



ÞJÓÐSKRÁ ÍSLANDS

SEPTEMBER 2013

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR.....	3
VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM	7
1 INNGANGUR	11
2 TILURÐ ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS	12
2.1 SAMEINING ÞJÓÐSKRÁR OG FASTEIGNASKRÁR ÍSLANDS	12
2.2 ÁRANGURSSTJÓRNUNARÁÆTLUN ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS.....	14
2.3 SKÝRSLA RÍKISENDURSKOÐUNAR UM UNDIRBÚNING OG FRAMKVÆMD SAMEININGAR.....	15
3 SKIPULAG OG STJÓRNUN	17
3.1 SKIPURIT OG VERKEFNI	17
3.2 LAGAUMHVERFI	18
3.3 GJALDSKRÁ, VERKBÓKHULD OG VERKLAGSREGLUR	20
3.4 SAMSKIPTI STOFNUNAR OG RÁÐUNEYTIS	21
4 MANNAUÐSMÁL	23
4.1 STARFSMENN OG STARFSMANNAVELTA	23
4.2 VINNUSTAÐARMENNING OG STARFSANDI	25
5 REKSTUR OG FJÁRHAGSLEG STAÐA	27
5.1 FJÁRMÖGNUN ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS	27
5.2 AFKOMA ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS 2009–13.....	28
5.3 TEKJUR ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS 2009–13.....	30
5.4 GJÖLD ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS 2009–13.....	31
5.4.1 <i>Laun og launatengd gjöld</i>	32
5.4.2 <i>Aðkeypt sérfræðiþjónusta</i>	33
5.4.3 <i>Annar rekstrarkostnaður</i>	33
5.5 UPPLÝSINGA- OG TÖLVUKERFI ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS.....	33
6 VEGABRÉFAÚTGÁFA ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS	35
6.1 ÞRÓUN VEGABRÉFAÚTGÁFU 2009–13.....	35
6.2 TEKJUR OG KOSTNAÐUR VEGNA ÚTGÁFU VEGABRÉFA 2009–13	36
6.3 BIRGÐIR VEGABRÉFABÓKA 2009–13	38

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Þjóðskrá Íslands tók til starfa 1. júlí 2010 við sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands. Stofnunin heyrir undir innanríkisráðuneyti og lýtur þriggja manna stjórn. Samkvæmt lögum skal hún halda þjóðskrá og fasteignaskrá, ákveða brunabóta- og fasteignamat og annast rannsóknir á fasteignamarkaðinum. Hún sér einnig um rekstur starfs- og upplýsingakerfa fyrir sýslumenn og sveitarfélög og gefur út vegabréf. Loks rekur Þjóðskrá Íslands upplýsinga- og þjónustuveituna island.is. Stofnunin sinnir verkefnum sínum að stærstum hluta (82%) með þjónustutekjum sem byggja á gjaldskrá. Að auki fær hún árleg framlög úr ríkissjóði sem skulu einkum standa straum af kostnaði við útgáfu vegabréfa, rafræna stjórnarsýslu og hluta af rekstri þjóðskrár.

Nú þremur árum eftir sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands hafa fjárhagsleg markmið nýrrar stofnunar ekki náðst. Ólíkt því sem stefnt var að við sameiningu og úr takt við almenna hagræðingarkröfu ríkisins á undanförunum árum hefur starfsmönnum hennar fjölgað úr 86 í 100 og heildargjöld aukist. Þar sem tekjur drógust saman á árunum 2010–11 leiddi þetta til 26 m.kr. rekstrarhalla fyrra árið og 228 m.kr. halla síðara árið. Árið 2012 varð 9 m.kr. rekstrarafgangur, sem meðal annars stafaði af auknum framlögum ríkissjóðs, en gert er ráð fyrir 23 m.kr. halla árið 2013. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þennan hallarekstur og telur að skort hafi á aðhald stofnunarinnar í rekstri og eftirlit ráðuneytisins með honum. Ekki er við hæfi að útgjöld stofnana vaxi á sama tíma og tekjur þeirra dragast saman. Þetta gildir einnig um stofnanir sem fjármagna rekstur sinn með þjónustutekjum samkvæmt gjaldskrá.

Við sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands var gert ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands nýtti uppsafnaðan höfuðstól þessara stofnana að nokkru leyti til að mæta þeim kostnaði sem hlýst af sameiningunni og einkum stafaði af breytingum á húsnæði. Eigin kostnaður stofnunarinnar vegna þessa var áætlaður 83 m.kr. Stofnunin hefur með heimild innanríkisráðuneytis og fjármálaráðuneytis gengið mun meir á eigið fé en sem þessu nemur. Það nam um 300 m.kr. í árslok 2009 en verður um 12 m.kr. í árslok 2013 komi ekki til aukafjárveitingar á árinu.

Fyrir utan aukin launagjöld hafa nokkrir þættir einkum valdið auknum kostnaði þjóðskrár Íslands og hallarekstri hennar. Þar má m.a. nefna aukin umsvif stofnunarinnar vegna útgáfu vegabréfa, forritun nýs landeigna- og mannvirkjaskráningarkerfis, vinnu við að koma gögnum þjóðskrár í rafrænt form og verkefni á sviði rafrænnar stjórnarsýslu. Ekki var gert ráð fyrir að aukinn kostnaður hlýst af þessu við sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands. Við sameiningu var ekki heldur gætt nógu vel að breyttu hlutverki þjóðskrársviðs stofnunarinnar, þ.e. aukinni stjórnarsýslu þess, og ýmsum vandamálum sem steðjuðu að sviðinu, meðal annars ófullnægjandi verklagsreglum, verk-

**ÞJÓÐSKRÁ ÍSLANDS
VARÐ TIL VIÐ SAM-
EININGU ÞJÓÐSKRÁR
OG FASTEIGNASKRÁR
ÍSLANDS**

**FJÁRHAGSLEG
MARKMIÐ EKKI
NÁÐST**

**EIGIÐ FÉ NÁNAST
UPPURIÐ**

**EKKI VAR GERT RÁÐ
FYRIR AUKNUM
KOSTNAÐI**

ferlum og skjalastjórnun. Að mati Ríkisendurskoðunar kemur á óvart að þessi vandamál hafi ekki legið fyrir við myndun stofnunarinnar þar sem lykilstarfsmenn Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands áttu sæti bæði í þeim samráðshóp sem fallið var árið 2009 að kanna hagkvæmni þess að sameina stofnanirnar og í stýrihóp um sameiningu þeirra.

VEGABRÉFAÚTGÁFA VANFJÁRMÖGNUN

Eins og fram hefur komið skulu framlög ríkissjóðs standa straum af kostnaði Þjóðskrár Íslands við útgáfu vegabréfa. Þau hafa þó ekki dugað á undanförunum árum. Stjórnvöld hafa að nokkru leyti viðurkennt þessa undirfjármögnun og veittu þau stofnuninni aukafjárveitingu úr ríkissjóði árin 2011 og 2012 til að mæta hluta þess halla sem þá varð á útgáfunni. Allt bendir til þess að hún muni einnig þurfa slíka fjárveitingu í fjárukalögum 2013. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að koma fjármögnun vegabréfaútgáfunnar í betra horf. Ekki er eðlilegt að þessi þáttur starfseminnar sé rekinn með halla árum saman og að sá halli sé annaðhvort fjármagnaður með viðbótarframlagi í fjárukalögum eða með afgangsgjöldum stofnunarinnar vegna annarrar þjónustu. Um leið þarf Þjóðskrár Íslands að haga innkaupum á óútfylltum vegabréfabókum í samræmi við áætlanir og þannig að öryggisbirgðir séu hæfilegar hverju sinni.

FAGLEG MARKMIÐ SAMEININGAR AÐ MIKLU LEYTI NÁÐST

Fagleg markmið sameiningar Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands hafa að miklu leyti náðst, meðal annars vegna endurskipulagningar Þjóðskrársviðs stofnunarinnar og fjölgunar starfsmanna. Stofnunin vinnur samkvæmt markmiðum, áherslum og framtíðarsýn endurskoðaðrar árangursstjórnunaráætlunar frá 31. mars 2011 sem innanríkisráðuneyti hefur þó ekki staðfest og miðar flestum verkefnum ágætlega. Endurskoðun á lögum um starfsemi stofnunarinnar hefur raunar gengið hægar en gert var ráð fyrir og er mikilvægt að henni verði hraðað. Þar er meðal annars nauðsynlegt að taka tillit til samfélags- og tæknibreytinga undanfarinna áratuga og tryggja að starfsvið stjórnar stofnunarinnar nái til allrar starfsemi hennar. Í gildandi lögum nær það ekki til Þjóðskrársviðs. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta óeðlilegt. Eins telur Ríkisendurskoðun óæskilegt að starfsmaður innanríkisráðuneytis sé fulltrúi í stjórn Þjóðskrár Íslands þar sem ráðuneytinu ber að hafa eftirlit með starfsemi stofnunarinnar. Þá má líka velta fyrir sér hvort rétt sé að hafa stjórn yfir stofnuninni.

AUKA MÁ HAG- KVÆMNI, SKILVIRKNI OG ÁRANGUR

Þjóðskrár Íslands hefur ekki náð að sinna lögboðnu hlutverki sínu á eins hagkvæman, skilvirkan og árangursríkan hátt og æskilegt væri vegna gamalla og úreltra upplýsingakerfa Þjóðskrár og umsóknar- og framleiðslukerfa vegna vegabréfaútgáfu. Mikilvægt er að huga sem fyrst að endurnýjun þeirra og að greina kostnað vegna hennar sem gæti skipt hundruðum milljóna króna. Stjórnvöldum er kunnugt um þetta mál. Þá telur Ríkisendurskoðun að hagræða megi í rekstri og auka skilvirkni og árangur með bættum verklagsreglum og vinnulýsingum. Unnið er markvisst að þessu og er mikilvægt að því ljúki sem fyrst. Eins leggur Ríkisendurskoðun áherslu á að allir starfsmenn Þjóðskrár Íslands færi verkþókhald svo að auðveldara sé að skilgreina kostnað vegna hvers verkþátar.

VANDAMÁL Á SVIÐI MANNAUÐSMÁLA

Frá myndun Þjóðskrár Íslands hefur stofnunin glímt við ýmis vandamál á sviði mannaúðsmála, bæði hefur starfsmannavelta verið mikil og stofnunin ekki starfað sem fullkomlega ein heild. Mikilvægt er að stjórnendur stofnunarinnar taki þessi mál föstum tókum enda eru þau ein helsta forsenda skilvirks og árangursríks rekstrar. Ríkisendurskoðun telur að í árangursstjórnunaráætlun stofnunar og ráðuneytis þurfi að vera

ákvæði um mannauðsmál og hvetur til þess að ráðin verði bót á því við endurskoðun áætlunarinnar.

Að mati Ríkisendurskoðunar ber innanríkisráðuneyti ásamt stjórn og stjórnendum Þjóðskrár Íslands ríka ábyrgð á því hvernig rekstur stofnunarinnar hefur þróast undanfarin ár. Ráðuneytið samþykkti rekstraráætlanir stofnunarinnar fyrir árin 2011–13 þótt þær gerðu ævinlega ráð fyrir hallarekstri, síðasta árið þó með fyrirvara um að útgáfa vegabréfa þyrfti sérstakrar fjármögnunar við. Þetta er í ósamræmi við reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga. Eftir sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands hefur ráðuneytið einnig látið viðgangast að starfsmönnum nýrrar stofnunar hafi fjölgað og rekstrarkostnaður aukist. Þá hefur ráðuneytið ekki heldur komið að endurskoðun árangursstjórnunaráætlunar ráðuneytis og stofnunar þótt þar sé kveðið á um sameiginlega stefnumótun þessara aðila og reglubundið mat á að starfsemin sé í samræmi við áætlun.

ÁBENDINGAR TIL INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

1. ENDURSKOÐA ÞARF LÖG SEM VARÐA ÞJÓÐSKRÁ ÍSLANDS

Endurskoða þarf lög sem varða starfsemi Þjóðskrár Íslands enda eru þau mörg hver orðin gömul og úrelt og taka ekki mið af samfélags- og tæknibreytingum undanfarinna áratuga. Einnig þarf að tryggja að starfssvið stjórnar stofnunarinnar nái til allrar starfsemi hennar. Loks þarf að taka til skoðunar hvort innanríkisráðuneyti eigi að hafa fulltrúa í stjórn stofnunarinnar þar sem því ber einnig að hafa eftirlit með henni.

2. TAKA ÞARF FJÁRMÖGNUN ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS TIL SKOÐUNAR

Taka þarf fjármögnun Þjóðskrár Íslands til skoðunar. Í því sambandi ber að huga að því hvort stofnunin eigi að öllu leyti að starfa samkvæmt gjaldskrá og vera þannig sjálfbær, hvort ríkissjóður eigi að fjármagna reksturinn eða hvort blanda eigi saman þessum tveimur formum eins og nú er. Að mati Ríkisendurskoðunar er síðasti kosturinn lakastur.

