



Skýrsla um tiltekna þætti í rekstri Isavia ohf.

Ágúst 2016

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
1 Inngangur.....	6
2 Starfsmannamál.....	7
2.1 Hlutverk og staða Isavia ohf.	7
2.2 Ársverk, starfsmannastefna og kennitölur.....	7
2.3 Samskipti við stéttarfélög og starfsmenn	9
2.4 Niðurstaða.....	10
3 Samskipti við viðskiptavini og aðra hagsmunaaðila félagsins	12
3.1 Flugvellir og landingarstaðir	12
3.2 Samráð við flugrekendur og aðra viðskiptavini.....	12
3.3 Þjónustumarkmið og viðhorf flugfarþega	13
3.4 Samráð við notendur flugleiðsögupjónustu.....	15
3.5 Gjaldtaka fyrir þjónustu	15
3.6 Ágreiningsmál og meðferð þeirra	16
3.7 Viðhorf viðskiptavina Isavia til félagsins.....	18
3.8 Afstaða Isavia til gagnrýnisatriða viðskiptavina	21
3.9 Niðurstaða.....	22
4 Launa- og starfskjör yfirstjórnar	24
4.1 Launagreiðslur til yfirstjórnar	24
4.2 Ferðakostnaður, afnot bifreiða og starfsmannakostnaður	26
4.3 Niðurstaða.....	27
5 Rekstur Fríhafnarinnar og stefna hennar í verslun með áfengi	29
5.1 Fríhafnarverslun	29
5.2 Lagaákvæði um sölu áfengis	29
5.3 Niðurstaða.....	31
6 Þróun og staða flugöryggismála að því er félagið varðar	33
6.1 Almenn um flugöryggismál og flugvernd.....	33
6.2 Úttektir á flugöryggi	34
6.3 Innra eftirlit með flugöryggi	35
6.4 Niðurstaða.....	36
7 Viðauki.....	37
7.1 Skýrslubeiðni forsætisnefndar Alþingis.....	37

Niðurstöður og ábendingar

Ríkisendurskoðun hefur að beiðni forsætisnefndar Alþingis tekið saman skýrslu um tiltekna þætti í rekstri Isavia ohf. Fjallað er um starfsmannamál félagsins, samskipti þess við viðskiptavini, launa- og starfskjör yfirstjórnar, fríhafnarverslun með áfengi og loks þróun og stöðu flugöryggismála að því er Isavia varðar.

Starfsmannamál

Isavia er rekið sem opinbert hlutafélag og gilda því um það sömu lög og um hlutafélög sem rekin eru af einkaaðilum. Hvorki starfsmannalög ríkisins né ýmis önnur ákvæði sem eiga við um starfsmannamál ríkisstofnanir eiga við um félagið. Félaginu er ætlað að starfa eins og hvert annað fyrirtæki á almennum markaði, þ.m.t. að því er varðar starfsmannamál.

Telja verður að formleg starfsmannastefna félagsins sé í samræmi við kröfur sem almennt eru gerðar um innihald slíkrar stefnu. Upplýsingar um starfsmannaveltu benda ekki til sérstakra vandamála í starfsmannahaldi. Veikindafjarvistir eru talsvert miklar hjá félaginu en slíkt getur í sumum tilvikum verið vísbending um vandamál á vinnustað. Kannanir sem félagið hefur látið gera benda hins vegar til þess að ástæðna sé fremur að leita í mikilli vaktavinnu og eðli sumra starfa sem gera kröfu um fulla einbeitingu.

Nokkrir hnökrar hafa verið í samskiptum Isavia við stéttarfélög, m.a. í tengslum við gerð kjarasamninga og meðferð einstakra starfsmannamála en bæði forsvarsmenn Isavia og stéttarfélaga telja að samskiptamalin séu að þokast í rétta átt.

Samskipti við viðskiptavini

Viðskiptavinir Isavia eru flugrekendur og farþegar sem njóta þjónustu félagsins, birgjar sem selja því vörur og þjónustu svo og ýmsir aðilar sem leiga húsnæði og aðrar aðstöðu af félaginu.

Isavia hefur með höndum einkaréttarlega starfsemi á mörgum sviðum. Þar af leiðandi geta viðskiptavinir félagsins oft ekki leitað annað eftir þjónustu. Félagið býr heldur ekki við það aðhald sem virk samkeppni veitir fyrirtækjum á samkeppnismörkuðum. Staða félagsins gerir ríkar kröfur til þess hvernig það hagar sér, svo sem þegar kemur að verðlagningu á þjónustu, vali á birgjum o.s.frv. Á sama tíma er stjórnendum Isavia ætlað að hámarka arðsemi félagsins. Stjórnendur þurfa því að taka tillit til margra ólíkra sjónarmiða í rekstri félagsins og finna jafnvægi þar á milli. Þá liggur fyrir að stækkun og endurbætur á Keflavíkurflugvelli, sem ekki sér fyrir endann á, koma til með að hafa áhrif á stöðu og hagsmuni aðila sem þar reka starfsemi. Eftir stendur að hagsmunir Isavia þurfa ekki ætíð að fara saman við hagsmuni einstakra viðskiptavina.

Sömu lög gilda um Isavia eins og önnur hlutafélög

Starfsmannavelta bendir ekki til sérstakra vandamála en kvartað er yfir hnökrum í samskiptum

Viðskiptavinir Isavia geta oft ekki leitað annað eftir þjónustu

Isavia hefur sett sér markmið um þjónustu við viðskiptavini, sem almennt eru nokkuð sáttir við félagið þótt dæmi séu um hið gagnstæða

Uppbygging innanlandsflugs ræðst af fjárveitingum úr ríkissjóði

Launa- og starfskjaragreiðslur eru vel innan þess sem tíðkast hjá stjórnendum fyrirtækja af sambærilegri stærð

Skerpa þarf á ákveðnum atriðum í sambandi við bifreiðahlunnindi og ferðaáætlanir

Fríhafnarverslun með áfengi lýtur öðrum reglum en gilda um sölu áfengis hjá ÁTVR

Isavia hefur sett sér markmið um þjónustu við viðskiptavini og mælir ánægju þeirra með ýmsum hætti. Þá er ýmiskonar samráð haft við notendur þjónustunnar með reglubundnum hætti. Svör viðskiptavina Isavia benda til þess að þeir séu flestir í meginatriðum nokkuð sáttir við þjónustu félagsins og telji að hún hafi batnað, en á því eru undantekningar eins og rakið er í skýrslunni. Margt af gagnrýni viðskiptavina varðar reyndar atriði sem heyra undir stjórnvöld en ekki Isavia. Þá kom fram það sjónarmið að félagið hefði neikvætt viðhorf til útboða og leitaðist við að koma sér undan þeim skyldum sem lög um opinber innkaup leggja því á herðar. Niðurstaða úrskurðarnefndar útboðsmála í málum er varða Isavia hefur í nær öllum tilvikum fallið félaginu í vil og bendir ekki til þess að pottur sé brotinn þegar kemur að útboðsmálum.

Þar sem Keflavíkurflugvöllur sker sig frá öðrum flugvöllum landsins vegna stærðar og fjölbreyttrar starfsemi er ekki óeðlilegt að áherslur Isavia taki mikið mið af rekstri hans. Tekjur af innanlandsflugi standa ekki undir uppbyggingu og rekstri innanlandsflugvalla og leiðsöguþjónustu á milli þeirra heldur ræðst uppbygging og rekstur þeirra af fjárveitingum úr ríkissjóði. Stjórnvöld marka stefnu um þau mál í samgönguáætlun. Stjórnvöld stýra einnig þjónustustigi flugvalla og flugleiðsögu með þjónustusamningi við Isavia. Innan þess ramma þarf Isavia að haga sem best þjónustu við flugrekendur og farþega í innanlandsflugi.

Launa- og starfskjör yfirstjórnar

Í skýrslunni eru tilgreindar launagreiðslur til yfirstjórnenda Isavia, þ.e. forstjóra og framkvæmdastjóra, eftir árum þó án þess að sundurgreina upplýsingar á einstaklinga. Launakjör forstjóra Isavia og dótturfélaga þess eru ákveðin af kjararáði. Launa- og starfskjaragreiðslur til yfirstjórnenda eru í samræmi við samþykktu starfskjarastefnu félagsins og vel innan þeirra marka sem tíðkast hjá stjórnendum fyrirtækja af sambærilegri stærð.

Ákvarðanir um kjör yfirstjórnar eru skriflegar og hafa verið samþykktar með formlegum hætti af til þess bærnum aðilum. Endurskoðendur, sem annast endurskoðun félagsins í umboði Ríkisendurskoðunar hafa ekki gert athugasemdir við launavinnslu hjá félaginu en skoðun á árinu 2015 bendir til þess að skerpa þurfi á ákveðnum atriðum í sambandi við mat á bifreiðahlunnindum hjá yfirstjórn og að ferðaáætlanir framkvæmdastjóra séu staðfestar af til þess bærnum aðila.

Fríhafnarverslun með áfengi

Sala áfengis í fríhafnarverslunum hér á landi felur í sér undantekningu frá þeirri meginreglu að ÁTVR hafi einkarétt á smásölu áfengis. Sala áfengis í fríhöfnum á sér langa sögu en lagaákvæði um hana eru óljós og ekki skýrt kveðið á um að hve miklu leyti hin ýmsu ákvæði áfengislaga og laga um verslun með áfengi og tóbak eigi við um hana. Sérstakar skyldur sem lagðar er á herðar ÁTVR þegar kemur að verðlagningu, vöruframboði, opnunartíma, vörukynningum og fleiri atriðum í sambandi við sölu áfengis, gilda ekki um sölu áfengis í Fríhöfninni. Ástæða sýnist til að kveða skýrt á um í lögum að hvaða marki sala áfengis í fríhöfnum geti vikið frá hinum ýmsu skilyrðum þeirra laga sem gilda annars um sölu áfengis.

Þróun og staða flugöryggismála

Til að tryggja flugöryggi sem best eru í gildi margvísleg laga- og reglugerðarákvæði sem mikið til byggja á alþjóðlegum kröfum og samvinnu. Isavia er með starfsleyfi frá Samgöngustofu fyrir rekstur flugvalla, flugrekstur og flugleiðsögu. Þá hefur félagið skyldur á sviði flugverndar og þarf að leita samþykkis Samgöngustofu í því sambandi. Þeir þættir flugöryggismála sem eru á forræði og ábyrgð félagsins tengjast ofangreindri starfsemi. Mikilvægt er að hafa í huga að mismunandi kröfur eru gerðar til flugvalla eftir því hvernig þeir eru flokkaðir og skráðir.

Úttektir sem gerðar hafa verið á vegum Samgöngustofu, Alþjóðaflugmálastofnunarinnar og Flugöryggisstofnunar Evrópu benda til þess að flugöryggismál hér á landi séu í mjög ásættanlegu horfi. Í þessum úttektum hafa þó verið settar fram ábendingar um ýmislegt sem betur má fara, m.a. gagnvart Isavia að því er varðar flugleiðsöguþjónustu, rekstur flugvalla og flugvernd. Almennt er ekki um að ræða alvarleg frávík en Samgöngustofa hefur þó á síðustu fimm árum opnað mál vegna alvarlegra frávíka í flugvernd. Það er mat Samgöngustofu að Isavia hafi almennt gengið vel að ráða bót á frávíkum sem komið hafa í ljós þótt dæmi séu um að dregist hafi að gera úrbætur. Virkni innra eftirlits Isavia með flugöryggismálum hefur batnað til muna á undanförunum fimm árum samfara því sem starfsemi staðla- og gæðadeildar félagsins var styrkt.

Flugöryggismál hér á landi eru í mjög ásættanlegu horfi en dæmi eru um að úrbætur hafi dregist

1 Inngangur

Forsætisnefnd Alþingis óskaði í maí 2015 eftir skýrslu frá Ríkisendurskoðun um tiltekna þætti í rekstri Isavia ohf. (sjá bréf forsætisnefndar í viðauka). Beiðni forsætisnefndar er á grundvelli 3. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun en þar kemur fram að forsætisnefnd geti ýmist að eigin frumkvæði eða samkvæmt óskum þingmanna krafist skýrslna um einstök mál er falla undir starfsemi Ríkisendurskoðunar. Ríkisendurskoðun er endurskoðandi Isavia lögum samkvæmt.

Tilfni beiðinnar er erindi til forsætisnefndar sama efnis frá tveimur alþingismönnum. Óska þeir eftir að skýrslan beinist einkum að eftirtöldum þáttum og nái yfir allan starfstíma Isavia, þ.e. frá 1. maí 2010 til dagsins í dag:

- 1 Starfsmannastefnu, starfsmannaveltu, starfsánægju og starfsanda, svo og samskiptum yfirstjórnar við starfsmenn fyrirtækisins.
- 2 Samskiptum fyrirtækisins, einkum yfirstjórnar, við viðskiptavinum og aðra haghafa fyrirtækisins.
- 3 Launakjörum yfirstjórnar, þ.m.t. bílhlunnindi, ferðakostnaður, boðsferðir og önnur hlunnindi ásamt breytingu á þessum kjörum frá tíma Flugmálastjórnar.
- 4 Rekstri Fríhafnarinnar og stefnu hennar í verslun með áfengi og hvort hún sé í samræmi við þá vönduðu ferla sem þróaðir hafa verið og notaðir hjá Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins.
- 5 Þróun og stöðu flugöryggismála.

Ríkisendurskoðun tjáði forsætisnefnd í júní 2015 að hún myndi taka beiðni nefndarinnar til vinnslu en hafði ekki tók á að hefjast handa við hana fyrr en síðasta haust. Skýrslan var unnin með þeim hætti að fundað var með forsvarsmönnum félagsins auk þess sem þeir voru beðnir um að svara skriflega spurningum er tóku til ofangreindra þátta í rekstri félagsins. Tveimur stéttarfélögum starfsmanna Isavia og sjö innlendum flugrekendum, sem hafa starfsemi á flugvöllum fyrirtækisins, var boðið að koma á framfæri sjónarmiðum sínum varðandi þá þætti í starfsemi Isavia sem að þeim snúa. Loks var upplýsinga aflað frá Samgöngustofu um flugöryggismál að því er Isavia varðar.

Ríkisendurskoðun vill benda á að staða Isavia sem opinbers hlutafélags gerir það að verkum að birting upplýsinga um rekstur félagsins á opinberum vettvangi er meiri takmörkum háð en væri um að ræða eiginlega ríkisstofnun. Þetta atriði kemur hins vegar ekki í veg fyrir að Ríkisendurskoðun geti aflað allra viðeigandi upplýsinga frá félaginu og lagt mat á þær.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

2 Starfsmannamál

2.1 Hlutverk og staða Isavia ohf.

Isavia ohf. er opinbert hlutafélag, sem starfar á grundvelli laga nr. 2/1995 um hlutafélög, og er að fullu í eigu íslenska ríkisins. Um félagið gilda sömu lög eins og um önnur hlutafélög en félagið telst vera einkaréttarlegur aðili en ekki opinber í skilningi laga. Lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gilda til að mynda ekki um starfsmenn Isavia. Sama máli gegnir um tvö dótturfélög þess, Fríhöfnina ehf. og Tern systems ehf. Stjórnsýslulög nr. 37/1993 gilda ekki um Isavia og dótturfélög þess en þau falla hins vegar undir ákvæði upplýsingalaga nr. 140/2012, nema undanþága sé veitt¹, og lög um opinber innkaup nr. 84/2007.

Hlutafélagalög gilda um Isavia eins og önnur hlutafélög en líka upplýsingalög og lög um opinber innkaup

Isavia annast uppbyggingu og rekstur allra flugvalla á Íslandi og stýrir jafnframt flugumferð á íslenska flugstjórnarsvæðinu. Forverar félagsins, Flugmálastjórn Íslands og Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar, voru báðir eiginlegar ríkisstofnanir. Á árunum 2007 og 2008 var skilið á milli almennra þjónustuverkefna þessara stofnana og stjórnsýslu- og eftirlitshlutverks þeirra. Opinberu hlutafélögin Flugstoðir ohf. og Keflavíkurflugvöllur ohf. voru stofnuð til að taka yfir þjónustuhlutann en þau voru síðan sameinuð í eitt félag, Isavia ohf., árið 2010. Síðarnefndu verkefni voru áfram hjá nýrri stofnun sem hélt eldra heitinu Flugmálastjórn Íslands en hún rann síðar saman við Samgöngustofu þegar stjórnsýslustofnanir á sviði samgöngumála voru sameinaðar 1. júlí 2013.

