

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 9. mars 2021

Efni: Fjarskiptastofa (Mál nr. 506) og frumvarp til laga um breytingar á lögum um póstpjónustu og lögum um Byggðastofnun (flutningur póstmála) (Mál nr. 534)

Í ljósi þess hve tengd málin eru hefur Viðskiptaráð tekið til umsagnar frumvarp um Fjarskiptastofu og frumvarp um Byggðastofnun (flutning póstmála). Ráðið vill koma eftirfarandi á framfæri:

- Viðskiptaráð telur mikilvægt að grundvöllur rekstrargjalds á fjarskiptafyrirtæki sé skýr og að gjaldið sé þá leiðrétt í takt við breyttar forsendur er koma fram í greinargerð.
- Vert er að kanna möguleika á því að netöryggisveit verði flutt til almannavarnadeildar Ríkislögreglustjóra.
- Leiðarljósið við mótun stofnanaumgjarðar hins opinbera á að vera aukin stærðarhagkvæmni og aukin gæði.
- Endurskoða ætti stofnanauppbyggingu eftirlitsaðila á fjarskiptamarkaði með það að markmiði að tryggja skjótari og skilvirkari meðferð mála.

Athugasemdir við gjaldtöku og fyrirkomulag netöryggisveitar

Viðskiptaráð tekur undir athugasemdir Sýnar hf. í umsögn félagsins frá 8. mars 2021 og athugasemdir Símans hf. er bærust um drögin, er varða rekstrargjald á fjarskiptafyrirtæki. Þegar rekstrargjaldið var hækkað úr 0,3% í 0,38% árið 2012 var það gert á þeim forsendum að umfang starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunarinnar væri að aukast vegna stofnunar öryggis- og viðbraðgðsteymis vegna netöryggismála. Nú segir í greinargerð fyrirleggjandi frumvarps að rekstrargjaldinu sé eingöngu ætlað að standa undir kostnaði við eftirlit með fjarskiptafyrirtækjum en ekki öðrum kostnaði stofnunarinnar, svo sem kostnaði sem stafar af verkefnum stofnunarinnar á sviði netöryggismála. Fyrst svo er, og forsendur þannig breyttar frá því er gjaldið var hækkað upphaflega, er ljóst að leiðrétta þurfi þá hækkun sem átti sér stað á gjaldinu, eða í öllu falli þurfi að skýra þessi misvísandi skilaboð.

Þá telur Viðskiptaráð mikilvægt að tekið sé mið af athugasemdum frá fjarskiptafyrirtækjum sem þurfa á þjónustu sveitarinnar að halda, og tillögum þeirra að úrbótum. Þannig bendir Sýn á að þjónusta netöryggisveitarinnar hafi verið afar takmörkuð, og ekki aukist í takt við fjölgun starfsmanna, en þeim hefur fjölgað úr tveimur í sex frá stofnun og verða innan skamms fimmtán. Í stefnu stjórnvalda um net- og upplýsingaöryggi 2015-2026 var miðað við að netöryggisveitin færðist til almannavarnadeildar Ríkislögreglustjóra og að hún gæti brugðist við atvikum allan sólarhringinn, alla daga vikunnar á sama tíma og starfssvið sveitarinnar yrði víkkað. Svo virðist sem ekki hafi tekist að halda uppi slíku þjónustustigi, líkt og fram kemur í umsögn Sýnar.

Athygli vekur að netöryggissveitir á Norðurlöndum eru að jafnaði starfræktar undir dómsmálaráðuneyti og/eða utanríkisráðuneyti og þar að auki undir formerkjum öryggis-, almanna- eða varnarmála. Sú spurning vaknar hvers vegna netöryggismál eru síður talin eiga heima hjá lögreglu- og almannavarnayfirvöldum hér á landi, að meginstefnu til. Að mati Viðskiptaráðs er vert að kanna möguleika á því að netöryggissveitinni verði komið fyrir hjá almannavarnadeild Ríkislögreglustjóra, líkt og gengið var út frá í stefnu stjórnvalda um net- og upplýsingaöryggi 2015-2026, en um slíka ráðstöfun var einnig fjallað í frumvarpi sem lagt var fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi og ekki varð að lögum. Í greinargerð með frumvarpinu var meðal annars byggt á því að tvíþætt hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar, þ.e. annars vegar að hafa almennt eftirlit með fjarskiptafyrirtækjum og hins vegar að sinna þjónustuhlutverki við sömu aðila og aðra sem gerðu þjónustusamninga við netöryggissveitina, gæti mögulega valdið hagsmunaárekstrum. Þá sýnir reynslan að ekki hefur tekist að halda úti sólarhringsvakt sem er nauðsynleg í þessum málaflokki. Í lögregluembættum landsins er reynsla af því að halda úti sólarhringsvakt eftirlits, þjónustu og viðbragðs. Þar að auki er nokkur skörun á verkefnum lögreglu og embættis Ríkislögreglustjóra annars vegar og Póst- og fjarskiptastofnunar hins vegar, á sviði netöryggismála.