3. EFLA ÞARF FAG- OG FJÁRHAGSLEGT EFTIRLIT MEÐ ÞJÓÐSKRÁ ÍSLANDS

Mikilvægt er að innanríkisráðuneyti efli fag- og fjárhagslegt eftirlit sitt með Þjóðskrár Íslands. Í því sambandi ber því að nota árangursstjórnunaráætlun sína og stofnunarinnar sem virkt stjórnþæki þegar rætt er um starfs- og fjárhagsáætlun hennar og ákvarðanir eru teknar um forgangs röðun og áherslur í starfseminni. Jafnframt þarf ráðuneytið að tryggja að árangursstjórnunaráætlunin sé jafnan endurskoðuð á árlegum fundi stofnunar og ráðuneytis.

4. HUGA ÞARF AÐ ENDURNÝJUN UPPLÝSINGAKERFA OG UMSÓKNAR- OG FRAMLEIÐSLUKERFA

Huga þarf að endurnýjun gamalla og að mörgu leyti úreltra upplýsingakerfa Þjóðskrár Íslands og umsóknar- og framleiðslukerfa hennar vegna vegabréfaútgáfu. Í því sambandi þarf meðal annars að greina kostnað vegna endurnýjunarinnar og móta framkvæmdaáætlun vegna hennar.

ÁBENDINGAR TIL ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS

1. AUKA ÞARF AÐGÆSLU Í FJÁRMÁLUM OG VIÐ RÁÐNINGU STARFSMANNA
Þjóðskrá Íslands ber að sýna aukna aðgæslu í fjármálum og við ráðningu starfsmanna. Stofnuninni ber að haga útgjöldum sínum í samræmi við árlegar fjárheimildir sínar og tekjur og almenna stefnu í ríkisfjármálum. Telji stofnunin nauðsynlegt að auka verulega umsvif sín á einhverjum sviðum ber henni að gera það í samráði við innanríkisráðuneyti.

2. LEGGJA ÞARF AUKNA ÁHERSLU Á MANNAUÐSMÁL

Koma þarf mannauðsmálum Þjóðskrár Íslands í betri farveg og tryggja að stofnunin starfi sem ein heild með eina vinnustaðarmenningu. Þótt mikið hafi áunnist í þessum málum síðustu misseri þarf að gera mannauðsmálum enn hærra undir höfði og skjalfesta þau, t.d. starfsmanna- og endurmenntunarstefnu stofnunarinnar. Þá þarf að vera ákvæði um þau í árangursstjórnunaráætlun stofnunar og ráðuneytis.

3. TAKA ÞARF UPP VERKBÓKHALD

Mikilvægt er að allir starfsmenn Þjóðskrár Íslands færi verkbókhald svo að auðveldara sé að skilgreina kostnað vegna hvers verkþáttar. Þetta gildir ekki einungis um þau verk sem eru fjármögnuð samkvæmt gjaldskrá heldur líka hin sem ríkissjóður fjármagnar með árlegum framlögum.

[Þjóðskrá Íslands óskaði sérstaklega eftir að tjá sig um eftirfarandi ábendingu sem Ríkisendurskoðun beindi eingöngu til innanríkisráðuneytis:

1. TAKA ÞARF FJÁRMÖGNUN ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS TIL SKOÐUNAR

Taka þarf fjármögnun Þjóðskrár Íslands til skoðunar. Í því sambandi ber að huga að því hvort stofnunin eigi að öllu leyti að starfa samkvæmt gjaldskrá og vera þannig sjálfbær, hvort ríkissjóður eigi að fjármagna reksturinn eða hvort blanda eigi saman þessum tveimur formum eins og nú er. Að mati Ríkisendurskoðunar er síðasti kosturinn lakastur.]

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

VIÐBRÖGÐ INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

1. ENDURSKOÐA ÞARF LÖG SEM VARÐA ÞJÓÐSKRÁ ÍSLANDS

„Eins og Ríkisendurskoðun er kunnugt um þá er unnið að endurskoðun laga sem varða starfsemi Þjóðskrár Íslands. Hefur sú vinna tekið lengri tíma en ætlað var. Ástæða þess er fyrst og fremst sú að verkefnið var flóknara, umfangsmeira og kostnaðarsamara en gert var ráð fyrir. Í ljós kom að brýnt er að samhliða lagabreytingum verði gerðar töluverðar breytingar á hönnun og samræmingu gagnagrunna, gerð verkferla o.fl.

Það er skýr vilji ráðuneytisins að starfssvið stjórnar nái til allrar starfsemi hennar og munu lagabreytingar taka mið af því.

Fulltrúi ráðuneytisins er vissulega í stjórn stofnunarinnar. Ráðuneytið skoðar nú hvort heppilegt sé að breyta því fyrirkomulagi. Jafnframt verður metið hvort þörf sé á því að hafa stjórn yfir stofnuninni. Það er mat ráðuneytisins að hingað til hafi seta fulltrúa í stjórn Þjóðskrár verið til þess fallin að efla eftirlit með stofnuninni og getur ekki séð að það hafi á nokkurn hátt haft slæm áhrif á almennt eftirlit með stofnuninni, nema síður sé.“

2. TAKA ÞARF FJÁRMÖGNUN ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS TIL SKOÐUNAR

„Ráðuneytið er sammála ábendingu Ríkisendurskoðunar enda er fjármögnun Þjóðskrár ein af ástæðum þess að ráðuneytið óskar eftir úttekt Ríkisendurskoðunar. Þá fagnar ráðuneytið því að nú liggi fyrir greining hlutlauss aðila á kostnaði og fjármögnun vegabréfaútgáfu. Ráðuneytið tekur undir með Ríkisendurskoðun að nauðsynlegt sé að koma fjármögnun vegabréfaútgáfunnar í betra horf. Þá er ráðuneytið sammála þeirri niðurstöðu Ríkisendurskoðunar að ekki sé eðlilegt að þessi þáttur starfseminnar sé rekinn með halla árum saman, enda hefur ráðuneytið beitt sér ítrekað fyrir því við fjármálaráðuneytið.

Staðfesting Ríkisendurskoðunar á vanda vegabréfaútgáfunnar er mikilvægt innlegg í stefnumótun ráðuneytisins á þessu sviði og mun verða nýtt við tillögugerð ráðuneytisins til fjármálaráðuneytis og Alþingis.“

3. EFLA ÞARF FAG- OG FJÁRHAGSLEGT EFTIRLIT MEÐ ÞJÓÐSKRÁ ÍSLANDS

„Ráðuneytið telur Ríkisendurskoðun ganga langt í þessari ábendingu sinni. Að mati ráðuneytisins er bæði faglegt og fjárhagslegt eftirlit í eðlilegu horfi, þó að ávallt megi efla eftirlit með stofnunum. Gott samstarf hefur átt sér stað á milli Þjóðskrár og ráðuneytisins undanfarin ár og í sameiningu verið unnið að því að bæta fjárhagsstöðu stofnunarinnar, upplýsingakerfi, árangursstjórnun o.fl.



Þá er árangursstjórnunaráætlun sem í gildi er að mörgu leyti gagnleg, en ráðuneytið hefur í samvinnu við Þjóðskrá unnið að gerð árangursstjórnunarsamnings, sem er nokkuð annars eðlis en árangursstjórnunaráætlunin. Er það mat ráðuneytisins að stefna þess á sviði árangursstjórnunar sé betur til þess fallin að treysta fagleg og fjárhagsleg samskipti við stofnanir en sú árangursstjórnunaráætlun sem er í gildi.“

4. HUGA ÞARF AÐ ENDURNÝJUN UPPLÝSINGAKERFA OG UMSÓKNAR- OG FRAMLEIÐSLUKERFA

„Ráðuneytið er sammála ábendingu Ríkisendurskoðunar og hefur beitt sér fyrir fjármögnun og endurnýjun kerfanna.

Eitt af þeim verkefnum sem voru skilgreind sem mikilvæg umbótaverkefni við sam- einingu var endurgerð þjóðskrár og almannaskrár. Verkefnið lýtur bæði að breyting- um á lagaumhverfi og breytingum og umbótum á tölvukerfum. Að báðum þessum þáttum hefur verið unnið eins og árangursstjórnunaráætlun gerði ráð fyrir, þó vissulega megi gagnrýna að ekki hafi náðst meiri árangur en raun ber vitni.

Ríkisendurskoðun greinir réttilega frá tilraunum ráðuneytisins til að afla samþykkis Alþingis fyrir því að fá samþykkt sérstakt gjald til að fjármagna endurbætur á sjálfu þjóðskrárkerfinu. Vegna halla á rekstri stofnunarinnar, sökum vanfjármögnunar vegabréfaútgáfunnar, var reynt að leita annarra leiða við fjármögnun á endurgerð kerfisins. Í greinargerð með frumvarpi þar að lútandi, sem innanríkisráðherra lagði fram á Alþingi í nóvember 2011, kemur fram að tölvukerfið sé rekið í þremur mis- munandi kerfum og mikil nauðsyn er á að fella þau saman í eitt kerfi og gera nauðsynlegar úrbætur samhliða þeirri breytingu. Einnig þurfi stöðugt að koma til móts við nýjar þarfir í þjóðfélaginu um tæknilegar útfærslur á afhendingu upplýsinga úr þjóðskrá jafnframt því að auka öryggisþátt hennar. Frumvarpið náði ekki fram að ganga og var það mat ráðuneytisins að ekki væru forsendur fyrir því leita aftur til Alþingis ári síðar með slíka tillögu. Hins vegar hefur Þjóðskrá engu að síður undirbúið verkefnið og hafið vinnu við endurgerðina. Endurgerðin er því hafin, en mun taka einhvern tíma þar sem kostnaði við verkefnið verður mætt af hefðbundnum tekjum stofnunarinnar. Því fyrr sem næst að leysa heildarfjármál stofnunarinnar því fyrr má vænta árangurs við þetta mikilvæga umbótastarf.“

VIÐBRÖGÐ ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS

1. AUKA ÞARF AÐGÆSLU Í FJÁRMÁLUM OG VIÐ RÁÐNINGU STARFSMANNA

„Á fyrstu þremur rekstrarárum sínum, 2010-2012, hefur Þjóðskrá Íslands sýnt að- gæslu í rekstri, þar á meðal fjármálum og ráðningu starfsmanna, og einvörðungu nýtt þá fjármuni sem stofnunin hafði til ráðstöfunar. Grundvöllur rekstrar Þjóðskrár Íslands er að tekjur og gjöld standist á. Árin 2010-2012 hafði Þjóðskrá Íslands til ráð- stöfunar 3.761 m.kr. tekjur og 279 m.kr. inneign á höfuðstólsreikningi, alls 4.040 m.kr. Útgjöld á sama tímabili námu 4.006 m.kr. Þeim fjármunum var varið til starf- seminnar í samræmi við stefnumótun ráðuneytis og stjórnar, starfsáætlun og for- gangsröðun verkefna.

Þegar rekstrargjöld Þjóðskrár Íslands 2012 eru borin saman við rekstrargjöld 2009, á verðlagi 2013, án kostnaðar við vegabréfaframleiðslu og rafræna stjórnsýslu, þá hefur kostnaður lækkað um 42 m.kr. að raungildi þrátt fyrir að stofnuninni hafi á sama tímabili tekist að fjárfesta um 200 m.kr. í endurbótum á skrárhaldi þjóðskrár. Frá stofnun hefur Þjóðskrár Íslands glímt við vanfjármögnun á útgáfu vegabréfa. Kostnaður við útgáfuna ræðst einkum af eftirspurn og gengi evru. Útgefnum vegabréfum fjölgaði úr 23.454 á árinu 2009 í 50.618 árið 2012 eða um 216%. Gengi evrunnar hækkaði úr 87,49 sem er viðmið fjárlaga 2008, í 170,27 í árslok 2012 eða um 194%. Tímabilið 2009-2012 dugðu framlög ríkisins til útgáfu vegabréfa einvörðungu fyrir um 70% kostnaðarins og greiddi stofnunin 311 m.kr. með útgáfunni þetta tímabil, mest 176 m.kr árið 2011.

Starfsfólki Þjóðskrár Íslands fjölgaði um 14 frá stofnun 1. júlí 2010. Skýring þess er að hluta til tilflutningur verkefna frá forsætisráðuneytinu en á árinu 2011 var samþykkt að flytja rafræna stjórnsýslu til Þjóðskrár Íslands, alls þrjú stöðugildi sem eru fjögur nú. Aukinn mannauð þurfti í skjaladeild er hafist var handa að skrá mál á þjóðskrársviði í málaskrá, en fjöldi mála þar er nú yfir 2.000 á mánuði, og í lögfræðideild sviðsins, m.a. til að bregðast við athugasemdum Umboðsmanns Alþingis varðandi meðferð stjórnsýslumála og bættan málshraða. Skráning verkferla, stöðlun vottorða og yfirfærsla eyðublaða á rafrænt form voru auk þess ný verkefni. Með vísan til starfsmannafjöldans og vinnu í framhaldi af sameiningunni var mannauðsstjóri ráðinn á árinu 2011 til að styrkja mannauðspátt starfseminnar.“

2. LEGGJA ÞARF AUKNA ÁHERSLU Á MANNAUÐSMÁL

„Stjórnendur Þjóðskrár Íslands eru meðvitaðir um mikilvægi þess að starfsfólki líði vel á vinnustaðnum og að skapa öfluga vinnustaðarmenningu. Um langtímaverkefni er að ræða sem stöðugt þurfi að hafa í huga og hlúa að. Það er m.a. gert með því að setja á fót innanhússverkefni með dreifðri þátttöku starfsmanna eftir sviðum og markvisst unnið að því að blanda starfsmönnum saman sem ekki eru í samstarfi dags daglega.