2.2 Ársverk, starfsmannastefna og kennitölur

Umsvif Isavia hafa vaxið jafnt og þétt á undanförunum árum og skýrist það einkum af auknum umsvifum á Keflavíkurflugvelli. Stöðugildi hjá Isavia og dótturfélögum þess voru að meðaltali 1.017 á árinu 2015. Starfsmannafjöldinn er breytilegur eftir árstíma og starfsmenn flestir yfir sumartímann. Starfsfólkið skiptist í margar starfsgreinar sem endurspeglar vítt starfssvið fyrirtækjanna. Isavia á aðild að Samtökum atvinnulífsins og fer það með samningsumboð félagsins í kjaraviðræðum við félagsbundið starfsfólk.²

Umsvif Isavia hafa aukist mikið á undanförunum árum

2.1	Fjöldi ársverka hjá Isavia og dótturfélögum 2010 – 2015 (meðalfjöldi)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ársverk	707	729	790	848	914	1.017
Breyting		3,1%	8,4%	7,3%	7,8%	11,3%

Isavia hefur sett sér formlega stefnu um starfsmannamál eins og eðlilegt má teljast hjá félagi af þessari stærð. Starfsmannastefnunni er ætlað að endurspegla meginstefnu félagsins og gildi þess, auk þess að lýsa því hvernig félagið velur og undirbýr starfs-

¹ Slík undanþága var veitt Tern Systems ehf., sbr. <https://www.forsaetisraduneyti.is/verkefni/undanthagur-upplýsingalaga/>

² Fjallað er um ákvörðun starfskjara stjórnenda félagsins í 4. kafla svarsins.

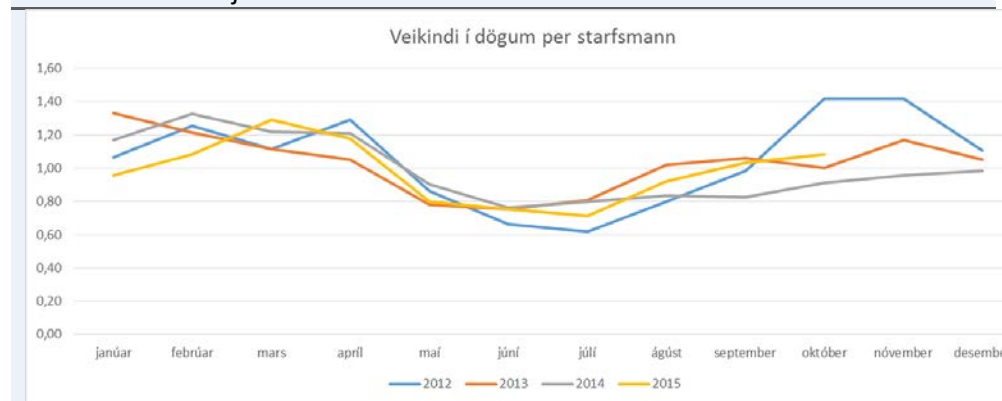
menn til að ná þeim árangri sem stefnt er að og stuðla um leið að almennri starfsánægju og góðum starfsanda. Starfsmannastefnu félagsins er m.a. ætlað að gera starfsmönnum kleift að samhæfa starf og fjölskyldulíf, fyrirtækinu til hagsbóta og starfsmönnum til aukinna lífsgæða. Félagið leggur áherslu á að starfsmenn þekki kröfur sem gerðar eru, ákvæði laga og reglna um vinnuvernd og siðareglur félagsins. Lögð er áhersla á að starfsmenn félagsins búi yfir þjónustulund og leggi sig fram um að veita góða og faglega þjónustu, vinni störf sín af alúð og samviskusemi og beri virðingu hver fyrir öðrum. Stefna félagsins er að ráða til starfa hæfasta starfsfólk sem völ er á hverju sinni og eiga allar ráðningar að byggjast á hæfni, menntun og starfsreynslu. Þá er í starfsmennastefnu tekið á atriðum eins og vinnuumhverfi, jafnréttismálum og símenntun. Fram kemur í stefnunni að einelti og kynferðisleg áreitni séu ekki liðin.

Starfsmannavelta er lítil en veikindafjarvistir eru nokkru meiri en almennt tíðkast

Meðalstarfsaldur fastráðinna starfsmanna er um níu ár. Heildarstarfsmannavelta hefur verið á bilinu 4,4%–7,7% síðastliðin fjögur ár sem telst lágt hjá fyrirtækjum í verslun, þjónustu, ferðaþjónustu og samgöngum. Sé aðeins horft til þess þegar starfsmaður segir upp að eigin ósk hefur starfsmannaveltan verið á bilinu 3,2–5,3%.

Hlutfall veikindafjarvista var 4,6–4,8% síðastliðin þrjú ár en það er nokkuð misjafnt eftir starfsstöðvum. Veikindahlutfallið svarar til þess að starfsmenn séu að meðaltali 11,9–12,4 daga á ári frá vinnu. Þetta er hærra hlutfall en almennt tíðkast hér á landi en í einni rannsókn kom fram að veikindafjarvistir væru að meðaltali 6,4 dagar á ári. Forsvarsmenn Isavia telja hátt veikindahlutfall kunni að skýrast af því að umtalsverður hluti starfseminnar byggir á vaktavinnu. Þá benda þeir á að ýmis störf hjá félaginu eru þess eðlis að þau kalla á fulla einbeitingu og því ekki talið æskilegt að starfsmenn mæti til vinnu fyrr en þeir hafa náð fullri heilsu.

2.2 Veikindafjarvistir



Viðvera og starfstími eru skráð í mannauðs- og viðverukerfi og félagið hefur gengist fyrir vinnustaðgreiningum með reglubundnu millibili frá árinu 2009. Þar er leitast við að mæla starfsánægju, helgun starfsmanna og fleiri þætti með það fyrir augum að niðurstöður megi nota til að vinna að úrbótum eftir því sem tók eru á. Í ljós hefur komið að starfsánægja hefur haldist nokkuð jöfn með einkunnina 4 af 5 en útkoman er misjöfn á milli starfssvæða. Úrbætur hafa verið unnar í samstarfi stjórnenda og starfsmanna á hverju starfssvæði en árangurinn verið misgóður.

Stjórnendur Isavia telja að félagið vinni í samræmi við stefnu félagsins í starfsmannamálum. Þeir nefna m.a. í því sambandi stjórnendabjálfun á vegum Capacent fyrir stjórnendur félagsins, alls um 100 manns, veturinn 2012–13 en hún stóð í fjóra mánuði. Þá er bent á að fylgt sé ákveðnu verklagi við meðferð starfsmannamála. Mannauðsráðgjafar séu kallaðir til í erfiðari málum stjórnendum til stuðnings. Skráðir verkferlar og gátlistar eru til staðar um ráðningar, móttöku nýrra starfsmanna, starfslok, einelti og kynferðislega áreitni. Verklag og málsmeðferð var skerpt í kjölfar dómsmáls árið 2009 en sambærileg mál hafa ekki komið upp síðan. Nýir starfsmenn fara í ákveðið móttökufæri þar sem fyrirtækið og stefna þess er kynnt og hvert starfsmönnum beri að leita með sín mál. Greinargott yfirlit um réttindi starfsmanna eru á innri vef félagsins. Skráðar þjálfunaráætlanir eru til fyrir meginþorra starfa. Starfsmenn hafa möguleika á að koma ábendingum á framfæri m.a. á innri vef fyrirtækisins. Forstjóri félagsins heldur starfsmannafundi með öllum starfsmönnum 3–4 sinnum á ári. Fram hefur komið að félagið hafi látið framkvæma greiningu á stjórnarháttum stjórnar og fylgni við „Leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja“. Isavia bendir einnig á að fyrirtækið hafi fengið ýmsar viðurkenningar sem góður vinnustaður m.a. hafi það verið tilnefnt til starfsmenntaverðlauna Samtaka atvinnulífsins, hlotið viðurkenningu Reykjanesbæjar sem fjölskylduvænn vinnustaður og fengið gullmerki jafnlaunavottunar PWC

2.3 Samskipti við stéttarfélag og starfsmenn

Isavia er aðili að Samtökum ferðabjónustunnar sem eru hagsmunasamtök allra fyrirtækja sem starfa í ferðabjónustu á Íslandi. Samtök atvinnulífsins annast gerð kjarasamninga fyrir hönd félagsins. Aðkoma Isavia er meiri í tengslum við gerð samninga við fjögur stéttarfélag en það eru Félag íslenskra flugumferðarstjóra (FÍF), Félag flugmálastarfsmanna (FFR), SFR - stéttarfélags í almannabjónustu og Landssamband slökkviliðsmanna (LSS). Að mati forsvarsmanna Isavia eru samskipti við stéttarfélag með ágætum þótt þeir viðurkenni að samskiptin hafi á stundum stirðnað á meðan deilt er um kjör. Stjórnendur félagsins funda nokkuð reglulega í samstarfsnefnd með stjórn og trúnaðarmönnum FÍF og er þar fjallað um málefni sem tengjast kjarasamningi og framkvæmd hans. Á árinu 2015 fundaði forstjóri og framkvæmdastjóri mannauðssviðs reglulega með formönnum FFR, SFR og LSS um almenn samskipti og áherslur stéttarfélaganna s.s. vegna ráðningasamninga, starfslýsinga, frekari möguleika til menntunar, ábyrgð og viðurkenningu, kennslu og þjálfun, starfsmannasamtöl, vinnuumhverfi, stjórnun og starfsöryggi. Að mati forsvarsmanna félagsins hafa þessir samráðsfundir verið til góðs og aukið á upplýsingaflæði og samskipti. Þá hefur mannauðssvið fundað með trúnaðarmönnum á stærri vinnustöðum eftir því sem tilefni þykir til.

Ríkisendurskoðun leitaði eftir afstöðu fulltrúa tveggja stéttarféлага starfsmanna Isavia til málefna er varða samskipti fyrirtækisins við starfsmenn, þ.e. FFR og SFR og fengust svör frá því síðarnefnda. Hluti öryggisvarða hjá Isavia og allir starfsmenn Fríhafnarinnar eru félagsmenn í SFR. Að sögn forsvarsmanna SFR hafa samskipti stéttarfélagsins við Isavia verið erfið á stundum, bæði hvað varðar gerð kjarasamninga og í ýmsum starfsmannamálum. Þeir segja að vandkvæði í samskiptum við starfsmenn og stéttarfélag kunni að hluta til að liggja í stærð fyrirtækisins og fjölþættum rekstri

Forsvarsmenn stéttarfélags telja að samskipti við Isavia hafi á stundum verið erfið en hafi batnað

Þess sem eykur á fjarlægð á milli starfsmanna og stjórnenda. Til samanburðar var nefnt að samskipti við Fríhöfnina, sem er dótturfélag Isavia, hafi gengið mjög vel en meiri nálægð er þar við stjórnendur. Í vali á stofnun ársins hjá SFR árið 2016 var Fríhöfnin í 24. sæti fyrirtækja með 50 starfsmenn eða fleiri á meðan Isavia var í 69. sæti. Árið á undan var Fríhöfnin í 16. sæti og Isavia í því 55.³ Einungis SFR félagar svöruðu fyrir þessar stofnanir. Fram kom af hálfu SFR að forsvarsmenn Isavia þyrftu að vera "sveigjanlegri og lausnamiðaðri" gagnvart starfsmönnum fyrirtækisins. Dæmi um þetta er að starfsmönnum hafi verið gert að láta af störfum 67 ára í stað 70 ára eins og verið hafði hjá forverum félagsins og almennt hefur tíðkast hjá hinu opinbera. Þetta hafi valdið óánægju starfsmanna en félagið hafi þó seinna fallið frá þessari ákvörðun vegna starfsmannaeklu. Stjórnendur Isavia segja þessa reglu hafa verið setta þar sem á sínum tíma hafi verið talin þörf á að fækka starfsfólki og þeir ekki viljað grípa til hópuppsagna. Sömuleiðis varð ágreiningur vegna krafna stjórnenda Isavia um breytinga á starfssviði einstakra starfshópa. Isavia taldi mikilvægt í hagræðingarskyni að starfsmenn félagsins, s.s. slökkviliðsmenn, myndu sinna fleiri verkefnum en tíðkast hafði. Þá er nefnt að nokkur dæmi séu um málarekstur vegna brottvikningar starfsmanna en tekið fram að þau mál hafi færst til betra horfs.

Af hálfu forsvarsmanna stéttarfélagsins kom fram að vilji væri hjá aðilum til að bæta samskiptin og í því skyni m.a. verið haldnir sérstakir fundir fyrirtækisins og stéttarféлага starfsmanna sem hafi tekist vel. Það hafi hins vegar skapað ákveðin vandamál að innanbúðararjur hafi komið upp innan einstakra stéttarféлага sem hafi aftur haft áhrif á samstarf milli þeirra. Meðal annars hefur verið tekist á um félagsaðild starfsmanna. Þá er líklegt að mikið návígi sem er á milli sumra stéttarféлага og Isavia geti valdið vandkvæðum en dæmi eru um að forsvarsmenn stéttarféлага séu jafnframt starfsmenn Isavia og að millistjórnendur Isavia séu félagsmenn viðkomandi stéttarféлага.

2.4 Niðurstaða

Isavia er rekið sem opinbert hlutafélag sem þýðir að um það gilda sömu lög og reglur og um önnur hlutafélög sem rekin eru af einkaaðilum. Hvorki starfsmannalög ríkisins né ýmis önnur ákvæði sem eiga við um ríkisstofnanir eiga við um félagið. Félaginu er um flest ætlað að starfa eins og hvert annað fyrirtæki á almennum markaði, þ.m.t. að því er varðar starfsmannamál.

Telja verður að hin formlega starfsmannastefna félagsins sé í samræmi við kröfur sem almennt eru gerðar um innihald slíkrar stefnu. Þá hefur ekki annað komið fram en að starfsmenn félagsins þekki starfsmannastefnuna og séu sáttir við hana. Einnig sýnist ljóst að stjórnendur félagsins telji sig vinna eftir stefnunni.

Upplýsingar um starfsmannaveltu benda ekki til sérstakra vandamála í starfsmannahaldi. Eðlilegt er að ákveðin starfsmannavelta sé til staðar en hún má hvorki vera of mikil né of lítil. Mikil starfsmannavelta er kostnaðarsöm en lítil starfsmannavelta getur leitt til stöðunar. Stundum er talað um að eðlileg starfsmannavelta sé um 10% en

³ http://sfr.is/files/50%20eda%20fi_834082683.pdf og http://sfr.is/files/toflur%20a%20netið%2015%202_707599114.pdf

Isavia hefur sett sér starfsmannastefnu sem uppfyllir kröfur

Starfsmannavelta bendir ekki til vandamála í starfsmannahaldi

Þetta hlutfall er að sjálfsögðu líka háð ýmsum þáttum sem fyrirtæki hafa ekki stjórn á svo sem aðstæðum á vinnumarkaði. Starfsmannavelta Isavia er vel undir þessum mörkum. Hætta á stöðnun er þó varla til staðar á meðan félagið er að bæta við jafnmörgum nýjum störfum og raun ber vitni.

Hlutfall veikindafjarvista er nokkuð hátt hjá félaginu en eins og fram hefur komið telja forsvarsmenn Isavia að mikil vaktavinna og eðli sumra starfa sem kalla á fulla einbeitingu geti skýrt hátt veikindahlutfall að einhverju leyti. Þá hafi veikindafjarvistir heldur dregist saman enda verið gert sérstakt átak til að bæta þar úr.

Svo er að sjá að hnökrar hafa verið í samskiptum Isavia við stéttarfélög. Bæði gengur illa að ná kjarasamningum við einstaka starfshópa án erfiðra vinnudeilna og sömuleiðis kvarta forsvarsmenn stéttarféлага nokkuð undan viðhorfum stjórnenda í samskiptum við starfsmenn. Ríkisendurskoðun er ekki í aðstöðu til þess að skera úr um hvað sé hæft í slíkum fullyrðingum en telur samt að hér kunni að skipta máli ólík viðhorf til fyrirtækisins. Á hverjum vinnustað verður til ákveðin fyrirtækjamening sem m.a. nær til samskipta starfsmanna sín á milli og við stjórnendur. Alltaf má gera ráð fyrir ákveðinni tregðu sé reynt að breyta viðteknum áherslum og starfsháttum og innleiða nýjan stjórnunarstíl. Breyting á stöðu fyrirtækisins úr því að vera ríkisstofnun í fyrirtæki á almennum markaði kann að hafa áhrif en skipti þó varla sköpum því erfiðar vinnudeilur komu líka upp hjá forverum Isavia á meðan rekstur þeirra var í formi ríkisstofnana. Þá skal tekið fram að bæði forsvarsmenn Isavia og stéttarféлага sem rætt var við telja að samskiptamálin séu að þokast í rétta átt m.a. vegna þess að búinn var til farvegur til að funda sérstaklega um þau. Mikilvægt er að framhald verði á þeirri vinnu.

Hlutfall veikinda-
fjarvista er nokkuð
hátt en má skýra
með vaktavinnu og
eðli starfa

Hnökrar hafa verið í
samskiptum við
stéttarfélög sem hafa
þó farið batnandi

3 Samskipti við viðskiptavinum og aðra hagsmunaaðila félagsins

3.1 Flugvellir og landingarstaðir

Flugvellir sem Isavia rekur eru mjög misjafnir að stærð og búnaði

Isavia sér um rekstur flugvallakerfis landsins en meginhluti starfseminnar fer fram í tengslum við Keflavíkurflugvöll sem er langstærsti flugvöllur landsins og helsti millilandaflugvöllurinn. Völlurinn þjónar farþega- og vöruflutningum til og frá landinu auk þess að þjóna flugvélum og farþegum sem millilenda á vellinum á leið sinni austur eða vestur um haf.

Aðrir flugvellir sem Isavia starfrækir sinna einkum innanlandsflugi þótt veltirnir í Reykjavík, á Akureyri og á Egilsstöðum telist til alþjóðaflugvalla og séu útbúnir í samræmi við það. Áætlunarflugvellir eru á eftirtöldum stöðum: Reykjavík, Akureyri, Egilsstöðum, Ísafirði, Vestmannaeyjum, Húsavík, Bíldudal, Grímsey, Hornafirði, Þingeyri, Þórshöfn, Vopnafirði og Gjögri. Flugbrautir með bundnu slitlagi sem Isavia rekur eru: Bakki, Reykjahlíð, Rif, Sauðárkrókur, Stóri – Kroppur. Flugbrautir með malarslitlagi eru á 26 stöðum og flugbrautir með gras á fjórum. Aðeins í Keflavík, í Reykjavík og í Vestmannaeyjum eru fleiri en ein flugbraut í notkun. Flugveltirnir eru mjög misjafnlega búnir þegar kemur að þjónustu og tækjabúnaði, allt frá því að veita fulla þjónustu eða því sem næst í það að vera landingarstaðir með lítilli sem engri þjónustu.

3.2 Samráð við flugrekendur og aðra viðskiptavinum

Stjórn Isavia hefur ákveðið félaginu svofellt hlutverk vegna Keflavíkurflugvallar sem ætlast er til að stjórnendur og aðrir starfsmenn hafi að leiðarljósi í vinnu sinni: „Við þjónum flugrekendum, farþegum og þjónustuaðilum með því að bjóða þeim þjónustu og aðstöðu við alþjóðaflugvöll sem miðar að því að skapa jákvæða upplifun þeirra sem sækja þjónustu á flugvallarsvæðinu. Með því styðjum við Isavia til að skipa sér í fremstu röð þeirra sem þjóna flugi og stuðlum að ánægju viðskiptavina, nýtingu auðlinda og aukinni framlegð með virkjun ánægðra starfsmanna.“

Isavia hefur margvíslegt samráð við viðskiptavinum sína

Samráð við notendur flugvallarins fer m.a. fram á grundvelli reglugerðar nr. 947/2010 um störf notendanefnda flugvalla. Isavia fundar reglulega með viðskiptavinum sínum, t.d. eru fundir 6–10 sinnum á ári með framkvæmdastjórum og öðrum yfirmönnum stærstu flugfélaganna sem nota Keflavíkurflugvöll, þ.e. Icelandair og Wow, en einnig er fundað með öðrum flugrekstraraðilum, innlendum og erlendum, eftir þörfum. Fundað er með verslunar- og veitingaaðilum nokkrum sinnum á ári. Fram kemur í svörum Isavia að þegar gera á breytingar í eða utan flugstöðvarinnar, sem hafi áhrif á rekstur einstakra aðila, sé reynt eftir fremsta megni að taka tillit til sjónarmiða þeirra og hafa þá með í ráðum. Fundað sé með þeim og þeir upplýstir um stöðu mála á meðan á framkvæmdum stendur. Félagið viðurkennir engu að síður að vegna síaukinna þrengsla í flugstöðvarbyggingunni reynist sífellt erfiðara að bjóða

rekstraraðilum uppá aðra kosti meðan á framkvæmdum stendur en segir samt að viðkomandi aðilar hafi sýnt skilning og þolinmæði.

Keflavíkurflugvöllur er svokallaður *Level 3 flugvöllur* þegar kemur að úthlutun afgreiðslutíma til flugfélaga. Isavia sér ekki sjálft um úthlutunina en framseldi það verkefni til svokallaðs samræmingarstjóra (e. *airport slot coordinator*) sem ætlast er til að sé óháður félaginu og ber að fylgja evrópskum lögum og regluverki sem um þau mál gilda. Samkeppniseftirlitið ákvarðaði í máli af því tagi gagnvart félaginu árið 2013 en ákvörðunin var síðan felld úr gildi af áfrýjunarnefnd samkeppnismála og var sú niðurstaða staðfest af Hæstarétti.⁴ Tekið skal fram að núna er Samgöngustofu ætlað að tilnefna samræmingarstjóra, sbr. reglugerð nr. 858/2014 um úthlutun afgreiðslutíma flugvalla. Að því er varðar úthlutun á aðstöðu í eða við flugstöðina þá segist Isavia hafa þá meginstefnu að efna til samkeppni eða forvals. Félagið setji þá markmið og stefnu um þjónustu og skilgreinir forsendur sem ráða valinu, en þar sé byggt á sjónarmiðum um gagnsæi, jafnræði og banni við mismunun. Þannig telur félagið að allir sitji við sama borð um leið og hagstæðasta boði sé tekið.

Samráðs- og upplýsingafundir eru einnig haldnir með notendum innanlandsflugvalla. Má þar nefna fund flugöryggisnefndar Egilsstaðaflugvallar, Reykjavíkurflugvallar og Akureyrarflugvallar (FÖNERA) á árinu 2015 en til hans var öllum flugrekstraraðilum og flugafgreiðsluaðilum vallanna boðið til að ræða atriði tengd flugöryggi. Þessir vellir flokkast allir sem alþjóðaflugvellir eins og Keflavíkurflugvöllur. Einnig eru haldnir fundir þar sem farið er yfir málefni flugvallanna sem tengjast flugleiðsögu, s.s. flugleiðsögubúnað, aðflugshönnun og turnþjónustu. Árlega er haldinn fundur um rekstrar-, viðhalds- og framkvæmdamálefni þar sem farið er yfir rekstraruppgjör og rekstraráætlun flugvalla og viðhalds- og nýframkvæmdir sem standa yfir eða eru fyrirhugaðar. Á þessum fundum eru einnig kynntar og ræddar fyrirhugaðar gjaldskrárbreytingar. Sumarið 2015 voru haldnir fundir með þeim sem sinna flugrekstri og flugafgreiðslu á Reykjavíkurflugvelli til að ræða óskir um aðstöðu og innviði á flugvelli. Auk þessa eru haldnir óformlegri fundir með hverjum og einum notanda.

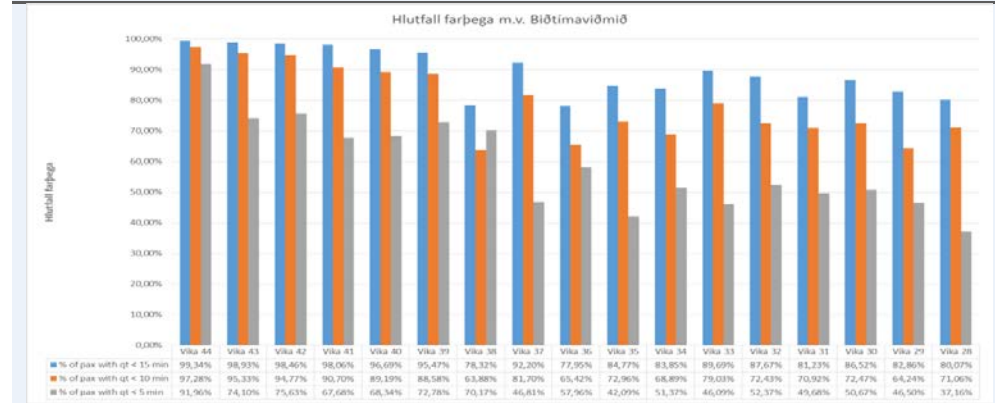
3.3 Þjónustumarkmið og viðhorf flugfarþega

Isavia hefur sett sér markmið um þjónustustig gagnvart farþegum á Keflavíkurflugvelli og má þar m.a. nefna stækkun öryggisleitarsvæðis og fjölgun leitarlína, gjaldfrjálst þráðlaust netsvæði í allri flugstöðinni, endurbætt salernisaðstaða, fjölgun starfsmanna við upplýsingamiðlun til farþega, stækkun verslunar- og veitingasvæðis en þjónustusamningar við rekstraraðila kveða á um opnunartíma, verðstefnu, gæði og vöruúrval, meiri sjálfvirkni við innritun, endurbætta aðstöðu í komusal, betri ræstingar o.fl. Félagið segir að til standi að bæta frekar þjónustu við farþega. Á næstu tveimur árum mun sætum fyrir farþega verða fjölgað, leiksvæði fyrir börn komið á laggirnar, sjálfvirkum töskulínum fjölgað í innritunarsal og aðstaða stækkuð í suðurbyggingu til að flýta landamæraeftirliti, stækka biðrými og auka úrval veitinga og verslunar.

⁴ Sjá nánar ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2013 og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 10/2013.

Félagið gengst fyrir ýmiss konar þjónustukönnunum á meðal flugfarþega. Þannig er biðtími við öryggisleit farþega mældur og hafa þær að mati fyrirtækisins komið nokkuð vel út þar sem mikill meirihluti farþega þarf að bíða minna en 5 mínútur í biðröð sem sé sambærilegt við það sem best gerist á evrópskum flugvöllum. Félagið hefur sett sér það markmið að 90% farþega bíði minna en 5 mínútur, 95% farþega bíði minna en 10 mínútur og 99% farþega bíði minna en 15 mínútur.

3.1 Biðtími farþega



Þjónustukannanir eru mikið notaðar í rekstri félagsins, einkum á Keflavíkurflugvelli

Forsvarmenn félagsins benda einnig á að í þjónustukönnunum á vegum Airport Council International (ASQ), sem tekur á öllu ferlinu sem farþeginn fer í gegnum, allt frá því hann leggur bílnum og þar til hann stígur um borð í flugvélinu og eftir að hann stígur frá borði og keyrir frá flugstöðinni, hefur Keflavíkurflugvöllur verið með hæstu einkunn flugvallanna í Evrópu á árunum 2009 og 2014. Þá var flugvöllurinn á heiðurslista samtakanna árið 2014 fyrir samfelldan árangur í þjónustukönnunum frá árinu 2008. Árið 2016 var Keflavíkurflugvölur valinn besti flugvöllur Evrópu með undir 5 milljónum farþega og árið 2011 var völlumurinn valinn besti flugvöllur í Evrópu með færri en tvær milljónir farþega.

Þjónustukannanir á vegum fyrirtækisins DKMA Airport Market Research & Advisory Services ná til þess hvernig farþegar upplifa verslun og veitingar í flugstöðvum og eru mikið notaðar til að meta hvort úrval, verð og þjónusta á verslunarsvæðinu sé að batna eða versna. Í samanburði við flugvelli sem taka þátt í könnuninni, m.a. flugvelli í Osló, Þrándheimi og Stavanger, komi Keflavíkurflugvöllur vel út og mælanlegur ánægjumunur sé á upplifun eftir að nýtt verslunarsvæði var tekið í notkun.

Isavia stendur einnig fyrir „hulduheimsóknum“ til allra verslunar- og veitingastaða á Keflavíkurflugvelli einu sinni í mánuði. Niðurstaðan er að svæðið í heild skorar mjög hátt og markvisst er unnið með verslunaraðilum í að hækka afgreiðslueinkunnina. Það hefur þó reynt erfitt að veita farþegum fullkomlega góða þjónustu vegna mikils farþegafjölda. Markmiðið er engu að síður að vera með 80% jákvætt (grænt) skor.

Ánægjumælingarstandar („Happy or not“) eru notaðir til að meta einstaka þjónustuþætti. Farþegar hafa val um að ýta á fjóra misánægða broskalla á standinum til að gefa viðkomandi þjónustuþætti einkunn. Standarnir eru staðsettir í innritunarsal, við flugverndarsvæði, vegabréfaeftirlit og í töskusal. Á þessum stöðum hefur raðamyndun

helst áhrif á hve ánægðir farþegar eru með þjónustuna. Óánægja hefur aðeins mælst á allra lengsta biðtíma en annars er skor flugvallarins nokkuð gott að mati félagsins.

Isavia hefur lagt megináherslu á Keflavíkurlugvöll vegna stærðar hans, sérstöðu og mikils vaxtar á undanförunum árum, en félagið hefur þó einnig sett sér markmið um að auka ánægju farþega í innanlandsflugi. Stefnt er að því að fá a.m.k. 4,2 af 5 mögulegum stigum í þjónustukönnunum sem gerðar hafa verið frá miðju ári 2015. Heildar-ánægja með þjónustu á Akureyrarflugvelli mældist 4,39, á Egilsstöðum mældist hún 4,08 og á Ísafirði 4,21. Að sögn félagsins er verið að vinna úr niðurstöðunum og tillögum að úrbótum.

3.4 Samráð við notendur flugleiðsöguþjónustu

Flugleiðsaga er veitt á grundvelli alþjóðlegs regluverks og samninga um veitingu þjónustu á því sviði. Í því felst m.a. að gjaldtaka byggir á því sem kostar að veita þjónustuna (cost recovery) og gilda ákveðnar reglur um þann útreikning. Fjárfestinga- og rekstraráætlanir eru kynntar fyrir notendum. Isavia fundar þannig árlega með fulltrúum flugrekenda á Norður-Atlantshafi um afkomu alþjóðaflugþjónustunnar, rekstraráætlun næsta árs og væntanleg fjárfestingaverkefni. Alþjóðaflugþjónustan er rekin skv. samkomulagi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) við Ísland og Danmörku. Af hálfu héraðs þjónustuveitenda sækja Isavia og Veðurstofa Íslands fundina, en fulltrúar Danmerkur koma frá Statens Luftfartsvæsen, Naviar, sem er ríkisfyrirtæki sem annast flugleiðsöguþjónustu, og Danmarks Meteorologiske Institut. Af hálfu notenda sækja fulltrúar frá samtökum flugrekenda (IATA, ICCA, IBAC), flugvélaeiganda (IOPA) og fagfélaga (IFALPA, IFATCA) þessa fundi. Víðtækt samráð er einnig á milli þessara aðila á vettvangi ICAO.

Isavia á samskipti við innlenda og erlenda aðila vegna flugleiðsöguþjónustu félagsins

Tvisvar á ári eru haldnir formlegir fundir með innlendum flugrekstraraðilum en félagið á auk þess margvísleg samskipti við þá um daglegan rekstur þjónustunnar. Einnig er fundað með helstu samstarfsaðilum Isavia, þ.e. Samgöngustofu, Landhelgisgæslu og Veðurstofu. Starfsmaður á flugleiðsögusviði svarar ýmsum tæknitengdum fyrirspurnum sem berast á tilgreindum tölvupóstföngum jafnóðum og þær berast. Notendanefnd Keflavíkurlugvallar fjallar sömuleiðis um gjaldskrárbreytingar og uppbyggingu nýrra innviða.

3.5 Gjaldtaka fyrir þjónustu

Gjaldtaka fyrir þjónustu félagsins er eitt þeirra atriða sem skiptir bæði félagið og viðskiptavinum þess miklu máli. Skipta má flugvallarkerfi landsins í tvennt, Keflavíkurlugvöll með um fimm milljónir farþega og innanlandsflugvellina með samtals um 700 þúsund farþega. Skiptingin er m.a. grundvölluð á lögum um loftferðir og tilskipun ESB nr. 12/2009 um gjaldtöku af flugvöllum. Tilskipunin tekur til Keflavíkurlugvallar en ekki innanlandsflugvallarkerfisins. Gjaldtakan tekur að öðru leyti mið af lögum um loftferðir nr. 60/1998, lögum um stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands nr. 102/2006 og lögum um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurlugvallar o.fl. nr. 76/2008.

Mismunandi reglur eru um gjaldtöku fyrir þjónustu félagsins

Ríkið er eigandi flugvalla og allra flugstöðva nema flugstöðvarinnar í Reykjavík sem er í eigu Flugfélags Íslands. Stofnframkvæmdir og viðhald eru fjármagnaðar í gegnum fjárlög samþykktum af Alþingi. Notendagjöld standa undir um fjórðungi af kostnaði við rekstur innanlandskerfisins en annars er rekstur þess kostaður með fjárframlögum frá ríkinu skv. þjónustusamningi félagsins við innanríksráðuneytið.

Vegna innanlandsflugs er í gildi þjónustugjaldskrá sem innanríksráðherra hefur staðfest. Gjaldskráin er í viðauka V við þjónustusamninginn og er auk þess birt á heimasíðu félagsins. Gjaldskráin tekur til leiðarflugsgjalds innanlands, lendingargjalda og stæðisgjalds á flugvöllum, þjónustu utan opnunartíma flugvalla, flugverndargjalds, farþegagjalds, innritunargjalds og gjalds vegna þjónustu við fatlaða. Sama gjald er fyrir alla innanlandsflugvelli nema Reykjavíkflugvöll.

Aðrar reglur eiga við um gjaldtöku vegna Keflavíkurflugvallar. Gjaldtaka þar er engu að síður að mestu háð reglum og kostnaðartengd auk þess sem hún fylgir ákveðnum reglum um málsmeðferð, s.s. kynningu í notendanefnd flugvallarins og er kæránleg til Samgöngustofu.

3.6 Ágreiningsmál og meðferð þeirra

Einn mælikvarði á samskipti fyrirtækis við viðskiptavinum, samkeppnisaðila og starfsmenn er fjöldi ágreiningsmála sem upp koma. Óskað var upplýsinga frá Isavia um ágreiningsmál gagnvart viðskiptavinum félagsins sem hafa leitt til málaferla fyrir dómstólum eða kæruneftum, sem og um niðurstöðu í þeim málum sem búið er að útkljá. Almenn má segja að niðurstaðan í þessum málum hafi fallið félaginu í vil. Það er út af fyrir sig ekki óeðlilegt að nokkuð sé um málaferli í ljósi stöðu félagsins þar sem óánægðir viðskiptavinir og aðrir geta oft ekki snúið sér annað en sú hætta er samt fyrir hendi að málaferli geti skaðað samskipti félagsins við samstarfsaðila sína.

Félagið taldi rétt að gera nánari grein fyrir nokkrum þeirra ágreiningsmála sem upp hafa komið og rekur þau í svari sínu, m.a. hvernig staðið var að forvali vegna leigu að aðstöðu í flugstöð á Keflavíkurflugvelli. Segir þar m.a. um þetta:

Forvalið snérist eins og áður sagði um val á aðilum til að taka á leigu húsnæði félagsins í farþegasal flugstöðvarinnar til reksturs verslana og til veitingasölu. Við forvalið, sem ekki fellur undir gildissvið innaupalaganna, var byggt á á sérstakri forvalsaðferð sem kynnt var öllum sem áhuga höfðu á í forvalsgögnum sem voru aðgengileg áhugasömum.

Markmið forvalsins er að veita sem flestum færi á að bjóða í verslunarrými flugstöðvarinnar til þess að tryggja gæðþjónustu við viðskiptavinum og auka leigutekjur af verslunarrými byggingarinnar, í samræmi við stefnu félagsins og lögbundið hlutverk þess. Rík áhersla var lögð á heildarsamsetningu og gæði verslunar og þjónustu í flugstöðinni og að það væri í samræmi við stefnu félagsins um kynningu og markaðssetningu. Þá voru gerðar kröfur um framboð af vöru og þjónustu sem á að samræmast farþegasamsetningu á flugvöllum, enda er verslunar- og veitingaþjónusta í flugstöðinni hluti af þeirri heildarþjónustu sem Keflavíkurflugvöllur sem borgaralegur alþjóðaflugvöllur býður flugrekendum og farþegum þeirra.

Forvalið skiptist í tvö stig. Á fyrra stiginu var skoðað hvort þátttakendur uppfylltu þær kröfur sem félagið setti til þátttöku í forvalinu, sbr. forvalsgögn. Þeim sem það gerðu var svo boðið að taka þátt í seinna stigi forvalsins og skila inn tvöföldu tilboði, annars vegar tæknilegu boði þar sem útlistað var hvernig þeir uppfylltu skilyrði og hvaða viðskipta-hugmynd (concept) þeir hefðu og hins vegar fjárhagslegu tilboði.

Ágreiningsmál sem hafa leitt til málaferla hafa almennt fallið Isavia í vil

Fyrst voru tæknilegu tilboðin opnuð og metin og þátttakendur þurftu að fá ákveðna einkunn fyrir þau til þess að fjárhagslegu tilboðin væru skoðuð. Þannig féllu einhverjir þátttakendur úr eftir að viðskiptahugmynd þeirra hafði verið skoðuð án þess að fjárhagsleg tilboð þeirra hefðu verið skoðuð og voru þeirra fjárhagslegu tilboð endursend óopnuð. Tilboða var óskað í ákveðnum flokkum og þeim tilboðum sem voru hagkvæmust með tilliti til útboðsgagna tekið í hverjum flokki og viðkomandi tilboðsgjafa boðið að ganga til samninga.

Í forvalsgögnunum kom skýrt fram hvaða þættir yrðu lagðir til grundvallar við val og hvert væri innbyrðis vægi þeirra þátta. Fyrirkomulagi og aðferð við mat var lýst bæði á kynningarfundum og í forvalsgögnunum til þess að tryggja gagnsæi ferlisins og jafnræði þátttakenda. Þá höfðu þátttakendur í forvalinu skuldbundið sig til að hlíta skilyrðum forvalsins.

Ísavia bendir á að þátttakendur í forvalinu hafi ekki gert neinar athugasemdir við fyrirkomulag þess eða forsendur sem kynntar voru fyrir vali á "besta boði". Umsóknir um þátttöku voru 71 en aðeins var rými fyrir 13. Tveir af þeim aðilum sem lögðu fram tilboð en ekki var samið við höfðuðu mál gegn félaginu. Annars vegar var um að ræða kröfu um aðgang að gögnum sem félagið taldi óheimilt að afhenda vegna samkeppnis-sjónarmiða. Niðurstaða héraðsdóms var að félaginu bæri að afhenda umbeðin gögn. Félagið ákvað að áfrýja ekki málinu og afhenti umrædd gögn. Í hinu málinu var gerð krafa um bætur fyrir brot á ákvæðum laga um opinber innkaup og brot á stjórnsýslureglum en félagið telur að hvorugt eigi hér við. Þá kemur fram í svarinu að meginmarkmið breytinganna hafi verið að skila félaginu verulega auknum tekjum af fríhafnar-svæði flugstöðvarinnar. Það hafi tekist og tekjur félagsins af svæðinu aukist um 50% frá fyrra ári. Veitingastaðir hafi náð að auka verulega sölu á hvern farþega með bættu úrvali og meiri gæðum. Á móti komi að sérverslanir hafi þegar á heildina sé litið ekki náð að halda alveg í við farþegaaukningu en árangur verslana sé þó mjög mismunandi. Gefa þurfi verslunum lengri tíma til að sanna sig enda taki það nýja aðila alltaf nokkurn tíma að átta sig á markaðnum. Þá liggur fyrir að tafir í vopnaleit sem urðu sumarið 2015 hafa dregið úr sölu þar sem farþegar höfðu minni tíma til verslunar. Niðurstaða félagsins sé að breytingarnar hafi þegar skilað verulegum árangri og muni skila þeim ábata sem stefnt var að, þó að sumar verslanir eigi eftir að bæta sig. Rekstur Fríhafnarinnar var ekki hluti af forvalinu en markmið í rekstri hennar hafi þegar náðst.

Í svari félagsins segir ennfremur að ljóst sé að markmiðið með hlutafélagavæðingu á þjónustuhluta Flugmálastjórnar Íslands á sínum tíma hafi m.a. verið krafa um gagnsæjan og hagkvæman rekstur, samkeppnissjónarmið og það að gera nýju félagi kleift að verða rekstrarlega sjálfbært. Hlutverk stjórnenda hafi verið að reka félagið með hagkvæmni og arðsemi að leiðarljósi í samræmi við ákvæði laga um félagið og laga um hlutafélög, um leið og það gæti hagsmuna eigandans eins og þeir eru skilgreindir í eigendastefnu og ákvörðunum hluthafafundar og stjórnar á hverjum tíma.

Einnig kemur fram í svarinu að það hafi verið meðvitað ákvörðun stjórnenda að gæta hagsmuna þess af festu og tekið er fram að full þörf hafi verið á því. Félagið er á því að hugsunarháttur viðskiptavina hafi litast af því sjónarmiði að þar sem ríkið væri eigandinn væri eðlilegt að það gæfi eftir í hagsmunaágreiningu. Félagið segist engu að síður hafa lagt áherslu á að jafna ágreining með sátt með því að hafa skipulagt ferli um meðferð álitafna og að beita sáttaaðferð eða styðjast við óháða matsmenn í útboðsverkum. Félagið sé hins vegar ekki tilbúið að fórna skýrum hagsmunum sínum

Ekki voru gerðar athugasemdir við fyrirkomulag forvals

vegna þess. Þá er nefnt að við mótun framtíðarskipulags Keflavíkurflugvallar hafi mikil áhersla verið lögð á samráð við hagsmunaaðila.

3.7 Viðhorf viðskiptavina Isavia til félagsins

Sumir viðskiptavinir félagsins gera athugasemdir við útboðsmál

Í Félagi atvinnurekenda eru ýmis fyrirtæki sem eru í viðskiptum, samskiptum eða samkeppni við Isavia, þar með talið eitt flugfélag, birgjar og fyrirtæki í verslunarrekstri. Félagið taldi því ástæðu til að koma á framfæri sjónarmiðum um nokkra þætti í starfsemi Isavia. Fram kemur að Isavia sé eitt þeirra opinberu fyrirtækja sem birgjar kvarta mest undan í sambandi við lög um opinber innkaup en þau taka m.a. til útboða. Sumt af þeim málum hafi ratað til kærufélagar útboðsmála en algengara sé að fyrirtæki kæri ekki því þau telji sig hafa slæma reynslu af því að leita réttar síns vegna þess að það geti haft áhrif á önnur útboð í framtíðinni. Á meðal þess sem kvartað er undan varðandi innkaup Isavia er að útboðslýsingar séu iðulega svo þröngar að augljóslega sé verið að sækjast eftir einni tiltekinni vöru og að bjóðendum í útboði séu ekki veittur aðgangur að upplýsingum um tilboð keppinauta. Viðhorf birgja sé að Isavia leitist frekar við að komast hjá opinberum útboðum.

Úthlutun afgreiðslutíma hefur valdið ágreiningi og málaferlum

Félag atvinnurekenda gerir úthlutun afgreiðslutíma (e. *airport slots*) til flugfélaga á Keflavíkurflugvelli einnig að umtalsefni og rekur í því sambandi afskipti Samkeppniseftirlitsins af því máli. Samkeppniseftirlitið hefur talið að fyrirkomulag úthlutunar á afgreiðslutímum feli í sér samkeppnishindranir sem skaði samkeppni í farþegaflugi til og frá landinu. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála felldi hins vegar úr gildi ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2013 þar sem lagt var fyrir Isavia að ráða bót á þessu á þeirri forsendu að beina ætti málinu til svokallaðs samræmingarstjóra í stað Isavia. Málinu var skotið til héraðsdóms sem vísaði því frá og var sú niðurstaða staðfest af Hæstarétti. Samkeppniseftirlitið gaf síðar út álit vegna úthlutunar afgreiðslutíma þar sem því er beint til Samgöngustofu og innanríkisráðuneytisins að grípa tafarlaust til aðgerða til að draga úr samkeppnishömlum við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli. Í álitinu, sem er nr. 2/2015, segir m.a.:

Samkeppniseftirlitið lítur svo á að innanríkisráðuneytinu og Samgöngustofu, sem mála-flokkurinn heyrir undir, beri skylda til að grípa til aðgerða til þess að draga úr þeim samkeppnishindrunum sem Samkeppniseftirlitið hefur skilgreint í álitinu þessu. Aðgerðaleysi væri til þess fallið að skaða hagsmuni viðskiptavina og samfélagsins alls.

Í álitinu þessu og í álitinu til Samgöngustofu er það rökstutt að núverandi lagarammi leyfi ákveðnar ráðstafanir sem eflt geta samkeppni. Er þeim tilmælum beint til innanríkisráðherra að hann beiti sér, að því marki sem honum er unnt, til að þeim úrræðum sé beitt. Einnig er því beint til ráðherra að hann hugi að, sem æðsta stjórnvald samgöngumála, stefnumörkun eða reglugerðingum sem stutt getur frekar við samkeppni á þessu sviði.

Hluti af vandamálinu er að mati Samkeppniseftirlitsins hugarfarslegt. Af samskiptum sínum við Samgöngustofu og Isavia getur Samkeppniseftirlitið ekki dregið aðra ályktun en að þessir opinberu aðilar hafi neikvætt viðhorf til samkeppni eða geri sér ekki grein fyrir þeim miklu almannahagsmunum sem felast í því að virk samkeppni ríki á flugmarkaði. Hvatning eða leiðbeiningar innanríkisráðherra væru til þess fallnar að breyta þessu.⁵

Félag atvinnurekenda gagnrýnir einnig fyrirkomulag fríhafnarverslunar og þá einkum komufríhafnar sem þeir segja bjóða upp á mun umfangsmeira og fjölbreyttara vöru-

⁵ <http://www.samkeppni.is/media/alit/Alit-2-2015-Uthlutun-afgreidslutima-a-Keflavikurflugvelli--til-radhera.pdf>

framboð en almennt tíðkast um slíkar verslunar. Slík verslun sé í beinni samkeppni við innlendar verslunar og njóti þeirrar meðgjafar að þurfa ekki að skila opinberum gjöldum í ríkissjóð. Fríhöfnin hafi náð umtalsverðri markaðshlutdeild í einstökum vöruflokkum eins og snyrtivörum. Félagið hafi einnig gert athugasemd við að nýlega hafi Fríhöfnin boðið upp á að hægt væri að panta á netinu vörur í verslun hennar og fá þær afhentar við komu til landsins. Tekið skal fram að þeirri þjónustu hefur nú verið hætt.

Í svari Icelandair kemur fram að fyrirtækið sé umsvifamesti flugrekandinn á Keflavíkurflugvelli og þar með að öllu líkindum stærsti viðskiptavinur Isavia. Helstu samskipti Icelandair við Isavia snúa því að flugvöllum og mannvirkum, þ.e. aðallega Flugstöð Leifs Eiríkssonar, flugstæðum og málefnum tengdum flugleiðsögu. Fari þau samskipti að mestu í gegnum notendanefnd Keflavíkurflugvallar sem stofnuð var á grundvelli reglugerðar um störf notendanefnda flugvalla nr. 947/2010. Fram kemur í svarinu að samskipti milli Icelandair og Isavia hafi batnað töluvert undanfarin ár. Þó telji Icelandair að enn megi bæta úr þar sem upplýsingaflæði sé ennþá ekki eins og best verði á kosið. Tekið er fram í byrjun að samskipti við Isavia vegna flugleiðsögu séu góð. Í því sambandi er nefnt að Isavia taki þátt í vinnustofu á vegum Alþjóðasamtaka flugfélaga (IATA) sem haldin er að frumkvæði Icelandair. Þá séu vinnuhópar að störfum vegna umbótaverkefna og gangi sú vinna vel. Á hinn bóginn er nefnt að samskiptin við Isavia í gegnum notendanefndina hafi á köflum virkað þunglamalega. Bent er á að ástæðan kunni að einhverju leyti að skýrast af regluverki sem tefji nauðsynlegar framkvæmdir auk þess sem fjármagn virðist vanta til að ráðast í þær. Þá er nefnt mikilvægi þess að byggja upp varaflugvelli fyrir millilandaflug í takt við aukningu flugs um Keflavíkurflugvöll en lítið hafi verið hlustað á rök félagsins varðandi þau mál. Um leið er reyndar fallist á að viðbrögð Isavia kunni að mótast af því að fjárveitingar séu ekki til staðar í fjárlögum til að standa undir slíkum framkvæmdum.

Icelandair vekur athygli á að í reglugerðinni um notendanefnd flugvalla komi fram að reynt skuli af fremsta megni að ná samkomulagi um fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá. Flugfélagið segir það sitt mat að Isavia hafi virt þetta að vettugi og breytingar ávallt verið teknar einhliða af Isavia en notendum gefinn kostur eftir á að koma með athugasemdir án þess þó að tekið sé tillit til þeirra. Icelandair telur einnig að upplýsingar sem liggja til grundvallar gjaldtöku hafi ekki verið kynntar notendum með fullnægjandi hætti. Það hafi í tvígang á síðustu árum kært ákvörðun um hækkun gjaldskrár Keflavíkurflugvallar til Samgöngustofu sem hafi reyndar í bæði skiptin staðfest ákvörðunina þrátt fyrir að gera athugasemdir við vinnubrögð Isavia. Þá kemur fram í svarinu að Icelandair hafi staðið í deilum við Isavia vegna tekna af verslunarrekstri á Keflavíkurflugvelli en sjónarmið flugfélagsins er að þær eigi að leiða til lækkunar gjalda flugrekanda á flugvellinum. Eigi að breyta fyrirkomulagi þar um sé í það minnsta rétt að kynna það sérstaklega í notendanefndinni þannig að fram geti farið upplýst og málefnaleg umræða notenda og rekstraraðila. Loks telur Icelandair að Isavia hafi ekki kynnt fyrirhugaðar gjaldskrárhækkunar á Keflavíkurflugvelli með nægjanlegum fyrirvara í því skyni að taka tillit til hagsmuna notenda sem yfirleitt hafi selt farmiða langt fram í tímann. Gjaldskrárbreyting sem tók gildi 1. janúar 2016 hafi verið endanlega staðfest af Samgöngustofu 22. október 2015.

Í svari Norlandair kemur fram að samskiptin hafi gengið vel fyrir sig, þ.e. Isavia hafi svarað þeim erindum sem stjórnendur Norlandair hafi beint til félagsins. Eina umkvörtunarefnið sem félagið nefnir er vegna vöntunar á hentugum lóðum fyrir starfsemi félagsins á athafnasvæði Akureyrarflugvallar sem það segir að hefti verulega vöxt félagsins. Umsókn um lóð hafi verið svarað á þá leið af hálfu Isavia að framkvæmdir við flugvöllinn réðust af fjárveitingum úr ríkissjóði og ekki væri ljóst hverjar þær yrðu.

Einn flugrekstraraðili, þ.e. Mýflug, skilaði ítarlegum og harðorðum athugasemdum gagnvart Isavia sér í lagi um mál tengd flugöryggi. Segir þar að framganga Isavia í flugöryggismálum undanfarin ár hafi verið „ámælisverð í veigamiklum atriðum“. Rakin eru þrjú mál þar sem Mýflug segir Isavia hafa skilað niðurstöðum til Samgöngustofu sem „ganga í berhögg við mat áhættumatsnefndanna sem kallaðar voru til vegna þessara mála.“ Segir Mýflug að þannig hafi yfirstjórn Isavia ítrekað brotið gegn tilgangi sínum með þessum verkferlum og ógilt faglegt mat á áhættuþáttum sem fyrir lá eftir umfjöllun fagaðila á þessum áhættumatsfundum. Tekið er fram að fulltrúi Mýflugs hafi komið að gerð áhættumats í þessum þremur málum.

Þau mál sem hér um ræðir eru í fyrsta lagi fyrirhuguð lagning háspennulínu Landsnets skammt sunnan Akureyrarflugvallar sem áhættumatsnefndin taldi að tiltekna veðurfræðilegar aðstæður gætu orsakað rafsegultruflanir sem trufluðu flugleiðsögubúnað og hefðu þannig áhrif á flugöryggi. Vildi nefndin að jarðstrengur yrði lagður í stað loftlínu. Isavia taldi hins vegar ekki ástæðu til að leggja gegn þessari framkvæmd og staðfesti Samgöngustofa þá niðurstöðu. Tekið skal fram að fleiri aðilar en Mýflug hafa gagnrýnt fyrirhugaða legu háspennulínu um Eyjafjörð á grundvelli flugöryggissjónarmiða, þ.m.t. fulltrúar Norlandair, Flugskóla Akureyrar, flugfélagsins Ernis, Landhelgisgæslu Íslands, Bluebird Cargo og öryggisnefndar Félags íslenskra atvinnuflugmanna.⁶ Isavia hafnar ofangreindri gagnrýni á afstöðu sína til lagningar háspennulínu um Eyjafjörð. Það hafi komið sínum athugasemdum á framfæri við Landsnet og muni verða með í ráðum um útfærslu á lagningu línunnar þegar þar að kemur.

Í öðru lagi gagnrýnir Mýflug niðurstöðu Isavia um áhrifin af lokun flugbrautar 06/24 á Reykjavíkflugvelli á svokallaðan nothæfisstuðul vallarins og telur að matið byggi ekki á réttum forsendum. Segir fulltrúi Mýflugs að afleiðingin af bréfi Isavia til innanríkisráðherra þar sem gerð var grein fyrir niðurstöðunni hafi „bein og skerðandi áhrif á öryggi flugumferðar um Reykjavíkflugvöll“. Rétt er að geta þess að margir fleiri hafa gagnrýnt fyrirhugaða lokun brautarinnar og þá ekki endilega á grundvelli flugöryggissjónarmiða, heldur vegna áhrifa á ferðatíma þeirra sem fljúga innanlands, þ.m.t. sjúklinga sem fluttir eru með sjúkraflugi til Reykjavíkur, ef nota þarf Keflavíkflugvöll sem varaflugvöll. Á móti hafa aðrir fært fram sjónarmið um jákvæð áhrif lokunar brautarinnar á skipulag svæðisins. Tekið skal fram að tekist var á fyrir dómstólum um gildi samkomulags innanríkisráðherra og Reykjavíkurborgar frá október 2013 um lokun flugbrautarinnar. Héraðsdómur og Hæstiréttur komust að þeirri niðurstöðu að ríkinu væri skylt að efna samkomulagið. Isavia var ekki aðili að

⁶ Sjá athugasemdir þessara aðila á vef atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins <https://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/umsagnir-raflinur-i-jord/Umsogn-Myflug-ofl..pdf>

dómsmálinu en hefur núna lokað brautinni að fyrirmælum innanríkisráðherra. Ekki er gert ráð fyrir að brautin verði opnuð að nýju heldur verði hún nýtt undir flugstæði.

Þriðja og síðasta málið varðar skerðingu á þjónustustigi Akureyrarflugvallar vegna þeirrar ákvörðunar Isavia að bjóða flugumferðarstjórn tímabundið aðeins á daginn en flugupplýsingaþjónustu á kvöldin og sem bakvakt. Að mati Mýflugs felur þessi ákvörðun bæði í sér skerðingu á þjónustu og á öryggi. Af hálfu Isavia hefur hins vegar komið fram að ákvörðunin stafi af því að erfiðlega hafi gengið að manna flugumferðarþjónustu á Akureyrarflugvelli og þetta fyrirkomulag verið tekið upp á meðan verið væri að þjálfa nýtt starfsfólk. Sama fyrirkomulag hafi til að mynda tíðkast um langt skeið á Egilsstaðaflugvelli. Um sé að ræða takmörkun á þjónustu en ekki sé um aukna áhættu að ræða.

3.8 Afstaða Isavia til gagnrýnisatriða viðskiptavina

Isavia segist ekki kannast við meiri gagnrýni á sig en önnur opinber fyrirtæki vegna útboðsmála. Bendir félagið á að öll útboð félagsins, nema örútbóð, fari í gegnum Ríkiskaup sem annist faglega ráðgjöf til félagsins um þessi mál. Ríkiskaup sjái alfarið um samskipti við bjóðendur frá því að útboð er auglýst og þar til tilkynnt hefur verið um töku tilboðs. Frá árinu 2014 til apríl 2016 hafa farið fram 68 útboð hjá félaginu fyrir utan fjölda örútbóða innan rammasamninga. Stöðugt sé unnið að því að bæta feril slíkra mála og leitast sé við að tryggja sem best að útboðslýsingar útiloki ekki bjóðendur með óeðlilegum hætti.

Isavia hafnar gagnrýni á félagið og telur annað heyrast undir stjórnvöld

Varðandi gagnrýni á úthlutun afgreiðslutíma bendir félagið á að þar sé unnið eftir samevrópsku regluverki. Niðurstaða dómstóla, þ.m.t. EFTA dómstólsins, staðfesti að svo sé. Það sé viðurkennt að þetta fyrirkomulag geti haft neikvæð samkeppnisleg áhrif, sbr. áhrifagreiningu sem gerð var á vegum Evrópusambandsins, en í henni komi jafnframt fram að reglurnar leiði til mikillar hagkvæmi sem vegi upp á móti neikvæðum áhrifum á samkeppni. Það sé hins vegar alls ekki rétt sem fram komi af hálfu Samkeppniseftirlitsins að félagið hafi neikvætt viðhorf til samkeppni eða geri sér ekki grein fyrir þeim miklu almannahagsmunum sem felast í því að virk samkeppni ríki á flugmarkaði.

Að því er varðar gjaldtöku á Keflavíkurflugvelli segir félagið flugvöllinn rekinn í samkeppni við aðra sambærilega flugvelli í Evrópu. Gjaldtaka af notendum standi undir rekstri vallarins og framkvæmdum við hann. Flugrekendur hafi að meginstefnu ætíð verið tilbúnir að kalla eftir þjónustu og uppbyggingu en verið tregir til að greiða fullt verð fyrir þjónustuna. Það sé heldur ekki hlutverk félagsins að byggja upp varaflugvelli. Félagið bendir einnig á ef flugrekendur gætu dreift flugi betur yfir sólarhringinn, þ.e. utan við þrjá núverandi álagstíma, væri hægt að margfalda umferð um flugvöllinn án verulegs kostnaðarauka.

Isavia segist ætla að taka meira tillit til sjónarmiða um bættu upplýsingamiðlun við breytingar á gjaldskrá en í svarbréfi félagsins til Samgöngustofu frá 10. júní s.l komi m.a. fram að á fundi með flugrekendum hefði félagið skýrt rekstrar- og framkvæmdaþætti ítarlegar en áður sem og forsendur kostnaðar. Sömuleiðis hafi félagið kynnt

vinnu sem er í gangi við 10 ára fjárfestinga- og viðskiptaáætlun sem byggð er á þróunaráætlun Keflavíkurflugvallar. Fram hafi komið að það sem viðkemur breytingum á notendagjaldskrá yrði kynnt sérstaklega á notendafundi næsta vor. Félagið ætlar að leggja áherslu á að halda frekar sameiginlega fundi með flugrekendum í stað þess að funda sérstaklega með hverjum og einum til þess að notendur kynnist betur sjónarmiðum hvers annars og umfjöllun og athugasemdir verði í gagnsærra ferli.

3.9 Niðurstaða

Isavia sinnir lögum samkvæmt einkaréttarlegri starfsemi á mörgum sviðum. Viðskiptavinir félagsins geta iðulega ekki leitað annað séu þeir ósáttir við þjónustu félagsins og það býr ekki við það aðhald sem virk samkeppni veitir fyrirtækjum á samkeppnis-mörkuðum. Þessi staða félagsins gerir ríkar kröfur til þess hvernig það hagar sér, svo sem þegar kemur að verðlagningu á þjónustu, vali á birgjum, upplýsingagjöf, samráð við notendur o.s.frv., bæði vegna ákvæða samkeppnislaga og eigendastefnu ríkisins. Félaginu ber á sama tíma að hámarka arðsemi sína þannig að verðmæti þess sé sem mest og það geti skilað arði í ríkissjóð. Stjórnendur Isavia standa þannig frammi fyrir margbrotnu viðfangsefni sem kallar á að tekið sé tillit til margra ólíkra sjónarmiða í rekstrinum og jafnvægi fundið þar á milli.

Félagið þarf einnig að bregðast við stórfelldri aukningu flugs til og frá landinu sem og yfirflugs um íslenska flugstjórnarsvæðið. Til að mæta vextinum hefur verið ráðist í umfangsmikla stækkun og endurbætur á Keflavíkurflugvelli sem ekki sér fyrir endann á. Breytingar af þessu tagi geta haft áhrif á stöðu og hagsmuni þeirra aðila sem að málum koma og því orðið tilefni til átaka.

Isavia hefur sett sér markmið um þjónustu við viðskiptavinum, hvort sem um er að ræða flugfarþega, flugrekendur eða aðra hagsmunaaðila. Félagið mælir ánægju viðskiptavina og hefur ráðist í ýmsar aðgerðir sem ætlað er að bæta þjónustu og auka ánægju. Ekki er annað að sjá en að fyrir hendi sé yfirgripsmikil upplýsingagjöf og samráð við ákvarðanatöku sem snertir notendur þjónustunnar s.s. með reglulegum fundum fulltrúa félagsins með þeim. Ekki er heldur annað að sjá en að til staðar séu farvegir til að leysa úr ágreiningsmálum gagnvart viðskiptavinum félagsins. Eftir stendur samt að hagsmunir Isavia þurfa ekki ætíð að fara saman við hagsmuni einstakra viðskiptavina. Sú staðreynd að félagið sinnir einkaréttarlegri starfsemi á mörgum sviðum og er í ríkiseigu kann að ýta undir að til ágreinings komi þar sem ósáttir viðskiptavinir geta ekki leitað annað eftir þjónustunni og gera hugsanlega kröfur um aðra framkomu af hálfu félagsins, s.s. hvað varðar upplýsingagjöf og jafnræði, í ljósi þess að það er í opinberri eigu.

Af svörum viðskiptavina Isavia sem bárust Ríkisendurskoðun má ráða að þeir séu flestir í meginatriðum nokkuð sáttir við þjónustu félagsins og telji að hún hafi batnað en á því eru undantekningar. Einn aðili gagnrýndi þannig félagið vegna meintra tilslakana þess í sambandi við flugöryggismál á Akureyrarflugvelli og Reykjavíkflugvelli. Annar viðskiptaáðili félagsins lýsti því sjónarmiði við Ríkisendurskoðun að hann teldi ekki rétt að gagnrýna Isavia opinberlega því það gæti komið honum í koll síðar í

Isavia sinnir einkaréttarlegri starfsemi sem setur því ýmsar skorður í samskiptum við viðskiptavinum

Isavia hefur sett sér markmið um þjónustu við viðskiptavinum og fylgist með hvernig til tekst

Viðskiptavinir Isavia eru í meginatriðum sáttir við þjónustu félagsins þótt frá því séu undantekningar

samskiptum við félagið. Sama afstaða kemur fram í bréfi Félags atvinnurekenda. Að slík viðhorf séu til staðar í garð félagsins, hvort sem þau byggja á málefnalegum sjónarmiðum eða ekki, hlýtur óneitanlega að vera áhyggjuefni.

Lög um opinber innkaup gilda um félagið vegna eignarhalds ríkisins á því. Af sömu ástæðu gildir um félagið ríkari upplýsingaskylda heldur en um fyrirtæki í einkaeign. Isavia heldur tugi útboða á hverju ári og hafa Ríkiskaup umsjón með þeim. Þátttakendur í útboðum sem telja á rétti sínum brotið í útboðum á vegum opinberra aðila eiga þess kost að kæra framkvæmd þeirra til kærunefndar útboðsmála. Á árunum 2011-2015 kvað nefndin upp 23 ákvarðanir og úrskurði er vörðuðu útboðsmál Isavia og var niðurstaðan í þeim öllum nema tveimur (sem vörðuðu sama málið) félaginu og Ríkiskaupum í vil. Engu að síður verður að telja slæmt ef einhverjir viðskiptaaðilar Isavia telja að félagið hafi neikvætt viðhorf til útboða.

Niðurstaða kærunefndar útboðsmála í málum Isavia bendir til að fyrirkomulag útboðsmála sé í lagi

Hafa verður í huga að margt af gagnrýni viðskiptavina heyrir undir stjórnvöld en ekki Isavia. Það á m.a. við um ákvarðanir um uppbyggingu innanlandsflugvalla sem fjármögnuð er með framlagi úr ríkissjóði. Ákvarðanir um allar stærri framkvæmdir við flugvelli eiga að koma fram í samgönguáætlun sem samþykkt er af Alþingi. Þá er ákvörðun til að mynda um lokun flugbrauta á Reykjavíkflugvelli á forræði innanríkisráðherra en ekki Isavia. Samkvæmt niðurstöðu dómstóla heyra ákvarðanir um úthlutun afgreiðslutíma ekki undir Isavia heldur samræmingarstjóra flugvallarins en þó liggur fyrir að Samkeppniseftirlitið hefur gefið út það álit að innanríkisráðuneytið geti beitt sér fyrir aukinni samkeppni á því sviði. Þeirri staðhæfingu Samkeppniseftirlitsins er reyndar mótmælt af Isavia sem telur að samevrópska regluverkið bindi hendur sínar. Fyrirkomulag fríhafnarverslunar er einnig að stórum hluta á forræði stjórnvalda og mikilvægt að um hana sé settur skýr rammi. Nánar er fjallað um sölu áfengis í Fríhöfninni í 5. kafla skýrslunnar.

Keflavíkflugvöllur sker sig frá öðrum flugvöllum landsins vegna stærðar og fjölbreyttrar starfsemi. Því er ekki óeðlilegt að áherslur Isavia taki mikið mið af rekstri hans. Miðað við spár um farþegafjölda er gott útlit fyrir að framtíðartekjur af Keflavíkflugvelli nægi til þess að standa undir verulegri uppbyggingu vallarins og bættari þjónustu á honum. Jafnframt liggur fyrir að ef unnt er að bæta nýtingu vallarins mætti auka verulega umferð um hann án samsvarandi kostnaðarauka. Ljóst er að tekjur af innanlandsflugi standa ekki með sama hætti undir uppbyggingu og rekstri innanlandsflugvalla og leiðsöguþjónustu á milli þeirra. Sú mikla fjölgun sem orðið hefur á flugumferð og farþegum um Keflavíkflugvöll hefur ekki skilað sér í innanlandsfluginu sem er að stærstum hluta notað af innlendum aðilum. Uppbygging og rekstur innanlandsflugvalla ræðst af fjárveitingum úr ríkissjóði og er mikilvægt að stjórnvöld marki skýra stefnu um þau mál í samgönguáætlun sem er annars vegar sett fram sem tólf ára stefnumótandi áætlun í samgöngumálum og hins vegar fjögurra ára áætlun um helstu framkvæmdir. Þá stýra stjórnvöld þjónustustigi flugvalla og flugleiðsögu með þjónustusamningi innanríkisráðuneytisins við Isavia. Engu að síður hlýtur Isavia að verða að sinna sem best þjónustu við innanlandsflugið innan þessa ramma með því að setja þar skýr markmið um þjónustu við flugrekendur og farþega.

4 Launa- og starfskjör yfirstjórnar

4.1 Launagreiðslur til yfirstjórnar

Framkvæmdaráð Isavia, sem í eiga sæti forstjóri félagsins og sjö framkvæmdastjórar, fer með yfirstjórn félagsins. Laun forstjóra eru ákvörðuð af kjararáði, sem starfar skv. lögum nr. 47/2006, og úrskurðaði síðast um þau í júní 2013. Laun framkvæmdastjóra Frihafnarinnar ehf. og Tern Systems ehf., tveggja dótturfélaga Isavia ohf., eru einnig ákveðin af kjararáði.

Í ársreikningi Isavia fyrir árið 2015 kemur fram að heildarlaun og þóknanir til stjórna og stjórnenda samstæðunnar, þ.e. Isavia og dótturfélaga þess, hafi numið 72,4 m.kr. árið 2015 en árið á undan námu launin 77,9 m.kr. Eftirfarandi tafla sýnir launagreiðslur félagsins til stjórnar og stjórnenda frá stofnun skv. ársreikningum.

4.1	Laun stjórnar og stjórnenda Isavia ohf. og dótturfélaga (í m.kr.)					
Ár	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Laun	71,3	64,7	73,7	70,0	77,9	72,4

Breyting á lögum um kjararáð sem gerð var í ágúst 2009 fól í sér að kjararáð skyldi einnig ákveða laun og starfskjör „framkvæmdastjóra“ hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins og félaga sem eru að meiri hluta í eigu slíkra félaga.⁷ Við ákvörðun sína skal kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærrí en föst laun forsætisráðherra. Þessir aðilar hafa fengið laun samkvæmt ákvörðun kjararáðs frá febrúar 2010. Áður en lagabreytingin var gerð voru laun forstjóra umræddra félaga ákveðin af stjórnnum þeirra eins og almennt gildir um slík félög. Ljóst er að föst laun forstjóra félaga í eigu ríkisins, þ.m.t. í samanburði við fyrirrennara Isavia en forstjóri Isavia var áður forstjóri Keflavíkurflugvallar ohf., lækkuðu verulega eftir að kjararáð tók að ákvarða launin skv. þeim viðmiðunum sem ráðinu voru sett.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið birti upplýsingar í apríl 2015 um þróun launa starfsmanna sem heyra undir kjararáð. Þar kemur fram að laun starfsmanna sem kjararáð ákveður hafi hækkað hlutfallslega minna en laun á almennum vinnumarkaði og laun ríkisstarfsmanna sem ekki heyra undir kjararáð. Þannig hafi laun þeirra síðastnefndu hækkað um það bil 66% frá miðju ári 2006 til loka árs 2014 en laun embættismanna undir kjararáði um tæp 50%. Laun forstjóra félaga í eigu ríkisins væru hins vegar svipuð nú og þau voru árið 2010. Breyting á fyrirkomulagi launaákvæðana

⁷ Í reynd mun hér aðeins átt við forstjóra félags en ekki framkvæmdastjóra sem undir forstjóra heyra. Í frumvarpi til laganna og í athugasemdum við það var talað um að það næði til „forstöðumanna“ hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins, en þessu orðalagi var breytt í núverandi horf í meðförum Alþingis. Í því sambandi má benda á að breyting á hlutafélagalögum sem gerð var samhliða þessu kveður á um að félagsstjórn skuli samþykkja starfskjarastefnu félagsins varðandi laun og aðrar greiðslur til forstjóra og annarra æðstu stjórnenda félagsins, svo og stjórnarmanna þess, þó ekki laun og aðrar greiðslur til forstjóra hlutafélags sem er að meiri hluta í eigu ríkissjóðs og forstjóra hlutafélags í eigu þess.

Laun forstjóra Isavia og dótturfélaga eru ákvörðuð af kjararáði

hafi náð til 29 forstjóra og megi varlega áætlað gera ráð fyrir að laun þeirra hafi lækkað um 15% eftir að þeir færðust undir kjararáð þó vitað sé að laun einstakra aðila hafa verið lækkuð meira.⁸ Að teknu tilliti til verðlagsbreytinga er lækkunin vitaskuld meiri.

Forstjóri Isavia ákveður launakjör framkvæmdastjóra félagsins en mannauðssvið kemur einnig að ákvörðun og samræmingu launa innan félagsins. Kveðið er á um laun og önnur starfskjör framkvæmdastjóra í ráðningarsamningum við þá og breytingar á þeim gerðar með skriflegum viðaukum við samningana sem undirritaðir eru af forstjóra eða framkvæmdastjóra mannauðssviðs í hans umboði. Margir framkvæmdastjórar félagsins hafa verið ráðnir til þess á undanförunum árum. Samkvæmt upplýsingum félagsins eru launakjör framkvæmdastjóra ákvörðuð með hliðsjón af sambærilegum störfum innan og utan fyrirtækisins og er í því sambandi stuðst við launakannanir, ýmsar samanburðarupplýsingar, auk þess að tekið er tillit til fyrri starfa og bakgrunns viðkomandi. Isavia tekur m.a. þátt í launagreiningu PWC sem byggir á gögnum frá 150 fyrirtækjum á íslenskum vinnumarkaði.

Laun framkvæmdastjóra eru ákvörðuð af forstjóra í samráði við mannauðssvið

Ríkisendurskoðun óskaði eftir og fékk sundurliðun á launum yfirstjórnar Isavia byggðum á gögnum úr bókhaldi og launakerfi. Nánar tiltekið var óskað eftir eftirtöldum gögnum:

- 1 Allar greiðslur til forstjóra og framkvæmdastjóra félagsins frá stofnun Isavia, sem teljast til skattskyldra launa/þóknunar/hlunninda, sundurliðað niður á kennitölu viðtakanda eftir ári og tegund greiðslu skv. launamiða.
- 2 Allar aðrar greiðslur í hvaða formi sem er til ofangreindra aðila sem telja má hluta af starfskjörum þótt þær hafi ekki verið taldar skattskyldar.
- 3 Fáí viðkomandi jafnframt greiðslur frá dótturfélögum Isavia er einnig óskað upplýsinga um þær.
- 4 Upplýsingar um hvernig innra eftirliti er háttað hjá félaginu varðandi móttöku gjafa, boðsferðir, risnu o.þ.h. af hendi viðskiptavina félagsins og sem ætlað er að fyrirbyggja hættu á hagsmunaárekstrum/orðsporsáhættu.

Ríkisendurskoðun telur ekki rétt að birta hér upplýsingar um launakjör einstakra stjórnenda félagsins. Hins vegar er ekki ástæða til annars en að birta hér upplýsingar um meðaltal launa forstjóra og framkvæmdastjóra félagsins fyrir hvert ár frá stofnun þess. Tekið skal fram að laun framkvæmdastjóra, en þeir eru átta talsins, eru áþekkt og í sumum tilvikum hærri en laun forstjóra.

Í þús.kr.	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Meðaltal launa	1.028	1.212	1.313	1.371	1.432	1.541

⁸ Sjá nánar hér <https://www.fjarmalaraduneyti.is/frettir/nr/19401>

4.2 Ferðakostnaður, afnot bifreiða og starfsmannakostnaður

Ríkisendurskoðun fól árið 2015 endurskoðunarfyrtækinu Deloitte, sem endurskoðar Isavia í umboði stofnunarinnar að kanna sérstaklega verklag Isavia vegna ferðakostnaðar starfsmanna, afnota bifreiða og starfsmannakostnaðar í kjölfar fjölmiðla-umfjöllunar sem verið hafði um þau mál. Skilaði Deloitte niðurstöðum í ágúst 2015 og voru niðurstöður eftirfarandi:

Ferðakostnaður starfsmanna

Greiðsla á ferðakostnaði hefur til viðmiðunar reglur nr. 1/2009 um greiðslu ferðakostnaðar vegna ferðalaga á vegum ríkisins. Starfsmenn þurfa að leggja inn beiðni um ferð erlendis og fylla út upplýsingar um ferðaáætlun á þar til gert eyðublað sem er aðgengilegt á innri vef félagsins og gildir fyrir alla starfsmenn félagsins. Sérstaklega var skoðað tímabilið 1. janúar 2014 til 31. maí 2015. Á þessu tímabili nam kostnaður vegna fargjalda, gistingar, annars ferðakostnaðar innanlands og erlendis auk annars starfsmannakostnaðar (ráðstefnur, námskeið ofl) 98,7 m.kr. en dagpeningar vegna ferðalaga innanlands og erlendis 82,3 m.kr. Í ljós kom að ferðir framkvæmdastjóra félagsins eru ekki samþykktar af forstjóra (eða aðstoðarforstjóra sem staðgengil) nema í undantekningartilfellum en í reglum sem félagið hefur sett um ferðir starfsmanna erlendis kemur ekki fram hvort framkvæmdastjórar hafi sjálfir heimild til að samþykkja eigin ferðir. Í úrtaki var eitt dæmi um að almennur starfsmaður hafi samþykkt eigin ferðaáætlun en aðrar ferðir starfsmanna í úrtakinu voru allar samþykktar af framkvæmdastjórum eða staðgenglum þeirra. Í þremur tilfellum höfðu forstjóri og framkvæmdastjóri ferðast á betra farrými á ferðalögum erlendis án þess að frekari grein væri gerð fyrir nauðsyn þess í samræmi við fyrrnefndar reglur um greiðslu ferðakostnaðar vegna ferðalaga á vegum ríkisins. Við bókun á fargjöldum, í þeim tilfellum sem máki er með í för starfsmanna, hefur það verið venja að lagt væri út fyrir öllum kostnaði vegna farmiða með kreditkorti félagsins og kostnaður maka endurgreiddur. Í öllum tilfellum þar sem lagt var út fyrir fargjöldum maka barst endurgreiðsla innan gjalddaga greiðslukortsins og því ekki um eiginlega lánastarfsemi að ræða. Þetta fyrirkomulag hefur núna verið lagt af.

Félagið hefur sett sér reglur um að ef starfsmaður þarf að gista á ferðalagi innanlands á vegum Isavia eru greiddir dagpeningar vegna gistingar og fæðis. Fjárhæðir eru samkvæmt ákvörðun ferðakostnaðarnefndar. Ef ekki er um gistingu að ræða greiðast fæðispeningar samkvæmt reikningi sem starfsmaður leggur fram eftir hverja ferð. Miðað er við að kostnaður verði ekki hærrí en sem nemur ákvörðun ferðakostnaðarnefndar. Eyðublað vegna ferðakostnaðar innanlands skal ávallt fylgja undirritað af yfirmanni hvort sem um er að ræða gistingu eða greiðslu á fæðiskostnaði. Úrtaksskoðun á þessum kostnaði sýndi að ferðaáætlunareyðublöð voru til staðar í öllum tilfellum en þau voru ekki alltaf undirritað af yfirmanni þegar um ferðir framkvæmdastjóra var að ræða. Fargjöld voru greidd samkvæmt reikningi í öllum tilfellum. Í verklagsreglum félagsins er kveðið á um að ávallt skuli fylgja með undirritað eyðublað vegna ferðakostnaðar innanlands hvort sem um er að ræða gistingu eða greiðslu á fæðiskostnaði. Við úrtaksskoðun á gistikostnaði var ekki hægt með auðveldum hætti að rekja kostnað í viðkomandi eyðublöð þar sem þau voru einungis

Skerpa þurfti á reglum um samþykkt erlends og innlends ferðakostnaðar

látin fylgja með bókuðum dagpeningum. Kallað var eftir ferðaáætlunum á bakvið gistikostnað í úrtaki og fengust einungis ferðaáætlanir í þeim tilfellum sem dagpeningar voru greiddir samhliða. Í öðrum tilfellum fengust hins vegar viðunandi skýringar á tilefni kostnaðar en ferðaáætlanir höfðu þó ekki alltaf verið gerðar þegar um var að ræða gistingu starfsmanna.

Afnot starfsmanna af bifreiðum

Á árinu 2014 voru 22 fólksbifreiðar í notkun hjá Isavia, þar af 10 sem voru til afnota fyrir tiltekna stjórnendur hjá félaginu og afnotin talin til hlunninda í skattalegu tilliti. Forstjóri félagsins eða framkvæmdastjóri viðkomandi sviðs og framkvæmdastjóri mannauðssviðs meta þörfina fyrir að starfsmanni sé látin í té bifreið sem er í eigu eða á vegum fyrirtækisins og er þá útbúinn viðauki við ráðningarsamning starfsmanns um bifreiðahlunnindin og þau metin í samræmi við reglur Ríkisskattstjóra hverju sinni. Starfsmaður sem hefur takmörkuð afnot af bifreið fyrirtækisins er einungis heimilt að nota hana utan vinnutíma til aksturs á milli heimilis og vinnustaðar og til einstakra tilfallandi afnota. Skoðun leiddi í ljós að dæmi var um að yfirstjórnandi hjá félaginu væri með hlunnindamat eins og um væri að ræða takmörkuð afnot bifreiða, þ.e. afnot sem takmarkast við akstur til og frá vinnustað, en samkvæmt reglum Ríkisskattstjóra teljast framkvæmdastjórar og aðrir í sambærilegum störfum ætíð hafa full og ótakmörkuð umráð yfir þeim fólksbifreiðum sem þeim eru láttnar í té og þeir hafa til einkanota. Isavia er því skylt að gefa upp full og ótakmörkuð bifreiðaafnot á alla yfirstjórnendur félagsins.

Athugasemdir voru gerðar við fyrirkomulag akstursgreiðslna til eins yfirstjórnanda

Flestir starfsmenn félagsins eru með fastan ökutækjastyrk sem nemur 167 kílómetrum á mánuði til að mæta kostnaði starfsmanna við akstur til og frá vinnu auk annars tilfallandi aksturs vegna starfa þeirra en stór hluti starfsmanna nýtur þessara hlunninda í samræmi við kjarasamninga. Aðrir fá greitt meira eftir eðli starfa þeirra og er getið um það í ráðningarsamningum starfsmanna. Starfsmenn fá einnig eftir atvikum greidda breytilega kílómetratölu og er það metið hverju sinni af framkvæmdastjóra viðkomandi sviðs og er þá greitt eftir akstursskýrslum sem starfsmenn leggja fram.

Annar starfsmannakostnaður

Engar skráðar reglur eru um ýmis starfsmannatengd útgjöld, s.s. vegna félagsstarfs starfsmanna, heilsuræktar, jólagjafa, árshátíða o.þ.h. Óskað var upplýsinga um útgjöld félagsins vegna árshátíða, jólagjafa, íþróttastyrkja, framlaga til starfsmannafélags og fleiri þátta. Kostnaður við árshátíð Isavia og tveggja dótturfélaga þess nam samtals kr. 19,0 m.kr. árið 2015, þar af greiddi Isavia 16,6 m.kr. eða sem nam 21.115 kr. á hvern gest. Isavia hefur undanfarin ár gefið starfsmönnum sem eru við störf í desember matarkörfu að gjöf. Isavia býður starfsmönnum líkamsræktarstyrk sem nemur 25.000 kr. á ári gegn framvísun reiknings. Þá styrkir Isavia starfsmannafélag félagsins og dótturfélaga með framlagi sem nemur 6.000 kr. á starfsmann á ári.

4.3 Niðurstaða

Ákvarðanir um kjör yfirstjórnar eru skriflegar og hafa verið samþykktar með formlegum hætti af til þess bærnum aðilum. Endurskoðendur, sem annast endurskoðun félagsins í umboði Ríkisendurskoðunar, skoða á hverju ári hvort rétt sé staðið að

launavinnslu, s.s. að skjöl staðfesti að um réttar launagreiðslur sé að ræða og breytingar séu gerðar með formlegum og réttum hætti. Ekki hafa verið gerðar athugasemdir við þau mál en skoðun sem endurskoðendur gerðu á árinu 2015 bendir samt til þess að skerpa þurfi á ákveðnum atriðum í sambandi við mat á bifreiðahlunnindum yfirstjórnenda. Þá þarf að gæta þess að ferðaáætlanir framkvæmdastjóra séu staðfestar af til þess bærum aðila.

