

SKÝRSLA UM
STJÓRNSÝSLUENDURSKOÐUN
Á STJÓRNUNARSVIÐI
PÓST- OG SÍMAMÁLASTOFNUNAR

MAÍ 1990

E F N I S Y F I R L I T

| | | |
|------|--|----|
| I. | INNGANGUR..... | 2 |
| II. | HLUTVERK PÓST- OG SÍMAMÁLASTOFNUNARINNAR | 3 |
| III. | ALMENNAR NIÐURSTÖÐUR..... | 4 |
| | 1. Stjórnskipulag..... | 4 |
| | 2. Þjónusta | 5 |
| | 3. Fjármál | 6 |
| | 4. Afkoma og markmið fjárlaga | 7 |
| | 5. Rekstraráætlanir..... | 8 |
| | 6. Fjárfestingar - birgðahald | 9 |
| | 7. Bókhald | 11 |
| | 8. Innra eftirlit | 11 |
| | 9. Tölvumál..... | 12 |
| | 10. Markaðsmál | 12 |
| | 11. Starfsmannamál..... | 13 |
| IV. | NIÐURSTÖÐUR, FJÁRMÁLASVIÐ..... | 14 |
| | 1. Starfssvið | 14 |
| | 2. Fjármál | 14 |
| | 3. Starfsmannamál..... | 15 |
| V. | NIÐURSTÖÐUR, TÆKNISVIÐ..... | 16 |
| | 1. Starfssvið | 16 |
| | 2. Bókhald og innra eftirlit..... | 16 |
| VI. | NIÐURSTÖÐUR, VIÐSKIPTASVIÐ..... | 17 |
| | 1. Stjórnskipulag og starfsemi | 17 |
| | 2. Fjármál | 17 |
| | 3. Starfsmannamál..... | 18 |
| | 4. Eftirlit | 18 |
| VII. | NIÐURSTÖÐUR, UMSÝSLUSVIÐ | 19 |
| | 1. Starfssvið | 19 |
| | 2. Fasteignir | 19 |
| | 3. Hagsýslumál..... | 20 |
| | 4. Fræðslumál | 21 |
| | 5. Reikningagerð | 21 |
| | 6. Starfsmannadeild | 21 |

I. INNGANGUR

Í 9. grein laga nr. 12/1986 um Ríkisendurskoðun segir að Ríkisendurskoðun geti framkvæmt stjórnýsluendurskoðun hjá ríkisfyrirtækjum, en í slíkri endurskoðun felst að könnuð sé meðferð og nýting á ríkisfé. Skal stofnunin vekja athygli hlutaðeigandi stjórnvalda á því sem úrskaiðis fer í rekstri og gera tillögur um úrbætur.

Með skýrslu þessari lýkur stjórnýsluendurskoðun á stjórnunarhluta Póst- og símamálastofnunarinnar sem unnin hefur verið að höfðu samráði við yfirmenn hennar. Unnar hafa verið áfangaskýrslur um hvert svið stjórnunarhlutans og þær kynntar viðkomandi yfirmönnum. Í þessari lokaskýrslu eru birtar meginniðurstöður áfangaskýrslanna.

Verklagsreglur við framkvæmd einstakra starfa hafa verið skoðaðar hjá sviðunum og stjórnskipulag þeirra hefur verið athugað. Rætt hefur verið við starfsmenn um störf þeirra og viðhorf til stofnunarinnar. Þá hefur nefnd, er samgöngumálaráðherra skipaði, fjallað um rekstur og skipulag stofnunarinnar og skilaði hún skýrslu í júní 1989.

Þess ber að geta að Póst- og símamálastofnunin hefur tekið athugasemdam Ríkisendurskoðunar vel og lagfært margt sem betur mátti fara. Því er í lokaskýrslu þessari meðal annars að finna athugasemdir sem Póst- og símamálastofnunin hefur þegar fært til betri vegar. Þess ber og að geta að margt er með miklum ágætum í rekstri stofnunarinnar þótt í lokaskýrslu þessari sé einungis að finna athugasemdir er varða reksturinn.

II. HLOTVERK PÓST- OG SÍMAMÁLASTOFNUNARINNAR

Í lögum um Póst- og símamálastofnunina nr. 36/1977 og lögum nr. 34/1987 er hlutverki stofnunarinnar m.a. lýst þannig:

Póst- og símamálastofnun er sjálfstæð stofnun sem fer með framkvæmd póst- og símamála samkvæmt lögum og reglum sem gilda um póstmál og fjarskipti.

Starfsemi Póst- og símamálastofnunarinnar skal beinast að því að tryggja sem best að hér á landi sé kostur á hagkvæmri og fullkominni póst- og símaþjónustu. Póst- og símamálastofnun hefur einkarétt á að stofna til og starfrækja hvers konar póst-, síma- og aðra fjarskiptaþjónustu, bæði innan hins íslenska ríkis og í samskiptum við önnur ríki og hafa eftirlit með innflutningi og viðurkenningu á búnaði í því sambandi.

Í lögum um fjarskipti segir að ríkið hafi einkarétt á að stofna til og reka á Íslandi og í íslenskri landhelgi og lofthelgi hvers konar fjarskipti, svo og að gefa út nafnaskrá um fjarskiptastöðvar og notendur fjarskiptavirkja. Ríkið hefur einkarétt á að flytja til landsins, selja, leigja eða dreifa á annan hátt, gera við, breyta eða setja upp hvers konar fjarskiptavirki eða hluta þeirra. Einkaréttur ríkisins nær þó ekki til notendabúnaðar. Póst- og símamálastofnunin annast framkvæmd á einkarétti ríkisins til fjarskipta nema lög kveði á um annað á tilteknum sviðum fjarskipta.

Póst- og símamálastofnunin hefur einkarétt á að safna saman, flytja og bera út eftirtaldar sendingar:

- a. Lokaðar bréfapóstsendingar hvert svo sem innihald þeirra kann að vera.
- b. Aðrar lokaðar sendingar sem uppfylla skilyrði til þess að vera veitt viðtaka í póst, að svo miklu leyti sem innihald þeirra er ritaðar orðsendingar eða prent.