Öflugt starfsmannafélag er starfandi sem stofnunin styður vel við. Litið er svo á að skipulagsheildin sé af þeirri stærðargráðu að það sé bæði eðlilegt og æskilegt að hvert svið eigi sína vinnustaðarmenningu og einnig að unnið sé að sameiginlegri vinnustaðarmenningu.

Tekið er undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar um mikilvægi þess að skjalfesta starfsmanna- og endurmenntunarstefnu starfsmanna og þá með sama hætti og þær stefnur sem að undanförunu hefur verið unnið að með þátttöku starfsmanna. Vakin er athygli á því að stjórnendur hafa tekið saman endurmenntunarþörf- og óskir starfsmanna sinna í síðustu starfsmannasamtölum vorið 2013 og eru þær upplýsingar liður í að móta endurmenntunarstefnu stofnunarinnar, sem nú er unnið að. Drög að heildarstarfsmannastefnu hafa verið tekin til umræðu á einstökum deildar- og sviðsfundum undir stjórn mannauðsstjóra og er áætlað að fullbúin stefna verði fyrirbyggjandi í lok þessa árs. Þá er starfsmannahandbókin sem og tilhögun á nýliðakynningum undir stöðugri endurskoðun.

Þjóðskrá Íslands mun koma með tillögur að markmiðum og verkefnum á sviði mannauðsstjórnunar við gerð næstu árangursstjórnunaráætlunar, sem innanríkisráðuneytið hefur nú þegar boðað til. Skilgreind markmið á sviði mannauðsstjórnunar og leiðir að þeim eru í samræmi við fyrirkomulag verkefnisáætlana stofnunarinnar. Tekið skal fram að verkefni er lúta að mannauðsmálum hafa verið sýnilegri og markvissari frá því að mannauðsstjóri var ráðinn til starfa árið 2011.“

3. TAKA ÞARF UPP VERKBÓKHALD

„Þjóðskrá Íslands hefur verið að undirbúa innleiðingu verkbókhalds undanfarið ár. Í fyrstu var samið við Deloitte fyrirtækjaráðgjöf um að kostnaðargreina starfssemi stofnunarinnar sem síðar var grundvöllur að nýrri gjaldskrá Þjóðskrár Íslands á árinu 2012. Stuðst verður við þá vinnu við skipulagningu á verkbókhaldi hjá stofnuninni. Sérfræðingar stofnunarinnar hafa metið það svo að verkbókhalld, tengt Oracle kerfi ríkisins henti stofnuninni best. Viðræður hafa átt sér stað við Fjársýslu ríkisins og sameiginlegur vilji er til þess að þróa og innleiða verkbókhalld sem samstarfsverkefni og fyrirhugað er að verkbókhaldið taki til allrar starfssemi og starfsmanna stofnunarinnar.“

[Meðfylgjandi svar Þjóðskrár Íslands að eigin ósk stofnunarinnar:

1. TAKA ÞARF FJÁRMÖGNUN ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS TIL SKOÐUNAR

„Þjóðskrá Íslands er eindregið þeirrar skoðunar að besti kosturinn sé að stofnunin starfi að öllu leyti samkvæmt gjaldskrá enda eru það skilaboðin sem stofnunin og fyrirrennarar hennar hafa jafnan fengið frá bæði ríki og sveitarfélögum, samstarfsaðilum sem og löggjafarvaldinu. Rökin fyrir því eru eftirfarandi:

- Löggjöf um breytingu á lögum um skráningu og mat fasteigna sem gengu í gildi 1. janúar 2009.
- Álit efnahags- og skattanefndar Alþingis á umliðnum árum um að fyrst og fremst ættu tekjur, sem tilkomnar væru vegna þjónustu við aðila sem mesta hagsmuni hefðu af fasteignaskrá, að standa undir rekstrinum.
- Niðurstöður starfshóps sem fjármálaráðherra skipaði samkvæmt tilnefningu ráðuneyta, sveitarfélaga og hagsmunaaðila til að fara heildstætt yfir tilhögun fasteignaskráningar, fasteignamats og brunabótamats og fjármögnun þessara verkefna frá 15. nóvember 2007.
- Greinargerð frumvarps til laga um stofnun Þjóðskrár Íslands þar sem bent er á að Fasteignaskrá Íslands fjármagni starfsemi sína að fullu með sölu þjónustu og upplýsinga. Við sameiningu skapist möguleikar til að styrkja þjónustu- og sölubáttinn enn frekar til hagsbóta fyrir notendur, sérstaklega þá sem kaupa gögn frá báðum aðilum og sameinaður rekstur skrána gæti leitt til þess að eigin tekjur stæðu undir öllum útgjöldum skráarhaldsins.
- Störf stjórnar stofnunarinnar en eitt meginhlutverk stjórnarinnar er að gera tillögu til ráðherra um gjaldskrá starfseminnar og endurskoða hana árlega. Í þeirri tillögu felst m.a. að gera tillögu um hvað sveitarfélög og tryggingafélög, sem tilnefna fulltrúa í stjórnina, leggja til starfseminnar.“]

1 INNGANGUR

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Þar er megininntaki stjórn-sýsluúttekta hennar lýst, þ.e. „að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi“. Sömuleiðis kemur þar fram að stofnunin skuli gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli þeirra á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis og benda á leiðir til úrbóta.

Í mars 2013 hóf Ríkisendurskoðun að beiðni innanríkisráðuneytis forkönnun á því hvernig rekstur Þjóðskrár Íslands hefur gengið frá því að stofnunin varð til með sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands 1. júlí 2010. Ástæða þess að ráðuneytið fór fram á þetta svo stuttu eftir sameiningu var einkum sú að rekstrarkostnaður Þjóðskrár Íslands hefur aukist og starfsmönnum fjölgað en ekki var gert ráð fyrir því.

Að forkönnun lokinni ákvað Ríkisendurskoðun að ráðast í aðalúttekt samkvæmt nánari afmörkun og birta niðurstöður sínar í opinberri skýrslu til Alþingis.

Leitast var við að svara eftirfarandi spurningum:

- Hafa fagleg og fjárhagsleg markmið sameiningar Fasteignaskrár Íslands og Þjóðskrár náðst?
- Hvernig hefur stofnuninni gengið að sinna einstökum verkefnum sínum með tekjum samkvæmt gjaldskrá og framlagi ríkissjóðs?
- Sinnir stofnunin lögboðnu hlutverki sínu á hagkvæman, skilvirkan og árangursríkan hátt?

Ríkisendurskoðun fór yfir lög og reglur sem gilda um Þjóðskrár Íslands og fundaði með helstu lykilstarfsmönnum hennar, fyrrum skrifstofustjóra Þjóðskrár og formanni stjórnar stofnunarinnar sem jafnframt er skrifstofustjóri í innanríkisráðuneyti. Einnig var fundað með starfsmönnum skrifstofu fjármála og rekstrar ráðuneytisins. Þá var aflað margvíslegra gagna frá þessum aðilum. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð.

Ríkisendurskoðun sendi Þjóðskrár Íslands og innanríkisráðuneyti drög að skýrslunni 27. júní 2013 og óskaði efnislegra athugasemda og viðbragða við ábendingum sem beinast að þeim. Svör bárust 23. og 30. ágúst og eru viðbrögðin birt hér í skýrslunni.

**KÖNNUN Á MEÐFERÐ
OG NÝTINGU RÍKIS-
FJÁR**

**ÚTTEKT AÐ BEIÐNI
INNANRÍKISRÁÐU-
NEYTIS**

2 TILURÐ ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS

2.1 SAMEINING ÞJÓÐSKRÁR OG FASTEIGNASKRÁR ÍSLANDS

Sú hugmynd að sameina Þjóðskrá og Fasteignaskrá Íslands í eina stofnun fékk fyrst byr undir vængi haustið 2009 þegar málefni Fasteignaskrár Íslands fluttust frá fjármálaráðuneyti til dómsmála- og mannréttindaráðuneytis (nú innanríkisráðuneyti). Það ráðuneyti hafði þá haft umsjón með Þjóðskrá frá árinu 2006 þegar hún fluttist frá Hagstofu Íslands þar sem hún hafði starfað sem sérstök deild. Þar með heyrðu tvær af grunnskram þjóðarinnar undir ábyrgðarsvið sama ráðuneytis: Þjóðskrá sem annaðist almannaskráningu og útgáfu ýmissa vottorða og skilríkja því viðkomandi og Fasteignaskrá Íslands sem fór með skráningu allra fasteigna í landinu. Með þessari skipan var ætlunin að stuðla að aukinni samvinnu og samræmingu í skráarvinnslu ríkisins, jafnframt því sem hún var talin fela í sér aukna möguleika á rekstrarhagræði með ýmiss konar samrekstri og samvinnu við rekstur upplýsingakerfa.

Í september 2009 setti dómsmála- og mannréttindaráðherra á fót samráðshóp um málefni Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands og óskaði eftir að hann tæki til athugunar hvort ávinningur kynni að vera af samþættingu tiltekinna rekstrarþátta þeirra. Þjóðskrá var þá rekin sem skrifstofa innan dómsmála- og mannréttindaráðuneytis með sjálfstæðan fjárhag og aðsetur utan ráðuneytisins. Fasteignaskrá Íslands var á hinn bóginn sjálfstæð ríkisstofnun með stjórn skipaðri fulltrúum hagsmunaaðila, þ.e. Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka fjármálafyrirtækja. Í samráðshópnum sátu meðal annars skrifstofustjóri Þjóðskrár og forstjóri Fasteignaskrár Íslands auk fulltrúa ráðuneytisins. Hópurinn ákvað að skoða fyrst starfsemi tölvudeilda stofnananna og lagði til að sameina þær. Ráðherra féllst á þá tillögu og kom hún til framkvæmda 1. janúar 2010.

Við vinnu samráðshópsins komu fram ýmis atriði sem bentu til þess að mikið hagræði yrði af fullri sameiningu stofnananna tveggja og fól ráðherra honum því með bréfi frá 27. október 2009 að kanna til hlítar hagkvæmni hennar. Í ítarlegri greinargerð til ráðherra frá 22. desember kom fram að hópurinn taldi sameiningu geta leitt bæði til faglegs og fjárhagslegs ávinnings. Helstu rök hans fyrir því voru eftirfarandi:

- **SAMBÆRILEG VERKEFNI**
Meginviðfangsefni stofnananna eru sambærileg, þ.e. skráning, varsla, úrvinnsla og miðlun upplýsinga um grunnþætti þjóðfélagsins.
- **SKRÁARHALD**
Sameining leiðir til samlegðaráhrifa og stærðarhagkvæmni í skráarhaldi auk þess að styrkja stoðir samstarfsverkefnis um staðfangaskrá og samhæfingu fasteignaskrár og þjóðskrár.

STUÐLA ÁTTI AÐ
SAMVINNU, SAM-
RÆMI OG HAG-
KVÆMNI

TÖLVEILDIR
SAMEINADAR 1.
JANÚAR 2010

VÍSSENDINGAR UM
MIKIÐ HAGRÆÐI

- **STOÐÞJÓNUSTA**

Umtalsverð samlegðaráhrif eru á sviði stoðþjónustu enda helstu verkefni hliðstæð, m.a. á sviði starfsmannamála, skjalavörslu, fjármála, innkaupa og rekstrar, sölu og dreifingu gagna, vefs, afgreiðslu, símsvörunar og húsnæðismála.

- **ÖRYGGISMÁL**

Starfsemi Fasteignaskrár Íslands hefur hlotið vottun bresku staðlastofnunarinnar (BSI) skv. ÍST/ISO 27001 staðli um öryggi upplýsinga. Þjóðskrá hefur mótað öryggisstefnu í anda þess staðals en ekki innleitt hana.

- **MIÐLUN OG SALA UPPLÝSINGA**

Báðir skráarhaldarar hafa af því tekjur að selja upplýsingar úr skráum sínum. Við sameiningu skapast möguleikar til að styrkja þjónustu og sölupáttinn enn frekar, t.d. með því að búa til nýjar „vörur“. Slíkt gæti einnig orðið til hagsbóta fyrir notendur og stuðlað að sjálfbærni skráarhaldsins.

