferráð, sbr. 17. gr. FML.
- ✓ tekjur fjölmiðlaveitna, sbr. 1. mgr. 19. gr. FML.
- ✓ bókhaldslegur aðskilnaður leyfisskyldrar starfsemi frá öðrum rekstri og fjárreiðum leyfishafa, sbr. 2. mgr. 19. gr.
- ✓ um breytingu á högum leyfishafa, sbr. 1. mgr. 20. gr. FML.

- FJMN hefur sett leyfisveitingar og skráningu fjölmiðla í forgang í umfjöllun og störfum sínum.
- Við umfjöllun um leyfisumsóknir leitar FJMN umsagnar PFS út frá skipulagi tíðnirófsins, úthlutun tíðna og sendistyrk. Við úthlutun leyfa til hljóð- og sjónvarpsútsendinga leggur FJMN á kvaðir um bókhaldslegan aðskilnað hinnar leyfisskyldu starfsemi frá öðrum rekstri og fjárreiðum leyfishafa, sbr. 2. mgr. 19. gr. FML.
- FJMN hefur eftirlit með bókhaldslegum aðskilnaði í bókhaldi leyfishafa, sbr. 2. málsl. 2. mgr. 19. gr. fjölmiðlalaga, þ.e. að rekstrarþættir leyfisskyldrar starfsemi og annarrar starfsemi séu aðskildir.
- Þannig getur nefndin, til að framfylgja eftirlitshlutverki sínu, m.a. hafið skoðun á ákveðnum atriðum í starfsemi leyfishafa að eigin frumkvæði. Slíkri skoðun getur lokið með birtingu áalits, sbr. 5. mgr. 54. gr. FML.
- Telji FJMN að starfsemi markaðsaðila samræmist ekki kvöðum um bókhaldslegan aðskilnað, um tekjumörk, ef starfsemi er stunduð án leyfis eða ekki hefur verið gætt að skráningar- eða tilkynningarskyldu, getur hún krafist úrbóta að viðlögðum sektum, sbr. 54. gr. FML. Fangelsi allt að sex mánuðum getur legið við brotum ef sakir eru miklar, sbr. 56. gr. FML.
- Ákvarðanir FJMN er lúta að veitingu, endurnýjun og niðurfellingu leyfa skv. FML sæta kæru til dómstóla.

- Engum málum er varða ákvarðanir Fjölmiðlanefndar, er lúta að veitingu, endurnýjun og niðurfellingu leyfa skv. FML, hefur enn sem komið er verið vísað til dómstóla. Ef til þess kæmi myndu utanaðkomandi lögmenn flytja mál fyrir hönd FJMN í dómskerfinu en sérfræðingar FJMN aðstoða og veita upplýsingar.

#### 4.4.3. Birting upplýsinga um fjölmiðla og eignarhald

- FJMN heldur utan um upplýsingar um allar skráðar fjölmiðlaveitur á Íslandi, s.s. um heiti eða yfirskrift, heimilisfang, ábyrgðarmann, forsvarsmann og ritstjórnar- eða dagskrárstefnu, sbr. 2. mgr. 14. gr. FML.
- FJMN hefur ekki verið í aðstöðu til að sinna lögbundnum skyldum sínum hvað varðar utanumhald tölvulegra upplýsinga um fjölmiðlamarkaðinn og breytingar á honum.
- FJMN er falið að tryggja gagnsæi á eignarhaldi fjölmiðla með því að halda utan um öll gögn og upplýsingar um fjölmiðlaveitur svo að rekja megi eignarhald eða yferráð þeirra, sbr. 4. mgr. 17. gr. FML. Þetta gildir jafnt um skráningu, breytingar og eigendaskipti.
- FJMN hefur sett gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum, s.s. samrunatilkynningar, í forgang í umfjöllun og störfum sínum.
- FJMN hefur reglubundið eftirlit með samþjöppun eignarhalds í fjölmiðlum (ásamt SE).
- FJMN getur beint tilmælum til SE um að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem takmarka eða skaða fjölbræði og fjölbreytni í fjölmiðlum, sbr. 62. gr. a FML. SE hefur víðtækar heimild skv. X. kafla FML hvað varðar eignarhald fjölmiðla og samrunaefirlit.

#### 4.4.4. Vernd barna

- FJMN hefur sem sérstakt verkefni að stuðla að því að vernd barna sé virt, sbr. lokamásl. 1. mgr. 10. gr. FML.
- FJMN hefur sett vernd barna í forgang í umfjöllun og stöfum sínum.

- Þannig hefur FJMN eftirlit með að ákvæðum laga nr. 62/2006, um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum, sé framfylgt. Það á m.a. við um að kvikmyndahús og sjónvarpsstöðvar aldursmeti efni út frá alþjóðlega viðurkenndum skoðunarkerfum, að sýningarhæfni kvikmyndar eða tölvuleiks sé ekki í andstöðu við ákvæði laga eða óásættanleg með hliðsjón af barnaverndarsjónarmiðum. FJMN leggur sjálfstætt mat á hvort beita beri stöðvunarúrræði og getur kvatt til lögreglu við framfylgd þess, sbr. 5. gr. sömu laga.
- FJMN hefur eftirlit með framfylgd ákvæða VI. kafla FML, um viðskiptaboð og fjarkaup. Viðskiptaboð merkir hvers kyns kostuð skilaboð um vörur, þjónustu eða ímynd atvinnustarfsemi. Fjarkaup eru líkt og viðskiptaboð, en notaðar eru fleiri en ein fjarskiptaaðferð, t.d. sjónvarp og innhringing til pöntunar, án þess að neytandi og seljandi hittist.
- Eftirlit með framfylgd ákvæða VI. kafla FML beinist því að takmörkunum á auglýsingum sem beint er að börnum, m.a. með banni við auglýsingum í kringum barnatíma, að vernd barna gegn hvatningu til kaupa eða neyslu á óhollum vörum, gegn vöruinnsetningu sem beint er að börnum í hljóð- og myndefni og sýndarauglýsingum í myndefni.
- Nefndin á í samstarfi við SAFT-verkefni Heimilis og skóla – landssamtaka foreldra. SAFT-verkefnið er vakningar- og fræðsluverkefni sem snýst um að efla jákvæða og örugga tækninotkun barna og unglinga.
- Telji FJMN að starfsemi markaðsaðila samræmist ekki kvöðum um vernd barna gegn skaðlegu efni, sbr. 1.–3. mgr. 28. gr. FML, getur hún krafist úrbóta að viðlögðum sektum, sbr. 54. gr. FML. Fangelsi allt að sex mánuðum getur legið við brotum ef sakir eru miklar, sbr. 56. gr. FML.

#### 4.4.5. Stuðla að fjölmiðlalæsi

- FJMN vinnur að því að efla fjölmiðlalæsi notenda fjölmiðla skv. 10. gr., sbr. markmiðsákvæði 1. gr. FML.

- Útgangspunkturinn í þessu starfi er virkni borgara í lýðræðisríkjum sem byggist á læsi á fjölmiðla og miðlanotkun, þ.e. að aukinn skilningur á fjölmiðlum komi með eflðri greiningarhæfni, matshæfni og samskiptahæfni borgaranna á þessum miðlum. Fjölmiðlalæsi sé nauðsynlegt til að borgarar geti nýtt tjáningarfrelsið og sé í raun grunnur að virku lýðræði.
- FJMN efnir í þeim tilgangi reglulega til málþinga, samtals og opinberrar og fræðilegrar umræðu um réttindi og mikilvægi þessa málaflokks. Þá sinnir nefndin fræðslu og upplýsingagjöf til almennings, háskólasamfélagsins, alþjóðastofnana og Alþingis í sama tilgangi, auk þess sem hún leitast almennt við að taka virkan þátt í umræðu um fjölmiðlamál á opinberum vettvangi.
- Nefndin á í samstarfi við SAFT-verkefni Heimilis og skóla–landssamtaka foreldra. SAFT-verkefnið og hverfissskrifstofur Reykjavíkurborgar annast námskeið og útgáfu fræðsluefnis fyrir kennara, foreldra og frístundafulltrúa um miðlalæsi og miðlanotkun barna.

#### 4.4.6. Ritstjórnarlegt sjálfstæði

- FJMN hefur eftirlit með reglum fjölmiðlaveitna um ritstjórnarlegt sjálfstæði blaða- og fréttamanna, þ.m.t. um starfsskilyrði við að framfylgja ritstjórnar- eða dagskrárstefnu fjölmiðlaveitu, hvernig ritstjórnarlegt sjálfstæði er tryggt gagnvart eigendum og um skilyrði áminningar og uppsagnar blaða- og fréttamanna, sbr. 24. gr. FML.
- FJMN hefur sett gagnsæi ritstjórnarlegs sjálfstæðis fjölmiðla í forgang í umfjöllun og störfum sínum.
- Þá hefur FJMN eftirlit með að skýr skil séu milli auglýsinga og ritstjórnarefnis, sbr. e-lið 2. mgr. 10. gr. FML en einnig með duldum auglýsingum, kostun og vöruinsetningu.
- FJMN hefur ekki verið í aðstöðu til að sinna lögbundnum skyldum sínum hvað varðar eftirlit með auglýsingum og kostun í fjölmiðlum.

#### 4.4.7. Miðlun efnis á íslensku

- FJMN hefur gætur á að miðlun íslenskra sjónvarpsstöðva sé á íslensku eða með íslenskum texta, sbr. 29. gr. FML, m.a. að fjölmiðlar sem miðla hljóði og texta á íslensku hafi sett sér málstefnu.
- Telji FJMN að starfsemi markaðsaðila samræmist ekki kvöðum um tal og texta á íslensku, sbr. 12. gr. FML, getur hún krafist úrbóta að viðlögðum sektum, sbr. 54. gr. FML. Fangelsi allt að sex mánuðum getur legið við brotum ef sakir eru miklar, sbr. 56. gr. FML.

#### 4.4.8. Lausn deilumála

- FJMN tekur við kvörtunum frá neytendum eða öðrum sem hagsmuna hafa að gæta um ætluð brot fjölmiðlaveitna á skyldum sínum skv. V. kafla fjölmiðlaga, þ.m.t. um bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi, um aðgengi sjón- og heyrnarkertra að myndmiðlunarefni, um skyldur vegna almannaheilla, um auðkenningu miðils, um framboð myndefnis, um réttinn til andsvara vegna æru og orðspors í fjölmiðlum o.s.frv.
- Almennt gildir um ákvarðanir FJMN að þær sæta kæru til dómstóla.

#### 4.4.9. Málefni RÚV

- FJMN hefur árlegt eftirlit með því hvort RÚV uppfyllir almannaþjónustuhlutverk sitt. Í tengslum við það metur og sannreynir FJMN kostnaðargreiningu RÚV á viðkomandi þáttum. Við þetta starf nýtur FJMN stuðnings frá Ríkisendurskoðun, sbr. 2. mgr. 15. gr. laga um RÚV, fjölmiðil í almannapágu.
- FJMN leggur mat á nýja fjölmiðlaþjónustu í almannapágu, sbr. 16. gr. sömu laga, þ.e. hvort hún uppfyllir lýðræðislegar, menningarlegar og samfélagslegar þarfir í íslensku samfélagi. Í því skyni efnir nefndin til opins samráðs og leitar álitis óháðs sérfræðings í samkeppnismálum sem metur tilvonandi þjónustu með hliðsjón af samkeppnislögum, sé eftir því leitað. Jafnframt getur nefndin sjálf leitað álitis óháðs sérfræðings við mat á lýðræðislegri, menningarlegri og

samfélagslegri þýðingu tilvonandi þjónustu. Nefndin gerir, að loknu mati sínu, tillögu til ráðherra um hvort ný þjónusta í almannapágu skuli leyfð.

- FJMN hefur eftirlit með fjárhagslegum aðskilnaði í bókhaldi RÚV á fjölmiðlaþjónustu í almannapágu, sbr. 5. gr. laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu, og öðrum rekstri, þ.e. að rekstrarþættir almannapjónustu og samkeppnisrekstrar séu aðskildir.
- FJMN hefur ekki verið í aðstöðu til að sinna sértæku eftirliti, s.s. greiningu á bókhaldi og fjárhag RÚV.
- FJMN tekur við kvörtunum frá neytendum eða öðrum sem hagsmuna hafa að gæta um ætluð brot Ríkisútvarpsins á skyldum sínum, s.s. vegna strangari reglna sem gilda um auglýsingar RÚV miðað við aðra fjölmiðla, þ.e. svonefnd viðskiptaboð RÚV, sbr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið.

#### 4.5. Starfshlutverk og verkaskipting

Í næstu köflum er fjallað um helstu hlutverk innan FJMN. Eins og kom fram í fyrri kafla er starfsemin hvorki deilda- né sviðaskipt, enda aðeins tveir starfsmenn hjá FJMN.

#### 4.6. Skipulag og starfsmenn

FJMN forgangsraðar lögbundnum verkefnum sínum og vinnur á hverjum tíma að hluta þeirra verkefna sem henni eru falin skv. lögum. Nálgun við verkefni, hugmyndafræðin og aðferðafræðin, er oftast út frá sjónarhorni mannréttinda, að stuðla að fjölbreyttu samfélagi á grundvelli tjáningarfrelsis og frelsis til upplýsinga.

##### 4.6.1. Fjölmiðlanefnd

- FJMN skipa fimm nefndarmenn. FJMN fylgist með starfsemi og verkefnum sínum og fundar að jafnaði mánaðarlega. FJMN fjallar um allar meiri háttar efnislegar ákvarðanir til samþykktar eða synjunar, sbr. 8. gr. starfsreglna nefndarinnar.

##### 4.6.2. Starfsmenn Fjölmiðlanefndar

- Starfsmenn nefndarinnar eru tveir talsins, framkvæmdastjóri og lögfræðingur, sem skipta með sér verkefnum eftir verkefnastöðu og þekkingu á viðfangsefni hverju sinni.
- Framkvæmdastjóri ber ábyrgð gagnvart nefndinni, kemur fram fyrir hönd hennar, annast daglega stjórn á starfsemi og rekstri nefndarinnar og tekur þær ákvarðanir fyrir hönd hennar sem ekki heyra undir nefndina sjálfa. Framkvæmdastjóri ber ábyrgð á fjárreiðum Fjölmiðlanefndar.
- Framkvæmdastjóri gætir þess að nefndin sé á hverjum tíma upplýst um helstu þætti starfseminnar, s.s. framgang mikilvægustu mála, mótun nýrra starfsaðferða eða breytingar á starfsemi.
- Nefndarmenn í stjórn FJMN veita starfsmönnum nefndarinnar faglegan stuðning eftir föngum, enda hafa nefndarmennirnir sérþekkingu á fjölmiðlamálum, reynslu eða menntun sem nýtist á þessu sviði.

##### 4.6.3. Aðkeypt þjónusta og annars konar samstarf

- FJMN leitar samstarfs um verkaskiptingu við önnur stjórnvöld vegna eftirlits með viðskiptaboðum sem heyra undir viðkomandi stjórnvöld.
- FJMN er með samstarfssamning við Neytendastofu um mál sem geta varðað starfssvið þessara stofnana.
- FJMN afhendir stjórnvöldum annarra EES-ríkja, sem og framkvæmdastjórn ESB eða ESA, upplýsingar og gögn sem nauðsynleg þykja við framkvæmd FML í samræmi við skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum.
- Kæmi sú staða upp myndu lögmenn sinna málum fyrir dómstólum og yrði sú þjónusta aðkeypt.
- FJMN hefur ekki keypt, en þyrfti að geta keypt, aðra utanaðkomandi þjónustu, t.d. af endurskoðunarfyrtækjum, einkum vegna eftirlits með fjármálum og bókhaldi RÚV, en einnig í tengslum við bókhald leyfisskyldra aðila.

## 4.7. Starfsmenn, menning og vinnubrögð

Í eftirfarandi kafla er fjallað um þekkingu og reynslu starfsmanna og leitast við að kortleggja hvaða menning sé ríkjandi innan nefndarinnar. Þá er yfirlit yfir helstu upplýsingakerfi sem starfsmenn nýta í störfum sínum.

### 4.7.1. Þekking og reynsla starfsmanna

- Starfsmenn FJMN hafa víðtæka þekkingu á umhverfi og regluverki um fjölmiðla og fjölmiðlaveitur.
- Fyrir utan sérþekkingu á fjölmiðlamálum hafa starfsmennirnir einnig þekkingu á úrvinnslu gagna (þ.m.t. tölfræðilegra gagna vegna ákvæða laga um að fylgjast með þróun og stöðu á fjölmiðlamarkaði og eignarhaldi á fjölmiðlum).
- Þá hafa starfsmennirnir þekkingu á miðlalæsi og vernd barna, sem og fjármála- og bókhaldsþekkingu – einkum í tengslum við árlega úttekt nefndarinnar á fjárreiðum og bókhaldi RÚV.
- Framkvæmdastjóri nefndarinnar hefur starfað þar frá upphafi (2011), en núverandi lögfræðingur nefndarinnar hóf störf í ágúst 2014.

### 4.7.2. Meginþættir vinnubragða

- Forgangsröðun lögbundinna verkefna er mest áberandi í störfum FJMN. Áhersla er lögð á faglega stjórnslu, meginreglur stjórnslulaga og málsmeðferð í samræmi við gildandi reglur á hverjum tíma. Einnig að úrræðum við málsmeðferð sé beitt í samræmi við valdheimildir nefndarinnar. Þannig er lögð áhersla á að tryggja að lagalegum og stjórnslulegum skilyrðum sé fullnægt og halda trúnað gagnvart leyfisskyldum aðilum.
- Báðir starfsmenn FJMN eru með eigin skrifstofur en samstarfið er afar gott og starfsmenn jafnt sem nefndarmenn veita aðstoð eftir þörfum.

### 4.7.3. Helstu upplýsingakerfi

Þjónustuaðili FJMN er Opin kerfi en notendabjónusta og helstu upplýsingakerfi FJMN eru vistuð hjá þjónustuaðilanum. Helstu kerfi eru eftirfarandi:

<i>Meðferð mála</i>	Málaskrá Coredata Azazo	
<i>Innri gagnagrunnar</i>	Coredata	
<i>Helstu ytri gagnagrunnar</i>	Aðgengi með hléum að Creditinfo o.fl.	
<i>Ytri vefur og upplýsingamiðlun</i>	WordPress	
<i>Annað</i>	Kerfi Fjársýslu ríkisins vegna álagningar sekta og leyfisgjalds og vegna greiðslu reikninga o.s.frv.	Ýmis forrit á einstaka útstöðvum vegna úrvinnslu gagna o.fl.
<i>T-póstur og skrifstofuvöndlar</i>	Zimbra	Microsoft Office

## 5. Raforkueftirlit Orkustofnunar – verkefnagreining

Orkustofnun (OS) er stjórnáslustofnun sem starfar á grundvelli raforkulaga nr. 65/2003. Stofnunin hefur eftirlit með framkvæmd raforkulaga auk þess að sinna daglegri stjórnáslu á því sviði sem lögin ná til. Raforkueftirlit Orkustofnunar (R-OS) tók til starfa þann 1. júlí 2003, skv. ákvæði 46. gr. laganna.

### 5.1. Hlutverk

Hlutverk R-OS felur m.a. í sér eftirlit með því að fyrirtæki sem starfa skv. lögunum fullnægi skilyrðum laganna og afleiddri reglusetningu, sbr. markmiðsákvæði 1. gr. raforkulaga:

- að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhengingar og annarra almannahagsmuna,
- að stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku,
- að tryggja öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda,
- að stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti.

### 5.2. Laga- og regluumgjörð

Raforkueftirlit Orkustofnunar grundvallast á ákvæðum raforkulaga, nr. 65/2003, með síðari breytingum, auk laga um Orkustofnun, nr. 87/2003.

Einnig hefur stofnunin ákveðin hlutverk/verkefni á sviði raforkumála skv. eftirfarandi lögum:

- Lög um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku, nr. 98/2004
- Raforkulög, nr. 65/2003
- Lög um upprunaábyrgð á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum o.fl., nr. 30/2008
- Vatnalög, nr. 15/1923
- Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011

Áhrif af evrópsku regluverki einkenna starfsemi raforkueftirlits Orkustofnunar, enda hefur regluverk starfseinnar að miklu leyti verið samræmt sambærilegri starfsemi á innri markaði EES. Hins vegar bíða upptöku í EES-samninginn og innleiðingar í landsrétt ESB-reglur er varða raforkueftirlit og raforkumarkað, allt frá árinu 2009.<sup>14</sup>

Íslenskur markaður býr við ákveðna sérstöðu, Ísland er smátt eyríki, með einangrað raforkukerfi ótengt öðrum raforkukerfum á EES-svæðinu. Um er að ræða eitt flutningsfyrirtæki, Landsnet (LN), og sex dreifiveitur sem fengið hafa sérleyfi Orkustofnunar til dreifingar raforku á afmörkuðu svæði. Þá er hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa mjög hátt hér á landi í samanburði við önnur ríki EES. Að því leytinu til ætti raforkueftirlit að vera fremur einfalt í samanburði.

### 5.3. Skipulag og starfsmenn

Fjórir starfsmenn Orkustofnunar sinna daglegum raforkueftirlitshluta starfseinnar. Undir raforkueftirlitið fellur víðtækt umsjónarhlutverk í raforkumálum, einkum eftirlit með sérleyfisþáttum, þ.e. flutningi og dreifingu

<sup>14</sup> Um er að ræða tilskipun 2009/72/EB um sameiginlegar reglur fyrir innri markað með raforku, reglugerð (EB) nr. 714/2009 er varðar skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri, reglugerð (EB) nr. 713/2009 um að koma á fót stofnun um samstarf orkueftirlitsaðila

(ACER), en sú stofnun tók við af evrópskum hópi eftirlitsaðila með rafmagni og gasi (ERGEG). Einnig má telja reglugerð (ESB) nr. 838/2010, ákvörðun 2011/280/ESB, reglugerð (ESB) nr. 1227/2011, tilskipun 2012/27/ESB, framkvæmdarákvörðun 2013/242/ESB, reglugerðir (ESB) nr. 347/2013 og nr. 543/2013, framkvæmdarreglugerð (ESB) nr. 1348/2014 og reglugerð (ESB) nr. 703/2015.

raforku. R-OS nýtir sérfræðiþekkingu hliðsettrar starfsemi Orkustofnunar, þ.e. virkjanþekkingu, kerfisstjórnunarþekkingu o.s.frv.

Raforkueftirlitið starfar á grundvelli raforkueftirlitsgjalds skv. lögum, og eru raforkueftirlitshlutanum þar með takmörk sett varðandi breytingar eða stækkun þar sem aukið fjármagn vegna stækkunar yrði að sækja til hinna eftirlitsskyldu aðila.

Forstöðumaður Orkustofnunar er orkumálastjóri, sem skipaður er af ráðherra til fimm ára í senn. Forstjóri ræður aðra starfsmenn stofnunarinnar og ber ábyrgð á stjórn og daglegum rekstri.

Verkefnisstjóri, tveir sérfræðingar og lögfræðingur starfa við raforkueftirlit Orkustofnunar. Gerð er nánari grein fyrir störfum þeirra síðar í þessum kafla. Samstarf er milli sérfræðinga ólíkra hluta Orkustofnunar í tengslum við raforkueftirlitið.

Raforkueftirlitshluta Orkustofnunar ber að vera í reglulegu samstarfi við samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra skipar í eftir tilnefningu frá Samorku. Í samráðsnefnd eru fulltrúar eftirlitsskyldra aðila, þ.e. fulltrúar dreifiveitna, Landsnets og Samorku.



Mynd 5. Skipurit Orkustofnunar.

## 5.4. Verkefnagreining

Í næstu köflum er fjallað um helstu verkefni raforkueftirlits Orkustofnunar á grundvelli verkefnagreiningar ráðgjafa. Dregin eru upp sex kjarnaverkefni. Þau eru eftirfarandi:

1. Leyfisveitingar og auðlindanýting
2. Eftirlit með sérleyfisstarfsemi raforku
3. Eftirlit með gæðum raforku og afhendingaröryggi
4. Lausn deilumála
5. Upplýsingar og þjónusta við neytendur
6. Alþjóðlegt samstarf

### 5.4.1. Leyfisveitingar og auðlindanýting á raforkumarkaði

- Orkustofnun veitir afmörkuð og sértilgreind leyfi til að reisa og reka raforkuver eða virkjanir sem og fyrir nýjum raflínum. Veiting virkjana- og nýtingarleyfa telst á sviði auðlindastjórnunar. OS hefur heimild til að setja ýmis skilyrði í samræmi við meginmarkmið laganna fyrir útgáfu virkjunarleyfis og raflínuleyfis. Þá veitir OS dreifiveitum sérleyfi til dreifingar raforku og kerfisstjórnunar á afmörkuðu svæði, dreifiveitusvæði sínu. OS veitir sömuleiðis leyfi til að stunda raforkuviðskipti.
- Eftirfarandi starfsemi er leyfisskyld skv. ákvæðum raforkulaga:
  - ✓ Raforkuvinnsla, sbr. 4. gr. raforkulaga.
  - ✓ Flutningsvirki, um nýjar raflínur með allt frá 66 kV spennu, sbr. 2. mgr. 9. gr. og 11. gr. raforkulaga.
  - ✓ Að reisa og reka dreifikerfi og hætta slíkum rekstri, sbr. 13. gr. raforkulaga.
  - ✓ Raforkuviðskipti, sbr. 18. gr. raforkulaga.



- Við umfjöllun um leyfisumsóknir lítur R-OS til annarra þátta til viðbótar við raforkupáttinn. Málín eru auglýst og drög að leyfisveitingu send til ýmissa sérfróðra aðila í auðlindamálum, umhverfismálum, orkumálum o.s.frv. Umsókn um sérleyfi til dreifiveitna eru kynnt í Lögbirtingablaðinu og opnað fyrir almennt umsagnarferli. Áður en sérleyfi er veitt fer málið auk þess í umsagnarferli hjá viðkomandi sveitarfélögum.
- Ákvarðanir Orkustofnunar er lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa skv. raforkulögum sæta kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Samkvæmt upplýsingum er fremur sjaldgæft að aðilar hafi skotið ákvörðunum til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, vegna framantalinna atriða. Af tveimur ákvörðunum OS er lútu að framangreindu og fóru í kærufarli fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, varðaði önnur takmörkun á aðgangi að gögnum vegna umsóknar um leyfi fyrir nýrri raflínu og var staðfest.

#### 5.4.2. Eftirlit með sérleyfisstarfsemi raforku

- Orkustofnun hefur almennt eftirlit með framkvæmd raforkulaga. Í því felst eftirlit með því að fyrirtæki sem falla undir lögin fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemi gilda skv. lögnum, reglugerðum settum skv. þeim, samningi skv. 8. gr. laganna og öðrum heimildum.
- Eftirlitinu er hins vegar skipt á þann hátt að sérleyfisþáttur raforkulaga er á hendi Orkustofnunar sem horfir til framtíðar með fyrirbyggjandi aðgerðum og aðgangsskilyrðum, t.d. skilmálum, kjörum og tæknilegum atriðum, en almennt eftirlit með þeirri atvinnustarfsemi sem heyrir undir ákvæði samkeppnislaga er á hendi Samkeppniseftirlits.
- Til að framfylgja eftirlitshlutverki sínu getur R-OS m.a. hafið úttekt á ákveðnum atriðum í starfsemi flutningsfyrirtækisins LN eða dreifiveitna að eigin frumkvæði. Slíkri úttekt getur lokið með birtingu. Dæmi um slíkt mál er úttekt á eignastofni dreifiveitu þar sem gerð var krafa um breytingar í bókhaldi.
- Til að stuðla að sem bestri framkvæmd raforkulaga veitir Orkustofnun leiðbeiningar til fyrirtækja í sérleyfisstarfsemi raforku í tengslum við tekjumörk, endurskoðun o.fl. sem finna má á vef stofnunarinnar.<sup>15</sup> Í sama tilgangi hefur Orkustofnun einnig einfaldað gagnaskil fyrirtækjanna til stofnunarinnar sem er almennt skilað rafrænt.
- Orkustofnun hefur víðtækar heimildir til að krefja eftirlitsskylda aðila um allar upplýsingar og gögn sem nauðsynleg eru við framkvæmd eftirlits, sbr. 25. gr. raforkulaga. Stofnunin getur skyldað þessa aðila til reglulegrar upplýsingagjafar og krafist innra eftirlits í samræmi við kröfur sem stofnunin setur. Þá getur OS vegna eftirlitsstarfa sinna með framkvæmd raforkulaga krafið önnur stjórnvöld um upplýsingar og gögn, óháð þagnarskyldu þeirra. Að lokum ber að nefna heimild OS til húsleita á starfsstöð eftirlitsskylds aðila og heimild til haldlagningar gagna þegar ríkar ástæður eru til staðar skv. sömu grein. Ekki fundust dæmi um að þessum úrræðum hefði verið beitt af R-OS.
- Um samráð markaðsaðila í tengslum við eftirlit R-OS fer skv. reglugerð nr. 466/2003, um samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila. Þá ber að nefna að OS hefur heimild til að fela faggiltri skoðunarstofu, sbr. lokamálslið 24. gr. raforkulaga, að framkvæma markaðseftirlit fyrir sína hönd.
- R-OS byggir markaðsgreiningar sínar á víðtækri öflun fjárhagsgagna frá bæði flutningsfyrirtækinu LN og dreifiveitum. OS hefur heimildir til að krefja fyrrgreind fyrirtæki um víðtækar upplýsingar um fjárhag og rekstrarkostnað.
- R-OS kallar árlega eftir skýrslum um bókhaldsupplýsingar, þ.e. ársreikningum bæði LN og dreifiveitna, sundurliðuðum í samræmi við fyrirmæli Orkustofnunar, og tækniupplýsingar, þ.e. um orkuflæði um veitukerfið, hæsta afltopp í veitukerfinu, lengd þess og helsta tækjabúnað viðkomandi markaðsaðila. Bókhaldsupplýsingarnar skulu vera yfirfarnar og staðfestar af endurskoðunarfyrirtæki og færsla kostnaðar í samræmi við raforkulög.

<sup>15</sup> Sjá á vef Orkustofnunar: <http://www.orkustofnun.is/raforka/raforkueftirlit/leidbeiningar/>

- Að úrvinnslu gagna geta komið sérfræðingar af hliðsettri starfsemi Orkustofnunar, t.d. með virkjanapekkingu. Þegar úrvinnslu er lokið og niðurstaða greiningar liggur fyrir tekur við samráðsferli eftir atvikum: Um eftirlit með starfsemi og gjaldskrá LN og dreifiveitna er haft samráð við Samkeppniseftirlitið eftir því sem við á. Við mat á ákvörðun á arðsemi LN er reglubundið samráð við framleiðendur raforku, neytendur, stórnotendur, dreifiveitur og LN, sbr. lokamásl. 2. tölul. 3. mgr. 12. gr. raforkulaga.
- R-OS hefur eftirlit bæði hvað gjaldskrá og rekstrarkostnað snertir. R-OS framkvæmir kostnaðargreiningu út frá endurskoðuðum bókhaldsupplýsingum og ákvarðar arðsemi (WACC) flutningsfyrirtækisins LN og dreifiveitna af flutningi og dreifingu raforku.
- Í framhaldinu setur R-OS dreifiveitunum tekjumörk til að hvetja til hagræðingar í rekstri flutningsfyrirtækisins og dreifiveitum og til að tryggja samræmi milli tekna og kostnaðar við þjónustu.
- Fyrirtækin leggja fram gjaldskrár sínar sem R-OS hefur gjaldskráreftirlit með út frá viðmiðum í lögum og reglugerð. R-OS fylgist líka með hækkunum. Í eftirlitinu felst þannig að R-OS gerir annað hvort athugasemdir eða ekki.
- Þá hefur R-OS á sama hátt eftirlit með fjárfestingum og eignasöfnum í raforkukerfinu, miðað við uppbyggingu kerfisins til lengri tíma, framleiðslu og dreifingu. Sömuleiðis að ekki séu eignir í eignasöfnum sem hafa ekki með orkuframleiðslu og dreifingu að gera.
- R-OS hefur eftirlit með bókhaldslegum aðskilnaði í bókhaldi flutningsfyrirtækis og dreifiveitna, sbr. 2. mgr. 16. gr. raforkulaga, þ.e. að rekstrarþættir framleiðslu, dreifingar og sölu raforku séu aðskildir, einnig ef dreifiveita stundar aðra starfsemi en raforkudreifingu, t.d. sölu á heitu og köldu vatni, sama dreifiveita rekur dreifikerfi á fleiri en einu gjaldskrársvæði eða ef dreifiveita á flutningsvirki.
- Á sama hátt hefur R-OS eftirlit með að dreifiveita niðurgreiði ekki samkeppnisrekstur með sérleyfisstarfsemi.

#### 5.4.3. Eftirlit með gæðum raforku og afhendingaröryggi

- R-OS fylgist með þróun gæða raforku og afhendingaröryggis, sbr. raforkulög, sem felst í upplýsingaöflun frá markaðsaðilum og úrvinnslu, t.d. um truflanir í flutnings- eða dreifikerfi, um afhendingaröryggi, um tíðnistýringu og spennugæði.
- R-OS vinnur greiningar og úttektir um afhendingu og gæði á raforku, t.d. um ákveðna þætti starfsemi eftirlitsskyldra aðila eins og skömmtunarreglur til að bregðast við skerðingu og rofi á rafmagnsdreifingu þegar grípa þarf til skömmtunar raforku.
- R-OS feryfir skil á mælingum, s.s. úrtaksmælingum á tíðni og spennugæðum, sem framkvæmdar eru af flutningsfyrirtækinu LN og dreifiveitum í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 1048/2004, um gæði raforku og afhendingaröryggi, og unnar eru í samræmi við viðurkennda staðla Alþjóðaraftækiráðsins (IEC) og evrópskrar nefndar um raftæknistöðlun (CENELEC). Þá skrá fyrirtækin og upplýsa R-OS um truflanir í flutnings- og dreifikerfum sem fara yfir ákveðin viðmið eða mörk.
- Flutningsfyrirtækið LN og dreifiveiturnar sex reka hvert um sig innra eftirlit. R-OS skal láta faggilta skoðunarstofu framkvæma úttekt á innra eftirliti flutningsfyrirtækis, dreifiveitna og vinnslufyrirtækja með gæðum raforku og afhendingaröryggi a.m.k. á tveggja ára fresti, sbr. 16. gr. reglugerðarinnar. Í framkvæmd hefur R-OS hins vegar látið nægja að byggja á skilum fyrirtækjanna sjálfra og hefur unnið í samstarfi við Mannvirkjastofnun í þeim efnum. Telji OS að starfsemi markaðsaðila samræmist ekki ákvæðum reglugerðarinnar getur hún krafist úrbóta að viðlögðum dagsektum. Ekki fundust dæmi um að dagsektarúrræði hafi verið beitt af R-OS.
- Til viðbótar má nefna að vegna árlegrar raforkuspár kallar OS árlega eftir rauntölum frá markaðsaðilum um raforkuvinnslu einstakra virkjana, um úttektir út úr flutningskerfinu eftir afhendingarstöðum, veitusvæðum og tegund orku, um raforkunotkun eftir notkunarflokkum, orkusparsvæðum og tegund orku, og um meðalafli hvers klukkutíma ársins fyrir allar virkjanir og alla

úttekt út úr flutningskerfinu eftir afhendingarstöðum, veitusvæðum og tegund orku. Raforkuspáin er birt á vef OS.

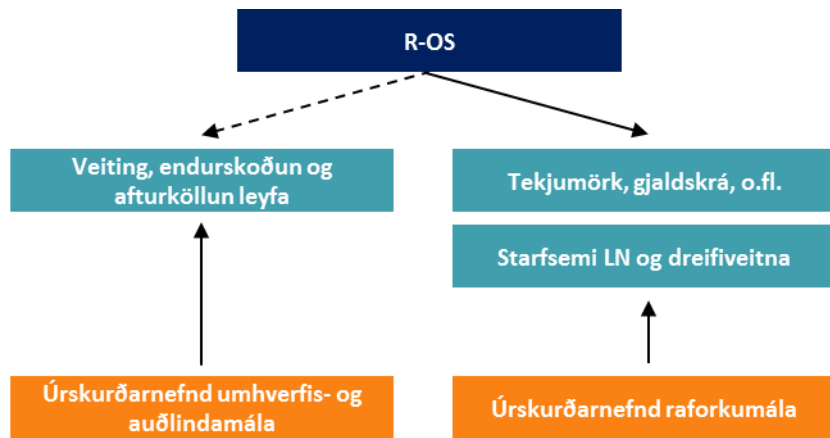
#### 5.4.4. Lausn deilumála

- R-OS tekur við kvörtunum frá neytendum eða öðrum sem hagsmuna hafa að gæta um ætluð brot flutningsfyrirtækisins LN eða dreifiveitna á skyldum sínum skv. lögum, rekstrarleyfi LN eða sérleyfa dreifiveitna, eða um ætluð brot á rétti neytenda með ákvörðunum, framkvæmdum eða athafnaleysi, sbr. 5. málsl. 9. gr. og 6. tölul. 3. mgr. 16. gr. raforkulaga.
- Stofnunin getur sömuleiðis, skv. ákvæðum VII. kafla raforkulaga, að eigin frumkvæði gripið inn í mál í því augnamiði að ná markmiðum raforkulaga. OS getur m.a. krafist úrbóta að viðlögðum dagsektum. Ekki fundust dæmi um að dagsektarúrræði hefði verið beitt af R-OS.
- Almennt gildir um ákvarðanir R-OS, sem teknar eru á grundvelli raforkulaga og varða gjaldskrá eða starfsemi flutningsfyrirtækisins eða dreifiveitna, að þær geta sætt kærur til sérstakrar nefndar, úrskurðarnefndar raforkumála.
- Aðilar sem skjóta ákvörðunum til úrskurðarnefndar raforkumála þurfa ekki að greiða fyrir það sérstakt málsmeðferðargjald. Nefndin skilar að jafnaði úrskurði innan átta vikna frá málskoti, sbr. 6. mgr. 30. gr. raforkulaga. Ef aðili máls unir ekki úrskurði nefndarinnar, eða sex mánuðir eru liðnir frá málskoti, getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla.
- Málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd raforkumála er sinnt af lögfræðingum OS. Vinnulag innan OS í málum sem eru fyrir nefndinni felst fyrst og fremst í því að vinna greinargerðir til úrskurðarnefndarinnar. Utanaðkomandi lögmennt flytja mál fyrir hönd OS í dómkerfinu en sérfræðingar OS aðstoða og veita upplýsingar. Um 40% af ákvörðunum R-OS hafa verið staðfest í heild og um

30% til viðbótar eru að hluta í kærufarli fyrir úrskurðarnefnd raforkumála og dómstólum.

- Nokkrum ákvarðana Orkustofnunar vegna raforkueftirlits hefur nýlega verið skotið til úrskurðarnefndar raforkumála. Þar má nefna ákvarðanir um leyfða arðsemi, um tekjumörk dreifiveitna, vegna uppgjörs tekjumarkna um leyfða arðsemi og hagræðingarkröfu, um skiptireglu vegna blandaðra jarðvarmavirkjana og um aðgang að kostnaðaráætlun. Nefna ber að úrskurðarnefndin hefur oft vísað máli til baka til nýrrar ákvörðunar OS.
- Ástæðan er deilur um túlkun ákvæða sem ekki eru talin nægilega skýr, en afar algengt er að stjórnvaldsákvörðunum OS sé skotið til úrskurðarnefndar, enda liggja verulegir hagsmunir til grundvallar í mörgum málum. Frá ákvörðun OS hefur dæmigerður ferill kærumála tekið 2–3 ár þar til endanleg niðurstaða liggur fyrir. Niðurstaða íslíku máli getur leitt til þess að OS þurfi að taka ákvörðun að nýju, en oft er um að ræða matskennd atriði.<sup>16</sup>
- Við þessar aðstæður er mikilvægt að R-OS hafi á að skipa allri þeirri sérþekkingu sem þörf er á fyrir vandaða og góða ákvarðanatöku.

<sup>16</sup> Í þessu sambandi er bent á að norsk stjórnvöld festu matskennda þætti í [reglugerð](#) með breytingum árið 1999, sbr. 8. kafla, sem tóku gildi 1. janúar 2000. Unnið er að svipaðri útfærslu hér á landi með nýrri reglugerð um mat á vegnum fjármagnskostnaði.



Mynd 6. Málaflokkar og úrskurðarnefndir í tengslum við raforkueftirlit OS.

#### 5.4.5. Upplýsingar og þjónusta við neytendur

- R-OS vinnur að því að gæta hagsmuna almennings, sbr. 3. tl. 1. gr. raforkulaga. R-OS leiðbeinir þannig notendum, svarar fyrirspurnum og sinnir kvörtunum notenda og aðstoðar notendur við að ná rétti sínum. Flest mál í þessa veru snúa að verðskrá, gjaldtöku og túlkun á reglugerðarákvæðum.
- Á vef OS er raforkuhluti þar sem er að finna upplýsingar fyrir raforkunotendur, s.s. ábendingu um að neytendur geta valið sér raforkusala sem býður besta verðið, leiðbeiningar um hvernig skipt er um raforkusala og raforkutölfræði sem gefur margvíslega sýn á raforkuvinnslu og nýtingu raforku.
- OS stofnaði Orkusetur, óháða og sjálfstæða einingu, sem bendir á vef sínum á möguleika til orkusparnaðar. Á vef OS er vísun á reiknivél með samanburði á raforkuverði til heimila.
- OS stofnaði svonefndan START-hópur, ásamt flutningsfyrirtækinu LN og dreifiveitum, sem skráir rekstrartruflanir, vinnur árlegt mat á kostnaði notenda vegna rafmagnsleysis og birtir á vefnum truflun.is.

- R-OS hefur eftirlit með því að upplýsingar frá sölufyrirtækjum raforku til neytenda, um upprunaábyrgðir, þ.e. um uppruna afhentar raforku og magn úrgangsefna hjá viðkomandi sölufyrirtæki raforku, séu veittar, sbr. reglugerð nr. 757/2012, um birtingu upplýsinga sem eru tengdar upprunaábyrgðum raforku. Markmið reglnanna er að stuðla að aukinni umhverfisvitund.
- R-OS hefur síðustu misseri lagt aukna áherslu á upplýsingaöflun og gagnasöfnun varðandi raforkutölfræði fyrir almenning. OS birtir þannig raforkutölfræði á vef sínum með myndrænum hætti og línuritum, um vinnslu, eigin notkun stöðva og sölu raforku frá raforkufyrirtækjum á Íslandi. Þá eru teknar saman upplýsingar um til hvers raforkan er notuð hjá hinum endanlega notanda eða skiptingu raforkunnar í svokallaða notkunarflokk. R-OS hefur gert grunngögnin aðgengileg almenningi á vefnum til frekari vinnslu.

#### 5.4.6. Alþjóðlegt samstarf

- R-OS fylgist með þróun raforkueftirlits í öðrum löndum og hefur samstarf við erlendar stofnanir og stjórnvöld, sem dæmi við samtök eftirlitsstofnana með orkufyrirtækjum á Norðurlöndunum (NordREG) um aðferðafræði við fjárhagsþætti eftirlits, eignamat, afskriftir og arðsemi svo og aukna neytendavernd, og ásamt Landsneti innan samvinnuvettvangs raforkuflutningsfyrirtækja og orkustofnana Norðurlandanna um rekstraröryggismál (NordBer) um greiningu á áhættu og veikleikum, skipulag, viðbúnað og framkvæmd neyðarviðbragða í raforkukerfinu, í tengslum við Norrænu ráðherranefndina.
- R-OS tekur þátt í starfi innan Alþjóðaorkumálastofnunarinnar (IEA) og samtaka eftirlitsaðila með orkugeiranum í Evrópu (CEER), en hið síðartalda skilar sér m.a. í greinargerðum, skýrslum og margvíslegum tölfræðilegum samanburði.

#### 5.5. Starfshlutverk og verkaskipting

Í næstu köflum er fjallað um helstu starfshlutverk innan R-OS. Eins og kom fram í fyrri kafla er fagskipulag hjá stofnuninni.

### 5.5.1. Orkumálastjóri

- Orkumálastjóri er forstöðumaður Orkustofnunar, skipaður af ráðherra. Orkumálastjóri ber ábyrgð gagnvart ráðherra, kemur fram fyrir hönd stofnunarinnar, annast daglega stjórn á starfsemi og rekstri hennar og tekur ákvarðanir fyrir hönd hennar.

### 5.5.2. Starfsmenn raforkueftirlits Orkustofnunar

- Verkefnisstjóri raforkueftirlits sér um verkstjórn, stefnumótun og eftirfylgni með áætlun um eflingu raforkueftirlits. Verkefnisstjóri sér um kostnaðaráætlun og skýrslugerð um starfsemi raforkueftirlitsins, samninga um aðkeypta þjónustu, samstarf og samvinnu við innlenda og erlenda aðila um raforkueftirlitsmál, og þróunarmál, þ.e. þróun gæðakerfis, endurskoðun verkferla og leiðbeininga. Þá skipuleggur verkefnisstjóri úttektir, tekur þátt í þeim eftir atvikum og tryggir formlegt fyrirkomulag samskipta.
- Sérfræðingar R-OS gæta þess að eftirlitsskyldir aðilar skili öllum tilsettum upplýsingum til OS, gera samanburðagreiningar og hagræðingarkröfur, vinna að framkvæmd úttekta og skýrslugerðar, vinna að setningu og uppgjöri tekjumarka og koma að þróun og viðhaldi verkferla, leiðbeininga og gæðakerfis.
- Lögfræðingur á sviði R-OS sér um lagalega túlkun og umgjörð allra formlegra erinda raforkueftirlits. Lögfræðingur fylgist með þróun verklagsreglna til að tryggja að lagalegum og stjórnsýslulegum skilyrðum sé fullnægt. Lögfræðingur aðstoðar við val og framsetningu gagna á vef til að tryggja að lögformlegum skilyrðum sé fullnægt og að trúnaður gagnvart eftirlitsskyldum aðilum sé ekki brotinn. Lögfræðingur þróar stöðluð erindi og bréf sem hluta af gæðakerfi og samræmir aðgerðir sem gripið er til gagnvart eftirlitsskyldum aðilum ef lagaskilyrðum er ekki fullnægt.
- Starfsmenn R-OS sinna einnig rýni laga og reglugerða, leiða breytingar á lögum og reglugerðum inn í verklagsreglur og gæðakerfi stofnunarinnar. Auk þess svara starfsmenn fyrirspurnum og kvörtunum sem berast raforkueftirlitinu o.fl.

- Við vinnslu sérhvers máls af hálfu R-OS er unnið á þverfaglegan hátt í samvinnu lögfræðinga, verkfræðinga, hagfræðinga og sérfræðinga á sviði gagnagrunna, kerfisstjórnunar, upplýsingamála, virkjanamála o.s.frv. áður en endanleg ákvörðun er tekin.
- Þá nýtir raforkueftirlitið alla stoðþjónustu Orkustofnunar eins og yfirstjórnar, skrifstofuhalds, símsvörunar, skjalavörslu, tækniþjónustu, rekstrar og bókhalds, fundaraðstöðu og bókasafns. Sérfræðipækking upplýsingafultrúa er nýtt, m.a. við skipulag á framsetningu gagna á vef.
- Til að standa undir kostnaði vegna R-OS greiða flutningsfyrirtækið LN og dreifiveiturnar gjöld á hverja kWst, skv. 31. gr. raforkulaga, sem renna í ríkissjóð. Starfsmenn raforkueftirlitsins skrá vinnustundir á verkefni.

### 5.5.3. Aðkeypt þjónusta og annars konar samstarf

- Lögmenn hafa sinnt málum fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum og er það aðkeypt þjónusta, þó sérstaklega málsmeðferð fyrir dómstólum.
- OS hefur keypt aðra utanaðkomandi þjónustu, t.d. af endurskoðunarfyrirtækjum í tengslum við bókhald eftirlitsskyldra aðila og vegna nefndar til ákvörðunar á arðsemi hinna eftirlitsskyldu aðila (WACC-nefnd).

## 5.6. Starfsmenn, menning og vinnubrögð

Í eftirfarandi kafla er fjallað um þekkingu og reynslu starfsmanna og leitast við að kortleggja hvaða menning sé ríkjandi innan stofnunar. Þá er yfirlit yfir helstu upplýsingakerfi sem starfsmenn nýta í störfum sínum.

### 5.6.1. Þekking og reynsla starfsmanna

- Starfsfólk OS hefur breiðan bakgrunn sem getur nýst við raforkueftirlitið, lögfræðingar, verkfræðingar, hagfræðingar og sérfræðingar á sviði orkumála, gagnagrunna, upplýsingamála o.s.frv. Sérfræðingasamfélagið er ríkt og virkni skipulagsins höfð þannig að starfsmenn eigi auðvelt með að ráðfæra sig.

- Nokkuð hefur verið lagt upp úr því að fá reynslumikið fólk til starfa hjá stofnuninni þar sem meðferð mála getur verið flókin og takmarkað svigrúm til að taka inn reynslulítið fólk.
- Meðalstarfsaldur hjá R-OS er nú um 18 mánuðir, en frá upphafi R-OS reiknast starfsaldur tæp fjögur ár. Endurnýjun á starfsfólki hefur verið nokkur vegna eftirspurnar aðila á raforkumarkaði eftir starfskröftum, sérþekkingu og reynslu starfsfólks R-OS.

### 5.6.2. Meginþættir vinnubragða

- Fagleg stjórnsýsla, meginreglur stjórnsýslulaga og málsmeðferð í samræmi við gildandi reglur á hverjum tíma eru grundvallarstef í vinnubrögðum R-OS. Einnig að úrræðum við málsmeðferð sé beitt í samræmi við valdheimildir stofnunarinnar.
- Þannig er lögð áhersla á að tryggja að lagalegum og stjórnsýslulegum skilyrðum sé fullnægt, að halda trúnað gagnvart eftirlitsskyldum aðilum og samræmdar aðgerðir sem gripið er til.
- Lögð er áhersla á þverfaglega vinnu sérfræðinga stofnunarinnar áður en endanleg ákvörðun er tekin í hverju máli fyrir sig. Orkustofnun hefur starfsmannastefnu, stefnu á sviði jafnréttismála, upplýsingastefnu og samgöngustefnu.
- Markmið OS með stefnunum eru m.a. jöfn tækifæri og réttindi, að hjá stofnuninni starfi fólk sem hefur hæfileika sem nýtast stofnuninni, er áhugasamt og tilbúið að miðla þekkingu sinni. Einnig að orkuvinnsla og nýting verði í sem bestri sátt við umhverfið og að orkubúskapur landsins verði í sem ríkustum mæli sjálfbær.
- Starfsmenn eru vel flestir með eigin skrifstofur þar sem vinna þeirra krefst næðis og mörg gögn þarf að rýna í hverju máli. Starfsmenn hafa þó að jafnaði opið inn til sín þannig að auðvelt er fyrir starfsmenn að nálgast hvern annan og veita aðstoð eftir þörfum.

### 5.6.3. Helstu upplýsingakerfi

Þjónustuaðili OS er Advania en notendabjónusta og helstu upplýsingakerfi R-OS eru vistuð innanhúss. Helstu kerfi eru eftirfarandi:

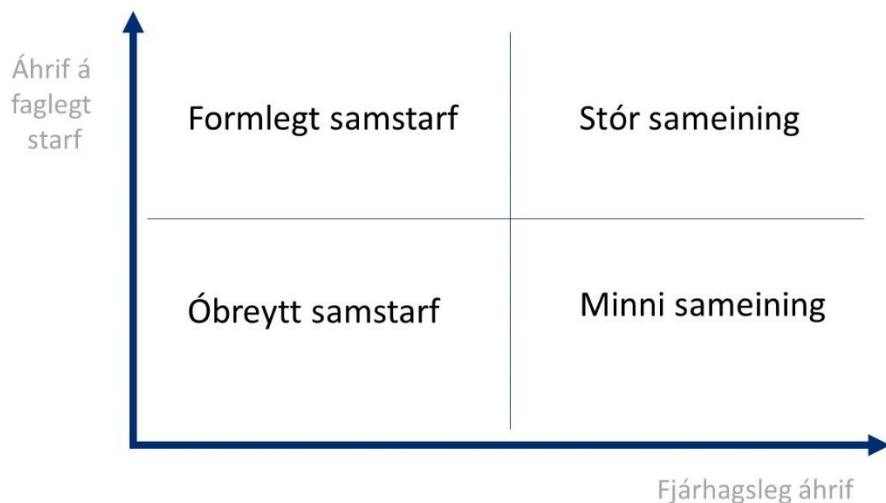
<i>Meðferð mála</i>	Málaskrá Go Pro	
<i>Innri vefur</i>	IBM Notes	
<i>Innri gagnagrunnar</i>	SQL-grunnar, raforkuspáin, raforkutölfræðin	
<i>Helstu ytri gagnagrunnar</i>	Hagstofan, Seðlabanki, Bloomberg, Alþingi o.fl.	
<i>Ytri vefur og upplýsingamiðlun</i>	Eplica	
<i>Annað</i>	Navision Windows XP remote login. Skráð inn í Tímon. Fyrst í Excel, svo í Navision.	CAPM-líkan, WACC- útreikningskröfu um arðsemi (WACC)
<i>Skýjalausnir</i>		
<i>T-póstur og skrifstofuvöndlar</i>	IBM Lotus	Microsoft Office

# Fýsileika- greining



## 6. Fýsileikagreining á sameiningu fjögurra stofnana

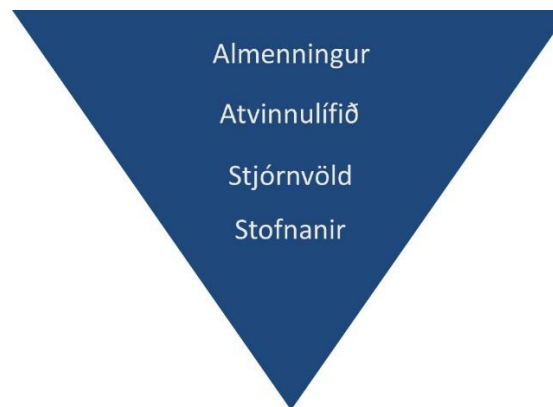
Að mati Capacent eru til staðar a.m.k. fjórar sviðsmyndir til framtíðar hvað varðar samstarf eða sameiningu þeirra stofnana sem þessi fýsileikagreining nær til. Í fyrsta lagi að byggja undir og efla samstarf stofnananna í óbreyttu formi. Í öðru lagi að gera samstarfið formlegra, t.d. á grunni sameiginlegrar framtíðarsýnar og verkaskiptingar. Í þriðja lagi væri hægt að skoða minni sameiningar. Og í fjórða lagi væri unnt að vinna að stórra sameiningu allra fjögurra stofnananna. Færa má almenn rök fyrir því að bein fjárhagsleg og fagleg áhrif hljóti að verða mest við stóra sameiningu og að óbreytt samstarf stofnananna hefði engin áhrif til lækkunar á rekstrarútgjöldum og takmörkuð fagleg áhrif.



Mynd 7. Fjárhagsleg og fagleg áhrif samstarfs og sameiningar.

Stór sameining er því formlega séð sú leið sem gera má ráð fyrir að verði fljótvirkasta leiðin við að koma á laggirnar öflugri starfseiningu sem verði í senn rekstrarlega og faglega sterkari en smærri starfseiningar.

Að mati Capacent er leið stórrar sameiningar best til þess fallin að styrkja eftirlitsstarfsemi viðkomandi stofnana og mikilvægt er að það gerist á forsendum almennings, atvinnulífsins og stjórnvalda þó svo að sjónarmið þeirra stofnana sem um ræðir skipti máli. Hagsmunir og sjónarmið starfsmanna stofnananna skipta einnig máli og þeim þætti þarf að sinna sérstaklega vel á öllum stigum verði það niðurstaða stjórnvalda að vinna að stórra sameiningu. Hvað varðar framtíðarsýn er mikilvægt að hún taki mið af langtímahagsmunum almennings, atvinnulífs, stjórnvalda og ríkissjóðs.



Mynd 8. Hagsmunir eftir mikilvægi.

Ábyrg meðferð almannafjár er það verkefni sem almennigur hefur falið stjórnvöldum að sinna fyrir sína hönd. Mat Capacent á fjárhagslegum ávinningi stórrar sameiningar er að lágmarki 54 m.kr. á ári, sem unnt væri að verja að hluta eða öllu leyti til þess að efla enn frekar starfsemina á þeim sviðum eftirlits sem sameinuð stofnun sinnir. Þá gæti sameinuð stofnun tekið að sér önnur eftirlitssvið



eins og á sviði neytendamála svo dæmi sé nefnt. Gera þarf ráð fyrir upphafs-  
kostnaði sem myndi leggjast á einu sinni og þar vega húsnæðismál þyngst.

Hvað varðar faglegan ávinning þá koma til atriði eins og aukinn slagkraftur stærri  
stofnunar og sú deigla þekkingar og reynslu sem unnt er að blanda saman með því  
að fela fólki með ólíka menntun, þekkingu, reynslu og bakgrunn að rýna vinnu og  
verklag hvers annars. Allar stofnanirnar telja að fjárveitingar og önnur fjármögnun  
þeirra sé ekki nægjanleg til þess að mæta þeim verkefnum sem þeim ber að sinna  
og stór sameining á að geta verið þáttur í að styrkja og efla starfsemina bæði  
fjárhagslega og faglega.

### 6.1. Leiðbeiningar og stuðningsefni

Við greiningu Capacent á verkefnum stofnananna var lögð sérstök áhersla á að  
skoða fýsileika sameiningar Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins  
en einnig var litið til þess hvort og þá hvaða skörun gæti legið í verkefnum  
Fjölmíðlanefndar og í raforkueftirliti Orkustofnunar gagnvart hugmyndinni um eina  
stóra sameiningu.

Á vinnufundi með hverri stofnun fyrir sig voru í öllum tilfellum nokkrar sviðsmyndir  
ræddar eins og óbreytt skipan samstarfs þeirra, frekara samstarf allra eða hluta  
stofnananna byggt á sameiginlegri framtíðarsýn og verkaskiptingu, smærri  
sameiningar en allar fjórar einingarnar, s.s. eins og sameining PFS og R-OS, PFS og  
SE, PFS og FJMN o.s.frv. Þá var nefnd til leiks sú sviðsmynd að PFS sameinaðist OS.

Á vinnufundum um ólíkar sviðsmyndir voru kostir og gallar reifaðir í samvinnu við  
stjórnendur stofnananna. Sjónarhorn umræðunnar á hverjum fundi var frá hverri  
stofnun fyrir sig en við úrvinnslu þeirra gagna lögðu ráðgjafar sjálfstætt mat á efnið  
sem þannig var aflað og sameinuðu skyld sjónarmið og unnu efnið áfram.

Það efni sem fer hér á eftir er greining Capacent á fýsileika sameiningar þar sem  
dregin hafa verið saman þau gögn sem aflað var við verkefnagreininguna,  
fjárhagsgreininguna og mat Capacent á því efni sem varð til í vinnustofum með  
stofnunum þar sem ólíkar sviðsmyndir til framtíðar voru til umfjöllunar og mats.

Í þessum kafla er fjallað nánar um það hvort og þá hversu fýsilegt það telst að  
sameina Póst- og fjarskiptastofnun, Samkeppniseftirlitið, Fjölmíðlanefnd og  
raforkueftirlit Orkustofnunar. Þá eru álitæfni tekin saman og þættir sem þarfnast  
nánari skoðunar reifaðir.

Í riti fjármálaráðuneytisins „Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar“ sem  
kom út 2008 er komið inn á helstu atriði sem þarf að hafa í huga þegar litið er til  
mögulegra sameininga opinberra stofnana. Í ritinu er fjallað almennt um  
sameingarferli, þ.e. aðdraganda þess, undirbúning, ákvarðanatöku, framkvæmd  
sameiningar og framkvæmd úttekta að nokkrum árum liðnum.

Þá litu ráðgjafar til athugunar Ríkisendurskoðunar á árangri af sameiningu  
ríkisstofnana fram til ársins 2009 sem leiddi í ljós að fagleg og fjárhagsleg markmið  
sameininga höfðu ýmist ekki náðst fram, ekki verið metin sérstaklega eða jafnvel  
ekki verið hluti af markmiðum sameiningar.<sup>17</sup> Í kjölfar þess útfærði  
Ríkisendurskoðun samtímaeftirlit þar sem strax sex mánuðum eftir að formleg  
sameining á sér stað er tekin staða á innleiðingunni. Í þeim tilgangi setti  
Ríkisendurskoðun fram spurningalista yfir atriði sem þurfa að vera til staðar í  
upphafi til að tryggja farsæla sameiningu stofnana sem nýta má sem leiðarvísi  
þegar hugað er að sameiningu stofnana.<sup>18</sup>

Í verkefnagreiningu stofnananna sem fjallað er um í köflum 2–5 í þessari skýrslu er  
verkefnum og umgjörð viðkomandi stofnana lýst með samræmdum hætti. Þegar  
rýnt er í verkefnagreininguna standa nokkrir þættir upp úr sem skipta máli fyrir  
fýsileika þess að sameina stofnanirnar og eru þeir reifaðir í undirköflunum hér að

<sup>17</sup> Hér má nefna skýrslur Ríkisendurskoðunar af samtímaeftirliti með sameiningum, fyrst 2011:  
Embætti landlæknis; 2011: Vel ferða rráðuneyti; 2011: Innanríkisráðuneyti; 2010: ISAVIA; 2010:  
Þjóðskrá; 2010: Embætti ríkisskattstjóra, auk fyrri skýrslu stofnunarinnar um sameiningarmál; 2006:  
St. Jósefsspítali – Sólvangur; 2003: Umhverfisstofnun; 2000: Landspítali-háskólasjúkrahús.

<sup>18</sup> [http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Spurningalisti\\_sameining\\_stofnana.pdf](http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Spurningalisti_sameining_stofnana.pdf)

neðan. Við ritun þeirra var tekið mið af riti fjármálaráðuneytisins og spurningalista Ríkisendurskoðunar um þau atriði sem nauðsynlegt er að fjalla um og draga upp á yfirborðið.

## 6.2. Fýsileikagreining

### 6.2.1. Verkefni og ferlar

Að mati Capacent er nokkur munur á kjarnaverkefnum stofnananna. Í tilfelli SE er um að ræða verkefni sem fela í sér að rannsaka möguleg brot og stöðva samkeppnishamlandi háttsemi, þetta er svokallað „ex post“ eftirlit. Í tilfelli PFS er um að ræða stjórnvald sem sinnir ákveðnum sérreglum í kringum tiltekna markaði, t.d. fjarskipta- og póstmarkaði í tilfelli PFS, verkefni snúa meira að því að beita reglusetningu með það að markmiði að stýra hegðun fyrirtækja á viðkomandi markaði til framtíðar, en slíkt eftirlit er nefnt „ex ante“.

Þannig hefur þessu verið lýst á þann veg að sértæk eftirlit setji reglur og gefi út leiðbeiningar um hvað fyrirtæki „eigi að gera“ en stofnanir sem vinna t.a.m. í samkeppnisrétti mæla fyrir um hvað fyrirtæki „mega ekki gera“.

Í tilfelli FJMN og R-OS er um að ræða eftirlitsverkefni sem eru helst sambærileg þeim sem PFS sinnir. Um er að ræða verkefni sem snúa að ýmissi gagna- og upplýsingaöflun á meðal tiltekna eftirlitsskyldra aðila innan ákveðinna atvinnugreina. Eftirlit með bókhaldslegum aðskilnaði eru verkefni sem telja má að séu hliðstæð ásamt verkefnum sem snúa að alþjónustu og almennt þeim sem snúa að greiningu markaða.

Verklag á milli stofnana í verkefnum sem tengjast greiningum eða rannsóknum á mörkuðum er ekki eins á milli stofnana. Einnig má nefna gjaldskrárverkefni í því samhengi. Verkefni sem eiga síst beina samlegð með öðrum eru verkefni PFS á sviði uppbyggingar fjarskiptainnviða og um öryggi ómissandi upplýsingainnviða. Bent var á það í vinnustofum að líklegt sé að verkefni af þessu tagi komi til með að verða stærri í framtíðinni og að hlutverk PFS komi til með að stækka á þessu sviði samhliða því að almenn eftirlitsverkefni minnki. Ekki er lagt mat á það í þessari

skýrslu enda óljóst hvort og með hvaða hætti slík verkefni verða almennt skipulögð í framtíðinni og hvert hlutverk PFS eigi að vera í þeim efnum.

Ábendingar frá vinnustofum með stofnununum vörðuðu að langmestu leyti þennan grundvallarmun sem felst í kjarnaverkefnum, þ.e. sértækt eftirlit sem horfir til framtíðar og mælir fyrir um hvað fyrirtæki eiga að gera (l. ex ante) og almennt [samkeppnis]eftirlit sem horfir á það sem gerst hefur og leitast við að stöðva brot og samkeppnishamlandi háttsemi (l. ex post). Ábendingar vörðuðu það að það væri erfiðleikum háð að hafa bæði eftirlitin á hendi sameinaðs stjórnvalds.

Ekki er þó að sjá að slíkt komi í veg fyrir tækifæri til þess að auka samvinnu eða sameina stofnanir þar sem slíkt sé útfærsluatríði, t.d. mætti horfa til þess að aðskilja ólík eftirlitsverkefni með skýrt afmörkuðum og skýrum skilum milli tveggja sviða.

Ef farin verður sú leið að sameina verkefni mætti sjá fyrir sér uppskiptingu nýrrar stofnunar í tvö fagsvið sem miðaðist við þessa ólíku nálgun og verkefni sem skilgreind eru í viðkomandi löggjöf og alþjóðlegum skuldbindingum.

Annað sviðið hefði leiðsögn að markmiði, slíkt yrði gert með leiðbeiningum og upplýsingagjöf og beinni aðstoð til fyrirtækja og stofnana en einnig með sértæku eftirliti (fyrirbyggjandi aðgerðir, kvaðir, skilyrði) þar sem horft er til framtíðar og mælt fyrir um hvað fyrirtæki eiga að gera (l. ex ante). Á slíku afmörkuðu sviði myndu verkefni eins og gjaldskráreftirlit og framkvæmd bókhaldslegs aðskilnaðar falla svo dæmi sé tekið. Einnig umsjón með allri skráningar- eða leyfisskyldri starfsemi.

Hitt sviðið hefur með höndum eftirfylgni, þ.e. almennt eftirlit sem horfir á það sem gerst hefur og leitast við að stöðva brot og hamlandi háttsemi (l. ex post). Á því sviði verði sinnt verkefnum þar sem heimild er til staðar til að beita almennum úrræðum á sviði samkeppnisréttar, s.s. sektarheimildum. Þannig mætti skilja á milli verkefnanna eftir eðli þeirra með skýrri ábyrgðarskiptingu, deildaskiptingu og afmörkuðum verkefnum.

Slík skipting yrði einnig til þess fallin að standa vörð um þann hluta sérstöðu samkeppnislöggjafarinnar sem snýr að því að fylgjast með stjórnvöldum, bæði hliðsettum og æðri stofnunum, í málum sem varða samkeppni á markaði.

Nokkra samlegð má sjá fyrir þegar horft er til verkefna á sviði stoðþjónustu. Hér er um að ræða tækifæri til þess að sameina alla fjármálaumsjón, umsjón með fjárhagskerfi, upplýsingatæknimál, starfsmannahald ásamt almenntri afgreiðslu og skrifstofuþjónustu.

### 6.2.2. Einföldun regluverks

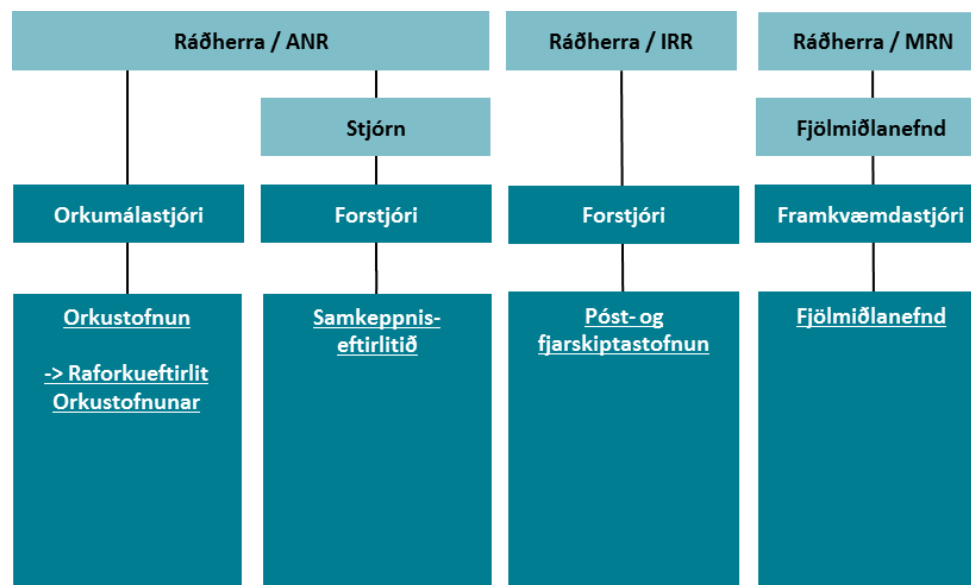
Eitt af markmiðum með endurskipulagningu stofnana á þessu sviði er að treysta og jafnframt einfalda regluverk gagnvart almenningi og atvinnulífnum. Slíkt markmið á sér stoð í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar dags. 22. maí 2013 en þar segir m.a. að „[r]íkisstjórnin mun [i] auka skilvirkni stjórnsýslunnar, m.a. með breytingum á skipulagi, samræmingu á stoðþjónustu, sameiningu stofnana og tilflutningi á milli sviða í samræmi við áherslur og forgangsmál“. Jafnframt segir að „[r]íkisstjórnin mun [i] beita sér fyrir endurskoðun regluverks atvinnulífsins með einföldun og aukna skilvirkni að leiðarljósi. Markmið hennar verður að minnka skrifræði og einfalda samskipti við opinbera aðila um leið og kostnaði [sé] haldið niðri.“

Í vinnustofum með hagsmunaaðilum komu fram upplýsingar um að einhver grá svæði væru til staðar hvað hagsmunaaðilana snertir um skörun á verkswiðum stofnananna. Þá var bent á möguleika á hugsanlegum tvíverknaði og að hagsmunaaðilar eigi í erfiðleikum með að átta sig á undir hvaða stofnun þeir heyra, þetta á þó mest við um PFS og SE.

Það er rétt að taka fram að skoðun ráðgjafa leiddi ekki í ljós augljósan tvíverknað á milli stofnana eða skörun verkefna á þann veg að sömu mál séu til umfjöllunar hjá eftirlitsaðilum á sama tíma. Hins vegar krefjast sum mál og málsmeðferð aðkomu sérfræðinga hjá öðrum stofnunum og var bent á að það tæki nokkurn tíma.

Það er mat Capacent að tryggja megi sterkari ásýnd í opinberu eftirliti með einni sterkri eftirlitsstofnun, slíkt hefði í för með sér að unnt væri að eyða gráum svæðum en tryggja á sama tíma að kröftum yrði ekki dreift um of á milli nokkurra

stofnana. Í núverandi fyrirkomulagi er verið að horfa til verkefna sem heyra undir þrjú ráðuneyti.



Mynd 9. Yfirlit yfir núverandi fyrirkomulag.

Á mynd 9 má sjá hvernig verkefnum á þessu sviði er skipt niður á þrjú ráðuneyti og á milli fjögurra stofnana. Með því að koma þeim eftirlitsverkefnum sem hér um ræðir undir ábyrgð eins ráðuneytis yrðu því stigin markviss skref til að einfalda opinbert eftirlit. Á sama tíma yrði eitt ráðuneyti formlega ábyrgt fyrir því að móta framtíðarsýn og stefnu í þessum efnum þó að stjórnvöld hefðu áfram samstarf um stefnumörkun. Gagnvart atvinnulífi og hagsmunaaðilum yrði skrifræði minnkað og stuðlað að nýrri umgjörð og einfaldari samskiptum við opinbera aðila.

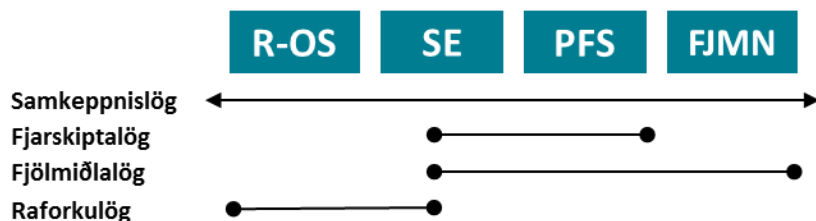
Þá er rétt að benda á að hér er almennt um að ræða litlar stofnanir sem hafa afmörkuð svið. Í öllum tilfellum má finna dæmi um að stofnanir komist ekki yfir þau verkefni sem þeim er falið að sinna, geti þar af leiðandi ekki sinnt eftirliti eða lokið verkefnum sínum innan skynsamlegra tímamarka. Slíkt mætti e.t.v. leysa með

auknum fjárframlögum til hvernar stofnunar en hér ætti frekar að horfa til þess að sameina stofnanirnar með það að markmiði að efla núverandi innviði þannig að almennur málshraði aukist, að til verði aukinn slagkraftur í þau verkefni sem hafa mætt afgangi á sama tíma og kostnaði sé haldið niðri.

Í verkefnagreiningu kom í ljós að verkefni SE er varða könnun á stjórnunar- og eignatengslum milli fyrirtækja eru ekki í forgangi, m.a. vegna fjárskorts. Þá eru nokkur verkefni hjá FJMN sem ekki hafa verið í forgangi af sömu ástæðum en það eru verkefni sem snúa m.a. að utanumhaldi tölulegra upplýsinga eða sértæku eftirliti, s.s. greiningu á bókhaldi og fjárhag RÚV. Sumum verkefnum hefur FJMN einfaldlega ekki getað sinnt vegna fjárskorts. Þá geta verkefni tekið langan tíma hjá R-OS en bent var á dæmi um að flutningsfyrirtækið Landsnet hefði verið tekjumarkalaust um árabil.

Á sama tíma benda hagsmunaaðilar og fulltrúar atvinnulífs á að styrkja megi ráðgefandi þátt eftirlits. Stofnanirnar hafa mismikla reynslu á því sviði og þar hefur ekki síst ráðið forgangsroðun í þágu lögbundinna eftirlitsverkefna á kostnað þess að sinna ráðgefandi þætti.

Verkefni framtíðarinnar eru þau að tryggja að þessum viðfangsefnum sé sinnt með markvissum hætti. Það er mat ráðgjafa að tryggja megi betur og mæta þörfum atvinnulífs og almennings fyrir styrka leiðsögn og eftirfylgni við reglur samfélagsins á gildissviði núverandi laga með því að vinna að samþættingu verkefna á þessu sviði. Þannig verði stigin fyrstu skref í átt að einfaldara og skilvirkara regluverki fyrir atvinnulífið.



Mynd 10. Löggjöf og tengsl ólíkra laga við verkefni stofnananna.

Á mynd 10 gefur að líta nógildandi lög og tengsl þeirra inn á stofnanir sem hér eru til umfjöllunar. Stofnanirnar starfa eftir ólíkum lögum en eru þó líkar hvað varðar meginhlutverk þeirra sem er að reglusetja tiltekna markaði eða sinna beinum eftirlitsverkefnum. Myndin sýnir að núverandi löggjöf skarast nokkuð á milli stofnana. Samkeppnislögin hafa víðtækasta gildissviðið og taka með einum eða öðrum hætti til verksviða þeirra stofnana sem fýsileikagreiningin tekur til, en SE hefur hlutverk við að framfylgja eftirlitinu.

### 6.2.3. Venjur, vinnubrögð og menning

Í verkefnagreiningu er lýst menningu og gildum hvernar stofnunar fyrir sig og þegar kaflarnir eru teknir saman má sjá að verkefni eru nokkuð ólík á milli stofnana. Hér þarf sérstaklega að horfa til ólíkrar menningar sem ríkir innan SE og PFS. Hefðir og væntingar starfsmanna til framtíðarinnar eru um margt ólíkar og þar með brýnt, ef horfa á til sameiningar, að vinna sérstaklega með þann þátt. Þessi menning mótar ramma um störf og viðbrögð starfsmanna. Menning skiptir máli þegar horft er til farsællar sameiningar. Rétt er að benda á að almennt upplifa starfsmenn stofnana sem tóku þátt í viðtölum og vinnustofum vegna þessa verkefnis verkefnið á afar neikvæðan hátt.

Ólíkar venjur, vinnubrögð og hugsanaháttur innan hlutaðeigandi stofnana er áhættuþáttur og möguleg hindrun við sameiningu og gæti komið í veg fyrir að tækist að mynda samstæða heild ef ekki er rétt staðið að málum.

Þekkt er að umræða um breytingar af þessu tagi getur valdið togstreitu og jafnvel vanlíðan á meðal starfsmanna enda er hún til þess fallin að skapa ákveðið los í starfseminni. Í hefti fjármálaráðuneytisins er bent á að algengt sé að fólk segi upp störfum í tengslum við sameiningar. Til að forðast vanlíðan af þessu tagi og auka samstöðu starfsfólks þarf að eiga sér stað vinna með aðkomu ráðuneytanna. Þar er unnið með starfsmönnum að móttun framtíðarsýnar og þeirra markmiða sem ráðuneytin vilja sjá með sameiningu. Þau eru kynnt og mótuð ítarlegar en hér hefur verið gert. Rétt er að benda á að þarfir og óskir starfsmanna skipta máli í þessu samhengi en geta ekki verið ráðandi.

Að því gefnu að slík vinna eigi sér stað sem fyrst, og að þær áherslur sem ráðuneytin vilja séu mótaðar í samvinnu með starfsfólki, er hægt að horfa frekar til þess að stefna að sameiningu stofnananna í góðri samvinnu og sátt við starfsfólk. Samhliða verði hægt að hefjast handa við að móta eina menningu fyrir vinnustaðinn.

#### 6.2.4. Skipulag og stjórnun

Þó að ásýnd stjórnskipulags SE og PFS sé ólík er það mat ráðgjafa að virkni sé mjög áþekk á milli stofnananna. Í tilfalli SE er um að ræða flatt skipulag sem byggt er upp á verkefnisstjórnun og teymisvinnu. Hjá PFS er það fagskipulag með skilgreindar stoðeiningar.

Í viðtölum kemur skýrt fram að til að stofnanirnar komist yfir það að sinna verkefnum sínum er horft til þess að hafa ákveðinn sveigjanleika á milli skilgreindra eininga. Þannig eru verkefni mönnum eftir þörfum hverju sinni. Því er að mati ráðgjafa ágætissamlegð á milli stofnananna að þessu leyti. Hjá Fjölmíðlanefnd skipta starfsmenn með sér verkefnum eftir verkefnastöðu og þekkingu hverju sinni enda einungis tveir starfsmenn. Hjá R-OS skipta fjórir starfsmenn Orkustofnunar með sér raforkueftirlitshluta starfseminnar.

Hjá PFS gegna forstöðumenn hlutverki fagstjóra, þ.e. bera ábyrgð á faglegri stjórn og starfsemi sinna deilda. Forstöðumenn útdeila verkefnum og bera ábyrgð á starfsmannastjórnun á sínum fagsviðum. Hjá SE bera fagstjórar ekki ábyrgð á starfsmannamálum heldur eingöngu þeim hluta sem snýr að fagþekkingu. Þannig er nokkuð ólíkt farið með stofnununum tveimur.

Ljóst er að við stærri stofnun verði vægi millistjórnenda aukið. Það þýðir að það fyrirkomulag sem SE hefur haft í stjórnun og skipulagningu verkefna gengur síður upp.

Sú ábending kom fram í vinnustofum að ákveðin hætta kynni að felast í því í sameinaðri stofnun að stærra hlutfall starfs sérfræðinga við eftirlit fari í upplýsinga- og þjónustustörf í stað rannsókna á mögulegum brotum. Fram hefur komið að hagsmunaaðilar kalla á aukna upplýsingagjöf og að mati ráðgjafa er eðlilegt að horfa í auknum mæli á upplýsingagjöf og leiðbeiningar sem fyrirbyggjandi aðgerð

gegn brotum. Slíkt er að sama skapi í takti við umræðu um það hvaða sjónarmið eigi að ráða för við endurskoðun regluverks hér á landi. Á þetta er bent í stöðuskýrslu ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur og tekið dæmi um einföldun regluverks í ferðaþjónustu.

Þá er bent á að kröftum yrði mögulega misdreift með of miklum þunga á fjarskipta- og innviðamál, fjölmiðla og raforkumál miðað við aðra flokka samkeppnismála, s.s. fjármálaþjónustu, neytendaréttarmál, heilbrigðis- og félagsmál, umhverfismál, samgöngumál og ferðamál. Um er að ræða stjórnunarlegt viðfangsefni og er í raun stöðugt úrlausnarefni og ekki er að sjá að stærri stofnun ætti í erfiðleikum með að forgangsraða í takti við þær áherslur sem eru í gildi hverju sinni frekar en minni stofnun.

#### 6.2.5. Faglegur ávinningur

Í vinnustofum með starfsmönnum stofnananna kom fram að styrkur núverandi stofnana sé fyrst og fremst fólgin í skýrri afmörkun verkefna. Það birtist þannig í framkvæmd að hver stofnun hefur ákveðinn fókus sem gerir henni kleift að fara af dýpt í tiltekin verkefni frekar en að vinna á breiddinni.

Það má horfa til þess að tryggja að slíkur fókus nýtist til framdráttar sameinaðri stofnun með góðri skipulagningu og með því að horfa til þess að ná fram samstarfi um skyld verkefni og samnýtingu miðlægrar þjónustu, innri getu og starfskrafta. Þannig megi ná fram meiri breidd og dýpt í þekkingu.

Á sviði leiðsagnar eru sértækir þættir eftirlits, m.a. innviðamál, þ.e. öryggi ómissandi upplýsingainnviða, innviðagagnagrunnur og uppbygging fjarskiptainnviða, og auðlindastjórnun, þ.e. tíðni- og númeramál. Einnig fjölmiðlamál, þ.e. sjónarhorn fjölbreytts samfélags á grundvelli tjáningarfrelsis og frelsis til upplýsinga, í stað markaðslegs eða efnahagslegs ávinnings. Þar eru jafnframt upplýsingar og þjónusta við neytendur auk lausnar deilumála.

Á sviði eftirfylgni liggja hefðbundin og almenn samkeppnisréttarleg verkefni, s.s. um opinberar samkeppnishömlur, ólögætt samráð, misnotkun á markaðsráðandi stöðu og samrunamál með öllum þáttum samkeppnismarkaðar, s.s. í byggingamálum, ferðamálum, fjarskiptamálum, fjármálaþjónustu, heilbrigðis- og

---

félagsmálum, mennta- og menningarmálum, neysluvörum, orkumálum, rekstrarvörum, samgöngum, sérfræðiþjónustu og annarri þjónustu, umhverfismálum og upplýsingatækni. Þar er einnig að finna samkeppnisréttarleg úrræði, þ.e. almennar sektarheimildir, húsleitarheimildir o.s.frv.

Með sameinaðri stofnun myndi eftirlit í jöfnum mæli beinast að frjálsum markaði og markaði þar sem náttúruleg einokun (leyfabundin starfsemi) er fyrir hendi, sem dæmi fjarskiptamarkaði og raforkumarkaði. Eftirlit með þessum mörkuðum félli undir annan hvorn verkþáttinn – leiðsögn, þ.m.t. gjaldskráreftirlit og framkvæmd bókhaldslegs aðskilnaðar, eða eftirfylgni með t.d. misnotkun á markaðsráðandi stöðu – eftir eðli máls hverju sinni. Þannig yrði sjálfstæði eftirlits með samkeppni tryggt undir verkþætti eftirfylgni.

Faglegi og stjórnunarlegi ávinningurinn getur falist í enn öflugri stofnun og meiri og fjölbreyttari þekkingargrunni starfsmanna. Þá má leiða að því líkur að aukin stærð leiði til þess að stoðþjónusta nýtist betur.

Þá verði með aukinni samvinnu og samskiptum til ákveðin deigla í sameinaðri stofnun sem verði sterkari en í fjórum minni einingum.

Starfsfólk SE er að langmestu leyti lögfræðingar, hagfræðingar og viðskiptafræðingar. Það sama á við hjá PFS en að auki bætist við hópinn sérþekking á tæknimálum, þ.e. verkfræði, tæknifræði eða sambærilegum raungreinum.

Sjá má tækifæri í því að tengja betur saman þekkingu R-OS og PFS í gjaldskrármálum og WACC-útreikningum. Á móti vegur að R-OS nýtir að umtalsverðu leyti sérfræðiþekkingu hliðsettrar starfsemi Orkustofnunar, þ.e. virkjanþekkingu, kerfisstjórnunarþekkingu o.s.frv. Við sameiningu myndu slík tengsl rofna að einhverju leyti.

Fram hefur komið að FJMN hefur ekki verið í aðstöðu til að sinna lögbundnum skyldum sínum hvað varðar utanumhald tölulegra upplýsinga um fjölmiðlamarkaðinn. Slík verkefni eiga samlegð með úttektar-, rannsóknar- og greiningarvinnu annarra stofnana og telja má að efla megi verulega þann hluta starfseminnar með sameiningu. Sama gildir um eftirlit FJMN með auglýsingum og kostun í fjölmiðlum.

Einnig má horfa til þess að eftirlitsverkefnum R-OS yrði betur fyrir komið í sameinaðri stofnun. Þá er ekki síst horft til þess að dreifa megi þekkingu og reynslu á stærri hóp og tryggja þannig að þekking á raforkueftirliti verði til staðar. Fram hefur komið að starfsmannavelta hefur verið nokkur á því sviði og eftirspurn eftir starfskröftum, sérþekkingu og reynslu starfsfólks R-OS mikil frá atvinnulífinu. Það sama á við um störf annarra stofnana en þó hefur SE tekist vel að halda þekkingu innandyra svo dæmi sé tekið.

Stærri og sterkari stofnun á þessu sviði myndi þá leiða til aukinnar getu til að forgangsraða skýrar og til lengri tíma. Fram hefur komið að allar stofnanir hafa þurft að grípa til umfangsmikillar forgangsroðunar sökum takmarkaðra fjárveitinga og vel heppnuð sameining getur verið þáttur í að auka framleiðni.

### 6.3. Fjárhagsgreining

Í þessum kafla er sett fram spá um fjárhagsleg áhrif af sameiningu Samkeppniseftirlitsins, Póst- og fjarskiptastofnunar, Fjölmiðlanefndar og raforkueftirlits Orkustofnunar. Samanlögð rekstrarútgjöld allra stofnananna á árinu 2014 eru 903,5 m.kr. Í töflu 1 má sjá rekstrarútgjöld stofnananna á árinu 2014 og helstu kostnaðarliði.

	Rekstrarútgjöld 2014				
	SE	PFS	FJMN	R-OS <sup>19</sup>	Alls
Launakostnaður	300,7	231,4	31,8	39,6	603,6
Rekstrarvörur	7,3	6,3	0,2	-	13,9
Tölvur og hugbúnaður	30,2	36,1	1,7	-	67,9
Aðkeypt þjónusta	11,1	19,1	0,9	-	31,1
Samgöngur	7,9	9,4	0,8	3,3	21,4
Húsnæði	31,9	22,3	1,8	-	56,0
Annar kostnaður	0,5	46,9	0,0	62,3	109,7
<b>Rekstur alls</b>	<b>389,5</b>	<b>371,6</b>	<b>37,3</b>	<b>105,2</b>	<b>903,5</b>

Tafla 1. Yfirlit yfir rekstrarútgjöld Samkeppniseftirlitsins, Póst- og fjarskiptastofnunar og Fjölmiðlanefndar á árinu 2014 í m.kr.

Rekstrarútgjöld Samkeppniseftirlitsins á árinu 2014 eru 389,5 m.kr. Þar af er launakostnaður 77,2% eða 300,7 m.kr. Næststærsti kostnaðarliður er vegna

húsnæðis, 8,2% eða 31,9 m.kr. Kostnaður vegna tölva og hugbúnaðar er 7,8% af heildarútgjöldum stofnunarinnar eða 30,2 m.kr.

Rekstrarútgjöld Póst- og fjarskiptastofnunar eru 371,6 m.kr. og launakostnaður er stærsti kostnaðarliðurinn upp á 231,4 m.kr. eða 62,3% af heildarútgjöldum stofnunarinnar. Greiðslur sem stofnunin greiðir vegna árgjalda/aðildargjalda að ýmsum erlendum stofnunum sem PFS greiðir fyrir hönd íslenska ríkisins nema 34,4 m.kr. og útskýra að mestu bókfærðan annan kostnað stofnunarinnar í töflu 1. Undir liðnum er einnig kostnaður vegna bifreiða og mælitækja. Kostnaður vegna tölva og hugbúnaðar nemur 36,1 m.kr. og er 9,7% af útgjöldum.

Rekstrarútgjöld Fjölmiðlanefndar eru 37,3 m.kr. og þar er launakostnaður 31,8 m.kr. eða 85,5%. Eins og fram hefur komið er stofnunin með tvo starfsmenn. Hlutdeild stofnunarinnar í húsnæðinu er 1,8 m.kr. Kostnaður vegna tölva og hugbúnaðar er 1,7 m.kr. og vegna samgangna 0,8 m.kr. Fjölmiðlanefnd hefur ekki beinan útlagðan kostnað vegna fjármálaumsýslu en Fjársýsla ríkisins annast færslu bókhalds og annast allar greiðslur, þ.m.t. launagreiðslur. Því má segja að kostnaður við hluta af innviðum stofnunarinnar liggja annars staðar en í rekstrarútgjöldum stofnunarinnar.

Í töflu 1 má sjá sundurliðun á útgjöldum raforkueftirlits við hlið kostnaðarliða hjá öðrum stofnunum. Það er rétt að taka fram að um grófa skiptingu er að ræða þar sem launakostnaður er afmarkaður við launakostnað sem fellur til hjá þeim fjórum starfsmönnum sem sinna raforkueftirlitinu formlega. Ekki er horft til þess að aðrir starfsmenn geti komið að afmörkuðum þáttum eftirlitsins en þó er tekið tillit til þess í öðrum kostnaði þar sem fyrir liggur tímaskráning hjá stofnuninni. Í öðrum kostnaði er einnig um að ræða áætlaða hlutdeild raforkueftirlits í stoðþjónustu og húsnæði.

<sup>19</sup> Raforkueftirlit Orkustofnunar er ekki sérstök stofnun og er því sundurliðun útgjalda með öðru móti en hjá öðrum stofnunum. Samkvæmt 2. mgr. 31. gr. ra forkulaga, nr. 65/2003, og 4. gr. regl ugerðar um samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila samkvæmt raforkulögum, nr. 466/2003, skal Orkustofnun gefa ráðherra skýrslu um rekstrarkostnað vegna eftirlits á grundvelli raforkulaga og í þessu mati er byggt á

upplýsingum sem stofnunin hefur tekið saman í þeim tilgangi. Heildarrekstrarkostnaður raforkueftirlits Orkustofnunar er samkvæmt útreikningum Orkustofnunar 105,2 m.kr.

### 6.3.1. Fjárhagsleg spá vegna sameiningar

Í riti fjármálaráðuneytisins um sameiningu ríkisstofnana er lagt til að við mat af þessu tagi sé horft til þess að gera fjárhagsspá fremur en ítarlega lýsingu á því sem á að verða.<sup>20</sup>

#### Áætluð heildaráhrif sameiningar

	Núverandi rekstur	Sameinaður rekstur	Br.	Breyting %
Launakostnaður	603,6	571,6	31,9	-5,3%
Rekstrarvörur	13,9	12,8	1,1	-7,9%
Tölvur og hugb.	67,9	59,6	8,3	-12,2%
Aðkeypt þjónusta	31,1	29,5	1,5	-4,9%
Samgöngur	21,4	20,3	1,1	-5,2%
Húsnæði	56,0	49,5	6,5	-11,6%
Annar kostnaður	109,7	106,0	3,7	-3,4%
<b>Rekstur alls</b>	<b>903,5</b>	<b>849,3</b>	<b>54,2</b>	<b>-6,0%</b>

Tafla 2. Samantekin áætluð heildaráhrif í m.kr. við sameinaðan rekstur ásamt hlutfallslegri breytingu á helstu kostnaðarliðum.

Umhverfi og verkefni stofnananna geta breyst ört, umhverfi stofnananna er síkvíkt og þar með þarf að horfa til þess að forsendur geta breyst og/eða orðið skýrari þegar nær dregur sameiningu.

Í töflu 2 gefur að líta yfirlit yfir áætluð fjárhagsleg áhrif við sameiningu áður nefndra stofnana. Þá er vert að vekja athygli á því að við mat á fýsileika þess að sameina

stofnanirnar er ekki síður horft til þess að breytingar geta haft í för með sér meiri samfélagslegan ábata en endurspeglast í fjárlögum ríkisins.

Það er spá Capacent að heildarávinningur við sameiningu allra stofnananna geti numið allt að 6% af samanlögðum rekstrarútgjöldum 2014. Á árinu 2014 námu rekstrarútgjöld stofnananna í heild 903,5 m.kr. Ef litið er til ársins 2014 gæti ávinningur í sameinuðum rekstri numið 54,2 m.kr. á ársgrundvelli og heildarútgjöld í sameinuðum rekstri næmu 849,3 m.kr. Að mati Capacent eru nokkrar líkur á að ávinningurinn verði meiri. Fjárhagslegum ávinningi sameiningar væri unnt að verja að hluta eða öllu leyti til enn frekari eflingar starfseminnar.

<sup>20</sup> 2008. „Sameiningar ríkisstofnana“. Fjármálaráðuneytið, bls. 36.  
[http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin\\_rit/Sameining\\_rikisstofnana.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Sameining_rikisstofnana.pdf)



### Sameinaður rekstur

	Hag- ræðing	SE	Hag- ræðing	PFS	Hag- ræðing	FJMN	Hag- ræðing	R-OS	Alls
Launakostnaður	6,0%	282,6	6,0%	217,5	0,0%	31,8	0,0%	39,6	571,6
Rekstrarvörur	8,0%	6,7	8,0%	5,8	0,0%	0,2	0,0%	0,0	12,8
Tölvur og hugb.	15,0%	25,7	10,0%	32,4	10,0%	1,5	0,0%	0,0	59,6
Aðkeypt þjónusta	5,0%	10,5	5,0%	18,1	0,0%	0,9	0,0%	0,0	29,5
Samgöngur	8,0%	7,2	5,0%	9,0	0,0%	0,8	0,0%	3,3	20,3
Húsnæði	12,0%	28,0	12,0%	19,7	0,0%	1,8	0,0%	0,0	49,5
Annar kostnaður	0,0%	0,5	0,0%	46,9	0,0%	0,0	6,0%	58,6	106,0
<b>Rekstur alls</b>		<b>361,3</b>		<b>349,5</b>		<b>37,1</b>		<b>101,5</b>	<b>849,3</b>

Tafla 3. Mat á fjárhagslegum áhrifum sameiningar Samkeppniseftirlitsins, Póst- og fjarskiptastofnunar og Fjölmiðlanefndar. Byggt á rekstrartölum 2014 í m.kr.

Áframhaldandi vinna við að móta endanlega útfærslu getur kallað á nýjar ákvarðanir og breytingar frá upphaflegri samrunaáætlun (tíma-, verk- og kostnaðaráætlun). Þá geta bæði jákvæð og neikvæð fjárhagsleg áhrif komið fyrir fram eða síðar en áætlað var eða annars staðar en upphaflega var gert ráð fyrir.

Því er hér farin sú leið að leggja mat á það á hvaða svið rekstrar stofnananna ofangreindar breytingar eru líklegar til að hafa áhrif, síðan er gerð spá um líklega stærðargráðu breytinganna í prósentum. Þannig fæst ágæt nálgun sem gefur til kynna stærðargráðu og hvar ábata kann að vera að vænta.

Í töflu 3 er gert ráð fyrir 6% lækkun launakostnaðar hjá Samkeppniseftirlitinu og 6% lækkun launakostnaðar hjá Póst- og fjarskiptastofnun. Um er að ræða tækifæri til samþættingar í stoðþjónustu á sviði afgreiðslu, rekstrar, skjalamála og vegna stjórnunar.

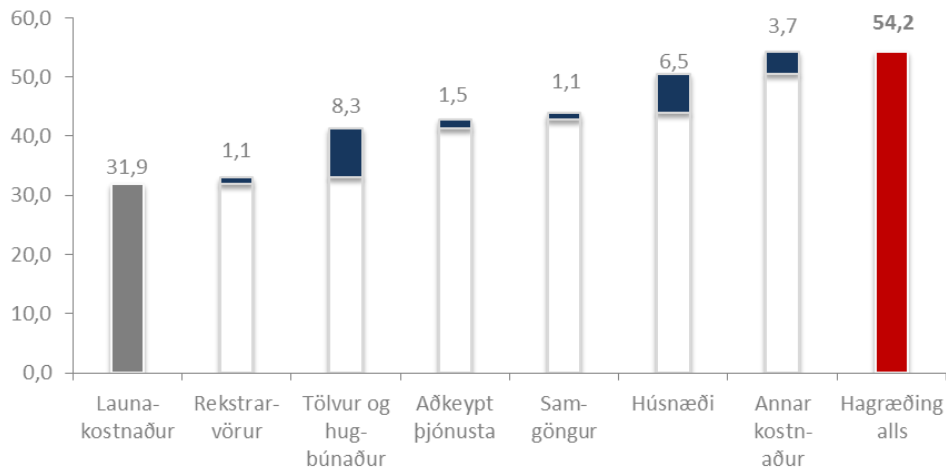
Gert er ráð fyrir því að kostnaður við rekstrarvörur geti lækkað um 8% hjá Samkeppniseftirlitinu og Póst- og fjarskiptastofnun, t.d. vegna enn markvissari innkaupa og samnýtingar. Ekki er gert ráð fyrir lækkun í þessum kostnaðarlið hjá Fjölmiðlanefnd og ekki heldur vegna raforkueftirlits Orkustofnunar.

Gert er ráð fyrir því að kostnaður vegna tölvu og hugbúnaðar geti lækkað um 15% hjá Samkeppniseftirlitinu og 10% hjá Póst- og fjarskiptastofnun og Fjölmiðlanefnd. Um er að ræða tækifæri til lækkunar á leyfisgjöldum vegna miðlægra kerfa og aukinnar samþættingar á því sviði.

Gert er ráð fyrir því að gjöld vegna aðkeyptrar þjónustu lækki um 5% hjá Samkeppniseftirlitinu og Póst- og fjarskiptastofnun. Þá er gert ráð fyrir því að kostnaður vegna samgangna lækki um 8% hjá Samkeppniseftirlitinu og 5% hjá Póst- og fjarskiptastofnun, t.d. vegna samnýtingar bifreiða. Ekki er gert ráð fyrir lækkun í þessum kostnaðarliðum hjá Fjölmiðlanefnd.

Gert er ráð fyrir því að húsnæðiskostnaður Samkeppniseftirlitsins og Póst- og fjarskiptastofnunar geti lækkað um 12% en til að það gangi eftir þarf ný stofnun að finna nýtt húsnæði. Gera má ráð fyrir því að húsnæðiskostnaður geti aukist á meðan breytingarnar ganga yfir en til lengri tíma á að vera unnt að lækka húsnæðiskostnaðinn í heild. Þannig komi hugsanlega til upphafskostnaður en til lengri tíma ætti að nást fram fjárhagslegur ábati. Loks er gert ráð fyrir því að sameiningin hafi jákvæð áhrif á fjárfestingar vegna þess að eignakaup verði hagstæðari vegna samnýtingar tækja o.þ.h.

Þá er gert ráð fyrir því að hlutdeild raforkueftirlits í stoðþjónustu og húsnæði geti lækkað um sem nemur 6%.



Tafla 4. Áætlaður ávinningur af sameiningu. Taflan sýnir uppsafnaðan ávinning eftir helstu kostnaðarliðum í m.kr.

Í töflu 4 má sjá fjárhagsleg áhrif spárinnar með myndrænum hætti. Gangi þessi spá eftir lækka rekstrargjöld stofnananna um 6% eða 54,2 m.kr. Þar að auki má gera ráð fyrir samfélagslegum ábata, sterkari stofnun en ella og markvissari nýtingu búnaðar og aðstöðu.

Að mati Capacent er eðlilegt að ofangreind hagræðing verði grunnur að fjárhagslegum markmiðum með sameiningu áðurnefndra stofnana.

### 6.3.2. Sameiningarkostnaður

Fjárhagsleg spá Capacent gerir ráð fyrir að kostnaður við sameiningu allra stofnananna geti numið allt að 95 m.kr. Gert er ráð fyrir að breytingaferlið geti tekið 1–2 ár og á því tímabili þarf að gera ráð fyrir tímabundnum fjárveitingum vegna breytinganna þar sem ekki er gert ráð fyrir því að ávinningur sé að öllu leyti kominn fram. Eins og fram kom í fyrri kafla er gert ráð fyrir því að

rekstrarhagræðing geti numið 54,2 m.kr. á ársgrundvelli miðað við verðlag ársins 2014.

Þegar litið er til áætlaðs kostnaðar vegna breytinganna snýr hann fyrst og fremst að húsnæði, aðstöðu, flutningum og annarri undirbúningsvinnu. Húsaleigusamningar stofnananna hafa ekki kvaðir gagnvart framleiðu og í tilviki Póst- og fjarskiptastofnunar er mögulegt að segja samningnum upp með 12 mánaða fyrirvara.

Við útreikning á sameiningarkostnaði er hér gert ráð fyrir að núverandi aðstaða verði framleigð. Í breytingaferli sem þessu er rétt að gera ráð fyrir því að kostnaður vegna eldra húsnæðis falli til í sex mánuði og kostnaður vegna þess sé um 30 m.kr.

Flutningskostnaður, aðlögun að nýju húsnæði og ýmis aðkeypt sérfræðiþjónusta er áætluð um 20 m.kr., í því felst að gerðar séu nauðsynlegar breytingar á upplýsingakerfum og samræmingu málaskráa. Þá þarf að gera ráð fyrir kostnaði vegna starfsloka upp á 25 m.kr. og öðrum ófyrirséðum kostnaði upp á um 20 m.kr.

### 6.3.3. Ólík fjármögnun stofnana krefst fjárhagslegs aðskilnaðar

Fjármögnun stofnananna er ólík að því leyti að flest verkefni Póst- og fjarskiptastofnunar og raforkueftirlits Orkustofnunar eru fjármögnuð með mörkuðum tekjustofnum.

Ólík fjármögnun krefst þess að tryggja þarf fjárhagslega aðgreiningu verkefna ef ráðist verður í sameiningu stofnananna. Í því felst að tekjur, gjöld og skuldir vegna tiltekinna verkefna (reksturs) hjá stofnun eru aðgreind frá annarri starfsemi stofnunarinnar. Þannig verði hægt að tryggja fjárhagsleg skil til að tryggja gegnsæi í rekstri og eftirliti sem fjármagnað er með gjöldum frá markaðsaðilum frá annarri starfsemi stofnunarinnar. Ekki er að sjá að slíkt valdi flækjustigi í sameiningu af þessu tagi enda fjölmargar fyrirmyndir.

### 6.3.4. Samkeppniseftirlitið

Samkeppniseftirlitið er rekið með framlögum úr ríkissjóði og hefur ekki markaða tekjustofna. Framlög úr ríkissjóði á árinu 2014 voru 398,6 m.kr. Aðrar tekjur voru 0,9 m.kr.

### 6.3.5. Póst- og fjarskiptastofnun

Póst- og fjarskiptastofnun hefur nærri að öllu leyti markaða tekjustofna eða sértekjur sem óheimilt er að nýta til annarra verkefna en sem leiða af tilgreindum þáttum í fjarskiptaregluverki Evrópska efnahagssvæðisins. Stofnunin sér um innheimtu ýmissa gjalda sem tengjast fjarskipta- og póstrekkstri, s.s. rekstrar- og leyfisgjöld, skv. 14. gr. laga um stofnunina nr. 69/2003.

Tafla 5. Yfirlit yfir markaðar tekjur Póst- og fjarskiptastofnunar á árinu 2014. Í þ kr.

Markaðar tekjur í þ. kr.	Þ.kr.
Skráningargjöld, ýmis	144
Leyfisbréf og skírteini einstaklinga fyrir radiót.	344
Árgjald fyrir úthlutuð símanúmer til fjarskipta fyrirtækja	40.524
Árleg gjöld fyrir senda í farsímanetum	9.890
Árleg gjöld f. fastsamb. tal- og sjónv.rása	7.476
Árleg gjöld fyrir útvarpssenda	2.728
Árleg gjöld f. radiótækni í skipum, flugvélum o.fl.	10.957
Árleg gjöld fyrir senda í tetra-netum	641
Árleg gjöld fyrir þráðlaus notendakerfi á örbylgju	997
Árgjöld Póst- og fjarskiptastofnunar, ýmis	100
Árleg gjöld fyrir almenn farsímanet	100.599
Leyfisbréf fyrir búnað fyrir þráðlaus fjarskipti	26.480
Rekstrargjald v. starfsemi á sviði póst- og fjarskipta	188.923
<b>Samtals</b>	<b>389.804</b>

Framlög úr ríkissjóði á árinu 2014 voru 5 m.kr., sértekjur samtals 15,1 m.kr. og aðrar tekjur 10,7 m.kr.

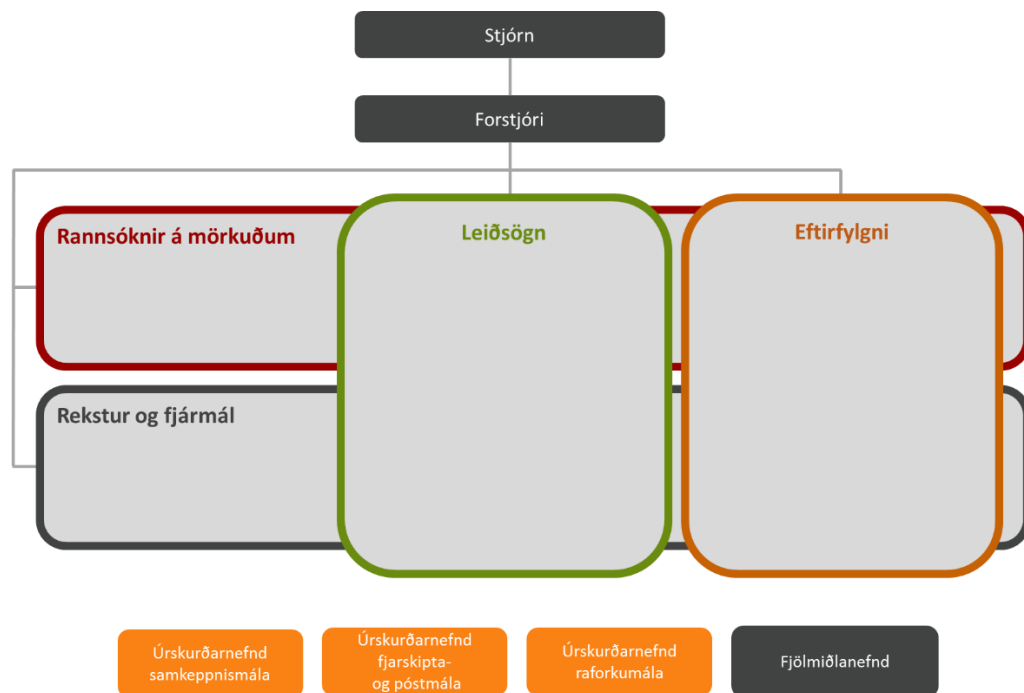
### 6.3.6. Samantekt helstu fjárhagslegu kosta sameiningar

- ✓ Sameining gæti verið þáttur í að styrkja starfsemina fjárhagslega, auk markvissari nýtingar á búnaði og aðstöðu.
- ✓ Rekstrarhagræðing gæti numið 54,2 m.kr. á ársgrundvelli miðað við verðlag ársins 2014. Að mati Capacent eru nokkrar líkur á að ávinningurinn verði meiri.
- ✓ Fjárhagslegum ávinningi sameiningar væri unnt að verja að hluta eða öllu leyti til enn frekari eflingar starfseminnar.
- ✓ Sameining mun að öllum líkindum hafa í för með sér meiri samfélagslegan ábata en endurspeglast í fjárlögum ríkisins.

#### 6.4. Tillögur og ábendingar ráðgjafa

Tillaga ráðgjafa er að fýsilegt sé að Samkeppniseftirlitið, Póst- og fjarskiptastofnun, Fjölmiðlanefnd og raforkueftirlit Orkustofnunar verði sameinuð í eina stofnun.

Lagt er til að stofnunin verði skipulögð eftir meginverkefnum, þ.e. leiðsögn og eftirfylgni, en þvert á þau fagsvið komi stöðdeildir, þ.e. rannsóknir á mörkuðum og rekstur og fjármál.



Mynd 11. Skipurit verkþátta.

Stofnunin heyrir undir eitt ráðuneyti og verði skipuð fimm manna stjórn sem hafi á að skipa sérfræðiþekkingu á meginverkefnum sameinaðrar stofnunar.

Hin sameinaða stjórnarsýslustofnun hefði einkum með höndum eftirlit með samkeppni skv. samkeppnislögum nr. 44/2005, eftirlit með íslenskum fjarskiptamarkaði skv. lögum um fjarskipti nr. 81/2003, með póstmarkaði skv. lögum um póstpjónustu nr. 19/2002, eftirlit með framkvæmd fjölmiðlalaga nr. 38/2011, með framkvæmd raforkulaga nr. 65/2003, auk daglegrar stjórnarsýslu á því sviði sem löggin ná til.

Uppskipting nýrrar stofnunar í tvö svið eftirlits miðast við að mæta ólíkum verkefnum og nálgun tengdri löggjöf og alþjóðlegum skuldbindingum. Fagleg vinna eftirlits verði aðskilin með skýrum faglegum skilum milli tveggja sviða: leiðsagnar og eftirfylgni. Nánar tilgreint hefur annað sviðið leiðsögn að markmiði, með sértæku eftirliti sem horfir til framtíðar og mælir fyrir um hvað fyrirtæki eiga að gera (l. ex ante), t.d. með fyrirbyggjandi aðgerðum, kvöðum og skilyrðum. Hitt sviðið hefur með höndum eftirfylgni, þ.e. almennt eftirlit sem horfir á það sem gerst hefur og leitast við að stöðva brot og samkeppnishamlandi háttsemi (l. ex post).

Á sviði leiðsagnar eru m.a. upplýsingar og þjónusta við neytendur og lausn deilumála, auk sértækra þátta eftirlits, m.a. innviðamál, þ.e. öryggi ómissandi upplýsingainnviða, innviðagagnagrunnur og uppbygging fjarskiptainnviða, auðlindastjórnun, þ.e. tíðni- og númeramál, og fjölmiðlamál, þ.e. sjónarhorn fjölbreytts samfélags á grundvelli tjáningarfrelsis og frelss til upplýsinga, í stað markaðslegs eða efnahagslegs ávinnings.

Á sviði eftirfylgni liggja hefðbundin og almenn samkeppnisréttarleg verkefni, s.s. um opinberar samkeppnishömlur, ólögætt samráð, misnotkun á markaðsráðandi stöðu og samrunamál með öllum þáttum samkeppnismarkaðar, s.s. í byggingamálum, ferðamálum, fjarskiptamálum, fjármálaþjónustu, heilbrigðis- og félagsmálum, mennta- og menningarmálum, neysluvörum, orkumálum, rekstrarvörum, samgöngum, sérfræðiþjónustu og annarri þjónustu, umhverfismálum og upplýsingatækni. Þar yrði einnig að finna samkeppnisréttarleg úrræði, þ.e. almennar sektarheimildir, húsléitarheimildir o.s.frv.

Undir stoðdeild rannsókna á mörkuðum falli almennar markaðsgreiningar og markaðsrannsóknir, en einnig úttektir á ákveðnum atriðum sérleyfisstarfsemi, svo dæmi séu nefnd.

Með sameinaðri stofnun myndi eftirlit í jöfnum mæli beinast að frjálsum markaði og markaði þar sem náttúruleg einokun (leyfabundin starfsemi) er fyrir hendi, sem dæmi fjarskiptamarkaði og raforkumarkaði. Eftirlit með þessum mörkuðum félli undir annan hvorn verkþáttinn – leiðsögn, þ.m.t. gjaldskráreftirlit og framkvæmd bókhaldslegs aðskilnaðar, eða eftirfylgni með t.d. misnotkun á markaðsráðandi stöðu – eftir eðli máls hverju sinni. Þannig yrði sjálfstæði eftirlits með samkeppni tryggt undir verkþætti eftirfylgni.

Innan sameinaðrar stofnunar yrði rekstur bókhaldslega og fjárhagslega aðgreindur vegna leiðsagnar og eftirfylgni við þá málaflokka sem hafa markaðar sértekjur. Það á við um fjarskiptamál, þ.e. rekstrar-, tíðni- og númeragjöld sem ákveðin eru með lögum. Sömuleiðis raforkueftirlit, en gjaldið fyrir það miðast við rekstrarkostnað viðkomandi eftirlits þar sem undirliggjandi eru sambærileg sjónarmið og eiga við um þjónustugjöld.

Að sama skapi yrði rekstur bókhaldslega og fjárhagslega aðgreindur í sameinaðri stofnun vegna leiðsagnar við þá málaflokka sem njóta þjónustugjalda. Það á t.d. við um útgáfu leyfisbréfa og skirteina og skoðunargjöld vegna fjarskiptabúnaðar skipa sem byggja á gjaldskrá og miðast við raunkostnað við þjónustu.

Lagakvöð yrði þar með mætt varðandi aðgreiningu á fjárhag og bókhaldi, en slík aðgreining hefur ekki áhrif á faglega eða stjórnunarlega þætti. Einnig má almennt vísa til leiðbeininga fjármála- og efnahagsráðuneytis um fjárhagslega aðgreiningu í rekstri ríkisstofnana. Ætla má að snurðulaust gengi að koma upp aðgreiningunni innan sameinaðrar stofnunar, enda búa þrjár af þeim stofnunum sem fýsileikagreiningin tekur til yfir yfirgripsmikilli þekkingu og reynslu af eftirliti með bókhaldslegri og fjárhagslegri aðgreiningu í rekstri.

#### 6.4.1. Helstu kostir og tækifæri sameiningar

Að mati ráðgjafa er raunhæft að ætla að sameiningin skili margháttuðum ávinningi. Verður hér gerð grein fyrir nokkrum helstu atriðum sem mörg hver endurspeгла styrk núverandi stofnana og mögulega samvirkni til framdráttar sameinaðri stofnun.

Hvað varðar sameiginlega stefnumörkun og framtíðarsýn er m.a. gert ráð fyrir eftirtöldum þáttum:

- ✓ Stærri, faglega sterkari og sjálfstæðari stofnun stæði eftir.
- ✓ Sameiginleg innri menning myndi í meiri mæli verða um hið þjónandi stjórnvald.
- ✓ Leiðbeiningaskylda og leiðsögn yrðu meira gildandi í starfi sameinaðrar stofnunar.
- ✓ Samstarf í sameinaðri stofnun, grundvallað á einni og sameiginlegri stefnumörkun og framtíðarsýn, væri líklegt til að vaxa og dafna með tímanum.
- ✓ Aukið lagalegt samræmi og aukin víska í úrlausn og framkvæmd bætti gegnsæi fyrir neytendur og tryggði betur virka samkeppni og virkt eftirlit.

Ytri ávinningur af sameiningu horfir einkum frá sjónarhóli neytenda, fyrirtækja og stjórnslunni að öðru leyti:

- ✓ Einföldun á eftirlitskerfinu á Íslandi frá sjónarhóli neytenda og annarra aðila á markaði.
- ✓ Ytri aðilar myndu upplifa minnkað flækjustig þar sem „einungis“ þyrfti að leita til einnar stofnunar um samkeppnishluta þessara markaða í stað fjögurra stofnana um hvað skuli gera.
- ✓ Bættir möguleikar til að sameinuð stofnun gæti valdið þeim verkefnum sem henni yrðu falin skv. lögum og ýmsum alþjóðlegum skuldbindingum – fyrirtækjum og neytendum til hagsbóta.
- ✓ Færi á auknu samstarfi stofnunarinnar í stærra samhengi, t.d. á sviði neytendamála, persónuverndarmála, umhverfismála, samgöngumála, ferðamála og mannvirkjamála, þ.m.t. um rafmagnsöryggi.

- ✓ Sameinuð stofnun væri áfangi til að ná markmiðum áfangaskýrslu forsætisráðuneytis um bættar starfshætti eftirlitsstofnana, m.a. um sameiningu og samþættingu verkefna stofnana, og skapaði ramma fyrir framkvæmd annarra atriða.
- ✓ Skipulag stofnunarinnar gæti opnað á viðbótarsameiningu verkefna Neytendastofu inn í þau svið sem fyrir eru í sameinaðri stofnun, þó einkum svið leiðsagnar, enda er talsverð skörun milli málaflökkanna.
- ✓ Sameinuð stofnun hefði meira vægi. „Vörumerki“ nýrrar stofnunar og fagleg virðing hefði alla burði til að verða meiri en nokkurra smærri.

Að ýmsu leyti horfir sameining til breyttrar og hagkvæmari verkaskiptingar:

- ✓ Tækifæri til að dreifa kröftum með hæfilegum þunga á flokka samkeppnismála innan sameinaðrar stofnunar, s.s. fjármálaþjónustu, neytendaréttarmál, heilbrigðis- og félagsmál, umhverfismál, samgöngumál og ferðamál, miðað við sértækt eftirlit fjarskipta- og innviðamála, og fjölmiðla- og raforkumál.
- ✓ Eftirlit félli undir annan hvorn verkþátt – leiðsögn eða eftirfylgni – nýrrar stofnunar eftir eðli máls hverju sinni. Skilið væri á milli verkefna með skýrri ábyrgðarskiptingu, deildaskiptingu og afmörkuðum verkferlum.
- ✓ Umfjöllun um leyfisumsóknir í ólíkum málaflökkum yrði samræmdari, sem og veiting afmarkaðra og sértilgreindra leyfa ásamt setningu skilyrða í samræmi við ákvæði laga.
- ✓ Samræmdara eftirlit með gjaldskrá, sem byggir á greiningu á rekstrarkostnaði, og samræmdara eftirlit með bókhaldslegum aðskilnaði ólíkra rekstrarþátta gæti skilað samlegð og aukinni skilvirkni.
- ✓ Veruleg tækifæri á sviði leiðsagnar innan sameinaðrar stofnunar kunna að felast í verkaskiptingu um BU-ELRIC-kostnaðargreiningar og WACC-greiningar, sem liggja annars vegar hjá málaflökkum fjarskiptamála og hins vegar raforkueftirliti. Slík sérþekking innan sameinaðrar stofnunar væri einnig grundvöllur að virku mati á kostnaðargreiningu RÚV í tengslum við almannaðjónustuhlutverk sitt.

- ✓ Tækifæri til samnýtingar miðlægrar þjónustu, innri getu og starfskrafta í upplýsingatæknimálum, starfsmannahaldi, almennri afgreiðslu og skrifstofuþjónustu, fjármálaumsjón og fjárhagskerfi.

Mikilvægt er að horfa til tækifæra sameinaðrar stofnunar sem felast í aukinni samvinnu milli sérfræðinga:

- ✓ Fjöldi sérfræðinga með ólíkan bakgrunn og sérsvið í sameinaðri stofnun gefur færi á aukinni sérhæfingu en jafnframt þverfaglegri nálgun sérfræðinga.
- ✓ Auðlindastjórn, sbr. tíðni- og númeraheimildir fjarskiptamála, almenn leyfi og skammtímaleyfi til hljóð- og sjónvarpsútsendinga, verða á sviði leiðsagnar í samvinnu sérfræðinga. Aukinn gagnkvæmur skilningur innan sameinaðrar stofnunar á samspili fjarskipta og fjölmiðlunar sem eru að renna saman á markaði.
- ✓ Bætt tækifæri til samvinnu sérfræðinga sem sinna fjölmiðlastjórnvaldshlutverki innan sameinaðrar stofnunar.
- ✓ Tækifæri á sviði leiðsagnar innan sameinaðrar stofnunar til að skoða í nánu samhengi fjarskipti, öryggismál, raforku og innviði, en slíkt getur falið í sér þjóðhagslegt mikilvægi, m.a. vegna öryggis ómissandi upplýsingainniðá.
- ✓ Bætt samstarf á sviði leiðsagnar innan sameinaðrar stofnunar, aukin samlegð í samnýtingarverkefnum um ljósleiðara- eða ljósnetsvæðingu heimila landsins samhliða jarðvegsframkvæmdum veitufyrirtækja og fjárhagsleg samlegð með innviðaverkefnum á sviði raforku og fjarskipta sem gæti numið hundruðum milljóna næsta áratuginn.

Innan sameinaðrar stofnunar yrði meiri breidd og dýpt í þekkingu:

- ✓ Sérfræðingar á fleiri sviðum, með ólíkan bakgrunn og sérsvið, skapa faglega breidd innan sameinaðrar stofnunar með því að rýna vinnu og verklag hvers annars. Það leiðir sömuleiðis til frekari sérhæfingar starfsmanna í störfum fyrir stofnunina.
- ✓ Fagleg deigla þar sem sérfræðingar á sviði leiðsagnar og eftirfylgni læra hver af öðrum í samráði og samstarfi sérfræðinga á sviði lögfræði, hagfræði,

viðskiptafræði, verkfræði auk sérfræðipækningar á sviði orkumála og tæknigreina.

- ✓ Samvirkni eykst við framkvæmd laga, t.d. fjarskiptalaga, raforkulaga (t.d. á sviði öryggismála og innviða) og fjölmiðlalaga, og aukið samstarf í umhverfi samkeppnislaga.
- ✓ Faglegur ávinningur í samstarfi væri m.a. styttri boðleiðir vegna eftirlits með kafla fjölmiðlalaga um flutningsreglur, markaðsgreiningar í fjarskiptum og uppbyggingar innviða.

Sameinuð stofnun er vel í stakk búin til að starfa í tengslum við alþjóðlegt regluverk og takast á við breytingar í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar:

- ✓ Rík menning og reynsla innan sameinaðrar stofnunar af starfsemi sem grundvallast á evrópsku regluverki, þ.e. eftirliti með samkeppnisreglum, eftirliti með framkvæmd sértækra laga sem innleiða reglur sem áður hafa verið teknar upp í EES-samninginn, auk daglegrar stjórnarsýslu á því sviði sem viðkomandi lög ná til. Í sameinaðri stofnun væri jafnframt þekking á sjónarmiðum um sérstöðu Íslands á sviði raforkumála við upptöku reglna í EES-samninginn.
- ✓ Í sameinaðri stofnun skapaðist grundvöllur fyrir umræður um stefnur og strauma á alþjóðavísu, alþjóðlegar skuldbindingar, innleiðingu EES-gerða og aðlögunartexta, mat á áhrifum, séríslenskar aðstæður og samráð við atvinnulífið.
- ✓ Öflugri stofnun gæti betur fylgt því besta sem gerist á hverju sviði eftirlits, bæði innan lands og erlendis.
- ✓ Sameinuð stofnun verður vel í stakk búin til að takast á við breytingar í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Sem dæmi um það má nefna viðamiklar breytingar sem eru framundan á starfsemi raforkueftirlits, sem og starfsemi og umfangi póst- og fjarskiptamála. Hið síðarnefnda tekur einkum til aukinnar áherslu á öryggi ómissandi upplýsingainnviða, innviðagagnagrunn og uppbyggingu fjarskiptainnviða.
- ✓ Sem dæmi mætti fela sviði leiðsagnar, innan sameinaðrar stofnunar, hlutverk samræmds eftirlitsstjórnvalds, með heildarsýn á uppbyggingu og öryggi

innviða, sem þörf verður á skv. nýrri tilskipun ESB sem er til umfjöllunar á vettvangi EFTA og varðar samlegð við uppbyggingu á fjarskiptanetum.

Tækifæri eru til endurbættra vinnuferla hjá sameinaðri stofnun:

- ✓ Öflugri stofnun gæti styrkt ýmsa þætti starfseminnar, s.s. málsmeðferð og málshraða.
- ✓ Með endurbættum vinnuferlum aukast líkur á að sameinuð stofnun valdi lögbundnum verkefnum sínum, s.s. á sviði fjölmiðlamála.
- ✓ Í sameinaðri stofnun yrði komist fyrir hættu á tvíverknaði milli sviða leiðsagnar og eftirfylgni, þ.e. milli sértæks eftirlits sem horfir til framtíðar og mælir fyrir um hvað fyrirtæki eiga að gera (l. ex ante) og almenns eftirlits sem horfir á það sem gerst hefur og leitast við að stöðva brot og samkeppnishamlandi háttsemi (l. ex post).
- ✓ Frá sjónarhóli neytenda og annarra markaðsaðila yrði ekki lengur til vísir að „tveggja hraða“ kerfi ólíkra stofnana þar sem t.d. mætti búast við skjótari úrlausn og afgreiðslu mála á sviði póst- og fjarskiptamála miðað við samkeppniseftirlit.

Á vegum sameinaðrar stofnunar verða veruleg tækifæri fyrir bætt samskipti, samráð og upplýsingagjöf:

- ✓ Sameiginleg innri menning, hjá sviðum leiðsagnar og eftirfylgni, verður í meiri mæli byggð á sjónarmiðum um hið þjónandi stjórnvald, meðalhóf og leiðbeiningaskyldu.
- ✓ Slík menning er mikilvæg til að byggja upp traust, einkum hvað varðar sértækt eftirlit sem horfir til framtíðar og er unnið í nánnum tengslum við markaðsaðila til að ná markmiðum löggjafarinnar.
- ✓ Öflugri stofnun gæti styrkt ráðgefandi þátt eftirlits, einfaldað og styrkt samskipti, samráð og upplýsingagjöf við eftirlitsskylda aðila, þ.e. markaðsaðila og sérleyfishafa, neytendur og aðra aðila á markaði.
- ✓ Samofin og virkari þjónusta gagnvart neytendum verður í boði sameinaðrar stofnunar, s.s. samræmd svörun, framsetning og samráð. Þar verða einnig sem dæmi reiknivélar fjarskiptamála og raforkumála.

Bætt stjórnskipulag og stjórnunaraðferðir eru meðal kosta við sameinaða stofnun:

- ✓ Þegar hefur verið gerð grein fyrir megindráttum skipulags sameinaðrar stofnunar og hvernig hún myndi starfa.
- ✓ Stjórnunarlegur ávinningur kæmi m.a. fram í einni stjórn í stað tveggja, einum forstjóra í stað tveggja og einu ráðuneyti sem kæmi að málum í stað þriggja.
- ✓ Í starfi sameinaðrar stofnunar yrði forgangsraðað eftir áherslum sem eru í gildi hverju sinni.
- ✓ Stjórn sameinaðrar stofnunar hefði á að skipa sérfræðiþekkingu á meginverkefnum sameinaðrar stofnunar.
- ✓ Sviðsstjórar yrðu einn á hvoru sviði leiðsagnar og eftirfylgni.

#### 6.4.2. Helstu álitamál og ógnanir sameiningar

Mikilvægt er að stýra í jákvæðan farveg vinnu við framantalin tækifæri og faglega kosti sameiningar. Þar á meðal má nefna að vega og dreifa kröftum með hæfilegum þunga á svið leiðsagnar og eftirfylgni, og takast á við fyriséðar breytingar vegna alþjóðlegra skuldbindinga. Við upphaf sameiningaráforma er nauðsynlegt að fylgja eftir þeim viðmiðum sem Ríkisendurskoðun hefur sett fram<sup>21</sup> til að leiða slíka vinnu á farsælan hátt.

Að mati ráðgjafa eru nokkur atriði sem kunna að setja faglegum ávinningi skorður í sameinaðri stofnun:

- ✓ Almennt upplifa starfsmenn stofnana sem tóku þátt í viðtölum og vinnustofum vegna þessa verkefnis verkefnið á afar neikvæðan hátt.
- ✓ Ólíkar venjur, vinnubrögð og hugsanaháttur innan hlutaðeigandi stofnana geta sett faglegum ávinningi skorður.
- ✓ Mikilvægt er að standa rétt að málum og vinna að sameiningu stofnananna í góðri samvinnu og sátt við starfsfólk. Til að takist að mynda samstæða heild vinni ráðuneytin með starfsmönnum að mótun framtíðarsýnar, markmiða, áherslna og sameiginlegrar menningar, sbr. umfjöllun í kafla 6.2.3. um venjur, vinnubrögð og menningu.

- ✓ Almennur fyrirvari við sameiningar, að þær leiði ekki til þess að fjármagn verði skorið niður, áhersla á að sérfræðingastarf og þjónusta minnki ekki og að eftirlit og aðhald með samkeppnismálum og hagsmunum neytenda skerðist ekki heldur.
- ✓ Ef ákveðið yrði að gera breytingar á fjárveitingum til stofnunarinnar, t.a.m. við meðferð fjárlagafrumvarps, yrðu allir málaflokkar stofnunarinnar undir hverju sinni.
- ✓ Við flutning raforkueftirlits og þekkingar á þeim málaflokki til sameinaðrar stofnunar er hættu á að sérfræðiþekking innan Orkustofnunar veikist að sama skapi. Tryggja þyrfti gott bakland á báða bóga, aðgengi og beint samband milli starfsemi og sérfræðiþekkingar, raforkueftirlits sameinaðrar stofnunar annars vegar og Orkustofnunar hins vegar.

#### 6.4.3. Laga- og regluverk

Að mati ráðgjafa væri heppilegt að skoða eftirtalin atriði í tengslum við breytingar á laga- og regluverki:

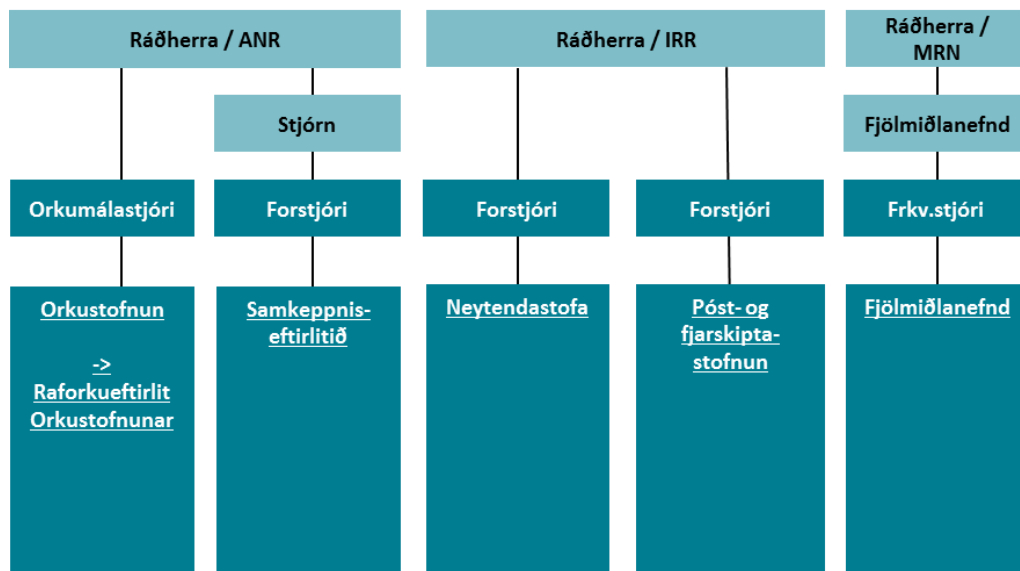
- ✓ Málaflokkarnir fari allir undir sama ráðuneyti sem verður til bóta fyrir markaðsaðila og neytendur vegna minnkaðs flækjustigs, einföldunar og aukins skýrleika við framkvæmd laganna.
- ✓ Faglegur ávinningur gæti skapast af samræmingu á lagaumgjörð, enda þótt ljóst sé að lítil hagræðing yrði í reglubyrði við sameiningu þar sem reglur grundvallast að mestu á alþjóðlegum skuldbindingum. Meðal annars mætti kanna hvort tilefni sé til að skýra samspil löggjafar sem eftirlitshlutverk stofnunarinnar tekur til. Einnig hvort tilefni sé til að samræma orðanotkun, skilgreiningar, málsmeðferð, þ.m.t. samskipti og samráð við eftirlitsskylda aðila, og úrræði milli málaflokka nýrrar stofnunar.
- ✓ Að mati markaðsaðila og neytenda er þörf á að skoða sameiningarkosti í stærra samhengi, einkum skörun verkefna við verkefni sameinaðrar stofnunar skv. framangreindum tillögum. Verkefni Neytendastofu ber þar hæst, sbr. hlutverk hennar um að treysta öryggi og réttindi neytenda í viðskiptum, sem og eftirlit

<sup>21</sup> [http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Spurningalisti\\_sameining\\_stofnana.pdf](http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Spurningalisti_sameining_stofnana.pdf)



hennar með framkvæmd laga á sviði neytendaverndar, auk daglegrar stjórnáslu á því sviði sem viðkomandi lög ná til.

- ✓ Yrði slíkur sameiningarkostur fyrir valinu væri mikilsvert að viðhalda þeim einfaldleika sem skapaðist við aðskilnað neytendahlutans frá öðrum þáttum samkeppnislaga árið 2005.
- ✓ Verkefni Neytendastofu gætu fallið vel að þeim tveimur sviðum sem fyrir eru í sameinaðri stofnun, þó einkum sviði leiðsagnar, enda er talsverð skörun milli málaflokkanna.



Mynd 12. Núverandi fyrirkomulag þeirra stofnana sem fýsileikagreiningin tekur til, þar sem Neytendastofu hefur verið bætt við.