Frá þessu eru nokkrar undantekningar í póstlögum nr. 33/1986.

Ríkisendurskoðun telur að starfsemi Póst- og símamálastofnunarinnar sé almennt í samræmi við markmið (lög) stofnunarinnar. Stofnunin hefur leitast við að tryggja sem fullkomnasta póst- og símaþjónustu. Hins vegar hefur stofnuninni ekki tekist eins vel að halda sig innan ramma fjárlaga.

III. ALMENNAR NIÐURSTÖÐUR

1. Stjórnskipulag

Ríkisendurskoðun telur að kanna beri kosti þess að fækka sviðum í stjórnunarhluta Póst- og símamálastofnunarinnar. Lagt er til að viðskiptasvið og umsýslusvið verði lögð niður í núverandi mynd, en í þeirra stað verði stofnað sérstakt póstmálasvið, sem taki við verkefnum hinna aflögðu sviða ásamt fjármálasviði. Stjórnunarsvið stofnunarinnar verði því þrjú, þ.e. fjármálasvið, tæknisvið og póstmálasvið. Undir fjármálasvið heyri sameiginleg viðfangsefni, en símamál undir tæknisvið og póstmál undir póstmálasvið.

Ríkisendurskoðun telur að efla beri æðstu stjórn Póst- og símamálastofnunar með því að aðstoðarpóst- og símamálastjóri starfi með póst- og símamálastjóra í yfirstjórn stofnunarinnar og að skilgreina beri verk- og ábyrgðarsvið þeirra í reglugerð. Ríkisendurskoðun telur að aðstoðarpóst- og símamálastjóri eigi ekki jafnframt að gegna framkvæmdastjórástöðu. Ríkisendurskoðun telur að styrkja beri innri endurskoðun hjá Póst- og símamálastofnuninni með því að gera aðalendurskoðun að sjálfstæðri stoðeild er heyri beint undir póst- og símamálastjóra. Ríkisendurskoðun telur enn fremur að blaðafulltrúi eigi að heyra undir Póst- og símamálastjóra.

Þá telur Ríkisendurskoðun að kanna beri hvort hagkvæmt reynist að sameina deildir hjá tæknisviði. Ríkisendurskoðun telur að radíóeftirlitið og símaprófunardeild eigi ekki að heyra undir Póst- og símamálastofnunina heldur aðila utan hennar og komi þar til greina að fela núverandi eftirlitsstofnun ríkisins þetta hlutverk. Enn fremur telur Ríkisendurskoðun að leggja beri hagsýsludeild umsýslusviðs niður og sameina deild hagræðingarmála við hagdeild en aðrar deildir hagsýsludeildar eigi að heyra undir fasteignadeild.

Eitt af megininkennum stjórnskipulags Póst- og símamálastofnunarinnar er aðgreining á milli stjórnunar- og rekstrarhluta. Eins og málum er háttað sér stjórnunarhluti tæknisviðs Póst- og símamálastofnunarinnar um ýmis rekstrarverkefni sem umdæmin ættu að sjá um miðað við núverandi skipurit. Má þar nefna viðgerðaflokka og verkstæði. Ríkisendurskoðun telur að kanna beri kosti þess að hluti viðgerða- og uppsetningaflokka tæknibúnaðar í umdæmi I heyri stjórnunarlega beint undir tæknisvið.

Ríkisendurskoðun mælir með því að stjórnskipulagstillögum nefndar, sem samgönguráðherra skipaði 1988 til að fjalla um rekstur og skipulag

Póst- og símamálastofnunarinnar, verði hrundið í framkvæmd en nefndin telur að skipta beri umdæmi I upp í þrjú umdæmi. Lagt er til að höfuðborgarsvæðið verði tekið út úr og því skipt í tvö umdæmi, umdæmi V og VI. Umdæmi V nái yfir rekstur símakerfisins og ritsímans, að meðtalinni viðeigandi þjónustu svo sem söludeildar búnaðar.

Umdæmi VI sjái um rekstur pósthjónustunnar á höfuðborgarsvæðinu, og afgreiðslustaði í Reykjavík, Seltjarnarnesi, Kópavogi, Garðabæ, Hafnarfirði og Mosfellsbæ. Jafnframt er lagt til að embætti Póstmeistarans og Símsþjórans í Reykjavík verði lögð niður.

2. Þjónusta

Ríkisendurskoðun telur að Póst- og símamálastofnunin leitist við að veita sem besta þjónustu á hverjum tíma og innleiða tækninýjungar eftir því sem við verður komið. Ríkisendurskoðun telur að Póst- og símamálastofnuninni beri að leggja frekari áherslu á arðsemi þegar teknar eru upp nýjar þjónustugreinar en á liðnum árum hefur Póst- og símamálastofnunin þó lagt aukna áherslu á arðsemi við upptöku nýrra þjónustugreina. Þá telur Ríkisendurskoðun að fara beri yfir þjónustu Póst- og símamálastofnunarinnar og taka þá þætti til athugunar sem ekki skila viðunandi afkomu. Ríkisendurskoðun bendir á nauðsyn vel skipulagðrar markaðsstarfsemi í þessu sambandi.

Ríkisendurskoðun telur að taka þurfi starfsemi strandarstöðva til endurskoðunar vegna hallarekstrar þeirra og breyttra þarfa vegna tækninýjunga. Þá telur Ríkisendurskoðun að kanna beri hvort unnt sé að lækka kostnað vegna landpósta með útboðum, samstarfi við aðra aðila eða breyttri tilhögun án þess að það komi niður á þjónustunni.

3. Fjármál

Afkoma og fjárhagsstaða Póst- og símamálastofnunarinnar hefur batnað verulega undanfarin ár. Eigið fé er 88% af heildarfjármagni og nemur það 9.100 milljónum króna.

Á milli áranna 1988 og 1989 jukust skammtímaskuldir úr 761 milljón króna í rúmlega 1.000 milljónir króna. Löng lán lækkuðu úr 253 milljónum króna í 97 milljónir króna. Veltufjármunir jukust um tæplega 790 milljónir króna milli ára.