Samráðshópurinn lagði ekki beint mat á fjárhagslegan ávinning sameiningarinnar enda réðist hann af því hve mikil áhersla yrði lögð á að ná fram faglegum ávinningi. Meðal slíks ávinnings væri innleiðing öryggisvottunar Þjóðskrár, yfirfærsla pappírsgagna Þjóðskrár í rafrænt form og hönnunar- og forritunarvinna við að gera kerfi Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands sambærileg. Ekki væri þó við að búast að rekstrarkostnaður lækkaði umtalsvert fyrstu 3–4 árin eftir sameiningu stofnananna ef ráðist yrði í slíka framþróun í starfseminni og reyndar var tekið fram að sameiningin myndi „hafa einhvern kostnaðarauka í för með sér á fyrsta ári sameiningar vegna húsnæðis, aðstöðu og flutninga“. Eftir að fyrstu árin væru að baki sköpuðust hins vegar forsendur til að ná „umtalsverðum rekstrarsparnaði sem kunnir að nema 200 m.kr. á ársgrundvelli“ (miðað við verðlagsforsendur ársins 2009). Þessi sparnaður var ekki sundurliðaður en þar var einkum horft til samnýtingar og stærðarhagkvæmni, m.a. mætti fækka starfsfólki stoðsviða og auka hagkvæmni í innkaupum. Í minnisblaði hópsins frá 30. október 2009 var þess einnig getið að samnýting húsnæðis gæti lækkað árlegan húsnæðiskostnað um 20,2 m.kr. og að breyting á miðlun þjóðskrár gæti árlega sparað 14,9 m.kr.

Að mati hópsins fólust fjárhagsleg markmið sameiningarinnar í fyrstu í því að ekki yrði neinn kostnaðarauki af henni, þ.e. að stofnunin stæði sjálf að mestu undir tímabundnum kostnaði við sameininguna og breytingum henni tengdri. Einnig skyldi hún vinna sjálf að nauðsynlegri framþróun í starfseminni og takast á við fyrirsjáanlegar hagræðingarkröfur á næstu árum án skerðingar á starfsemi eða þjónustu:

Samráðshópurinn leggur til að það verði sett sem markmið í sameiningarferlinu að ekki verði beinn kostnaðarauki af breytingunum heldur verði eftir fremsta megni leitast við að sparnaður og samlegðaráhrif við sameiningu fjármagni tímabundinn kostnað við breytingar. Eins og segir hér að framan má ætla að breytingaferli geti staðið í 3–4 ár en á þeim tíma geti náðst fram verulegur faglegur ávinningur innan fjárhagsramma sameinaðrar stofnunar. Einnig auðveldar sameining þS og FS að mæta og bregðast við fyrirsjáanlegri hagræðingarkröfu næstu ára.“

**FORSENDUR TALDAR
FYRIR UMTALS-
VERÐUM REKSTRAR-
SPARNAÐI**

**STOFNUNIN STÆÐI
AÐ MESTU UNDIR
TÍMABUNÐNUM
KOSTNAÐI**

Umfjöllun samráðshópsins um fjárhagsleg markmið sameiningarinnar og væntan árangur var tekin nánast orðrétt upp í athugasemdir við frumvarp til laga um sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands sem lagt var fyrir Alþingi 31. mars 2010. Þar var einnig birt umsögn fjármálaskrifstofu fjármálaráðuneytis þar sem tekin voru upp án athugasemda viðhorf stýrihópsins um væntanlega kostnaðarlækkun stofnunarinnar, aukna tekjuöflun hennar og getu til að mæta hagræðingarkröfum næstu ára.

Hinn 15. júní 2010 samþykkti Alþingi frumvarp til laga um sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands og tók Þjóðskrá Íslands formlega til starfa 1. júlí sama ár. Tölvudeildir Fasteignaskrár Íslands og Þjóðskrár sameinuðust þó 1. janúar 2010, eins og áður var sagt. Forstjóri Fasteignaskrár Íslands var valinn til að veita hinni nýju stofnun forstöðu en skrifstofustjóri Þjóðskrár varð skrifstofustjóri þjóðskrársviðsins og gegndi því starfi út árið 2011.

Eftir að ákveðið hafði verið að sameina stofnanirnar tvær var settur á fót fimm manna stýrihópur til að stjórna og hafa yfirumsjón með framkvæmdinni. Auk skrifstofustjóra í dóms- og mannréttindaráðuneyti áttu þar sæti skrifstofustjóri og fjármálastjóri Þjóðskrár og forstjóri og aðstoðarforstjóri Fasteignaskrár Íslands. Í *Lokaskýrslu stýrihóps um sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands frá 14. júlí 2010* er gerð grein fyrir niðurstöðum einstakra verkþátta. Ekki er vikið að sérstökum vandamálum í því sambandi og í lokaorðum skýrslunnar kemur fram að vegna þess hve öll vinna við sameininguna og framkvæmdir við húsnæði hafi gengið vel hafi verið ákveðið að gildistaka laga um sameiningu stofnananna yrði 1. júlí 2010 í stað 1. janúar 2011.

Í lokaskýrslunni var kostnaður sem tengdist sameiningunni beint eða óbeint metinn á um 100 m.kr. Þar af var tekið fram að ráðuneytið hygðist leggja til 17 m.kr. af safnlið vegna breytinga á húsnæði. Annar kostnaður var talinn óverulegur og skyldi stofnunin mæta honum sjálf með sparnaði og samlegðaráhrifum sameiningarinnar sem einnig skyldu nýta til að mæta fyrirsjáanlegum hagræðingarkröfum stjórnvalda.

2.2 ÁRANGURSSTJÓRNUNARÁÆTLUN ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS

Nokkrum dögum eftir að Þjóðskrá Íslands tók til starfa, þ.e. 5. júlí 2010, undirrituðu dómsmála- og mannréttindaráðherra og forstjóri stofnunarinnar árangursstjórnunar-áætlun hennar. Þar segir meðal annars um tilgang áætlunarinnar:

Í árangursstjórnunaráætlun þessari er kveðið á um sameiginlega stefnumótun dómsmála- og mannréttindaráðuneytis og Þjóðskrár Íslands um starfsemi stofnunarinnar og reglubundið mat á að starfsemin sé í samræmi við áætlun. Samhliða er lagður grunnur að starfsemi Þjóðskrár Íslands til lengri tíma, byggt á lögbundnu hlutverki og verkefnum stofnunarinnar.

Í áætluninni er að auki fjallað um hlutverk Þjóðskrár Íslands, tímasett verkefni hennar, markmið, áherslur og framtíðarsýn og gagnkvæmar skyldur og ábyrgð aðila. Ekki fer milli mála að þar er um flest byggt á greinargerð áður nefnds samráðshóps um sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands.

ÞJÓÐSKRÁ ÍSLANDS
TÓK TIL STARFA 1.
JÚLÍ 2010

ENGIN VANDAMÁL
FYRIRSJÁANLEG

ÁRANGURS-
STJÓRNUNARÁÆTLUN
UNDIRRITUÐ

Áætlunin hefur ekki verið endurskoðuð með formlegum hætti þótt kveðið sé á um að slíkt skuli gert eigi sjaldnar en á árlegum fundi stofnunar og ráðuneytis. Fulltrúar dómsmála- og mannréttindaráðuneytis héldu í október og desember 2010 tvo fundi með stjórnendum Þjóðskrár Íslands um framvindu árangursstjórnunaráætlunarinnar og fóru yfir stöðu 25 verkefna sem þá voru í gangi hjá stofnuninni. Á vormánuðum 2011 funduðu stjórnendur stofnunarinnar sömuleiðis tvívegis með fulltrúum innanríkisráðuneytis, sem þá var nýlega tekið til starfa, um málefni stofnunarinnar og fóru yfir drög Þjóðskrár Íslands að nýrri árangursstjórnunaráætlun og verkefnisstöðu.

Ráðuneytið hefur enn ekki samþykkt drög stofnunarinnar. Það hefur þó ekki heldur gert efnislegar athugasemdir við þau. Líkt og fyrri áætlun hafa drögin því ekki nýst sem virkt samskipta- og stjórnæki ráðuneytis og stofnunar. Í athugasemdum innanríkisráðuneytis við skýrsludrög Ríkisendurskoðunar frá 30. ágúst 2013 kemur fram að meginástæða þessa sé það mat ráðuneytisins að endurskoðun áætlunarinnar þurfi að fara fram í tengslum við umræðu og niðurstöðu um fjármál stofnunarinnar. Þar þurfi m.a. að huga að fjármögnun verkefna og langtímaáætlun um rekstur og afkomu sem ekki var unnin í aðdraganda eða kjölfar sameiningar. Ríkisendurskoðun tekur undir þetta sjónarmið og hvetur til þess að slík vinna fari fram sem allra fyrst. Þá vekur athygli að einn mikilvægasti málaflokkur hveirar stofnunar og fyrirtækis, þ.e. mannauðsmál, er hvorki nefnd í áætluninni né drögnum.

Þótt áður nefnd drög að nýrri árangursstjórnunaráætlun hafi ekki verið samþykkt vinnur Þjóðskrár Íslands samkvæmt þeim markmiðum, áherslum og framtíðarsýn sem þar er lýst. Fagleg markmið hennar hafa gengið eftir að hluta, meðal annars vegna endurskipulagningar þjóðskrársviðsins og fjölgunar starfsmanna. Samkvæmt gögnum sem Ríkisendurskoðun hefur fengið frá Þjóðskrár Íslands miðar vinnu við flest verkefni ágætlega. Sá hluti starfseminnar sem snýr að þjóðskrársviði, vegabréfaútgáfu og rafrænni stjórnsýslu fékk haustið 2011 öryggisvottun bresku staðlastofnunarinnar (BSI) skv. ÍST/ISO 27001 staðli um öryggi upplýsinga. Fasteignaskrár Íslands hafði fengið slíka vottun árið 2006. Þá er lokið við að skanna og lykla allar fæðingarskýrslur frá árinu 1918 og nú er unnið að skönnun og lyklu hjónavígsluskýrslu. Hvort tveggja eykur skilvirkni stofnunarinnar að mati stjórnenda hennar. Sömuleiðis hefur verið unnið að því skrá og straumlínulaga ferla, endurbæta tölvukost við skráningarvinnu og innleiða betri stjórnsýslu, m.a. eru nú öll mál skráð í málaskrárkerfi og vottorð stöðluð. Loks er búið að sameina þjónustuver og afgreiðslu og með rafrænni stjórnsýslu og fjölgun eyðublaða á vefnum hefur komum viðskiptavina í afgreiðslu stofnunarinnar fækkað um 30%. Nú er t.d. unnt að panta og greiða fyrir fjölmörg vottorð á netinu, meðal annars fæðingarvottorð, hjúskaparstöðuvottorð, dánarvottorð og ríkisfangsvottorð. Endurskoðun á upplýsingakerfum stofnunarinnar og á lögum sem gilda um stofnunina hefur hins vegar gengið mun hægar en áætlað var og er mikilvægt að þau mál séu tekin föstum tökum.

2.3 SKÝRSLA RÍKISENDURSKOÐUNAR UM UNDIRBÚNING OG FRAMKVÆMD SAMEININGAR

Í september 2010 gaf Ríkisendurskoðun út skýrsluna *Sameining í ríkisrekstri – Myndun Þjóðskrár Íslands*. Þar var gerð grein fyrir því hvernig staðið var að undirbúningi og framkvæmd sameiningar Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands og byggðu

**ÁÆTLUNIN EKKI NÝTT
SEM VIRKT SAM-
SKIPTA- OG STJÓRN-
TÆKI**

**UNNIÐ SAMKVÆMT
ÁÆTLUN**

niðurstöður skýrslunnar meðal annars á svörum dómsmála- og mannréttindaráðuneytis við spurningalista Ríkisendurskoðunar og ýmsum fyrirbyggjandi gögnum sem tengdust málinu. Að mati Ríkisendurskoðunar hafði í meginatriðum verið vel að verki staðið. Í niðurstöðunum var þó lögð rík áhersla á að Þjóðskrá Íslands yrði að sýna fyllstu aðgæslu svo að fjárhagsleg áætlun næði fram að ganga og sömuleiðis að nýta þyrfti áætlanir sem virkt samskipta- og vinnutæki.

Ríkisendurskoðun telur að markmið sameiningar Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands séu skýr, þ.e. framþróun í skráarhaldi og öryggismálum þeim tengdum ásamt fjárhagslegri hagkvæmni. Stefnt er að því að ekki verði beinn kostnaðarauki af sameiningunni heldur reynt að ná fram sparnaði og samlegðaráhrifum á móti þeim kostnaði sem hún mun óhjákvæmlega hafa í för með sér. Áætlanir sem gerðar hafa verið um framkvæmd sameiningarinnar benda til þess að þetta geti staðist verði sýnd fyllsta aðgæsla.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að framkvæmd sameiningar taki mið af skýrri áætlun þar sem fram kemur hvernig henni verði fylgt eftir. Árangursstjórnunaráætlun ráðuneytisins og Þjóðskrár Íslands, sem undirrituð var 5. júlí 2010, verður nýtt sem samskipta- og vinnutæki til að fylgja eftir starfsmarkmiðum og áherslum í starfi stofnunarinnar. Hún kveður skýrt á um verkefni og áherslur með tímasettum markmiðum og hverjar séu skyldur og ábyrgð aðila. Slík áætlun er nýmæli í samskiptum stofnunar og ráðuneytis og til fyrirmyndar að mati Ríkisendurskoðunar.

Þá beindi Ríkisendurskoðun eftirfarandi þremur ábendingum til dómsmála- og mannréttindaráðuneytis (nú innanríkisráðuneyti) og Þjóðskrár Íslands:

Mikilvægt er að fyrsta reglulega endurskoðun árangursstjórnunaráætlunar verði fyrir lok árs 2010. Þar verði fylgt eftir framgangi þeirra verkefna sem áætlað hefur verið að ljúka á árinu. Frávik frá áætluninni gætu verið vísbendingar um þætti sem hindrað geta árangursríkan samruna og kallað á endurskoðun áætlunarinnar í heild eða að hluta.

Ríkisendurskoðun bendir á að áætlaður kostnaður vegna sameiningar Þjóðskrár og Fasteignaskrár er allhár. Mikilvægt er að hann leiði ekki til þess að stofnunin fari fram úr fjárheimildum ársins eða árána sem hann deilist á.

Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að fylgt verði vel eftir áætlunum um áframhaldandi þróun öflugrar vinnustaðamenningar í sameinaðri stofnun.

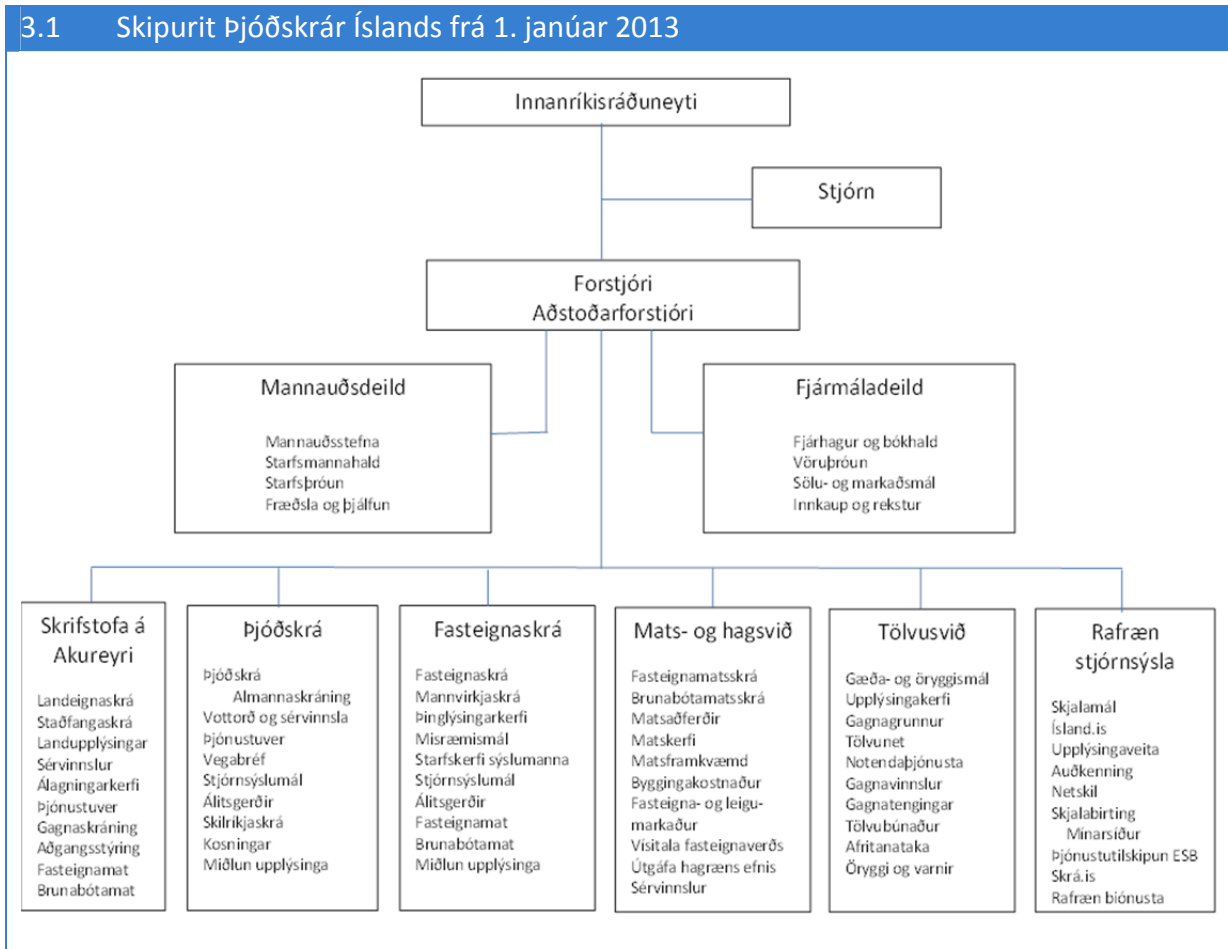
Að mati Ríkisendurskoðunar var ekki brugðist nægjanlega við þessum ábendingum. Einkum hefur skort á að Þjóðskrá Íslands hafi sýnt fyllstu aðgæslu í rekstri. Um það vitna síaukin útgjöld stofnunarinnar sem hvorki var gert ráð fyrir né hafa staðið fyllilega undir þeim þróunarverkefnum sem nauðsynleg hafa verið talin (sjá nánar kafla 5). Enn sem komið er hefur ekki heldur tekist að mynda nægilega sterka heild úr þeim stofnunum sem sameinuðust og skapa öflugra vinnustaðarmenningu (sjá nánar kafla 4). Eins og áður hefur komið fram hefur árangursstjórnunaráætlun ráðuneytisins og Þjóðskrár Íslands ekki heldur verið nýtt sem virkt samskipta- og vinnutæki til að fylgja eftir starfsmarkmiðum og áherslum í starfi stofnunarinnar.

3 SKIPULAG OG STJÓRNUN

3.1 SKIPURIT OG VERKEFNI

Þjóðskrá Íslands heyrir undir innanríkisráðuneyti og skal lögum samkvæmt halda fasteignaskrá og þjóðskrá, ákveða brunabóta- og fasteignamat og annast rannsóknir á fasteignamarkaðinum. Stofnunin sér einnig um rekstur starfs- og upplýsingakerfa fyrir sýslumenn og sveitarfélög og gefur út vegabréf. Þá sér hún um rafræna stjórnsýslu og rekur upplýsinga- og þjónustuveituna island.is. Skipurit stofnunarinnar tók gildi 1. janúar 2013 og skiptast verkefni á sex meginvið og tvær stoðdeildir.

**ÞJÓÐSKRÁ ÍSLANDS
HEYRIR UNDIR INNAN-
RÍKISRÁÐUNEYTI**



Samkvæmt lögum nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna og starfsreglum stjórnar Þjóðskrár Íslands frá 26. apríl 2012 skipar innanríkisráðherra þriggja manna stjórn Þjóðskrár Íslands til fjögurra ára í senn. Skal einn tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, einn af Samtökum fjármálafrirtækja og einn án tilnefningar og er hann formaður. Skrifstofustjóri mannréttinda og sveitarfélaga í innanríkisráðuneyti gegnir



**ÓHEPPILEGT AÐ
RÁÐUNEYTIÐ EIGI
FULLTRÚA Í STJÓRN**

nú formennsku. Ríkisendurskoðun telur ekki við hæfi að innanríkisráðuneyti eigi fulltrúa í stjórn Þjóðskrár Íslands þar sem því ber að hafa eftirlit með starfsemi stofnunarinnar og úrskurða um stjórnsýslukærur á hendur henni. Starfsemin mótast aftur á móti að verulegu leyti af ákvörðunum og tillögum stjórnarinnar. Af þessum sökum getur skapast hættu á hagsmunaárekstrum þótt Ríkisendurskoðun þekki reyndar engin dæmi um slíkt þegar Þjóðskrár Íslands er annars vegar. Ríkisendurskoðun tekur einnig undir hugleiðingar innanríkisráðuneytis í athugasemdum þess við skýrsludrög Ríkisendurskoðunar frá 30. ágúst 2013 hvort þörf sé á að hafa sérstaka stjórn yfir stofnuninni. Mikilvægt er að stofnunin eigi góð samskipti við þá aðila sem nýta sér mest þjónustu hennar. Stjórn sem skipuð er hagsmunaaðilum getur hins vegar dregið úr ábyrgð, stjórnunarumboði og eftirliti ráðuneytisins.

**STJÓRNIN SKAL MÓTA
STARF OG INNRA
EFTIRLIT STOFNUNAR-
INNAR**

Samkvæmt áður nefndum starfsreglum stjórnar Þjóðskrár Íslands skal hún móta starf og innra skipulag stofnunarinnar, m.a. samþykkja árlega starfs- og fjárhagsáætlun hennar, hafa eftirlit með starfsemi hennar, gera tillögur að gjaldskrá hennar og endurskoða hana árlega. Halda skal stjórnarfundi svo oft sem þörf krefur, þó eigi sjaldnar en fjórum sinnum á ári. Forstjóri Þjóðskrár Íslands situr fundi stjórnarinnar með málfrelsi og tillögurétt og skal hann á hverjum fundi gera grein fyrir starfsemi stofnunarinnar frá síðasta fundi. Hann skal einnig leggja fram endurskoðaðan ársreikning og kynna hann á fundi stjórnar.

**FORSTJÓRI OG
AÐSTOÐARFORSTJÓRI
SÝNDIR SEM EIN
HEILD**

Innanríkisráðherra skipar forstjóra Þjóðskrár Íslands til fimm ára í senn. Athygli vekur að forstjóri og aðstoðarforstjóri stofnunarinnar eru sýndir sem ein heild í skipuritinu. Ekki er því gerður greinarmunur á verkefnum þeirra eða ábyrgðarsviðum. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta óæskilegt. Sviðsstjórum er þó ljóst að forstjórinn er næsti yfirmaður þeirra en aðstoðarforstjórinn í fjarveru hans. Hinn 1. maí 2013 varð fyrrum aðstoðarforstjóri stofnunarinnar og forstöðumaður fasteignaskrársviðs nýr forstjóri hennar. Ekki verður ráðið í stöðu aðstoðarforstjóra heldur verður forstöðumaður þjóðskrársviðs staðgengill forstjóra. Þá verður ráðinn nýr forstöðumaður fasteignaskrár. Breyta þarf skipuritinu í samræmi við þetta.¹

Eins og skipuritið sýnir skiptist stofnunin í sex meginsvið, þ.e. skrifstofu á Akureyri, þjóðskrá, fasteignaskrá, mats- og hagsvið, tölvusvið og svið rafrænnar stjórnsýslu. Stoðdeildir eru tvær, mannauðsdeild og fjármáladeild. Við sameiningu var einnig sérstök lögfræðideild en hún hefur nú verið lögð niður og vinna þrjár lögfræðingar á þjóðskrársviði og þrjár á fasteignaskrársviði. Þá var skrifstofa á Selfossi lögð niður í nóvember 2012. Við sameiningu 1. júlí 2010 störfuðu 86 starfsmenn hjá stofnuninni en 1. janúar 2013 voru þeir 100 (sjá nánar kafla 4.1).

3.2 LAGAUMHVERFI

Um starfsemi Þjóðskrár Íslands gilda meðal annars eftirfarandi lög auk fjölmargra annarra sem tengjast henni:

¹ Í athugasemdum Þjóðskrár Íslands frá 23. ágúst 2013 við drög að skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að fyrirhugað sé að kynna stjórn og innanríkisráðuneyti drög að nýju skipuriti á næstu vikum.

- Lög nr. 77/2010 um sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands
- Lög nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna
- Lög nr. 54/1962 um þjóðskrá og almannaskráningu
- Lög nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs
- Lög nr. 73/1952 um tilkynningar aðsetursskipta
- Lög nr. 21/1990 um lögheimili

Sérstök lög gilda um hvort megin svið Þjóðskrár Íslands: Um þjóðskrársvið gilda lög nr. 54/1962 um þjóðskrá og almannaskráningu en um fasteignaskrársvið lög nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna. Að mati Ríkisendurskoðunar væri heppilegra að sett yrðu rammalög um stofnunina, meginhlutverk hennar, verkefni og stjórn, verði ákveðið að hafa áfram stjórn yfir stofnuninni. Þá eru mörg lagaákvæði um stofnunina orðin gömul og ekki í samræmi við þær samfélags- og tæknibreytingar sem orðið hafa á undanförunum áratugum. Um þetta má nefna eftirfarandi dæmi: Í lögum nr. 54/1962 um þjóðskrá og almannaskráningu eru engin ákvæði um útgáfu kennitalna, engin ákvæði um miðlun upplýsinga, umfang miðlunar og eftirlit og þá er hlutverk skrárinnar óskýrt. Í lögum nr. 21/1990 um lögheimili og lögum 73/1952 um tilkynningar aðsetursskipta þarf að endurskoða skilgreiningar þar sem lögin endurspeglu ekki nútímasamfélag, auk þess sem skoða þarf fjölmörg réttindi tengd lögheimilisskráningu, ekki er yfirsýn um búsetu og gert er ráð fyrir að tilkynningar um aðsetursskipti séu á pappírformi.

SÉRSTÖK LÖG UM HVORT MEGINSVIÐ STOFNUNARINNAR

Lagalega er hlutverk stjórnar Þjóðskrár Íslands einnig afmarkað með óheppilegum hætti. Í 3. gr. laga nr. 77/2010 um sameininguna kemur fram að hlutverk stjórnar skuli haldast óbreytt skv. 9. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna sem eins og áður sagði nær eingöngu til fasteignaskrársviðs stofnunarinnar. Þar er kveðið á um að stjórnin skuli móta starf og innra skipulag stofnunarinnar, hafa eftirlit með starfsemi hennar og gera tillögur að gjaldskrá hennar. Samkvæmt lögum um sameininguna nær starfssvið stjórnar því ekki til þeirrar starfsemi Þjóðskrár Íslands sem fellur undir lög nr. 54/1962 um þjóðskrá og almannaskráningu eða annarra laga um starfsemi þjóðskrársviðs. Ástæða þessa mun hafa verið ótti um hagsmunaárekstra sökum setu hagsmunaaðila í stjórn stofnunarinnar. Að mati Ríkisendurskoðunar ber að leysa þetta vandamál ef það er á annað borð raunverulegt.² Eðlilegt er að stjórn Þjóðskrár Íslands hafi beina aðkomu að öllum verkefnum stofnunarinnar.

HLUTVERK STJÓRNAR AFMARKAÐ MEÐ ÓHEPPILEGUM HÆTTI

Mikilvægt er að endurskoða lagaumhverfi stofnunarinnar sem fyrst, eins og kveðið er á um í árangursstjórnunaráætlun Þjóðskrár Íslands og ráðuneytis. Stofnunin vinnur um þessar mundir drög að nýjum rammalögum um stofnunina þar sem meðal annars er gert ráð fyrir nýju heiti á henni, meginverkefnum eru gerð skil og við það miðað að verksvið stjórnar nái til allrar stofnunarinnar. Við hlið þeirra kæmu ýmis sérlög. Samkvæmt upplýsingum Þjóðskrár Íslands er þess vænst að ráðuneytinu verði kynnt drögin haustið 2013.

ENDURSKOÐA ÞARF LAGAUMHVERFIÐ

² Athygli vekur að þrátt fyrir áður nefnt lagaákvæði um starfssvið stjórnarinnar gerir hún einnig tillögu að gjöldum fyrir afnot af þjóðskrá.

Endurskoðun lagaumhverfisins getur einnig haft ýmis jákvæð áhrif á íslenska stjórn-sýslu, eins og fram kemur í umsögn Þjóðskrár Íslands um drög að skýrslu Ríkisendurskoðunar *Eftirlit Tryggingastofnunar með bótagreiðslum* (febrúar 2013). Þar segir meðal annars:

Endurskoðun á lagaumhverfi almannaskráningar hér á landi og endurskoðun á þjóðskrárkerfinu eru að mati Þjóðskrár Íslands nauðsynlegar og löngu tímabærar aðgerðir sem geta aðeins orðið til þess að styrkja skráningu upplýsinga, aðgengi þeirra og réttlæika þeirra svo þær nýtist sem best stjórnvöldum og almenningi í landinu. Það er allra hagur að skráning grunnupplýsinga í þjóðskrá séu réttar og með því móti verður helst hægt að uppræta ójafnræði í ákvarðanatöku og t.d. bótasvik sem eru umfjöllunarefni þessarar skýrslu.

Ríkisendurskoðun tekur undir þetta mat.

3.3 GJALDSKRÁ, VERKBÓKHALD OG VERKLAGSREGLUR

Þjóðskrá Íslands er að því leyti frábrugðin flestum öðrum ríkisstofnunum að hún fjármagnar stærstan hluta útgjalda sinna með tekjum sem byggja á gjaldskrá. Gjaldskrá þessa skal endurskoða árlega. Í 9. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna kemur fram að við ákvörðun hennar skuli „taka mið af kostnaði einstakra rekstrarþátta sem skulu aðgreindir í bókhaldi“. Í þessu felst sú hugsun að gjald skuli vera sem næst raunkostnaði við veitta þjónustu. Ekki er talið heimilt að láta afgang eins rekstrarþátta standa undir kostnaði eða halla annars þátta. Núgildandi gjaldskrá Þjóðskrár Íslands nr. 1146 öðlaðist gildi 1. janúar 2013.

Þjóðskrá Íslands notar ekki verkbókhald og býður það þeirri hættu heim að þjónustugjöld hennar séu dregin í efa. Þess skal getið að Samtök verslunar og þjónustu hafa fyrir hönd Samtaka heilbrigðisfyrirtækja sent innanríkisráðuneyti stjórn-sýslukæru þar sem kvartað er yfir því að kostnaðargreiningu skortir í gjaldskrá stofnunarinnar vegna aðgangs að upplýsingum úr þjóðskrá. Ráðuneytið hefur enn ekki úrskurðað í þessari kæru.

Að beiðni Þjóðskrár Íslands vann Deloitte hf. á fyrri hluta árs 2012 þrjár skýrslur sem vörðuðu rekstur stofnunarinnar árið 2011: Í fyrsta lagi kostnaðargreiningu á starfsemi stofnunarinnar í heild sem nýtast skyldi sem grunnur að gjalddöku hennar, í öðru lagi kostnaðargreiningu vegabréfaútgáfu og í þriðja lagi kostnaðargreiningu rafrænnar stjórn-sýslu. Fyrstnefnda skýrslan var unnin í framhaldi af kvörtunum frá notendum, þ.e. bönkum, sparisjóðum og sveitarfélögum, sem töldu hækkun gjaldskrár of mikla og langt umfram kostnað við þá þjónustu sem veitt er samkvæmt henni. Af þeim sökum væri hún ekki í samræmi við lög.

Í þessari skýrslu Deloitte hf. kom fram að takmarkaðar upplýsingar lægju fyrir um kostnað við einstök verkefni sem unnin væru innan stofnunarinnar, enda væri ekki notast við verkbókhald. Einnig kom fram að óljós tengsl væru milli ákvörðunar um verð á afurðum samkvæmt þágildandi gjaldskrá stofnunarinnar og þess kostnaðar sem félli til við að framleiða afurðirnar. Í skýrslunni var leitast við að deila heildarkostnaði

**TEKJUR BYGGJA AÐ
MIKLU LEYTI Á
GJALDSKRÁ**

**EKKERT VERK-
BÓKHALD**

**TAKMARKAÐAR
UPPLÝSINGAR UM
KOSTNAÐ VERKEFNA**

stofnunarinnar niður á einstök kjarnaverkefni og var að nokkru leyti miðað við þær niðurstöður þegar ný gjaldskrá var tekin í gildi í mars 2012. Stofnunin fékk þó ekki að hækka ýmsa þjónustu sem hún taldi verðlagða of lágt, t.d. forsjárvottorð. Á móti kom að nokkrir liðir voru lægri í greiningunni en gjaldskránni án þess að þeir væru lækkaðir. Núgildandi gjaldskrá frá 1. janúar 2013 er með vísitöluhækkunum ofan á gjaldskrána frá árinu 2012.

Þjóðskrá Íslands stefnir að því að taka upp verkþókhald og tengja það við fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Þetta er í samræmi við óskir stjórnarinnar. Í upphafi var áformað að verkþókhaldið næði fyrst og fremst til sérfræðinga, millistjórnenda og yfirmanna. Ekki var talin þörf á að almennir starfsmenn sundurgreindu verk sín þar sem flestir ynnu einsleit verk. Miðað við viðbrögð stofnunarinnar við ábendingu Ríkisendurskoðunar er nú fyrirhugað að verkþókhaldið taki til allrar starfsemi og starfsmanna stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun telur slíkt mikilvæga forsendu fyrir raunhæfri gjaldskrá stofnunarinnar.

Heildstæðar verklagsreglur og vinnulýsingar eru ásamt verkþókhaldi mikilvægar stofnunum á borð við Þjóðskrá Íslands. Við sameiningu lágu ekki fyrir slíkar reglur og lýsingar á þjóðskrársviði stofnunarinnar en unnið hefur verið markvisst að því að fjölga þeim. Heildstæð gæðahandbók fyrir stofnunina hefur ekki heldur verið gerð en unnið er að því. Fasteignaskrá Íslands vann að gæðahandbók á árunum 2003 og 2004 og hefur hún verið uppfærð og er geymd á innri vef stofnunarinnar. Slík bók var ekki til hjá Þjóðskrá. Á árinu 2012 var einnig ákveðið að innleiða skjalastjórnun á þjóðskrársviði en þar höfðu erindi ekki verið skráð í málaskrá. Um leið var ákveðið að taka upp nýtt og sameiginlegt málakerfi fyrir alla stofnunina. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að halda áfram vinnu við þessi mál.

3.4 SAMSKIPTI STOFNUNAR OG RÁÐUNEYTI

Eins og fram hefur komið heyrir Þjóðskrá Íslands undir innanríkisráðuneyti og sér skrifstofa mannréttinda og sveitarfélaga í innanríkisráðuneyti um fagleg- og lögfræðileg málefni stofnunarinnar en skrifstofa fjármála og rekstrar um fjárhagsleg málefni. Ef stjórnarfundir eru undanskildir halda fulltrúar ráðuneytis og stofnunar ekki reglulega fundi heldur ráðast þeir af málefnum hverju sinni. Að mati stofnunarinnar hefur samstarf við innanríkisráðuneyti þó verið sérlega þétt eftir að það ráðuneyti varð til. Starfsmenn þess hafi rætt reglulega við stjórnendur stofnunarinnar um þau vandamál sem á hafa brunnið, fylgst vel með stöðu meiriháttar verkefna og leitast við að veita þeim brautargengi. Þá hefur ráðuneytið stutt við beiðni stofnunarinnar undanfarin ár um aukafjárveitingu vegna rekstrarhalla.

Að mati Ríkisendurskoðunar ber innanríkisráðuneyti ásamt stjórn og stjórnendum Þjóðskrár Íslands ríka ábyrgð á því hvernig rekstur stofnunarinnar hefur þróast undanfarin ár. Ráðuneytið hefur jafnan samþykkt rekstraráætlanir stofnunarinnar þótt þær gerðu ævinlega ráð fyrir hallarekstri, síðasta árið þó með fyrirvara um að útgáfa vegaþréfa þyrfti sérstakrar fjármögnunar við. Þetta er í ósamræmi við 7. gr. reglugerðar nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta. Þar er skýrt kveðið á um að ársáætlun skuli rúmast innan fjárheimilda.

**VERKBÓKHALD
FORSENDA RAUN-
HÆFRAR GJALDSKRÁR**

**VINNA BER ÁFRAM
AÐ GÆÐAMÁLUM**

**ÞÉTT SAMSTARF VIÐ
RÁÐUNEYTIÐ**

**ÁRSÁÆTLUN RÚMIST
INNAN FJÁRHEIMILDA**



Eftir sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands hefur ráðuneytið einnig látið viðgangast að starfsmönnum hafi fjölgað og rekstrarkostnaður þar með aukist. Á fundi með Ríkisendurskoðun hafa stjórnendur stofnunarinnar sömuleiðis bent á að ráðuneytið hafi sýnt árangursstjórnunaráætluninni lítinn áhuga. Í því sambandi er raunar rétt að rifja upp að um hálfu ári eftir sameininguna urðu mannbreytingar í ráðuneytinu við endurskipulagningu þess í framhaldi af sameiningu dómsmála- og mannréttindaráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis. Nýir starfsmenn tóku við sem þekktu lítið til starfsemi Þjóðskrár Íslands og höfðu að sumu leyti aðra sýn en dómsmála- og mannréttindaráðuneyti á rekstur og áherslur Þjóðskrár Íslands og aðra stefnu á sviði árangursstjórnunar.

Engu að síður má finna að því að ráðuneytið hafi ekki beitt sér meir og kröftugar en raun ber vitni fyrir þróun eða endurskoðun áætlunar sem það er aðili að og skal, eins og segir í upphafi hennar, fela í sér „sameiginlega stefnumótun [innanríkisráðuneytis] og Þjóðskrár Íslands um starfsemi stofnunarinnar og reglubundið mat á að starfsemin sé í samræmi við áætlun“.

4 MANNAUÐSMÁL

4.1 STARFSMENN OG STARFSMANNAVELTA

Í lögum nr. 77/2010 um sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands er kveðið á um að starfsmenn stofnananna tveggja sem séu í starfi við gildistöku laganna verði starfsmenn Þjóðskrár Íslands með sömu starfskjörum og áður giltu. Ekki var því gert ráð fyrir uppsögnum eða að réttindi og kjör starfsmanna yrðu skert. Með samnýtingu verkefna, t.d. stoðsviða, og aukinni rafrænni stjórnsýslu var þó talið að möguleikar sköpuðust á að flytja starfsfólk til innan stofnunarinnar eða draga úr útgjöldum með því að ráða ekki í stöður sem losnuðu. Þetta hefur ekki gengið eftir. Tafla 4.1 sýnir fjölda starfsmanna við sameiningu 1. júlí 2010 og síðan 1. janúar 2011–13 ásamt starfsmannaveltu á árinu samkvæmt upplýsingum Þjóðskrár Íslands.

DRAGA ÁTTI ÚR
ÚTGJÖLDUM VEGNA
STARFSMANNA

4.1 Starfsmenn og starfsmannavelta hjá Þjóðskrá Íslands 2010–13	2010*	2011	2012	2013
HEILDARFJÖLDI STARFSMANNA Í ÁRSBYRJUN	86	85	101	100
STARFSLOK Á ÁRINU	9	4	19	
NÝRÁÐNINGAR Á ÁRINU	8	20	18	
TILFÆRSLUR STARFSMANNA Á ÁRINU	3	6	23	
STARFSMANNAVELTA Á ÁRINU	10,5%	4,7%	18,8%	

* ÞETTA ÁR ER MIÐAÐ VIÐ 1. JÚLÍ ÞEGAR SAMEININGIN ÁTTI SÉR STAÐ

Frá myndun Þjóðskrár Íslands 1. júlí 2010 hefur orðið viss hagræðing í starfsemi hennar, m.a. voru þjónustuver og afgreiðslur stofnananna tveggja sameinuð og rafræn stjórnsýsla aukin (sbr. einnig kafla 2.2). Þrátt fyrir þetta hefur starfsmönnum Þjóðskrár Íslands í fullu starfi fjölgað úr 86 við sameiningu árið 2010 í 100 í ársbyrjun 2013. Eins og tafla 4.1 sýnir fjölgaði þeim mest árið 2011, alls um sextán. Þar kemur einnig fram að talsverð starfsmannavelta hefur verið undanfarin ár.³ Hún var 10,5% árið 2010 þegar níu starfsmenn hættu og átta voru ráðnir, 4,7% árið 2011 þegar fjórir starfsmenn hættu en tuttugu voru ráðnir og 18,8% árið 2012 þegar nítján starfsmenn hættu en átján voru ráðnir. Alls hættu því 32 starfsmenn á árunum 2010–13 en 46 hófu störf. Að auki hefur verið nokkuð um að starfsfólk hafi flust til innan stofnunarinnar vegna endurskipulagningar, mest árið 2012.

STARFSFÓLKI
FJÖLGAÐ UM 14

Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrár Íslands hafa helstu ástæður starfsloka verið veikindi, eftirlaun, biðlaun, tímabundin vinna, flutningur til útlanda, uppsagnir, nám og önnur störf. Nýir starfsmenn hafi á hinn bóginn verið ráðnir til að fylla í skörð þeirra

³ Starfsmannavelta er hér reiknuð sem hlutfall starfsmanna sem hætta ár hvert af heildarfjölda þeirra í ársbyrjun.

sem hættu og vegna nýrra eða aukinna verkefna sem ekki var gert ráð fyrir þegar sameining Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands var ákveðin.

Einna mestu breytingar á starfsmannahaldi Þjóðskrár Íslands hafa orðið á tölvurekstrardeild og þjóðskrársviði. Alls störfuðu sex starfsmenn í fyrrnefndu deildinni við sameiningu. Fjórir þeirra létu af störfum á árinu 2010 (allir fyrrum starfsmenn Þjóðskrár) en einn var ráðinn í þeirra stað. Árið 2011 hætti svo einn en þrír voru ráðnir í staðinn. Á þjóðskrársviði var einn starfsmaður ráðinn til starfa árið 2010, sex árið 2011 og tíu árið 2012. Að stórum hluta var um að ræða nýráðningar í stað annarra starfsmanna sem hættu störfum. Þó voru einnig ráðnir þrír lögfræðingar til að sinna ýmsum úrskurðum og ákvörðunum sem nú má kæra til æðra stjórnvalds, þ.e. innanríkisráðuneytis. Meðan þjóðskrá var skrifstofa í dómsmála- og mannréttindaráðuneyti voru úrskurðir hennar endanlegir. Einnig fjölgaði verkefnum fyrir innanríkisráðuneyti vegna íbúalýðræðis og kosninga. Þá voru ráðnir tveir starfsmenn á þjóðskrársvið vegna aukinnar útgáfu vegabréfa og aðrir fjórir vegna aukinna starfa við afgreiðslu. Loks var ráðinn á sviðið deildarstjóri til að stýra gerð verkferla í almannaskráningu og sinna gæðastarfi en mikill tími fór í undirbúning gæðavottunar BSI 27001 sem fékkst haustið 2011. Á móti þessari fjölgun starfsmanna þjóðskrársviðs vegur sú fækkun sem varð í ársbyrjun 2013 þegar skjaladeild fluttist þaðan til sviðs rafrænnar stjórnsýslu og með henni fimm starfsmenn.

Viðamestu nýju verkefni Þjóðskrár Íslands felast í rafrænni stjórnsýslu sem stofnunin tók við frá forsætisráðuneyti 1. janúar 2011 og ekki var gert ráð fyrir við sameininguna. Alls fjölgaði starfsmönnum stofnunarinnar um þrjá við þetta og síðan bættist einn við árið 2011. Loks hefur stofnunin ráðið sérstakan mannauðsstjóra og fjölgað starfsmönnum í þjónustuverinu á Akureyri. Við þetta er því að bæta að ýmsar tilfærslur starfsmanna milli sviða hafa átt sér stað. Eins og áður hefur komið fram tók svið rafrænnar stjórnsýslu við skjaladeildinni í ársbyrjun 2013 þar sem starfsmenn eru nú sjö. Þá færðust starfsmenn af þjóðskrársviði yfir á fjármálasvið.

Stjórnendur Þjóðskrár Íslands telja að ekki hafi verið raunhæft að fækka starfsfólki fyrstu árin eftir sameiningu, þ.e. meðan samlegðaráhrif voru að koma í ljós og verkefni ekki komin í eðlilegan farveg. Í þessu sambandi benda þeir meðal annars á að í sameiningarferlinu hafi ekki verið dregin nægilega vel fram vandamál þjóðskrársviðs. Þar hafi stjórnun og ábyrgðarsvið ekki verið nógu vel skilgreind, stjórnunarvaldi lítið dreift, lítið um skriflegar verklagsreglur og verkferla auk þess sem skjalastjórnun hafi verið í ólagi. Af þessum sökum hafi verið ákveðið að ráðast í umfangsmikla endurskipulagningu á sviðinu á árinu 2011 og sömuleiðis að efla innri ferla til að fylgja betur meginreglum stjórnsýslulaga, tryggja rekjanleika mála og skrá mál í sameiginlega málaskrá stofnunarinnar.

Að mati Ríkisendurskoðunar kemur á óvart að þessi vandamál hafi ekki legið fyrir við myndun Þjóðskrár Íslands þar sem helstu lykilstarfsmenn Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands áttu sæti bæði í þeim samráðshóp sem falið var árið 2009 að kanna hagkvæmni þess að sameina Fasteignaskrá Íslands og Þjóðskrá og í stýrihóp um sameiningu þeirra. Í athugasemdum sínum við skýrsludrög Ríkisendurskoðunar bendir Þjóðskrá Íslands á þær skýringar að samráðshópnum var ætlaður mjög skammur tími í greiningarvinnuna, auk þess sem utanaðkomandi og gagnrýna sýn hafi skort á hana.

MESTAR BREYTINGAR Á TÖLVUREKSTRAR- DEILD OG ÞJÓÐ- SKRÁRSVIÐI

RAFRÆN STJÓRN- SÝSLA VIÐAMESTA NÝJA VERKEFNIÐ

VANDAMÁL EKKI DREGIN NÓGU VEL FRAM

Ríkisendurskoðun bendir á að mikil starfsmannavelta getur haft veruleg áhrif á rekstur stofnana og afkomu. Henni fylgir alla jafna aukinn kostnaður, ekki aðeins vegna biðlauna og nýráðningar heldur líka vegna mikilvægrar þekkingar sem oft tapast, þjálfunar nýrra starfsmanna og þar af leiðandi minni framleiðni um nokkurn tíma. Jafnframt getur mikil starfsmannavelta haft neikvæð áhrif á starfsanda á vinnustað. Sama máli gegnir um breytingar á skipulagi ef ekki er rétt að þeim staðið.

**MIKIL STARFS-
MANNAVELTA
ÓÆSKILEG**

4.2 VINNUSTAÐARMENNING OG STARFSANDI

Starfsandi var einn helsti áhættuþáttur sameiningarinnar að mati samráðshóps um mál-efni Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands. Í áðurnefndri greinargerð hópsins frá 22. desember 2009 var meðal annars bent á mikilvægi þess „að hafa sérstakt auga á menningarmun FS [Fasteignaskrár Íslands] og ÞS [Þjóðskrár] þar sem FS hefur undanfarinn áratug verið í sífelldu breytingaferli, býr við nýja löggjöf, traust bakland, fullnægjandi fjárhagsgrundvöll og aðstöðu í fremstu röð“. Einnig var bent á að hjá Fasteignaskrá Íslands væri virk starfsmannastefna og regluleg starfsmannasamtöl auk þess sem starfsmannahandbók væri uppfærð reglulega. Fyrirsjáanlegt væri að Þjóðskrá gæti notið góðs af þessu. Þar væri hvorki stuðst við sérstaka starfsmannastefnu né starfsmannahandbók.

**STARFSANDI
ÁHÆTTUÞÁTTUR VIÐ
SAMEININGU**

Við sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands um mitt ár 2010 var lögð á það rík áhersla að huga vel að starfsmannamálum stofnunarinnar, miðla upplýsingum og þróa sameiginlega vinnustaðarmenningu. Þá um haustið var einnig unnið að stefnumótun innan stofnunarinnar með breiðri sjálfboðabátttöku starfsmanna. Engu að síður steðjuðu mörg starfsmannavandamál að Þjóðskrá Íslands þegar mannauðsstjóri var ráðinn í nóvember 2011, meðal annars mikil starfsmannavelta og fjarvera starfsmanna vegna veikinda.

Tekið hefur verið á þessum málum og eru þau smám saman að færast í viðunandi horf. Það veldur þó áhyggjum að Þjóðskrá Íslands hefur undanfarin ár komið fremur illa út í könnunum SFR – stéttarfélags í almannaðjónustu meðal starfsmanna ríkisstofnana um stofnun ársins. Hún lenti t.d. í 131. sæti af 172 stofnunum á árinu 2012, þar af í 61. sæti af 93 stofnunum með 50 starfsmenn eða fleiri. Svarhlutfall var 60–69%. Stjórnendur stofnunarinnar hvöttu starfsmenn sérstaklega til að taka þátt í könnuninni árið 2013. Þá var svarhlutfallið 80–100% og lenti stofnunin í 88. sæti af 153 stofnunum, þar af í 35. sæti af 80 stofnunum með 50 starfsmenn eða fleiri. Staðan hefur því heldur skánað.

**STARFSMANNAVANDI
FER MINNKANDI**

Fljótlega eftir að mannauðsstjórinn kom til starfa voru gerðar vinnustaðagreiningar á einstökum deildum og unnið markvisst með niðurstöðurnar. Fram komu ýmis vandamál, meðal annars óöryggi starfsmanna og óánægja með stjórnendur. Í heildina mátu stjórnendur niðurstöðurnar samt heldur jákvæðari en í könnun SFR á árinu 2012.

Rétt er að geta þess að núverandi forstöðumenn sviða og yfirmenn stoðdeilda koma ýmist frá Fasteignaskrá Íslands eða eru nýir. Enginn er frá gömlu Þjóðskrá eftir að fyrrverandi skrifstofustjóri hennar lét af störfum í árslok 2011 og fjármálastjóri á þriðja ársfjórðungi 2012. Þetta gæti skýrt það að starfsmenn þjóðskrársviðs hafa ekki að fullu

samlagast öðrum starfsmönnum og að stofnunin hefur ekki starfað fullkomlega sem ein heild. Eins hafa skipulagsbreytingar meir tengst þjóðskrársviði en öðrum sviðum.