Launa- og starfskjaragreiðslur eru vel innan þess sem tíðkast hjá stjórnendum fyrirtækja af sambærilegri stærð

Upplýsingar um launa- og starfskjaragreiðslur til yfirstjórnenda Isavia gefa ekki tilefni til að ætla annað en að þær séu vel innan þeirra marka sem tíðkast hjá stjórnendum fyrirtækja af sambærilegri stærð. Athygli vekur að launagreiðslur til forstjóra félagsins skuli ekki vera hærri en greiðslur til framkvæmdastjóra en það helgast af fyrirkomulagi launaákvæðana til forstjóra fyrirtækja í eigu ríkisins.

Bæði fyrirtæki og stofnanir í eigu hins opinbera og einkaaðila styrkja starfsmenn sína með ýmsum hætti, s.s. vegna félagsstarfa, árshátíða, jólagjafa og líkamsræktar. Slík framlög teljast yfirleitt ekki til launa enda sé gætt hófs í framlögum en eru mikilvægur liður í skapa jákvætt starfsumhverfi og þannig iðulega hluti af starfsmannastefnu viðkomandi fyrirtækis. Framlög Isavia af þessu tagi eru hófleg en mikilvægt er að hafa í huga þann starfsmannafjölda sem nýtur framlaga í stað þess að horfa eingöngu á heildarfjárhæðir.

5 Rekstur Fríhafnarinnar og stefna hennar í verslun með áfengi

5.1 Fríhafnarverslun

Fríhöfnin ehf. er dótturfélag Isavia ohf. Félagið var sett á laggirnar 2005 og tók við verslunarrekstri þáverandi Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar hf. (FLE) Fríhafnarverslun var þar með stjórnunar- og rekstrarlega aðskilin starfsemi FLE og núna Isavia, en kaupir þjónustu af stoðsviðum Isavia samkvæmt sérstökum samningi félaganna. Fríhöfnin selur áfengi, tóbak, snyrtivörur, nærfatnað, sælgæti og nokkra fleiri vöruflokka á Keflavíkurflugvelli. Öll salan er undanþegin virðisaukaskatti og aðflutningsgjöldum (tax- and duty-free). Tekið skal fram að ýmsar verslanir aðrar í flugstöðinni á Keflavíkurflugvelli selja tollfrjálsan varning til farþega sem eru á leið úr landi. Þá rekur Flugfélag Íslands fríhöfn á Reykjavíkurflugvelli og Akureyrarflugvelli fyrir farþega í millilandaflugi sem eiga leið um þessa velli. Fyrirkomulag fríhafnarverslunar hér á landi er sérstakt fyrir þær sakir að farþegar sem eru á leið inn í landið geta líka keypt vörur sem undanþegnar eru sköttum en sú sala er í sérstakri komuverslun Fríhafnarinnar. Slíkt fyrirkomulag mun þó fyrirfinnast víðar, s.s. í Noregi og Sviss. Hjá Fríhöfninni ehf. starfa um 210 manns en 100 manns bætast við á sumrin.

5.2 Lagaákvæði um sölu áfengis

Áfengislög nr. 75/1998 kveða á um framleiðslu, innflutning og markaðssetningu áfengis, m.a. um leyfi til vínveitinga, bann við auglýsingum, afhendingu til fólks undir 20 ára aldri og afgreiðslutíma þeirra sem selja áfengi. Tilgangur laganna er að vinna gegn misnotkun áfengis. Þá gilda lög um verslun með áfengi og tóbak nr. 86/2011 um smásölu á áfengi og heildsölu á tóbaki. Markmið laganna er að skilgreina umgjörð um smásölu áfengis og heildsölu tóbaks sem byggist á bættri lýðheilsu og samfélagslegri ábyrgð, að takmarka og stýra aðgengi að áfengi og tóbaki og draga þannig úr skaðlegum áhrifum áfengis- og tóbaksneyslu og að vernda ungt fólk gegn neyslu áfengis og tóbaks og takmarka framboð á óæskilegum vörum.

Samkvæmt lögum um verslun með áfengi og tóbak skal starfrækja sérstaka stofnun, Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR), sem sinni smásölu áfengis og heildsölu tóbaks undir stjórn ráðherra. Skal ÁTVR haga starfsemi sinni í samræmi við áfengislög, tóbaksvarnarlög og stefnu stjórnvalda á hverjum tíma. Starfsemi ÁTVR skal miðuð við að hún sé sem hagkvæmust og afli tekna sem nægi til að greiða rekstrarkostnað og skila hæfilegum arði til ríkissjóðs, m.a. með tilliti til þeirra eigna sem eru bundnar í rekstri stofnunarinnar. Í lögnum kemur fram að ÁTVR hafi einkaleyfi til að selja og afhenda áfengi í smásölu.

Áfengislögin taka ekki til sölu á fríhafnarsvæðum en heimila hins vegar sölu inn á slík svæði. Í 8. og 9. laganna kemur þannig fram að þeim sem hafa leyfi til innflutnings eða

Ýmsum lagaákvæðum er ætlað að stýra aðgengi almennings að áfengi og tóbaki

heildsölu áfengis sé „heimilt að selja eða afhenda innflutt áfengi úr landi til þeirra sem njóta úrlendisréttar eða í tollfrjálsar forðageymslur eða verslanir“.

Með sama hætti fjallar 101-104 gr. tollalaga nr. 88/2005 um tollfrjálsa verslun. Að uppfylltum skilyrðum og að fenginni skriflegri umsókn getur tollstjóri heimilað lögaðilum að reka tollfrjálsar verslanir í flugstöðvum eða höfnum. Í lögum um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl., nr. 76/2008, er að finna sérstaka heimild til að reka þar fríhöfn en þar segir m.a. að félagið skuli annast rekstur, viðhald og uppbyggingu Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar, þ.m.t. rekstur verslana með tollfrjálsar vörur á flugvallarsvæðinu. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna segir um þetta: „Með ákvæðinu er m.a. lögfest sérstök heimild félagsins til að starfrækja tollfrjálsar verslanir í skilningi 101. gr. gildandi tollalaga, nr. 88/2005. Lýtur félagið eftirliti fjármálaráðherra að því er rekstur slíkra verslana varðar. Í þeim tilvikum þegar félagið veitir með gerð rekstrarleyfissamninga nánar tilgreindum samningshöfum umboð til að reka tollfrjálsar verslanir, í skilningi 101. gr. tollalaga, innan flugstöðvarinnar, starfa slíkir samningshafar í umboði og á ábyrgð félagsins.“ Ekki er sérstaklega tekið fram í lögnum eða athugasemdum með þeim að þau taki til sölu áfengis.

ÁTVR þarf að hlíta ýmsum skilyrðum þegar kemur að sölu áfengis og tóbaks. Í lögum um verslun með áfengi og tóbak er m.a. kveðið á um að álagning ÁTVR á áfengi með 22% eða lægra hlutfall af vínanda að rúmmáli skuli vera 18% en álagning áfengis með meira en 22% hlutfall af vínanda að rúmmáli skuli vera 12%. Heildsöluálagning ÁTVR á tóbak skal vera 18%. Tekið er fram að álagning ÁTVR á áfengi og tóbak leggst á verð vöru að viðbættum öllum gjöldum nema virðisaukaskatti. Þá segir í lögnum að ÁTVR sé heimilt að innheimta gjald af birgjum vegna kostnaðar sem leiðir af töku nýrrar áfengrar vöru til sölu. Skal gjaldið eingöngu standa straum af þeim kostnaði sem til fellur vegna skráningar, könnunar og annarra nauðsynlegra ráðstafana af hálfu ÁTVR við að taka nýju vöruna til sölu. ÁTVR er heimilt að innheimta gjald af birgjum sem leiðir af merkingu á tóbaksvörum en það skal þó eingöngu standa straum af þeim kostnaði sem til fellur vegna merkingarinnar. Um merkingar tóbaks fer eftir ákvæðum laga um tóbaksvarnir. ÁTVR skal eiga og reka áfengisverslanir. ÁTVR skal sækja um leyfi til rekstrar áfengisverslunar til sveitarstjórnar í viðkomandi sveitarfélagi, ÁTVR ábyrgist fullnægjandi öryggis- og eftirlitsbúnað þess húsnæðis sem hýsir verslunina og um afgreiðslutíma verslana ÁTVR fer eftir ákvæðum áfengislaga.

Af öðrum ákvæðum sem gilda um ÁTVR má nema að jafnræðis skal gætt við val á vöru og ákvörðun um sölu og dreifingu áfengis. ÁTVR er heimilt að hafna áfengi ef varan sjálf, umbúðir hennar eða markaðssetning er talin brjóta í bága við nánar tilgreind skilyrði, þ.e. höfði sérstaklega til barna eða ungmenna yngri en 20 ára, gefi til kynna að áfengi auki líkamlega, andlega, félagslega eða kynferðislega getu, gefur til kynna að áfengi hafi lækningaeiginleika, felur í sér happdrætti, tilboð eða kaupauka, hvetji til óhóflegrar neyslu áfengis, tengist aðstæðum þar sem neysla áfengis skapar slyshættu eða er refsiverð, skírskotar eða hvetur til refsiverðrar háttsemi eða skírskotar eða hvetur til neyslu ólöglegra ávana- og fíkniefna. Þá er ÁTVR heimilt að hafna áfengi ef umbúðir þess líkjast svo annarri vöru sem boðin er til sölu eða auglýst á almennum markaði hér á landi að neytendur geta ekki auðveldlega greint á milli þeirra. ÁTVR er

Sala áfengis hjá
ÁTVR er háð marg-
víslegum skilyrðum

heimilt að hafna áfengi sem inniheldur koffein og önnur örvandi efni. Ráðherra setur nánari reglur um vöruval, innkaup og dreifingu ÁTVR á áfengi en reglurnar eiga að miða að því að tryggja vöruúrval m.a. með hliðsjón af eftirspurn kaupenda, jafnframt því að tryggja framleiðendum og birgjum áfengis möguleika á að koma vörum í sölu í áfengisverslunum.

Lögin kveða einnig á um að ÁTVR skuli veita viðskiptavinum góða og vandaða þjónustu sem byggist á fagmennsku og hlutleysi. Veita skal viðskiptavinum ítarlegar upplýsingar um þá vöru sem er á boðstólum, allt eftir því sem samrýmist lögum og reglum á hverjum tíma. Upplýsingarnar eiga að fela í sér almenna fræðslu um áfengi, uppruna þess, meðferð og notkun. Einnig á ÁTVR að standa fyrir eða veita upplýsingar um mögulega skaðsemi vörunnar og þá áhættu sem getur fylgt neyslu áfengis og tóbaks. ÁTVR er gert að starfa með samfélagslega ábyrgð að leiðarljósi og vinna gegn skaðlegri neyslu áfengis.

Þeir sem selja áfengi á friðhafnarsvæðum eru ekki lögum samkvæmt bundnir af samskonar ákvæðum og gilda um ÁTVR og rakin eru hér að ofan. Þessir aðilar geta hins vegar að sjálfsgöðu sett sér eigin reglur um þessi mál séu þær í samræmi við markmið þeirra að öðru leyti. Friðhöfnin setti sér innkaupastefnu á árinu 2015 þar sem settar eru fram áherslur félagsins varðandi innkaup⁹. Samkvæmt henni eru innkaupin m.a. ákvörðuð með langtímasjónarmið að leiðarljósi með hliðsjón af samkeppni við aðrar friðhafnarsverlanir og væntingum viðskiptavina. Ýmis fleiri sjónarmið um innkaup koma fram í stefnunni, s.s. um jafnræði gagnvart birgjum sem banna mismunun á grundvelli ómálefnaðra sjónarmiða, en engin sem segja má að feli í sér nokkrar takmarkanir á sölu áfengis með sama hætti og í innkaupareglum ÁTVR. Friðhöfnin rekur verslun með tollfrjálsan varning sem starfar í samkeppni við aðrar friðhafnir á þeim markaði á áfangastöðum sem tengjast Keflavíkurflugvelli. Við val á vörum sé því horft til vöruframboðs í þeim verslunum og tekið mið af framlegð vöru og sölumöguleikum. Tekið er fram í svari félagsins að uppruni vöru, framleiðandi eða birgi skipti í þessu sambandi engu máli. Eldri innkaupareglur frá árinu 2011 voru felldar úr gildi í lok árs 2014. Unnið er að endurskoðun á verkferlum í innkaupum og vöruvali sem taka á mið af innkaupastefnunni.

Ákvæði áfengislaga gilda almennt ekki um friðhafnarverslun með áfengi

5.3 Niðurstaða

Sala áfengis í friðhafnarverslunum hér á landi felur í sér undantekningu frá þeirri meginreglu að ÁTVR hafi einkarétt á smásölu áfengis. Þótt sala áfengis í friðhöfnum eigi sér langa sögu eru lagaákvæði um hana óljós og ekki skýrt kveðið á um að hve miklu leyti hin ýmsu ákvæði áfengislaga og laga um verslun með áfengi og tóbak eigi við um hana. Í áfengislögum nr. 75/1998 er t.d. einungis tekið fram að handhafa innflutningsleyfis sé heimilt að selja eða afhenda innflutt áfengi í tollfrjálsar forðageymslur eða verslanir án þess að nokkur frekari skilyrði séu sett þar um.

Lögum samkvæmt eru sérstakar skyldur lagðar á herðar ÁTVR þegar kemur að verðlagningu, vöruframboði, opnunartíma, vörukynningum og fleiri atriðum. Ljóst er að ekki hafa gilt jafn stífar reglur um sölu áfengis í Friðhöfninni eins og gilda um sölu

⁹ <http://www.dutyfree.is/um-frihofnina/starfsemi-og-stefna/innkaupastefna>

áfengis hjá ÁTVR, s.s. um álagningu, afgreiðslutíma, jafnræði birgja o.fl. Þá er verð áfengis lægra sem fyrst og fremst skýrist af því að opinber gjöld eru ekki lögð á vöruna. Á móti kemur að tollfrjáls innflutningur ferðamanna er mjög takmarkaður þegar kemur að áfengi.

Rekstur fríhafnarverslana og þá einkum komufríhafna er síður en svo yfir gagnrýni hafinn og hafa m.a. hagsmunasamtök kaupmanna hér á landi gert athugasemdir við rekstur komufríhafnar. Fullyrt er að hún sé í beinni samkeppni við innlenda verslun, einkum hvað varðar snyrtivörur og sælgæti. Á móti er bent á að farþegar myndu hvort sem er versla viðkomandi vörur í erlendum fríhafnarverslunum eða tollfrjálst um borð í flugvélum á leið til landsins. Það skal þó tekið fram að tollfrjáls verslun með áfengi og tóbak hefur verið utan við þessa umræðu að mestu enda aðeins í samkeppni við erlenda verslun og áfengisverslanir ríkisins hér innanlands.

Ljóst er að núverandi fyrirkomulag áfengisverslunar á Keflavíkurflugvelli byggir á fyrirkomulagi sem stjórnvöld hafa ákveðið. Hins vegar sýnist ástæða til að kveða skýrt á um í lögum að hvaða marki sala áfengis í fríhöfnum geti vikið frá hinum ýmsu skilyrðum þeirra laga sem gilda annars um sölu áfengis.

6 Þróun og staða flugöryggismála að því er félagið varðar

6.1 Almennt um flugöryggismál og flugvernd

Isavia ohf. er með starfsleyfi frá Samgöngustofu fyrir rekstur flugvalla, flugrekstur og flugleiðsögu. Félagið hefur einnig skyldur á sviði flugverndar og þarf að leita samþykkis Samgöngustofu í því sambandi. Þeir þættir flugöryggismála sem eru á forræði og ábyrgð félagsins tengjast ofangreindri starfsemi.

Samgöngustofa annast m.a. stjórnslu og eftirlit er lýtur að flugmálum og heyrir stjórnslulega undir innanríkisráðuneytið. Samgöngustofu ber að hafa eftirlit með að Isavia og aðrir starfsleyfishafar starfi í samræmi við útgefin starfsleyfi og gerir stofnunin úttektir til að ganga úr skugga um að svo sé. Þá heldur stofnunin utan um skráningu svokallaðra flugatvika en flugatvik er skilgreint sem rekstrartruflun, galli, bilun eða aðrar óeðlilegar aðstæður sem hafa eða kunna að hafa áhrif á flugöryggi án þess þó að hafa haft í för með sér slys. Önnur stofnun, Rannsóknarnefnd samgönguslysa, heyrir stjórnslulega undir innanríkisráðuneytið en starfar sjálfstætt og óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum, hefur það hlutverk að leiða í ljós orsakir samgönguslysa og samgönguátvika, m.a. í flugi, með það að markmiði að draga úr hættu á að samskonar slys og atvik endurtaki sig.

Isavia er með starfsleyfi frá Samgöngustofu

Flugöryggisáætlun Íslands (State Safety Programme) byggir á kröfum og forskrift frá Alþjóðaflugmálastofnuninni (ICAO) og hefur það markmið að ná viðunandi stigi öryggis (acceptable level of safety) í öllum þáttum samgöngukerfisins er varðar flug, þ.m.t. tæki, búnað, fólk, viðhald, þjálfun og innviði.¹⁰ Í áætluninni er lýst stjórnslu og lagalegu umhverfi sem ætlað er að tryggja flugöryggi og þeim kerfum sem eru til staðar til að tryggja ásættanlega stöðu flugöryggis. Í áætluninni eru tilgreind afmörkuð verkefni er varða stefnu og markmið landsins í öryggiskröfum, áhættustjórnun öryggis, öryggistryggingu og miðlun þekkingar og þjálfun. Út frá áætluninni er unnið að verkefnum sem falla þar undir og stuðla að auknu flugöryggi. Dæmi um slík verkefni er áhættugreining leyfishafa og tillögur að eftirlitsáætlunum. Áætlunin skiptist í nokkra hluta, þ.e. stefnumörkun og markmið; áhættustjórnun sem m.a. felur í sér kerfisbundið verklag við áhættumat og skilgreiningu öryggisvísa; skráningu og greiningu, þ.e. skipulögð skráning flugatvika og greining þeirra; og loks fræðsla og upplýsingar sem tekur m.a. til þjálfunar og upplýsingagjafar til aðila í flugi.

Flugöryggisáætlun er ætlað að tryggja viðunandi stig öryggis í flugi

Þegar rætt er um öryggi flugvalla er rétt að hafa hugfast að öryggiskröfur og þjónustustig eru mjög mismunandi eftir því hvernig flugvöllur eða landingarstaður er flokkaður og skráður. Flugvöllum er skipt í fjóra flokka skv. reglugerð um flugvelli nr.

¹⁰ http://www.samgongustofa.is/media/log-og-reglur-i-flugmalum/SSP_Iceland_-_Approved_May_version_5.0-2015.pdf (ensk útgáfa)

464/2007, þ.e.: flugvöllur I, flugvöllur II, þyluvöllur (þyluvöllur, þylupallur, þyluþilfar) og skráður landingarstaður. Flugvellir í flokki I teljast alþjóðaflugvellir og þjóna millilandaflugi. Aðrir flokkar flugvalla eru skráningarskyldir, þjóna flugi innanlands og uppfylla almennt ekki að fullu kröfur sem gerðar eru til alþjóðaflugvalla. Hér á landi teljast Keflavíkurflugvöllur, Reykjavíkurflugvöllur, Akureyrarflugvöllur og Egilsstaðaflugvöllur til flokks I. Enginn flugvöllur í flokki II er skráður hérlendis. Skráðir landingarstaðir eru á hinn bóginn á sjöunda tug.

Einnig skal bent á að evrópureglur um flugvernd gilda ekki að fullu hér á landi. Í reglugerð um flugvernd nr. 985/2011 er mælt fyrir um vopna- og öryggisleit á farþegum og farangi í millilandaflugi sem jafnframt er landamærastöð á Íslandi en tekið fram að ráðstafanir sem mælt er fyrir um í reglugerðinni skuli ekki gilda um innanlandsflug milli flugvalla á íslensku yfirráðasvæði. Er þar vísað til þess að með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 69/2009, hafi verið samþykkt undanþága frá því að reglur sem annars gilda um þau mál innan Evrópska efnahagssvæðisins tækju til innanlandsflugs á Íslandi. Mun sú undanþága hafa verið veitt þar sem slíkt eftirlit yrði til þess að hækka kostnað við innanlandsflug hér á landi og skortur á því myndi ekki ógna flugöryggi í öðrum löndum Evrópska efnahagssvæðisins.

6.2 Úttektir á flugöryggi

Ísland hefur frá upphafi átt aðild að Alþjóðaflugmálastofnuninni (ICAO) og tekið margvíslegan þátt í starfi stofnunarinnar. Í því sambandi má m.a. nefna að stofnunin hefur eftirlit með samningi sem íslensk stjórnvöld eru með við 24 ríki um að annast flugleiðsöguþjónustu á stóru svæði á Norður-Atlantshafi. Eitt af því sem ICAO sinnir eru heildarúttektir á stöðu og umhverfi flugmála í aðildarríkjunum og gerði stofnunin slíka úttekt hér á landi 2010. Úttektin kom almennt vel út en hún snérist fyrst og fremst um skoðun á því hvernig stjórnvöld hér á landi hefðu innleitt og framkvæmt kröfur stofnunarinnar. Þó voru gerðar ýmsar athugasemdir og settar fram ábendingar um það sem betur mætti fara. Að því er snéri að starfsemi Isavia var einkum gerð athugasemd við að ekki væri búið að setja fram áætlun um flugbrautaröryggi, ófullnægjandi upplýsingar í upplýsingahandbók flugmanna (AIP), ófullnægjandi leiðsögu- og stjórnkerfi fyrir umferð um flugvelli á jörðu niðri, vöktun á því að skilgreindum stigum öryggis væri stöðugt náð og að ekki hafi verið gert áhættumat vegna stærri hindrana innan hindranasvæðis Reykjavíkurflugvallar. Samgöngustofa hefur fylgt eftir úrbótum á þessum atriðum.

Ísland á einnig aðild á Flugöryggisstofnun Evrópu (European Aviation Safety Agency, EASA) en stofnunin gengst með reglulegum hætti fyrir úttektum á ákveðnum mála-flokkum sem varða flugöryggismál í aðildarríkjunum. Flugrekstur og skírteinamál voru þannig könnuð í apríl 2015 og flugleiðsaga í maí 2015. Úttektin á flugleiðsögu snéri fyrst og fremst að Samgöngustofu og hvernig stjórnvöldum hér hefði tekist að innleiða og framkvæma þær skyldur sem á þau eru lagðar. Að því er þjónusta Isavia varðar gerði EASA athugasemdir við verklag við flugradióþjónustu, við skort á formfestu í samskiptum við Landhelgisgæsluna vegna notkunar á ratsjargögnum, skort á formfestu við samráð vegna upplýsingaþjónustu flugmála, að stjórnskipulag Isavia þyrfti að tryggja óhæði öryggisstjóra við daglegan rekstur, viðbragðsáætlanir

upplýsingaþjónustu flugmála, nákvæmni í veitingu veðurupplýsinga og skjalfestingu þjálfunar og notkunar ratsjárnáðs í flugturni. Bætt hefur verið úr ofangreindum vanköntum við flugleiðsöguþjónustu Isavia og málum vegna þeirra lokað af hálfu Samgöngustofu.

Í svari Samgöngustofu við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um flugöryggismál að því er Isavia varðar kom fram að í stórum dráttum væri eftirliti með Isavia þannig háttáð að stofnunin framkvæmdi úttektir og skoðanir á starfsemi félagsins og ætti reglulega samráðsfundi með ábyrgðarmönnum rekstrar á hverju sviði fyrir sig þar sem rædd væru málefni sem efst væru á baugi hverju sinni. Tilgangur úttekta væri að tryggja hlítu (*compliance*) Isavia við kröfur sem gerðar væru í reglugerðum eða leiddar væru af þeim um flugleiðsögu, rekstur flugvalla og flugvernd. Athugasemdir sem gerðar hafa verið gagnvart Isavia á undanföllum fimm árum snúa að stærstum hluta að því hvernig félagið uppfyllir kröfur og er í úttektum talað um frávik (*non-compliance*) í því sambandi. Að því er varðar flugvelli hafa frávik einkum falist í atriðum er varða umhverfi og aðstöðu flugvalla. Frávik í flugleiðsögu snúa að stjórnkerfum s.s. öryggis- og gæðastjórnunarkerfis Isavia sem og kröfum sem gerðar eru til einstakra þátta flugleiðsöguþjónustunnar. Í flugvernd hafa verið gerðar athugasemdir við framkvæmd þeirra mála á Keflavíkflugvelli og hafa frávik í ákveðnum tilvikum kallað á skjót viðbrögð af hendi Isavia.

Þegar Samgöngustofa opnar mál vegna fráviks eru þau flokkuð eftir alvarleika þar sem flokkur 1 telst alvarlegt frávik og er gefinn skammur tími til úrbóta en almennt er veittur þriggja mánaða frestur til að loka málum vegna síður alvarlegra frávik. Á síðustu fimm árum hefur Samgöngustofa opnað mál vegna alvarlegra frávik í flugvernd en hvorki í flugleiðsögu né í rekstri flugvalla. Dæmi eru um að dregist hafi hjá Isavia að gera úrbætur vegna frávik og að veittir hafi verið lengri frestir til að koma málum í rétt horf en Samgöngustofa segir vísbendingar um að þau mál séu að komast í betri farveg.

Hjá félaginu er í gildi ákveðið verklag um meðferð ábendinga Rannsóknarnefndar samgönguslysa. Er það í samræmi við kröfur í gæðakerfi félagsins sem tekur mið af viðauka 19 við Chicago samninginn eins og þær eru innleiddar í EES samninginn (skv. reglugerðum nr. 1129/2014 og 1128/2014 sem og reglugerð um flugvelli nr. 464/2007). Rannsóknarnefnd samgönguslysa hefur sett fram athugasemdir eða ábendingar er varða Isavia, þó ekki með beinum hætti. Nýlegt dæmi er í skýrslu frá 2015 (M-00713/AIG-06) þar sem rannsóknarnefndin setti fram sex tillögur í öryggisátt en fimm þeirra var beint til Samgöngustofu. Varða þær fyrirkomulag sjónflugsumferðar á svæði austur af Reykjavíkflugvelli. Við úrbætur var nauðsynlegt að hafa náð samráð við Isavia og er úrbótum vegna fjögurra tillagna lokið. Hvað þá fimmtu varðar þurfti Samgöngustofa á upplýsingum að halda frá Isavia og hafa þær verið veittar en ekki hefur verið tekin ákvörðun um úrbætur.

6.3 Innra eftirlit með flugöryggi

Flugöryggismál eru ekki einvörðungu á ábyrgð stjórnvalda heldur bera starfsleyfishafar ábyrgð á að unnið sé í samræmi við kröfur sem gerðar eru til þeirra. Isavia hefur í því

Innra eftirlit með flugöryggi er til staðar hjá Isavia ohf. og hefur virkni þess batnað til muna

skyni m.a. innleitt öryggis- og gæðastjórnunarkerfi í samræmi við ákvæði viðkomandi starfsleyfis. Kerfið byggir á aðferðarfræði ISO9001. Til staðar er skjalfest lýsing á innra úttektarkerfi fyrirtækisins. Úttektaráætlun sem tekur til allra krafna reglugerða er gerð til tveggja ára og samþykkt af forstjóra. Áætlunin kveður á um 80-100 innri úttektir á ári. Hverri úttekt lýkur með skýrslu þar sem gerð er grein fyrir niðurstöðu úttektarinnar, þ.e. frávikum sem í ljós komu og ábendingum um hvernig bæta skuli úr. Starfsleyfishafar bera ábyrgð á að viðeigandi úrbætur séu gerðar og innleiddar innan viðeigandi tímamarka. Hjá félaginu starfar öryggis- og gæðastjóri sem ber ábyrgð á eftirfylgni kerfisins og gefur hann skýrslu til forstjóra og viðeigandi framkvæmdastjóra.

Það er mat Samgöngustofu að á undanföllum fimm árum hafi virkni innra eftirlits Isavia batnað til muna, en starfsemi staðla- og gæðadeildar félagsins, sem sinnir innra eftirliti, hefur verið styrkt til muna á síðustu árum. Eftir að Samgöngustofa gerði athugasemd við að innri úttektaráætlun Isavia hafi ekki verið fylgt eftir og forgangsröðun verkefna hjá félaginu ekki tryggt framkvæmd hennar hafi verið gerð gangskör í þessum málum. Samgöngustofa gerði nýverið úttekt á stöðu innleiðingar á kröfum er lúta að öryggisstjórnun hjá Isavia. Niðurstöður úttektarinnar voru að innleiðingin hefði tekist vel að stórum hluta og starfsfólk þekkti vel hvaða ábyrgð það bæri á öryggi þjónustunnar. Hins vegar hefðu kröfur sem gerðar eru um áhættumat á rekstrinum ekki að fullu verið uppfylltar en slíkt áhættumat væri þó í lagi þegar nýtt verklag eða búnaður væri tekinn í notkun og öryggisstjórnun tryggð í samræmi við það.

6.4 Niðurstaða

Úttektir sem gerðar hafa verið á vegum Samgöngustofu, Alþjóðaflugmálastofnunarinnar og Flugöryggisstofnunar Evrópu benda ekki til annars en að staða flugöryggismála hér á landi sé í mjög ásættanlegu horfi þótt vissulega séu í þessum úttektum settar fram ábendingar um ýmislegt sem betur má fara. Ýmsar athugasemdir eða ábendingar hafa verið settar fram gagnvart Isavia að því er varðar flugleiðsöguþjónustu, rekstur flugvalla og flugvernd. Almenn er þó ekki um að ræða alvarleg frávik en Samgöngustofa hefur þó á síðustu fimm árum opnað mál vegna alvarlegra frávika í flugvernd. Það er mat Samgöngustofu að Isavia hafi almennt gengið vel að ráða bót á frávikum sem komið hafa í ljós þótt dæmi séu um að dregist hafi að gera úrbætur. Að mati Samgöngustofa er að þau mál séu engu að síður að komast í betri farveg.

7 Viðauki

7.1 Skýrslubeiðni forsætisnefndar Alþingis



RÍKISENDURSKOÐUN	
SA/KK	2.02.02
07. maí 2015	
15050031	

Sveinn Arason ríkisendurskoðandi.
Ríkisendurskoðun
Pósthólf 5350
125 Reykjavík

Reykjavík, 7. maí 2015
150500
6.12

Forsætisnefnd Alþingis hefur borist erindi, dags. 5. maí sl. frá tveimur alþingismönnum, Silju Dögg Gunnarsdóttur og Þorsteini Sæmundssyni þar sem óskað er eftir því að Ríkisendurskoðun gefi Alþingi skýrslu um rekstur Isavia ohf. Í erindinu er óskað eftir því að skýrslan nái yfir tímabilið frá því að Isavia ohf. tók til starfa og til dagsins í dag og að hún beinist að þáttum sem eru nánar tilgreindir í bréfi þingmannanna.

Forsætisnefnd samþykkti á fundi sínum í gær að fallast á áðurgreinda beiðni og er hér með óskað eftir skýrslu Ríkisendurskoðunar um málið, sbr. síðari málsl. 1. mgr. 3. gr. laga, um Ríkisendurskoðun, nr. 86/1997.

Einar K. Guðfinnsson

FORSETI ALÞINGIS

ALÞINGI • 150 REYKJAVÍK • SÍMI: 563 0900 • FAX: 563 0910



AFRIT

Forsætisnefnd Alþingis.
B.t. forseta Alþingis, Einars K. Guðfinnssonar.

Reykjavík, 5. maí 2015.

Á síðustu mánuðum hafa borist tíðar fréttir af megnri óánægju með starfsemi fyrirtækisins Isavia ohf.

Við undirritaðir alþingismenn, Silja Dögg Gunnarsdóttir og Þorsteinn Sæmundsson, förum þess á leit við forsætisnefnd Alþingis að nefndin beini því til Ríkisendurskoðunar að stofnunin gefi Alþingi skýrslu um rekstur Isavia ohf. á grundvelli síðari málsl. 1. mgr. 3. gr. laga, um Ríkisendurskoðun, nr. 86/1977.

Þess er óskað að skýrslan nái yfir tímabilið frá því að Isavia tók til starfa 1. maí 2010 og fram til dagsins í dag og beinist einkum að eftirfarandi þáttum:

- 1) Starfsmannastefnu, starfsmannaveltu, starfsánægju og starfsanda, svo og samskiptum yfirstjórnar við starfsmenn fyrirtækisins.
- 2) Samskiptum fyrirtækisins, einkum yfirstjórnar, við viðskiptavini og aðra haghafa fyrirtækisins.
- 3) Launakjörum yfirstjórnar, þ.m.t. bílhlunnindi, ferðakostnaður, boðsferðir og önnur hlunnindi ásamt breytingu á þessum kjörum frá tíma Flugmálastjórnar.
- 4) Rekstri Friðhafnarinnar og stefnu hennar í verslun með áfengi og hvort hún sé í samræmi við þá vönduðu ferla sem þróaðir hafa verið og notaðir hjá Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins.
- 5) Þróun og stöðu flugöryggismála.

Silja Dögg Gunnarsdóttir

Þorsteinn Sæmundsson



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is