Árið 1989 reyndust tekjur stofnunarinnar rúmlega 6.000 milljónir króna en rúmlega 5.000 milljónir árið áður og jukust þær því um 20% á milli ára. Gjöld námu 5.544 milljónum króna en 4.467 milljónum króna árið áður og jukust þau því um 24% milli ára.

Árið 1989 reyndist rekstrarafgangur samkvæmt ársreikningi 463 milljónir króna en 540 milljónir króna árið áður. Hagnaður ársins 1989 nam um 480 milljónum króna að teknu tilliti til reiknaðra liða.

Afskriftir reyndust 1.164 milljónir króna árið 1989 en 612 milljónir króna árið áður og hafa þær því tvöfaldast á milli ára. Í fjárlögum 1989 var gert ráð fyrir að afskriftir næmu 900 milljónum króna. Í afskriftum ársins eru aukaafskriftir að fjárhæð 229 milljónir króna meðtaldar.

Fjármagn frá rekstri nam því rúmlega 1.640 milljónum króna árið 1989.

Í fjárlögum 1989 var áætlað að fjárfestingar næmu 577 milljónum króna en í reynd námu þær 625 milljónum króna án áhættufjárfestinga og skýrist frávikid að mestu leyti af gengisbreytingum.

Þá var í fjárlögum gert ráð fyrir að afborganir lána yrðu 132 milljónir króna en í reynd urðu þær 142 milljónir króna og stafar mismunurinn af gengis- og verðbreytingum. Á árinu var 250 milljóna króna framlagi skilað í ríkissjóð.

Sé miðað við fast verðlag hafa heildartekjur stofnunarinnar vaxið að raungildi um 15,5% á árunum 1984 - 1989, þrátt fyrir samdrátt tekna árið 1985. Samdrátt þess árs má rekja til þess að gjaldskrá fyrir símaþjónustu var lækkuð á miðju árinu um 8 - 11%. Gjaldskrá fyrir símaþjónustu hélst að öðru leyti óbreytt á tímabilinu september 1983 - janúar 1987. Miðað við janúarverðlag 1990 lækkaði símagjaldskrá stofnunarinnar um 53% á árunum 1981 - 1989. Á sama tímabili lækkuðu póstgjöld stofnunarinnar um 8,1% á föstu verðlagi. Þess ber að geta að verulegar breytingar hafa verið gerðar á uppbyggingu gjaldskrárinnar á þessu tímabili. Á árunum 1982-1989 jukust bókfærðar tekjur vegna umframsímtala að raunvirði um 48% meðan gjaldskrá lækkaði að raunvirði, sem bendir til þess að umframsímtöl hafi aukist verulega að magni til.

Eftirfarandi tafla sýnir skiptingu tekna stofnunarinnar á helstu þætti árin 1984 - 1989.

| SUNDURLIÐUN | TEKNA | HJÁ | PÓSTI | OG | SÍMA | ÁRIN | 1984 | - | 1989. | Á | JANÚARVERÐLAGI | 1990 |
|-------------------------------------|-------|-----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|---|----------------|------|
| Fjárhæðir í þús.kr. | | | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | | | | |
| Pósttekjur | | | 1.066.530 | 1.003.528 | 1.240.085 | 1.382.299 | 1.542.285 | 1.453.938 | | | | |
| Símatekjur | | | 2.991.587 | 2.759.093 | 2.861.998 | 2.994.003 | 3.387.028 | 3.632.658 | | | | |
| Leigutekjur, afnota og stofngjöld * | | | 1.740.361 | 1.298.228 | 1.257.368 | 1.501.198 | 1.447.925 | 1.454.769 | | | | |
| Sölusk. af símatkj. | | | -770.902 | -607.949 | -524.506 | -590.226 | -732.422 | -766.633 | | | | |
| Annað | | | 686.060 | 799.190 | 630.157 | 762.930 | 1.022.792 | 829.995 | | | | |

 Tekjur alls: 5.713.638 5.252.089 5.465.103 6.050.203 6.667.608 6.604.728

Heimild: Ársreikningar stofnunarinnar

*Þ.m.t. millifærðar tekjur og gjöld og ýmsar þjónustutekjur

Tekjur símahluta Póst- og símamálastofnunarinnar námu um 75% af heildartekjum hennar eða rúmlega 4.394 milljónum króna árið 1989. Símatekjur námu um 47% af heildartekjunum eða tæpum 2.845 milljónum króna. Þar af eru símtalatekjur 2.410 milljónir króna eða um 85%, en umframsímtöl eru meginuppistaða símtalatekna.

Pósttekjur stofnunarinnar jukust milli árána 1984 og 1989 um 386 milljónir króna á janúarverðlagi 1990 eða úr 1.067 milljónum króna í 1.453 milljónir króna. Á verðlagi hvors árs jukust tekjurnar úr 335 milljónum króna í 1.322 milljónir króna. Tekjur af sölu frímerkja eru á milli 41 - 47% af pósttekjum en áfyllingar á frímerkjavélar eru á bilinu 30 - 35% af pósttekjum.

4. Afkoma og markmið fjárlaga

Á árabílinu 1982 - 1989 reyndist afkoma Póst- og símamála- stofnunarinnar um 536 milljónum króna lakari en gert var ráð fyrir í fjárlögum eða sem nemur rúmlega 1.780 milljónum króna á janúarverðlagi 1990.

Helsta ástæða þess að rekstrarafkoma tímabilsins reyndist rúmlega 1.780 milljónum króna verri en markmið fjárlaga er sú að í fjárlögum var gert ráð fyrir að afskriftir næmu 6.000 milljónum króna en þær urðu í reynd rúmlega 8.000 milljónir króna. Hér eru meðtaldar aukaafskriftir ársins 1989, en þær námu 229 milljónum króna eða 252 milljónum króna á föstu verðlagi.

Á sama tímabili reyndust fjárfestingar um 1.590 milljónum króna hærri en áætlanir fjárlaga. Póst- og símamálastofnunin hefur bent á að þarfir fyrir fasteignir, jarðsímagnir í ný hverfi, fjölsíma og stækkun sjálfvirkra símstöðva hafi reynt meiri en fjárlög heimiluðu, auk þess hafi þróun gengis og verðlags reynt önnur en gert var ráð fyrir í forsendum fjárlaga.

Við samanburð fjárlaga og ríkisreikninga og ársreiknings 1989 kemur fram að framlag rekstrar án afskrifta hefur verið í samræmi við markmið fjárlaga.

Minna var greitt niður af lánum á tímabilinu en áætlað var og áætluðu framlagi ársins 1986 til ríkissjóðs var ekki skilað. Ástæðan er sú að stofnunin fékk ekki umsamdar gjaldskrárhækkanir. Eigið fé var ekki aukið að því marki sem gert var ráð fyrir.

5. Rekstraráætlanir

Í lögum nr. 34/1987 kemur m.a. fram að "framkvæmdastjórar aðalsviða vinna að stefnumörkun í störfum stofnunarinnar, áætlanagerð, eftirliti, almennum fyrirmælum og öðrum heildarstefnumálum".

Ríkisendurskoðun telur að stefnumótandi áætlanagerð þurfi að efla hjá Póst- og símamálastofnuninni með eftirfarandi þætti að markmiði:

- ◆ Að stjórnunarleg og fjárhagsleg ábyrgð á einstökum deildum fari saman.
- ◆ Að einstakar einingar hjá stofnuninni haldi sig innan ramma áætlunarinnar.
- ◆ Að hægt sé að rekja einstök frávik frá áætlunum viðfangsefna og grípa til viðeigandi ráðstafana í tíma.
- ◆ Að fá stjórnendur og starfsmenn til að áætla fram í tímann.

Ríkisendurskoðun telur að rekstrar- og fjárhagsáætlanir séu ekki það stjórnþæki sem þær ættu að vera hjá Póst- og símamálastofnuninni.

6. Fjárfestingar - birgðahald

Fjárfestingar stofnunarinnar námu um 3.648 milljónum króna á árunum 1982 - 1989 eða um 7.700 milljónum króna á janúarverðlagi 1990. Í fjárlögum var gert ráð fyrir að fjárfestingar næmu 6.110 milljónum króna.

Ríkisendurskoðun telur að fjárfestingaráætlanir hafi ekki nýst sem skyldi til eftirlits með fjárfestingakostnaði, sé tekið mið af óhagstæðu frávikum við fjárlög. Hins vegar hefur þetta lagast hin síðari ár og stafar frávik ársins 1989 aðallega af gengisbreytingum.

Fjárfestingar stofnunarinnar hafa ekki verið innan ramma fjárlaga og voru að meðaltali um 21,8% umfram heimildir á árunum 1982 - 1989. Það samsvarar 654 milljónum króna á verðlagi hvers árs eða um 1.590 milljónum króna á janúarverðlagi 1990. Í þessum tölum eru fjárfestingar í Intelsat og Eutelsat meðtaldar en ekki er áætlað fyrir þeim í fjárfestingartillögum stofnunarinnar, en Ríkisendurskoðun telur að svo þurfi að gera. Ef fjárfestingar í fasteignum eru dregnar frá fóru aðrar fjárfestingar að meðaltali 18% fram úr fjárlögum á nefndu árabili. Það svarar til um 478 milljóna króna á verðlagi hvers árs eða 1.179 milljóna króna á janúarverðlagi 1990. Stærsti hluti þessara fjárfestinga er á vegum tæknisviðs.

Ríkisendurskoðun bendir á að Póst- og símamálastofnunin hefur fengið sérstakar heimildir frá ráðherra til fasteignakaupa og til pöntunar á tæknivörum til fjárfestinga sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum.

Ríkisendurskoðun bendir á að Póst- og símamálastofnuninni ber að halda sig innan ramma fjárlaga við fjárfestingar og að leita þurfi samþykkis samgönguráðuneytisins og Alþingis fyrir öðrum fjárfestingum en fjárlög gera ráð fyrir. Póst- og símamálastofnunin hefur á undanförunum árum leitað samþykkis samgönguráðuneytisins fyrir fjárfestingum sem ekki eru í fjárlögum.

Ríkisendurskoðun bendir á að fjárfestingar vegna farsímakerfisins hafa verið meiri en gert var ráð fyrir við fjárlagagerð. Ástæðan er sú að eftirspurn eftir þessari þjónustu hefur reynst mun meiri en gert var ráð fyrir og hefur Póst- og símamálastofnunin talið sig knúna til að sinna henni og talið hana réttlætanagerlega vegna hinna miklu tekna sem hún skilar.

Ríkisendurskoðun bendir á að á árunum 1983, og 1985 - 1988 fjárfesti Póst- og símamálastofnunin ekki í radiósendistöðvum eins og gert er ráð fyrir í fjárlögum. Fyrir kemur að stofnunin fer út í fjárfestingar sem ekki er gert ráð fyrir í fjárlögum. Má sem dæmi taka lagningu ljósleiðarastrengs til Nesjavalla en ekki var heimild í fjárlögum til þessarar lagningar á árinu 1989. Póst- og símamálastofnunin fékk heimild frá samgönguráðuneytinu fyrir þessari lagningu. Ríkisendurskoðun telur að Póst- og símamálastofnunin þurfi að hafa yfir að ráða fjármunum í áætlanagerð til að mæta ófyrirséðum fjárfestingum vegna notendapjónustunnar.

Ríkisendurskoðun telur að fjárfestingarvörur sem stofnuninni berast eigi að telja til birgða en ekki að bóka þær beint á viðkomandi verk eins og nú er gert. Vörurnar eru oft geymdar hjá birgðavörslunni að Jörfa í nokkurn tíma áður en þær eru settar upp, jafnvel í eitt ár eða lengur. Verðmæti fjárfestingarvara að Jörfa skiptir tugum milljóna króna samkvæmt mati aðalendurskoðunar stofnunarinnar.

Fjárfestingum Pósts og síma má skipta í tvennt, fjárfestingar í varanlegum fjármunum og fjárfestingar í áhættufjármunum. Til áhættufjármuna teljast kaup á hlutabréfum í gervihnöttum, svo sem Intelsat og Eutelsat og er ekki að sjá að fjárlög geri ráð fyrir þeim fjárfestingum. Ríkisendurskoðun telur að áætla beri fyrir þessum fjárfestingum í fjárfestingartillögum stofnunarinnar.

Í lögum um Póst- og símamálastofnunina eru ákvæði þess efnis að stofnunin skuli gera fjárfestingaáætlun til fjögurra ára í senn. Við afgreiðslu fjárlaga hefur fjárfestingaáætlun stofnunarinnar verið mótuð til skemmri tíma. Ríkisendurskoðun bendir á nauðsyn þess að tekið sé mið af

fjárfestingaáætlun til lengri tíma þannig að haga megi innkaupum á fjárfestingavörum á sem hagkvæmastan hátt.

7. Bókhald

Ríkisendurskoðun telur að greina þurfi, eins og kostur er, á milli póstsins og símans í bókhaldi stofnunarinnar. Með því mun bókhaldið nýtast betur til stjórnunar, eftirlits og ákvarðanatöku.

Ríkisendurskoðun álitur að bókhald eigi að vera öflugra stjórnþæki en það er í starfsemi Póst- og símamálastofnunarinnar. Bókhald þarf að bæta með tilliti til kostnaðarskiptingar þannig að unnt sé að fá betra yfirlit yfir afkomu einstakra þátta.

8. Innra eftirlit

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að innra eftirlit verði bætt hjá Póst- og símamálastofnuninni.

Ríkisendurskoðun telur að aðalendurskoðun þurfi að endurskoða launagjöld stofnunarinnar enda eru þau tæplega helmingur alls kostnaðar. Þá bendir Ríkisendurskoðun á að leggja þurfi áherslu á endurskoðun tekna.

Ríkisendurskoðun telur að Póst- og símamálastofnunin þurfi að tryggja að álagning á símabúnaði standi undir þeim kostnaði sem sölustarfseminni er samfara. Sú álagning sem hefur skilað sér í bókhald stofnunarinnar undanfarin ár er lág. Hún var til dæmis um 9% árið 1988. Ástæðan er sú að á því ári voru birgðir söluvara lækkaðar í verði vegna tollabreytinga. Árið 1989 reyndist álagningin um 40%.

Ríkisendurskoðun bendir á að skýrar reglur skortir um hvort kostnaður skuli bókaður á fjárfestingu eða rekstur. Ríkisendurskoðun telur að bæta þurfi eftirlit með millifærslum. Árið 1989 námu millifærð gjöld 890 milljónum króna.

Ríkisendurskoðun telur rétt að Póst- og símamálastofnunin komi sér upp stöðlum til að meta þann árangur sem stofnunin nær á hinum ýmsu sviðum og bera hann saman við áætlanir og þau markmið sem sett hafa verið.

9. Tölvumál

Ríkisendurskoðun telur að heildarstefnu skorti í tölvumálum stofnunarinnar og má sjá þess merki í ófrágenginni forritunarvinnu, margskonar tölvugerðum og fjölda hugbúnaðarpakka.

Ríkisendurskoðun telur að sameina eigi kerfisdeild og reiknistofu í eina deild sem verði ábyrg fyrir stefnumótun í tölvumálum stofnunarinnar í samráði við tölvunefnd. Með því er m.a. átt við áætlanagerð, rekstur, viðhald og forritun. Deild þessi myndi taka við tölvuvinnslu stofnunarinnar að því marki sem unnt er.

Ríkisendurskoðun telur að Póst- og símamálastofnunin verði að taka útgjöld vegna aðkeyprar tölvuþjónustu til endurskoðunar. Árið 1989 námu þessi gjöld 71 milljón króna. Þar af námu útgjöld vegna kerfisfræðinga og aðkeypts og endurnýjaðs hugbúnaðar um 52 milljónum króna.

Ríkisendurskoðun bendir á að áætlanir vegna forritunar við reikningakerfi stofnunarinnar hafa ekki reynst raunhæfar. Árið 1989 var áætlað að verja 3,5 milljónum króna til þessa verkefnis en bókfærður kostnaður ársins nam 20 milljónum króna.

10. Markaðsmál

Ríkisendurskoðun telur að efla þurfi verulega starfsemi markaðsdeildar m.a. með því að framkvæma markaðsrannsóknir og gæðakannanir á þjónustu við viðskiptavini.

Ríkisendurskoðun telur að tæknisvið þurfi að auka samstarf við markaðsdeild. Eins og málum er háttað sjá ýmsar deildir tæknisviðs sjálfar um sín markaðsmál.

Ríkisendurskoðun bendir á að hjá markaðsdeild liggja ekki fyrir nægilegar upplýsingar um markaðshlutdeild stofnunarinnar í sölu síma-
búnaðar og að ýmsar aðrar upplýsingar um markaðsmál skortir hjá stofnuninni.

11. Starfsmannamál

Þann 1. janúar 1990 hafði Póst- og símamálastofnunin heimild fyrir 1.577 stöðugildum, þar af var 181 stöðugildi ósetið. Hins vegar hafði stofnunin ráðið starfsmenn í 87 óheimiluð stöðugildi.

Ríkisendurskoðun telur að við gerð áætlana þurfi að endurmeta þau störf sem unnin eru innan Póst- og símamálastofnunarinnar miðað við núverandi- og framtíðarþarfir hennar. Ríkisendurskoðun telur að við gerð áætlana beri einnig að samræma stöðuheiti Póst- og símamálastofnunarinnar við þau störf sem fram fara hjá stofnuninni.

Ríkisendurskoðun telur að starfsmannaráð eigi ekki að fjalla um aðrar stöðuveitingar innan stofnunarinnar en ráðningar deildarstjóra, og aðeins að vissu marki. Ríkisendurskoðun telur að Póst- og símamálastofnunin þurfi að vinna að því að stytta þann tíma sem það tekur að ráða nýja starfsmenn en miðað við núverandi fyrirkomulag getur þetta ferli tekið fjóra mánuði.

Ríkisendurskoðun bendir á að nokkrir starfsmenn Póst- og símamálastofnunarinnar vinna óeðlilega mikla yfirvinnu. Ríkisendurskoðun telur að starfskraftar fólks, sem svo mikið vinnur, nýtist ekki sem skyldi.

Ríkisendurskoðun bendir á að hlutfall þeirra sem láta af störfum hjá Póst- og símamálastofnuninni er mjög hátt eða á bilinu 20-30%.

Ríkisendurskoðun bendir á að hvorki starfslýsingar um framkvæmd einstakra starfa né deildarlýsingar liggja fyrir hjá Póst- og símamálastofnuninni og leggur til að hafist verði handa við útbúa þær. Í því sambandi er bent á að starfslýsingar yfirmanna ættu að njóta forgangs.

Ríkisendurskoðun telur að Póst- og símamálastofnunin eigi að kanna hvort vilji sé hjá starfsmönnum að sameinast í eitt stéttarfélag eða samband.

IV. NIÐURSTÖÐUR, FJÁRMÁLASVIÐ

1. Starfssvið

Ríkisendurskoðun álfur að skilja beri aðalendurskoðun frá fjármála-sviði og gera hana að sjálfstæðri stoðeild, sem heyra myndi beint undir póst- og símamálastjóra. Jafnframt telur Ríkisendurskoðun að endurskoðun póstávisana eigi að heyra undir póstgíróstofuna og að vélvæða eigi þessa starfsemi. Þess ber að geta að tekin hefur verið ákvörðun um að þessi breyting eigi sér stað á miðju árinu 1990.

2. Fjármál

Í árslok 1987 var greiðslustaða Póst- og símamálastofnunar neikvæð um 315 milljónir króna en í árslok 1988 var hún neikvæð um 3,7 milljónir króna. Hafði hún því batnað um rúmar 311 milljónir króna milli ára. Góð rekstrarafkoma ársins 1988 nægði ekki til að rétta greiðslustöðuna af. Um áramótin 1989-1990 var greiðslustaðan orðin jákvæð um rúmlega 600 milljónir króna.

Gjaldskrá símaþjónustu stofnunarinnar lækkaði um 53% að raunverði (m.v. framfærsluvísitölu) á árunum 1981-1989 miðað við janúarverðlag 1990, en gjaldskrá póstþjónustu lækkaði um 8,1% á sama tímabili. Hins vegar hafa orðið miklar breytingar á uppbyggingu gjaldskrárinnar á nefndu tímabili.

Innheimta vanskilareikninga fer fram hjá aðalgjaldkera og innheimtu símsstöðvarinnar í Reykjavík. Ríkisendurskoðun telur að kanna beri hvort hentugra væri að hafa innheimtu allra vanskilareikninga á sömu hendi.

Þá vekur Ríkisendurskoðun athygli á að útibúið í Flugstöð Leifs Eiríkssonar og söludeildin í Kringlunni eru rekin með halla. Vergar tekjur útibúsins í flugstöðinni duga ekki fyrir húsaleigukostnaði, hvað þá öðrum kostnaði.

Tekjur póst- og símsstöðvarinnar á Keflavíkflugvelli, fyrir utan símatekjur, námu um 10,5 milljónum króna árið 1989 en gjöld um 29 milljónum króna, þar af nam húsaleiga 11,8 milljónum króna. Ennfremur varð halli af rekstri útibúsins árið 1988. Ríkisendurskoðun leggur til að kannaðir verði möguleikar á að draga úr kostnaði útibúsins þar sem símatekjur duga ekki fyrir húsaleigu og sameina það að hluta útibúinu í Keflavík.

Tekjur söludeildar í Kringlunni, fyrir utan stofngjaldatekjur, námu um 4,9 milljónum árið 1989 en gjöld aftur á móti 7,2 milljónum króna, þar af reiknuð húsaleiga 2,6 milljónir króna. Póst- og símamálastofnunin telur að í söludeildinni í Kringlunni sé unnið mikilvægt markaðs- og kynningarstarf og hallarekstur hennar sé því réttlætanlegur.

3. Starfsmannamál

Ríkisendurskoðun telur að taka þurfi stöðuheimildir sviðsins til endurskoðunar og nota þær til að efla ákveðna þætti starfseminnar eins og aðalendurskoðun, en sú deild hefur um fjórar ónotaðar stöðuheimildir. Einnig þarf að efla áætlanagerð í stofnuninni og er bent á að hagdeild hefur ekki fullnýtt stöðuheimildir sínar. Þá þarf og að efla bókhald stofnunarinnar.

V. NIÐURSTÖÐUR, TÆKNISVIÐ

1. Starfssvið

Ríkisendurskoðun telur að kanna beri hvort hagkvæmt reynist að breyta skipulagi sviðsins með því að sameina deildir. Má þar benda á deild sjálfvirkra símstöðva og fjölsímadeild þar sem starfsemi þessara deilda er um margt lík. Einnig má benda á sambandadeild - línur, og sambandadeild - ljósleiðara. Ríkisendurskoðun telur enn fremur að radíóeftirlitið og símaprófunardeild séu betur komnar hjá aðila utan stofnunarinnar vegna eðlis þeirra verkefna er deildirnar fást við. Með þessari breytingu er ætlunin að auka sjálfstæði og óhlutdrægni þessara deilda. Þetta er lagt til vegna núverandi ákvæða um fulla samkeppni á notendabúnaðarsviðinu.

Ríkisendurskoðun bendir á að hönnun og sérsmíði er sýnd sem sérstök deild hjá radíódeild enda þótt hún sé undirdeild radíósendistöðva.

2. Bókhald og innra eftirlit

Ríkisendurskoðun telur að bæta þurfi upplýsingastreymi á milli fjármálasviðs og tæknisviðs. Eins og málum er háttað telja starfsmenn tæknisviðs ýmsar upplýsingar skorta sem í raun má finna í bókhaldi stofnunarinnar.

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að Póst- og símamálastofnunin noti fjárfestingarbókhaldið til upplýsingar og eftirlits og nýti möguleika bókhaldsins til stjórnunar stofnunarinnar í samræmi við þarfir.

Tryggja þarf að að reikningar berist eins fljótt til bókunar og kostur er. Enn fremur þarf að tryggja rétta skráningu bókhaldsupplýsinga. Ríkisendurskoðun telur að setja þurfi skýrari reglur um bókanir á fjárfestingu, rekstur og millifærslur. Jafnframt þarf að tryggja eftirlit með þessum færslum.

Stofnunin þarf að tryggja virkt gæðaeftirlit með sem flestum þáttum þjónustu sinnar.

VI. NIÐURSTÖÐUR, VIÐSKIPTASVIÐ

1. Stjórnskipulag og starfsemi

Helstu verkefni viðskiptasviðs eru yfirstjórn mála sem lúta að þjónustu stofnunarinnar við notendur, bæði hvað varðar póst- og símamál. Rekstur pósthúsa og pósthúsa heyrir undir sviðið. Þá hefur sviðið umsjón með markaðsmálum stofnunarinnar og upplýsingadeild sem skipuð er blaða-fulltrúa.

Ríkisendurskoðun telur að bæta þurfi stjórnun og starfsemi sviðsins, að óbreyttu stjórnskipulagi, til að unnt sé að ná þeim markmiðum sem sett hafa verið. Tvær deildir af fimm, markaðsdeild og símamáladeild, hafa verið óstarfhæfar um nokkurt skeið þar sem ekki hafa verið fyrir starfsmenn í þeim. Bæta þarf allt upplýsingastreymi til yfirstjórnar sviðsins. Samanburður áætlana og rauntalna er ekki framkvæmdur né frávik greind. Efla þarf auglýsinga- og markaðsstefnu stofnunarinnar. Ekki eru haldnir reglulegir samráðs- og upplýsingafundir innan sviðsins né fundir um fjármál þess. Skýra markmiðasetningu sem tengja ætti fjárhagsáætlun skortir hjá sviðinu.

Ríkisendurskoðun telur að kanna eigi hvort hluti af verkefnum sviðsins væri betur kominn hjá öðrum sviðum, að óbreyttu stjórnskipulagi. Má þar nefna markaðsdeild. Ríkisendurskoðun telur að skilgreina þurfi betur störf blaðafulltrúa stofnunarinnar. Bæta þarf upplýsingastreymi til hans og víkka starfssvið deildarinnar. Kynning hans á starfsemi stofnunarinnar hefur beinst út á við en þarf einnig að beinast inn á við. Ríkisendurskoðun telur að blaðafulltrúi ætti að heyra undir póst- og símamálastjóra.

2. Fjármál

Hagdeild stofnunarinnar hefur skipt gjöldum og tekjum stofnunarinnar á milli pósthúsa og símahúsa. Niðurstöður þeirrar skiptingar eru þær að pósthúsi stofnunarinnar hafi verið rekinn með halla á árunum 1985 - 1987 en símahúsi með hagnaði. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að hver hluti standi undir sér.

Komið hefur fyrir að frímerkjaútgáfur hafa ekki nýst vegna þess að gjaldskrár hafa breyst skömmu eftir útgáfu þeirra. Sem dæmi má taka tannverndarfrímerkið sem kom út í október 1987. Um 84% af upplaginu eru óseld þar sem burðargjald hækkaði frá því verðgildið var ákveðið og þar til frímerkið kom úr prentun. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að gjaldskrársamþykktir liggi fyrir við útgáfu nýrra frímerkja.

3. Starfsmannamál

Hjá viðskiptasviði er óráðið í nokkur stöðugildi. Ástæða þessara ónotuðu stöðugilda eru breytingar á starfsemi pósthúsföstudunnar. Stöðugildi á skrifstofu framkvæmdastjóra hefur verið ónotað lengi. Ríkisendurskoðun telur að taka þurfi stöðuheimildir sviðsins til endurskoðunar eftir að pósthúsföstudun hefur aðlagð sig nýjum aðstæðum.

4. Eftirlit

Ríkisendurskoðun telur að bæta þurfi eftirlit og skráningu hjá sviðinu samanber eftirfarandi:

Aðalendurskoðun hefur hvorki framkvæmt athugun hjá frímerkjavörslunni, né á frímerkjavélum í Reykjavík í langan tíma, en sala áfyllinga á frímerkjavélar nam um 32% af pósthúsföstudargjöldum árin 1989 og 1988 og er stór hluti þeirra seldur í Reykjavík.

Ríkisendurskoðun telur að bæta þurfi númeraefirlit sviðsins með því að taka upp fornúmeruð bókhaldsgögn. Afgreiðsluseðlar sviðsins eru ekki fornúmeraðir.

Ríkisendurskoðun telur að núverandi aðalfrímerkjageymsla stofnunarinnar sé ekki nægilega traust með tilliti til eldvarna og öryggis. Í smíðum er nýtt hús undir starfsemi Póst- og símamálastofnunar að Jörfa og er þar gert ráð fyrir nýrri og traustri frímerkjageymslu.

Stofnanir og stórir sendendur nota frímerkjavélar í stað frímerkja. Ekki halda allir þessir notendur dagbók yfir notkun vélarinnar eins og gert er ráð fyrir í reglugerð. Eftirlit með vélum sem sagðar eru ónothæfar er ekki fullnægjandi. Ekki er gengið eftir því að stimpilmóti slíkra véla sé skilað.

VII. NIÐURSTÖÐUR, UMSÝSLUSVIÐ

1. Starfssvið

Ríkisendurskoðun telur að sameina beri deild hagræðingarmála hjá hagsýsludeild og hagdeild þannig að ein deild sjái um hagræðingarmál í stofnuninni. Hagdeild myndi heyra áfram undir fjármálasvið og sjá um þau verkefni sem báðar þessar deildir hafa séð um hingað til. Auk þess myndi hún hafa með höndum eftirlit með kostnaðar- og tekjubáttum starfseminnar og mat á þörf fyrir nýja starfsmenn, starfsemi og kanna arðsemi þeirra fjárfestinga sem ráðast skal í.

Ríkisendurskoðun telur að ein deild eigi að sjá um tölvumál Póst- og símamálastofnunarinnar og því beri að sameina kerfisdeild hjá tæknisviði og reiknistofu umsýslusviðs. Hin nýja deild yrði ábyrg fyrir öllum tölvumálum stofnunarinnar, þ.e.a.s. rekstri, innkaupum, og skipulagningu. Jafnframt telur Ríkisendurskoðun að kanna þurfi tölvumál stofnunarinnar með framtíðarþarfir í huga.

2. Fasteignir

Fjárfestingar í fasteignum námu 553 milljónum króna á árunum 1982 - 1989 eða um 1.173 milljónum króna á janúarverðlagi 1990.

Ríkisendurskoðun bendir á að Póst- og símamálastofnuninni er ætlað að halda fjárfestingum innan ramma fjárlaga. Fjárfestingar í fasteignum hafa ekki verið innan ramma fjárlaga og voru að meðaltali um 59% umfram heimildir á árabílinu 1982 -1989. Það svarar til um 205 milljóna króna á verðlagi hvers árs eða um 438 milljóna króna á janúarverðlagi 1990. Póst- og símamálastofnunin hefur á undanförunum árum fengið heimild hjá samgönguráðuneytinu fyrir fjárfestingum sem ekki eru í fjárlögum.

Í fjárlögum ársins 1989 var Póst- og símamálastofnuninni heimilað að fjárfesta í fasteignum fyrir 47 milljónir króna. Bókfærður fjárfestingakostnaður vegna ársins 1989 nam um 78,8 milljónum króna sem er 31,8 milljónir króna umfram fjárlög eða 67,6%. Árið 1989 fékk Póst- og símamálastofnunin heimild frá samgönguráðuneytinu til að verja hluta af söluandvirði á landi í Gufunesi til hönnunar- og byrjunarframkvæmda við byggingu póst- og símahúss á Kópaskeri, Bakkafirði og til kaupa á fasteign í Reykjavík og lóð á Selfossi og skýrir það frávikíð að mestu leyti. Ríkisendurskoðun telur að Póst- og símamálastofnunin þurfi að leita heimilda samgönguráðuneytisins og Alþingis til að verja hærri fjárhæðum til fjárfestinga en fram koma í fjárlögum.

Ríkisendurskoðun telur að Póst- og símamálastofnunin þurfi að leggja aukna áherslu á arðsemi við fjárfestingar í fasteignum. Auk þess telur Ríkisendurskoðun að ljúka beri, eins og kostur er, byggingum sem hafnar eru framkvæmdir við áður en ráðist er í nýframkvæmdir. Jafnframt verði að halda áfram að innleiða nýjar þjónustugreinar til að tryggja betur nýtingu útibúa og afgreiðslustaða.

Ríkisendurskoðun telur að sérgreina þurfi betur viðhaldskostnað stofnunarinnar í ársreikningi hennar, enda er viðhaldskostnaður sérgreindur í fjárlögum. Þá telur Ríkisendurskoðun æskilegt að semja viðhaldsáætlanir til lengri tíma en eins árs, enda er verulegum fjárhæðum varið til viðhalds ár hvert.

3. Hagsýslumál

Ríkisendurskoðun leggur til að hagsýsludeild, sem slík, verði lögð niður og að bókasafn, minjasafn og matstofur verði settar undir fasteigna-deild.

Ríkisendurskoðun telur að bæta þurfi skráningu á bókasafni til að rit þess verði aðgengilegri notendum. Ríkisendurskoðun leggur til að allar bækur og tímrit sem stofnuninni berast verði fyrst skráð á bókasafninu áður en þau eru lánuð út.

Ríkisendurskoðun bendir á að á póst- og símaminjasafninu er geymt mikið safn skjala og bókhaldsgagna sem ekki er mikið verðmæti í og leggur til að aðalendurskoðandi og aðalbókari flokki það sem geyma ber frá því sem ekki hefur söfnunargildi.

Reikningar mótuneytisins að Jörfa hafa verið færðir beint í bókhald stofnunarinnar á meðan einungis hlutur stofnunarinnar er færður hjá henni vegna annarra matstofa. Ríkisendurskoðun telur að færa beri bókhald allra matstofa með sama hætti. Í bókhald stofnunarinnar ber einungis að færa rekstrarkostnað mótuneyta og hallarekstur að undanskildum hráefniskostnaði

4. Fræðslumál

Ríkisendurskoðun telur að meta þurfi hve miklum fjármunum rétt sé að verja til menntunar starfsmanna án þess að gera kröfur til þess að þeir skuldbindi sig til að starfa í ákveðinn tíma hjá Póst- og símamálastofnuninni að námi loknu. Rekstrarkostnaður skólans árið 1989 var 54,2 milljónir króna. Þá telur Ríkisendurskoðun að fara þurfi fram endurmat á hlutverki skólans

þar sem kannað verði að hvaða marki hið almenna skólakerfi getur sinnt hlutverki hans.

Árið 1988 stundaði 131 nemandi nám við skólann, en að auki tóku 186 starfsmenn þátt í ýmsum námskeiðum við hann. Frá skólanum útskrifuðust 83 nemendur árið 1988 en 111 árið 1987.

5. Reikningagerð

Ráðist var í forritun símareikningagerðar stofnunarinnar á grundvelli útboðs. Raunkostnaður ársins 1989 vegna forritunar reikningakerfisins reyndist mun meiri en áætlað var eða um 20 milljónir króna í stað 3,5 milljóna króna. Ríkisendurskoðun telur að skoða þurfi forsendur tilboða vel áður en þau eru samþykkt.

6. Starfsmannadeild

Starfsmannadeild framkvæmir ekki samanburð á stimpilkortum og yfirvinnuskýrslum þar sem hún lítur svo á að sá hluti eftirlitsins sé á höndum aðalendurskoðunar. Ríkisendurskoðun telur að starfsmannadeild beri að framkvæma þennan samanburð, en jafnframt beri aðalendurskoðun að framkvæma eftirlit.