Sameina ætti eftirlitsaðila á fjarskiptamarkaði

Viðskiptaráð hefur lengi bent á að leiðarljósið við mótun stofnanaumgjarðar hins opinbera eigi að vera aukin gæði og skilvirkni, sem næst meðal annars með aukinni stærðarhagkvæmni. Þetta fjallaði Viðskiptaráð ítarlega um í riti sínu [Hið opinbera; meira fyrir minna](#). Opinberar stofnanir eiga að vera færri frekar en fleiri, umfang þeirra nægilegt svo þær geti sinnt hlutverkum sínum með fullnægjandi hætti og skörun í verkefnum þeirra lágmarkuð. Á þessu hafa verið vankantar á Íslandi.

Örríki eins og Ísland ber hlutfallslega meiri kostnað af því að halda uppi stofnanakerfi en fjölmennari ríki og því er mikil þörf á að horfa til hagræðingarmöguleika. Í þessu samhengi er mikilvægt að skilja á milli umræðu um hagkvæmni annars vegar og umfang þjónustu hins vegar enda eru ýmsar ríkisstofnanir gríðarlega mikilvægir hlekkir í samfélaginu. Þó verður að hafa í huga að fórnarkostnaður þess að reka smáar stofnanir er fólgin í auknum kostnaði skattgreiðenda.

Viðskiptaráð telur að frumvarpið feli því miður ekki í sér breytingu á stofnanauppbyggingu eftirlitsaðila á fjarskiptamarkaði. Miklar breytingar hafa átt sér stað á fjarskiptamarkaði hérlendis og virk samkeppni ríkt þar um árabil. Þannig hafa almennar samkeppnisreglur tekið við af sértækum reglum og því er ekki lengur ástæða til að sértækar samkeppnisreglur gildi umfram hinar almennu. Þá er ljóst að töluverð skörun er á verkefnum Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins og Neytendastofu. Þetta hafa fyrirtæki sem lúta eftirliti þessa stofnana bent á, t.a.m. Sýn í umsögn sinni um frumvarpið. Dæmi eru um mál sem hafa velkst á milli þessara stofnana og geta haft neikvæð áhrif á uppbyggingu markaðarins. Betur færi á því ef þessi mál væru skoðuð af einu og sama stjórnvaldinu sem myndi tryggja skjótari og skilvirkari meðferð mála.

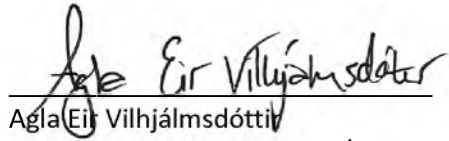
Svipaðar hugmyndir hafa verið hafðar uppi á fyrri stigum. Þannig vann lögmannsstofan Juris minnisblað fyrir innanríkisráðuneytið árið 2014 auk þess sem Capacent vann fýsileikagreiningu á sameiningu verksviðs þessara stofnana árið 2015. Í umræddum greiningum voru raktir helstu kostir og tækifæri sameiningarinnar og fram kom að þeir lægju m.a. í sameiginlegri stefnumörkun og framtíðarsýn, hagkvæmari verkefnaskiptingu, bættu stjórnskipulagi og stjórnunaraðferðum, bættum samskiptum og upplýsingagjöf, og aukinni samvinnu sérfræðinga sem veitir meiri breidd og dýpt í þekkingu. Jafnframt var fjallað um helstu álitamál og áhættu tengda sameiningunni, en ljóst var að ekki væri um einfalt verkefni að ræða þar sem stofnanamening og vinnubrögð væru ólík innan stofnananna. Því væri mikilvægt að standa rétt að málum og vinna í samvinnu og sátt við starfsfólk. Rökin fyrir sameiningunni voru þó sterk og áform þáverandi iðnaðar- og viðskiptaráðherra um sameiningu skýr. Því voru það ákveðin vonbrigði þegar tilkynnt var að ekki yrði af sameiningunni þar sem kjörtímabilinu væri að ljúka. Þannig er ljóst að ekki var fallið frá málinu á þeim grunni að óskynsamlegt væri að sameina umræddar stofnanir.

Í greinargerð frumvarpsins er fjallað um ábendingar hvað sameiningu þessara stofnana varðar og fýsileikagreiningu Capacent. Þar segir; „ekki er talið heppilegt að leggja til sameiningu þessara stofnana að svo stöddu enda hafi sérhæfing Fjarskiptastofu aukist til muna með aukinni áherslu á netöryggismál“. Viðskiptaráð telur þessi rök einfaldlega ekki eiga við því að aukin sérhæfing geti vel átt heima hjá almannavarnadeild Ríkislögreglustjóra, ef ekki í nýrri og stærri stofnun. Ráðið telur mikilvægt að skoða stofnanauppbyggingu á þessu sviði og að framkvæmd verði ný greining eða úttekt á mögulegri verkefnaskiptingu þessara stofnana.

Flutningur póstmála til Byggðastofnunar

Viðskiptaráð telur flutning póstmála til Byggðastofnunar jákvætt skref. Að mati ráðsins er þó rétt að til framtíðar litið verði eftirstandandi verkefnum nýrrar Fjarskiptastofu vel komið fyrir í sameinaðri og stærri stofnun, eða í öðrum farvegi, líkt og fjallað er um hér að ofan.

Virðingarfyllst,



Agla Eir Vilhjálmsdóttir
Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands