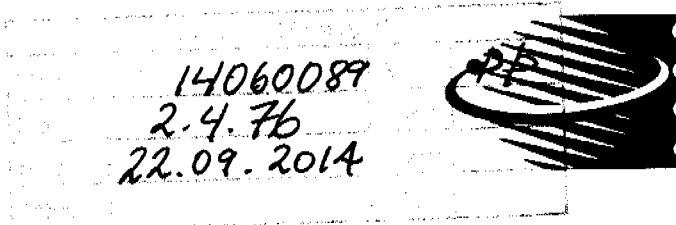


PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

SUDURLANDSBRAUT 4
108 REYKJAVÍK

SÍMI 510 1500 PÓSTUR PFS@PFS.IS
FAX 510 1509 VEFUR WWW.PFS.IS



Forsætisráðuneytið
B.t. Skúla Sveinssonar form.
vinnuhóps um stjórnslu eftirlitsstofnana
Stjórnarráðshúsinu v/Lækjartorg
101 Reykjavík

Reykjavík, 19. sept. 2014

Málsnúmer: 2014080063
Skjalalykill: 15.0

Málefni: Viðmið um starfsemi eftirlitsstofnana

Póst og fjarskiptastofnun hefur borist erindi frá vinnuhópi sem hefur það hlutverk að fara yfir lög, reglur og stjórnslu mikilvægra eftirlitsstofnana og meta hvernig viðmið um vandað regluverk og stjórnslu eru uppfyllt, með einföldun, samræmi og skilvirkni að leiðarljósi.

Hjálögð eru svör Póst- og fjarskiptastofnunar við erindi vinnuhópsins.

Virðingarfyllt,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hrafnkell V. Gíslason'. The signature is written over a horizontal line.

Hrafnkell V. Gíslason

Hjálagt:

Minnisblað – Svör PFS við erindi vinnuhóps um stjórnslu eftirlitsstofnana

Svör PFS við erindi vinnuhóps um stjórnýslu eftirlitsstofnana

Hjálagt minnisblað inniheldur ábendingar og viðbrögð stofnunarinnar við þeim tveim greinum sem nefndin benti á að OECD hafi nýverið birt og fjalla um stjórnunarhætti eftirlitsstofnana. Reynt er að setja umfjöllunina í samhengi við starfsemi stofnunarinnar, en í ljósi þess að hér er um forgreiningu að ræða var ekki ráðist í ítarlega greiningu hvað þetta varðar.

OECD Best practice Principles for Regulatory Policy. The governance of Regulators.

Greinin The Governance of Regulators sem er gefin út af OECD 2014 fjallar um spurninguna **hvernig þjóðir standa að því að skapa heilbriggt umhverfi um starfsemi eftirlitsstofnana (e: regulators) og þar með traust á starfsemi þeirra.** Heilbriggt umhverfi eftirlitsstofna hefur úrslitaáhrif á traust almennings, viðskiptalífsins og stjórnmalamanna á starfsemi eftirlitsstofnana.

Ríkið var á árum áður umsvifamikill og virkur þátttakandi á ýmsum sviðum þjóðfélagsins. Á undanförunum áratugum hefur dregið verulega úr ríkisumsvifum í atvinnulífu. Á þeim árum var sú þjónusta sem veitt var á forsendum ríkisins og gæði þjónustunnar á ábyrgð hins opinbera gagnavart almennungi. Samfélagsleg sjónarmið, svo sem um þjónustu við alla landsmenn óháð búsetu, mikið rekstraröryggi og þróun innviða voru á ábyrgð ríkisins. Hluti þessarar þjónustu var og er afar mikilvægur fyrir starfsemi og samkeppnishæfni þjóðfélagsins, sérstaklega þeir þættir sem í dag má telja til ómissandi innviða eins og fjarskipti og rafmagn. Fjöldi ríkisstofnana hefur verið einkavæddur. Til að tryggja hagsmuni almennings og samfélagsins hafa verið settar reglur um eftirlit á ýmsum sviðum. Hlutverk þeirra er að stuðla að því að gætt sé að hagsmunum almennings og þjóðfélagsins í starfsemi einkavæddra fyrirtækja sem stunda starfsemi sem áður var alfarið á forræði ríkisins. Það má því segja að opinbert eftirlit sé það „gjald“ sem hinn almenni markaður þurfi að „greiða“ fyrir það að stunda þá starfsemi sem áður var á ábyrgð ríkisins.

Umræða hérlendis í fjölmiðlum um eftirlitsstofnanir og stjórnunarhætti þeirra beinist aðallega í tvo megin farvegi. Annars vegar er fjallað um tilteknar ákvarðanir og afleiðingar þeirra og hins vegar er rætt um það ef „eftirlit bregst“, þ.e. ef upp koma atvik í þjóðfélaginu þar sem tiltekin starfsemi þykir ekki hafa staðist þær kröfur sem til hennar eru gerðar, annað hvort í lögum eða samkvæmt almannavitund. Skýrasta dæmið um það er skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og falls Íslensku bankanna 2008 og tengda atburði. Góðir stjórnunarhættir eftirlitsstofnana stuðla að því að skilningur ríki um ákvarðanir eftirlitsstofnana, að ákvarðanir þyki réttlætanager í samhengi við þá hagsmuni sem þær snerta og stuðli að aukinni velferð almennings eða að hindra að almenningur verði fyrir áföllum eða skakkaföllum. Því er afar mikilvægt að þjóðfélög búi eftirlitsstofnunum sínum þann starfsramma að þær geti náð þeim markmiðum sem að er stefnt. Stofnunin fagnar því þessari úttekt ef hún má verða til þess að efla faglegt starf eftirlitsstofnana, skilning á starfi eftirlitsstofnana og hlutverki eftirlits í nútímaþjóðfélagi.

Hugtök og markmið

Íslensk tunga geymir ekki orð sem að fullu nær yfir enska orðið *regulation*. Það hefur oft verið þýtt með orðinu *eftirlit* og þær stofnanir sem á ensku er nefndar *regulators* eru nefndar *eftirlitsstofnanir*. Almenn virðist skilningur manna því vera sá að starfsemi eftirlitsstofnana snúist því um eftirlit, þ.e. að stuðla að því með eftirliti að tiltekin starfsemi uppfylli ákvæði laga og reglna. Starf eftirlitsstofnana snýst á hinn bóginn ekki síður um að leiðbeina, fræða og vísa veginn þannig að markmiðum eftirlitsins sé náð. Sérstaklega á þetta við um eftirlitsstofnanir sem starfa samkvæmt svo kallaðri *ex ante* hugmyndafræði í lögum, þ.e. þær skulu horfa til framtíðar í störfum sínum í samskiptum við þá er lúta eftirliti í stað þess að leggja megin áherslu á að refsa fyrir brot. Á þetta t.d. við um Póst- og fjarskiptastofnun. Orðið *governance* er gjarnan þýtt sem stjórnunarhættir. Þeir stjórnunarhættir sem horfa til

fram tíðar hafa notið meiri hylli í seinni tíð. Því hefur áherslum verið breytt í starfi margra eftirlitsstofnana í anda þeirrar aðferðarfræði sem OECD bendir á í greininni, en nafn hennar mætti þýða með *stjórnarhættir eftirlitsstofnana*.

Aðferðarfræði

Samkvæmt greininni liggja sjö meginreglur til grundvallar góðum stjórnarháttum eftirlitsstofnana. 1) **Skýrt hlutverk** (e: role clarity). Skilvirk eftirlitsstofnun verður að hafa skýr markmið og með skýrar leiðir til að samhæfa vinnu með öðrum aðilum við það að ná settu marki. Forðast ber að blanda saman ólíkum þáttum í starfsemi sama stjórnvalds og forðast ber að dreifa ábyrgð þannig að óljóst sé hver sinnir tilteknu sviði. 2) **Fyrirbyggja óviðeigandi áhrif og að viðhalda trausti**. Ákvarðanir og starfsemi eftirlitsstofnana eru framkvæmdar að yfstrustu heilindum til að stuðla að því að traust ríki á starfsemi eftirlitsstjórnvalds. Tengsl eftirlitsaðila við ráðherra og eftirlitsskylda aðila skulu ekki rýra traust á ávörðunum og starfsemi eftirlitsstofnunar. 3) **Ákvörðunartaka og fyrirkomulag ákvörðunartöku hjá sjálfstæðum eftirlitsstofnunum**. Mikilvægt er að eftirlitsstofnanir hafi innra skipulag varðandi ákvörðunartöku með þeim hætti að það tryggi skilvirkar og heiðarlega ákvarðanir sem stuðla að því að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. 4) **Ábyrgð og gegnsæi**. Þess er vænst af eftirlitsstofnunum að athafnir þeirra og ákvarðanir skili árangri með skilvirkri beitingu valdheimilda og skilvirkri notkunar almennafjár. Eftirlitsstofnanir eru almennt ábyrgar gagnvart i) ráðherra og löggjafa, ii) þeim sem eftirlitsstarfsemin beinist að og iii) almenningi. 5) **Samráð og samstarf**. Í góðri eftirlitsstarfsemi felst að hafa samráð við hagsmunaaðila sem hluta af því verkferli að ná tilætluðum markmiðum. Þekking á starfssviði og viðskiptaumhverfi eftirlitsskyldra aðila ásamt áhrifum starfseminnar á borgarana stuðlar að skilvirkri eftirlitsstarfsemi. 6) **Fjármögnun**. Fjárheimildir og uppruni þess fjármagns sem eftirlitsstjórnvald hefur úr að spila stjórnar skipulagi og slagkrafti í starfsemi þess. Uppruni fjármagnsins ætti ekki að hafa áhrif á ákvarðanir eða hindra að óháðar ákvarðanir séu teknar á skilvirkan hátt með það að leiðarljósi að ná fram markmiðum eftirlitsins. 7) **Mat á árangri**. Mikilvægt er að eftirlitsstofnanir séu meðvitaðar um áhrif af störfum sínum og ákvörðunum. Þetta stuðlar að endurbótum í starfsemi eftirlitsstofnana. Mat á árangri stuðlar jafnframt að því að byggja upp traust hjá þeim sem eftirlitsstofnunin er ábyrg gagnvart.

Niðurstöður og umræða

Hversu skilvirk eru þessi atriði til þess að ná markmiði sínu, þ.e. að skapa traust á starfi eftirlitsstofnana og henta þau sem leiðbeiningar til að ná þessu markmiði? Almennt séð telur stofnunin að öll þau atriði sem OECD bendir á séu til þess fallin að auka gæði í starfi eftirlitsstofnana og efla tiltrú á starfsemi þeirra. Regluverk fjarskipta og pósts á Íslandi er sniðið eftir regluverki ESB á þessum sviðum í samræði við ákvæði EES samningsins. Því má ætla að regluverkið sem slíkt, sé það rétt innleitt, taki í megin atriðum tillit til þeirra meginsjónarmiða sem hér eru til umfjöllunar, enda er almennt gætt að slíkum sjónarmiðum við þróun regluverks ESB. Hins vegar geta aðstæður hérlendis, skipan og hefðir stjórnsýslu ásamt útfærslu ríkisfjármála haft talsverð áhrif á það hvernig útfærslan er í raun hérlendis. Hér á eftir verður lauslega gerð grein fyrir þessum þáttum og þeir settir í samhengi við starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar þar sem það á við.

1. **Skýrt hlutverk** er afar mikilvægur þáttur í þessu sambandi. Hlutverk stofnana kemur fram í viðeigandi regluverki, t.d. lögum um Póst- og fjarskiptastofnun. Þar kemur m.a. fram að verkefni PFS sé að *annast framkvæmd laga um fjarskipti og laga um póstpjónustu og hafa eftirlit með fjarskiptum og póstpjónustu, svo sem nánar er kveðið á um í lögum um það efni*. Fjöldmörg önnur atriði eru þar upp talin, en þau eiga sér nær öll tilsvarendi lagagreinar í viðeigandi sérlögum á starfssvið stofnunarinnar. Þessi löggjöf hvílir síðan á tilskipunum ESB um viðeigandi svið. Bæði

fjarskiptalög og lög um pósthjónustu eru afar útelst og úr takti við óinnleitt regluverk ESB frá 2009. Þau eru einnig úr takti við þjóðfélagsþróun hérlendis um frelsi markaðsaðila á ákveðnum sviðum og setja því óþarfa skorður m.a. um uppbyggingu fjarskipainnviða, viðbrögð við markaðsbresti og öryggi fjarskiptainnviða. Jafnframt kemur hlutverk stofnunarinnar fram í þingsályktun um tólf ára fjarskiptaáætlun fyrir árin 2011-2022 og í þingsályktun um fjögurra ára fjarskiptaáætlun fyrir árin 2011-2014. Í þessum áætlunum er að finna ítarleg ákvæði um uppbyggingu fjarskiptainnviða og öryggi þeirra. Hins vegar eru stofnuninni settar þröngar skorður um að vinna að framkvæmd fjarskiptaáætlana sökum þess hversu núverandi fjarskiptalög eru úrelt. Jafnframt taka fjárlög ekki tillit til þess að nokkur kostnaður fylgir framkvæmd fjarskiptaáætlunar hjá stofnuninni og því er henni gert að framfylgja stefnumótun án þess að hafa til þess nauðsynleg úrræði. Þessi þáttur í leiðbeiningum OECD er því afar mikilvægur að mati PFS. Stofnunin bendir á að mikilvægt er að samræma almenna löggjöf við stefnumótun stjórnvalda og skýra hlutverk eftirlitsstjórnvaldsins við framkvæmd áætlanna. Jafnframt verður að tryggja það að innleiðing stefnumótunar og löggjafar sé stutt nægum fjárheimildum þannig að markmið viðeigandi regluverks geti náðst.

Hvað varðar þann hluta meginreglunnar, sem lýtur að því að blanda ekki saman ólíkum þáttum eða verkefnum í starfsemi eftirlitsstofnana, telur Póst- og fjarskiptastofnun skipta höfuðmáli að blanda ekki saman eftirliti sem horfir til leiðbeininga til framtíðar *ex ante*, saman við eftirliti sem beinast að brotum sem þegar hafa átt sér stað, þ.e. *ex post*. Telur stofnunin m.a. að aðgreining samkvæmt þessari meginreglu sé til staðar í dag með núverandi verksviði Póst- og fjarskiptastofnunar annars vegar og Samkeppniseftirlitsins hins vegar.

- 2. Fyrirbyggja óviðeigandi áhrif og að viðhalda trausti.** Mikilvægt er að afstýra pólitískum afskiptum af starfsemi óháðra eftirlitsstofnana, bæði þegar forstöðumenn eru skipaðir og í daglegu starfi stofnananna. Jafnframt telur stofnunin afar brýnt að ráðherrar sýni sjálfstæði og fagmennsku í starfi sínu gangvart markaðsaðilum sem telja sig bera skarðan hlut frá borði í samskiptum sínum við eftirlitsstjórnvöld. Stofnunin teldi koma vel til álita að í siðareglum eða starfsreglum stjórnarráðsins yrðu sett viðmið um það með hvaða hætti er tekið á erindum markaðsaðila, formlegum eða óformlegum, þegar þeir bera sig upp við ráðherra um slík mál.

Almennt telur stofnunin meðvitund um þennan þátt nokkuð góðan, en hvetur jafnframt til þess að ráðherrar og ráðuneyti séu á varðbergi gagnvart óeðlilegri hagmunagæslu markaðsaðila um starfhætti eftirlitsstofnana.

- 3. Ákvörðunartaka og fyrirkomulag ákvörðunartöku hjá sjálfstæðum eftirlitsstofnunum.** Nú er fyrirkomulag ákvörðunartöku innan Póst- og fjarskiptastofnunar með tiltölulega einföldum hætti. Forstjóri ber ábyrgð á ákvörðunum. Hann ákveður síðan hvaða verklag skal viðhaft almennt þegar ákvarðanir eru teknar til að stuðla að faglegum vinnubrögðum og gegnsæi. Verklag þetta er skjalfest í gæðakerfi stofnunarinnar. Aðrir aðilar, þ.m.t. ráðherra, hafa ekki aðkomu að slíkum ákvörðunum, nema e.t.v. í gegnum opið og gegnsætt samráð.

Samkvæmt leiðbeiningum OECD er mælt með því (liður 4 bls 46) að eftirlitsstofnanir skanni sviðið og bendi almenningsi og markaðsaðilum á möguleg atriði sem huga þarf að varðandi ný stefnumál og gefi hagsmunaaðilum tækifæri á að tjá sig um viðkomandi mál og undirbúa sig undir komandi breytingar. Þetta er ekki í samræmi við núverandi framkvæmd. Langflest ný stefnumál eru innleidd í framhaldi af samþykkt ESB á viðkomandi sviði. Ráðuneytið hefur fram til þessa nær alfarið séð um að kynna slík ný stefnumál, hafi því þótt þörf á því.

4. **Ábyrgð og gegnsæi.** Samkvæmt lögum er Póst- og fjarskiptastofnun sjálfstæð eftirlitsstofnun, Hins vegar eru málaflokkarnir um fjarskipti og póst undir æðstu stjórn ráðherra samanber 2. mgr, 1. gr laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69 frá 2003. Þetta fyrirkomulag hefur að mörgu leyti reynst vel. Ákvarðanir stofnunarinnar er hægt að kæra til kærunefndar eða beint til dómstóla, kjósi aðilar að fara þá leið. Stofnunin telur að fyrirkomulag kærunefndar sé almennt of veikt og skjóta þyrfti styrkari stöðum undir starfsemi nefndarinnar, annað hvort með sameiginlegri stöðþjónustu við kærunefndir almennt eða með því að settur verði á laggirnar stjórnsýsludómstóll.
5. **Tengsl við eftirlitskylda aðila.** Samráð við markaðsaðila um ákvarðanir, sérstaklega þær sem horfa til framtíðar, er afar mikilvægt. Jafnframt er mikilvægt að viðhafa samráð um starfhætti eftirlitsstofnana með það að markmiði að bæta starfsemi þeirra og innleiðingu viðkomandi regluverks. Mikilvægt er í þessu sambandi að viðhalda sjálfstæði eftirlitsstjórnvaldsins og forðast að sogast inn í hagsmunabaráttu tiltekinna aflu.

Stofnunin telur að efla mætti þennan þátt almennt í starfsemi eftirlitsstofnana, sérstaklega þeirra sem starfa eftir *ex ante* löggjöf. Mætti t.d. gera það með því að birta einhvers konar stefnumótun um starfshætti og áhersluatriði. Jafnframt væri haft samráð um áherslur í starfi eftirlitsstofnana á komandi starfstímabili. Erlendar fyrirmyndir af þessu er að finna hjá OFCOM í Bretlandi og hjá BEREC sem eru samtök fjarskiptaeftirlitsstofnana innan ESB.

6. **Fjármögnun.** Fjármögnun eftirlitsstarfsemi hérlendis fer oftast fram þannig að eftirlitsskyldir aðilar bera einhvers konar eftirlitsgjöld. Mikilvægt er að við ákvörðun þessara gjalda skapist nægar tekjur til að standa straum af kostnaði við nauðsynleg verkefni eftirlitsaðilans að teknu tilliti til rýni og faglegs mati ytri aðila á þessari þörf. Hérlendis eru þessi tengsl faglegs mats milli fjármögnunar og nauðsynlegra verkefna rofin í ljósi þess að ákvarðanir um fjárheimildir eru ekki teknar á faglegum forsendum t.d. af fagráðuneyti, heldur eru þær teknar á forsendum ríkisfjármála í heild af fjármálaráðuneytinu. Þetta fyrirkomulag skapar misgengi á milli tekna af mörkuðum tekjustofnum annars vegar og fjárheimilda í fjárlögum hins vegar. Sem dæmi má nefna að PFS nýtur einungis hluta markaðra tekna sinna í fjárheimildum, en hluti teknanna er bundinn og stofnuninni því óheimilt að ráðstafa honum. Á sama tíma liggur fyrir ársáætlun stofnunarinnar þar sem talinn eru upp fjöldi verkefna á starfssviði stofnunarinnar sem stofnunin getur ekki sinnt sökum fjárskorts og mannekle. Stofnunin hefur ítrekað bent á að hún telji þessa stöðu ekki samrýmast ákvæðum heimildartilskipunarinnar í fjarskiptum um fjármögnun eftirlitsstjórnvalds með fjarskiptum.

Stofnunin telur jafnframt að það fyrirkomulag sem lýst er hér að framan varðandi fjárheimildir stangist á við leiðbeiningar OECD. Í leiðbeiningunum stendur (í lið 1 á bls 98) „Funding levels should be adequate to enable the regulator, operating efficiently, to effectively fulfill the objectives set by government, including obligations imposed by other legislation.“ Það að stofnunin verði að láta mikilvæg verkefni sitja árum saman á hakanum eða hafi ekki nægt fjármagn til að kaupa mælubúnað til að mæla radiótruflanir eru skýrt dæmi um að þetta atriði í leiðbeiningum OECD er ekki uppfyllt.

7. **Mat á árangri.** Þetta atriði telur PFS mundi horfa til mikilla bóta í starfsemi eftirlitsstofna hérlendis almennt. Stofnunin veit ekki til þess (e.t.v. að undanskyldu FME núorðið) að starfsemi eftirlitsstofnana sé tekin reglulega út eða metin með faglegum og samræmdum hætti. Fjármálaráðuneytið hefur bent á almenna aðferðarfræði sem kölluð er CAF (Common Assessment Framework) og er hún til þess fallin að innleiða almenna mælikvarða á starfsemi opinberra stofnana, þ.m.t. eftirlitsstofnana. Jafnframt þyrfti að þróa sértæka aðferðarfræði sem tekur út starfsemi viðkomandi eftirlitsstofnana á samanburðarhæfan hátt. Þetta er t.d. gert í tilviki

FME þar sem tiltekinn alþjóðlega viðurkenndur ramminn eru lagður til grunvallar. Með því að gera slíka úttekt væri fenginn mælikvarði á það hvernig staðið væri að málum, niðurstöður væru samanburðarhæfar við sambærilegar stofnanir og ábendingar um úrbætur mætti nota í úrbótaáætlun í takti við hugmyndafræði almennrar gæðastjórnunar.

Þessi þáttur, mat á árangri, er líkast til sá þáttur sem lakast stendur hérlendis þegar kemur að starfsemi eftirlitsstofnana, af þessum sjö þáttum sem OECD leggur áherslu á.

Skýrsla OECD um Regulatory Enforcement and Inspections.

Hugtök

Mikilvægt er að sameiginlegur skilningur ríki um hugtökin „enforcement“ og „inspections“. Samkvæmt skilningi PFS mætti e.t.v. þýða *enforcement* sem *eftirfylgni* eða jafnvel *innleiðing*. Orðið *inspections* mæti e.t.v. þýða með *skoðun*, *rannsókn*., *frumkvæðisathugun* eða *vettvangsrannsókn*. Það að nota orðið *eftirlit* um þessa starfsemi almennt er að mati PFS ekki til þess fallið að auka skilning manna á því viðfangsefni sem hér er til umfjöllunar. Hér á eftir vera því notuð orðin *eftirfylgni* og *skoðun*. Því mætti þýða *regulatory enforcement and inspections* með *eftirlitsstarfsemi með eftirfylgni og skoðunum*.

Í upphafi er rétt að setja starf Póst- og fjarskiptastofnunar í samhengi við efni þessarar skýrslu.

Í ljósi þess að regluverk fjarskipta byggir á *ex ante* nálgun, þ.e. horfi til framtíðar, er stór hluti starfs PFS helgaður slíkum vinnubrögðum. Jafnframt fer stofnunin með stjórnslu tíðni- og númeramála á Íslandi. Eftirfylgni og skoðanir er áhersluatriði í hluta starfsemi stofnunarinnar, en ekki á öðrum sviðum. Stofnunin telur að um þetta ríki almennt og útbreiddur misskilningur í þjóðfélaginu, þ.e. að almennt viðhorf sé það að starfsemi eftirlitsstofnana snúist aðallega um eftirfylgni og skoðanir. Það er allavega ekki svo í tilvikum PFS. Fjöldi verkefna og stjórnslumála stofnunarinnar snýr ekki að eftirfylgni eða skoðunum, heldur að því að þróa markaðinn áfram í anda *ex ante* löggjafar. Einnig er rétt að benda á að þessi þáttur er að aukast almennt í starfi fjarskiptaeftirlitsstofnana, þar sem aukin áhersla er nú lögð á ýmissa samfélagsleg sjónarmið t.d. þar sem markaðsbrestur veldur því að þjónusta er ekki fullnægjandi, s.s. að tryggja öllum aðgengi að þjónustu, efla innvið með samkeppniþæfni og öryggi þjóðfélagsins að leiðarljósi o.s.frv.

Þau 11 atriði sem nefnd eru í greiningu OECD eru öll til þess fallnir að auka gæði, gagnsæi og hagkvæmni eftirfylgni og skoðana. Að mörgu leyti hefur starfsemi stofnunarinnar á undanförunum árum hvað þetta varðar þróast í anda þess sem fram kemur í riti OECD. Mun nú verða fjallað stuttlega um hvern og einn þátt og hann settur í samhengi við starfsemi stofnunarinnar.

1. **Gagnreynt eftirlit.** Til þess að ná fram gagnreyndu eftirliti þarf að fylgjast með markaðnum og starfsemi markaðsaðila. Það gerir PFS með ýmsum hætti. Í fyrsta lagi safnar stofnunin mjög ítarlegum upplýsingum um markaðsstöðu aðila við vinnslu markaðsgreininga. Í öðru lagi safnar og birtir stofnunin upplýsingum um tölfræði markaðarins tvisvar á ári (þessi gögn eru jafnframt nýtt við markaðsgreiningar). Í þriðja lagi berst stofnuninni árlega fjölmargar ábendingar um starfsemi markaðsaðila, bæði beint og í gegnum fjölmiðla. Á þessum grunni skipuleggur stofnunin eftirfylgni og skoðanir í ársáætlun. Þar eru verkefnum stofnunarinnar forgangsraðað og eru verkefni er lúta að atriðum þar sem mannlíf geta verið í húfi eða öryggi neta eða persónuupplýsinga á fyrsta forgangi. Í þessu ljósi eru m.a. stundaðar reglubundnar skoðanir

radióbúnaðar um borð í stærri skipum. Lagafyrirmæli kveða á um að slíkur búnaður skuli vera skoðaður reglulega. Í ljósi þess að hér er um öryggisbúnað að ræða þar sem mannlíf geta verið í húfi er haldið út reglubundnum skoðunum hvað þetta varðar. Að öðru leyti er eftirfylgni og skoðanir atvikabundin í starfi stofnunarinnar.

2. **Forgangsröðun.** Allri starfsemi PFS er forgangsraðað í 5 flokka.

a. Aðkallandi og brýn verkefni er njóta forgangs.

Lögbundin stjórnsýsluverkefni er varða ráðstöfun auðlinda, eftirlit með mörkuðum, greining og þróun markaða og samskipti markaðsaðila eða almennings, þ.m.t. stjórnsýsluúrskurðir. Í þennan flokk falla einnig verkefni þar sem mannlíf geta verið í húfi eða öryggi neta eða persónuupplýsinga. Einnig falla í þennan flokk grunn- þættir rekstrar stofnunarinnar og ýmis verkefni sem stofnunin telur nauðsynlegt að ráðast í á grundvelli þróunar innra starfs til að stofnunin standist helstu kröfur sem til hennar eru gerðar.

b. Mikilvæg verkefni er njóta forgangs

Verkefni er leiða af regluverkinu og eru fyrirsjáanlega knýjandi þó svo að þörfin sé e.t.v. ekki til staðar þegar ársáætlun er gerð. Dæmi er undirbúningur nýrra starfshátta eða rannsókn nýrrar tækni eða löggjafar. Einnig falla í þennan flokk verkefni er leiða af stefnumótun stjórnvalda, t.d. fjarskiptaáætlun, enda má heimfæra framkvæmd þeirra upp á regluverkið og fjármagn til framkvæmdarinnar er fyrir hendi að mati PFS.

c. Mikilvæg verkefni sem njóta ekki forgangs

Í þennan flokk falla t.d. verkefni sem stofnunin ætti að sinna samkvæmt regluverkinu, en ekki er útséð með að hún hafi burði til framkvæma, aðallega sökum fjárskorts. Dæmi er t.d. gerð LRIC kostnaðarmódelar í samræmi við kröfur ESB, aukið eftirlit að eigin frumkvæði stofnunarinnar, vettvangsrannsóknir og ýmis innri verkefni. Slík verkefni verða einungis unnin ef verkefni á hærra forgangi gefa svigrúm til þess.

d. Verkefni sem ekki njóta forgangs.

Verkefni sem leiða má af regluverkinu en PFS telur þörf ekki vera brýna sökum markaðsaðstæðna eða hefðar við framkvæmd eða ákvæði úrelt. Einnig falla í þennan flokk atriði í stefnumótun stjórnvalda þar sem engir fjármunir fylgja til framkvæmdarinnar, t.d. ýmis verkefni til stuðnings framkvæmdar fjarskiptaáætlunar.

e. Önnur verkefni

Verkefni utan beinnar lögsögu PFS en snerta eða geta snert þá markaði sem starfsemi stofnunarinnar snýr að. Sem dæmi má nefna málefni Internetsins, en stofnunin telur mikilvægt að vinna að slíkum málum í ljósi þróunar markaðarins almennt.

Flokkun í þessa forgangsflokka byggir á lagaumhverfinu, fjárveitingum, stefnumótun stjórnvalda og mati stofnunarinnar á stöðu mála hverju sinn, t.d. út frá markaðs- og tækniþróun. Hjá því verður ekki komist að í sumum tilfellum sé um matskennda ákvörðun að ræða, þó svo að megin línur lagaumhverfis og stefnumótunar liggi fyrir.

Í ljósi fjárheimilda og fjárskorts komast verkefni í forgangi c, d eða e nær aldrei á framkvæmdaáætlun. Er það áhyggjuefni í ljósi *ex ante* hlutverks stofnunarinnar og má leiða að því líkum að starfsemi markaðsaðila geti liðið fyrir þessa stöðu.

3. **Áhættumat og meðalhóf.** Hvað áhættumat varðar þá hefur stofnunin ekki ráðist í gerð heildaráhættumats fyrir þau svið þjóðfélagsins sem hún hefur eftirlit með. Hins vegar

endurspeglast tiltekið áhættumat í forgangsroðun hennar, samanber t.d. forgang *a*. Meðalhóf er áskilið í starfi allra stjórnsýslustofnana samkvæmt stjórnsýslulögum.

PFS hefur heimild til að leggja á dagsektir til að knýja á um að farið sé að ákvörðunum stofnunarinnar. Stofnunin hefur ekki heimild til að leggja á stjórnvaldssektir. Í gegnum tíðina hefur margsinnis verið um það rætt að meta þurfi nauðsyn þess að stofnunin hefði heimild til að leggja á sektir. Má þar vísa m.a. til umræðu um viðbrögð stjórnvalda í tengslum við netárásina á Vodafone á seinnihluta sl. árs. Stofnunin telur heppilegt að sett væru almenn viðmið hvað þetta varðar og undir hvaða kringumstæðum eftirlitsstjórnvöld ættu að hafa slíkar heimildir.

4. **Sveigjanleg og viðbragðsmiðuð eftirfylgni.** Í ljósi viðamikillar gagnaöflunar stofnunarinnar sem lýst er í lið 1, skipuleggur stofnunin starfsemi sína í raun á viðbragðsmiðaðan hátt. Komi upp ófyrirséð tilvik, þá er reynt að taka á þeim eftir föngum og í ljósi fjárheimilda.
5. **Langtímasýn.** Stofnunin hefur ekki lokið gerð langtímasýnar um framkvæmd eftirlits hennar en unnið er að gerð hennar í samræmi við ákvæði árangursstjórnunarsamnings stofnunarinnar.
6. **Samræming og sameining.** Eftirlitsstarfsemi PFS skarast almennt ekki á við starfsemi annarra aðila. Á þessu eru nokkrar undantekningar, t.d. varðandi skoðanir radióbúnaðar um borð í skipum. Þar hefur stofnunin samræmt nálgun sína við Samgöngustofu (áður Siglingastofnun). Jafnframt hefur stofnunin gert samstarfssamning við Samkeppniseftirlitið til að tryggja eðlilega samhæfingu verkefna þar sem þess er þörf. Að öðru leyti er stuðst við almenna lagaframkvæmd um valdmörk og framsendingu erinda innan stjórnsýslunnar eftir því sem tilefni er til.
7. **Gegnsæir stjórnhættir.** Gegnsæir stjórnarhættir leiða af lögum þar með að þau kveða m.a. á um að starfsmenn stofnunarinnar skuli ekki vera í hagsmunatengslum við þá er eftirlit beinist að. Ef eftirlitsskyldir aðilar hafa innleitt tiltekna ferla, t.d. eftirlitsnefndir eða vottuð gæðakerfi, þá léttir það á eftirliti og auðveldar það. Stuðlað er að faglegum vinnubrögðum m.a. með því að fylgjast vel með innleiðingu og framkvæmd regluverksins hjá systurstofnunum PFS innan EES svæðisins. Stofnunin tekur því virkan þátt í starfi Evrópusamtaka fjarskiptaeftirlitsstofnana BEREC og Evrópusamtaka pósteftirlitsstofnana ERGP.
8. **Samþætting upplýsinga.** Sífelld er unnið að því að þróa innri upplýsingakerfi stofnunarinnar til að auðvelda stofnuninni og þeim sem eftirlit beinist að starf sitt. Hér mætti hins vegar vafalaust gera betur ef fyrir hendi væri fjármagn til slíks. Stofnunin hefur endurnýjað vef sinn reglulega og er hann mikið notaður til samskipta við markaðsaðila og almenning. M.a. er boðið upp á sjálfvirkar tilkynningar um nýjar fréttir og fleira.
9. **Skýrt og sanngjarnt ferli.** Stofnuninni er ekki kunnugt um að í gildi séu lög eða reglur sem ramma sérstaklega inn eftirlitsferli. Hins vegar skýra stjórnsýslulög að verulegu leyti samskipti borgarans/markaðsaðila við eftirlitsstjórnvöld. Að öðru jöfnu hefur stofnunin almennt samráð við markaðsaðila áður en ráðist er í tiltekna eftirlitsaðgerðir varðandi aðferðarfræði, nálgun og tímasetningar. Slík samráð eru birt á vef stofnunarinnar öllum til kynningar.
10. **Hvatning til að framfylgja reglum.** Stofnunin hefur eftir föngum reynt að leiðbeina markaðsaðilum varðandi tiltekna þætti sem koma til kasta í eftirliti stofnunarinnar. Gjarnan er unnið með þeim hætti að markaðsaðilum er gefinn kostur á því að upplýsa með hvaða hætti þeir uppfylla eða hyggjast uppfylla tiltekin ákvæði laga eða álagðar kvaðir. Stofnunin yfirfer síðan

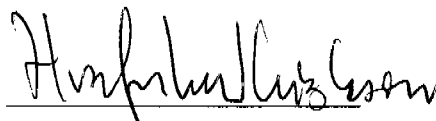
tillögu markaðsaðilans að nálgun, gjarnan að undangengum opnu samráði. Í framhaldi af því er tekin endanleg ákvörðun um nálgun. Mikilvægt er að hafa í huga að opið samráð þýðir ekki alltaf að hægt sé að taka tillit til allra óska eða tillagna markaðsaðila að nálgun. Stundum hefur borið á því að markaðsaðilar beri því þá við að samráðsferlið sé gangslaust. Að mati stofnunarinnar er hér um misskilning að ræða í ljósi þeirra lagaákvæða sem uppfylla þarf eða að tillaga eins markaðsaðila getur hallað óeðlilega á sanngjarnan rétt annars.

11. **Fagmennska.** Unnið er að þjálfun starfsfólks eftir föngum. Þjálfun starfsfólks er m.a. skipulögð í samhengi við árleg starfsmannasamtöl. Þátttaka í alþjóðlegu samstarfi skipti hér miklu máli. Lögð er áhersla á vönduð og samræmd vinnubrögð, m.a. með því að skjala í gæðakerfi stofnunarinnar helstu þætti varðandi verklag. Fylgst er með gæðum ákvarðana og er staðfestingarhlutfall ákvarðana PFS 97% á árunum 2007 til 2013.

Öll þau atriði sem nefnd eru hér að ofan eru til þess fallin að auka gæði, skilvirkni og fagmennsku í starfi eftirlitsstofnana. Stofnunin telur að þessar ábendingar OECD geti verið henni hvatning til dáða um að gera enn betur og vinna enn þéttar með markaðsaðilum að virkri og hagkvæmri innleiðingu regluverksins. Stofnunin er sér þess vel meðvituð um að starfsemi hennar hefur afar mikil áhrif á starfsemi markaðsaðila og sum lagaákvæði og kvaðir sem markaðsaðilar þurfa að lúta eru íþyngjandi. Því er mikilvægt að skilningur ríki um það í þjóðfélaginu, og þá einkanlega hjá markaðsaðilum, að starfsemi eftirlitsstofnana sé í samræmi við þörf og tilefni hverju sinni í ljósi meðalhófs og að slík starfsemi sé til þess ætluð að standa raunverulegan vörð um hagsmuni almennings þegar upp er staðið.

Lokaorð

Stofnunin telur jákvætt að nefndin hafi kosið að líta til alþjóðlegra viðmiða um starfshætti eftirlitsstofnana. Þau atriði sem koma fram í skýrslum OECD telur stofnunin vel til þess fallin að nota sem viðmið í starfsemi eftirlitsstofnana að teknu tilliti til aðstæðna hverju sinni. Vonast stofnunin til þess að starf vinnuhópsins muni á þessum grunni leiða til málefnalegri og faglegru umræða um þessi mál í þjóðfélaginu í framhaldinu.



Hrafnkell V. Gíslason