MUNUR Á MENNTUN OG LAUNUM

Nokkur munur er líka á menntun starfsmanna Þjóðskrár Íslands eftir því hvort þeir komu frá Þjóðskrá eða Fasteignaskrá Íslands. Fæstir hinna fyrrnefndu eru með háskólamenntun meðan meirihluti hinna síðarnefndu er með slíka menntun. Eins eru laun almennt lægri þar en á fasteignaskrársviði. Allt þetta kann að skýra það að starfsmannavelta hefur verið mun meiri á þjóðskrársviði en á fasteignaskrársviði og mest á árinu 2012. Athygli vekur að engin ákvæði eru um mannauðsmál í árangursstjórnunaráætluninni, t.d. um starfsmannastefnu og endurmenntunarmál. Ríkisendurskoðun bendir á að ef þau mál eru ekki í viðunandi farvegi verður reksturinn ekki eins hagkvæmur og skilvirkur og hann gæti annars orðið.

UNNIÐ AÐ ÚRBÓTUM

Að undanfögnu hefur verið unnið markvisst að ýmsum stefnum og leiðbeiningum sem ýmist hafa verið samþykktar eða eru í vinnslu. Má þar nefna stefnu gegn einelti á vinnustað, jafnréttisstefnu, samgöngustefnu og fjarvistarstefnu. Þá er unnið að sérstakri mannauðsstefnu, símenntunarstefnu, þjónustustefnu og starfsmannahandbók og endurgerð ferla vegna móttöku nýrra starfsmanna og vegna starfsloka. Lögð er áhersla á heilsueflingu og vinnuvernd. Starfsmannasamtöl hafa verið haldin einu sinni á ári. Margt hefur líka verið gert til að auka samstöðu starfsfólks, meðal annars hafa verið haldnir starfs- og fjölskyldudagar og eins hefur verið staðið fyrir kynningu deilda og sviða á verkefnum sínum á starfsmannafundum. Þá er öflugt starfsmannafélag innan stofnunarinnar.

Forstjóri Þjóðskrár Íslands hefur líka á reglulegum fundum kynnt fyrir forstöðumönnum sviða stefnumiðaða stjórnun og lagt áherslu á að þeir stjórni sviðum sínum þannig að stofnunin starfi sem ein heild. Skrifaðar eru fundargerðir vegna sviðsfunda og þær birtar öllum starfsmönnum á innri vef stofnunarinnar. Þá er öllum forstöðumönnum uppálagt að gera sérstakar starfsáætlanir fyrir sín svið sem notaðar eru sem grunnur fyrir eina starfsáætlun fyrir stofnunina í heild þar sem verkefnum sem snúa að nýsköpun og þróun er forgangsraðað. Starfsáætlun fyrir árið 2013 var gerð í nóvember 2012.

MANNAUÐSMÁL AÐ FÆRAST Í BETRA HORF

Að mati Ríkisendurskoðunar hafa mannauðsmál Þjóðskrár Íslands smám saman færst í betra horf. Mikilvægt er þó að vinna áfram að þessum málum á markvissan hátt til að stuðla að meiri festu í starfsmannamálum og heildstæðri vinnustaðarmenningu.

5 REKSTUR OG FJÁRHAGSLEG STAÐA

5.1 FJÁRMÖGNUN ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS

Eins og komið hefur fram er rekstur Þjóðskrár Íslands að stærstum hluta fjármagnaður með beinum greiðslum þeirra aðila sem nýta sér þjónustu hennar. Undanfarin fjögur ár hefur hún fengið að meðaltali um 82% allra tekna sinna af gjöldum vegna afnota af skrár stofnunarinnar og ýmiss konar þjónustu, þ.e. mörkuðum tekjum, sértekjum og öðrum tekjum. Markaðar tekjur hennar eru þrjúþættar:

- 1) Fasteignamatsgjald sem sveitarfélög greiða fyrir afnot af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta og fasteignagjalda. Gjaldið nemur tilteknu hlutfalli (0,0060%) af heildarfasteignamati í sveitarfélagi 31. desember ár hvert. Gjaldið er innheimt árlega í janúarmánuði.
- 2) Brunabótamatsgjald sem váttryggingafélög greiða fyrir afnot af brunabótamati og kerfi því viðkomandi. Gjaldið nemur tilteknu hlutfalli (0,00021%) af brunabótamati allra húseigna sem eru tryggðar hjá váttryggingafélagi í lok hvers mánaðar. Gjaldið er innheimt mánaðarlega.
- 3) Skráningargjald (tiltekin fjárhæð) vegna nýrra fasteigna í fasteignaskrá.

Öll þessi gjöld byggja á gjaldskrá Þjóðskrár Íslands sem innanríkisráðherra staðfestir að tillögu stjórnar hennar. Við ákvörðun hennar skal taka mið af kostnaði einstakra rekstrarþátta sem skulu aðgreindir í bókhaldi. Sérhver þeirra á því að vera sjálfbær (sjá einnig 3.3).

Sértekjur stofnunarinnar eru aðallega kostnaðarhlutdeild ríkisstofnana, einkum sýslumanna og dómstóla, vegna sameiginlegra tölvuleyfa en líka leyfis- og afgreiðslugjöld, þjónustutekjur og eignasala. Þá felast aðrar tekjur hennar í gjaldi fyrir rafrænt veðbandayfirlit, vottorðatekjum, leyfis- og afgreiðslugjöldum, afnotatekjum og aðgangi að fasteignaskrá. Flest þessi gjöld eru einnig ákveðin í gjaldskrá stofnunarinnar.

Að lokum fær Þjóðskrár Íslands beint framlag úr ríkissjóði. Það hefur undanfarin fjögur ár numið að meðaltali rúmlega 220 m.kr. eða um 18% allra tekna stofnunarinnar. Því er einkum ætlað að standa straum af kostnaði hennar vegna útgáfu vegabréfa og kaupa óútfylltra vegabréfabóka (sbr. kafla 6). Auk þess skal nýta það til að efla rafræna stjórnarsýslu sem stofnunin hefur á sínu verksviði og til stefnumörkunar um upplýsingasamfélagið. Í fjárlögum 2011 fékk stofnunin t.d. 40 m.kr. vegna slíkra verkefna, þ.e. annars vegar 30 m.kr. vegna rafrænnar stjórnarsýslu og hins vegar 10 m.kr. til að setja upp vef þjónustutillskipunar Evrópusambandsins. Loks er framlaginu ætlað að kosta hluta af rekstri þjóðskrár.

**REKSTUR EINKUM
FJÁRMAGNAÐUR MEÐ
EIGIN TEKJUM**

**SÉRHVÆR REKSTRAR-
ÞÁTTUR SKAL VERA
SJÁLFBÆR**

**RÍKISSJÓÐUR KOSTAR
VEGABRÉFAÚTGÁFU,
RAFRÆNA STJÓRN-
SÝSLU OG HLUTA AF
REKSTRI ÞJÓÐSKRÁR**

Forsvarsmenn Þjóðskrár Íslands telja að stofnunin gæti orðið fullkomlega sjálfbær fái hún eðlileg framlög vegna vegabréfaútgáfunnar. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf stofnunin þó einnig að auka verulega aðhald sitt og aga í rekstri og því hefur stjórn stofnunarinnar óskað eftir að fá alltaf þriggja mánaða uppgjör þar sem rauntölur eru bornar saman við áætlun og frávik greind.⁴ Að mati Ríkisendurskoðunar er sömuleiðis mikilvægt að innanríkisráðuneyti taki fjármögnun Þjóðskrár Íslands til gagngerrar skoðunar og ákveði hvort hún starfi alfarið samkvæmt gjaldskrá og sé þannig sjálfbær, hvort ríkissjóður fjármagni reksturinn eða hvort blanda eigi saman þessum tveimur formum eins og nú er. Eins og málum er háttað virðist síðasti kosturinn lakastur.

5.2 AFKOMA ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS 2009–13

Eins og fram kom í kafla 2.1 var við sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands ekki gert ráð fyrir að rekstrarkostnaður nýrrar stofnunar lækkaði umtalsvert fyrstu 3–4 rekstrarár hennar ef ráðist yrði í æskilega framþróun í starfseminni. Ekki var þó heldur áætlað að hann ykist utan hvað gera mætti ráð fyrir um 100 m.kr. útgjöldum vegna húsnæðis, aðstöðu og flutninga á fyrsta ári sameiningar. Þar af skyldi ráðuneytið leggja til 17 m.kr. og var það í samræmi við hlutfallslegan þátt ríkissjóðs í fjármögnum stofnunarinnar í heild (sbr. 5.1). Eftir að fyrstu 3–4 rekstrarárin væru að baki sköpuðust síðan forsendur til að ná allt að 200 m.kr. sparnaði á ársgrundvelli.

Þær stofnanir sem sameinuðust í Þjóðskrá Íslands lögðu alls til 298 m.kr. í reksturinn. Árið 2009 var Fasteignaskrá Íslands rekin með um 118 m.kr. afgangi og nam eigið fé hennar í árslok um 253 m.kr. Á sama tíma var Þjóðskrá rekin með 57 m.kr. afgangi og nam eigið fé hennar í árslok um 45 m.kr. Þar sem rekstrartekjur ríkisstofnana eiga að samsvara útgjöldum vegna þjónustu þeirra hafa gjöld viðskiptavina og/eða framlög ríkissjóðs því látið nærri lagi eða a.m.k. ekki verið of lág. Ekki er eðlilegt að slíkar stofnanir skili miklum afgangi þótt þær þurfi að eiga borð fyrir báru og geta staðið undir nauðsynlegri endurnýjun tækja og búnaðar.

Eigið fé Fasteignaskrár Íslands og Þjóðskrár kom sér vel fyrir Þjóðskrá Íslands. Hún var rekin með 26 m.kr. halla árið 2010 og 228 m.kr. halla árið 2011. Bæði árin samþykkti ráðuneytið rekstraráætlun í þessum anda og mælti í júlí 2011 með því að 268 m.kr. höfuðstóll stofnunarinnar í árslok 2010 yrði nýttur til að mæta væntanlegum 254 m.kr. halla árána 2010–11. Hallinn var því með vitund og samþykki innanríkis- og fjármála-ráðuneytis.

Af minnisblaði Þjóðskrár Íslands til innanríkisráðuneytis frá 19. júlí 2011 má ráða að hallinn hafi fyrst og fremst stafað af tveimur þróunarverkefnum stofnunarinnar árið 2011 sem ætlunin hafði verið að mæta með hagræðingu. Annars vegar var um að ræða vinnu við forritun nýs landeigna- og mannvirkjaskráningarkerfis (um 135 m.kr.) og hins vegar vinnu við að koma gögnum Þjóðskrár í rafrænt form (56 m.kr.). Að öðru leyti er ekki vikið að ástæðum hallans. Þó má gera ráð fyrir að rekja megi nokkurn hluta hans til kostnaðar vegna sameiningarinnar sem stofnunin skyldi að mestu leyti

⁴ Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis við skýrsludrögum Ríkisendurskoðunar er tekið undir þessa lýsingu og skoðun.

standa undir og til halla á einstökum verkþáttum. Þar hefur vegabréfaútgáfa stofnunarinnar nokkra sérstöðu.⁵ Ríkissjóður lagði fram tæplega 200 m.kr. bæði árin, þ.e. álika mikið og stofnanirnar fengu samtals fyrir sameiningu.

Um 9 m.kr. afgangur varð af rekstrinum árið 2012 en þá nam framlag ríkissjóðs 300 m.kr. Í rekstraráætlun fyrir 2013 er gert ráð fyrir um 23 m.kr. halla það ár miðað við um 131 m.kr. framlag ríkissjóðs í fjárlögum. Samkvæmt upplýsingum frá innanríkisráðuneyti mun það leggja til að stofnunin fái 86 m.kr. viðbót í fjárukalögum. Framlag ríkissjóðs verði því samtals 217 m.kr. og stofnunin þar með rekin með afgangi. Eftirfarandi yfirlit (tafla 5.1) byggir á ríkisreikningi 2009–12 og rekstraráætlun 2013.

**STEFNT AÐ
REKSTRARAFGANGI
ÁRIÐ 2013**

5.1 Afkoma Þjóðskrár Íslands 2009–13 í m.kr.					
	2009*	2010	2011	2012	2013**
HEILDARTEKJUR	1.267	1.181	1.157	1.423	1.294
PAR AF TEKJUR STOFNUNAR	1.064	982	967	1.123	1.163
PAR AF RÍKISFRAMLAG	202	199	190	300	131
GJÖLD SAMTALS	1.092	1.207	1.385	1.414	1.316
AFGANGUR / HALLI	175	-26	-228	9	-23
EIGIÐ FÉ Í ÁRSLOK	298	273	26	34	12

* SAMEIGINLEGUR REIKNINGUR FASTEIGNASKRÁR ÍSLANDS OG ÞJÓÐSKRÁR
**REKSTRARÁÆTLUN ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS

Eins og tafla 5.1 sýnir verður eigið fé Þjóðskrár Íslands nánast uppurið í árslok 2013. Enn fer því þó fjarri að stofnunin hafi lagt í allan þann kostnað sem nauðsynlegur er talinn til að þróa starfsemina með þeim hætti sem stefnt var að. Miðað við óbreyttar áherslur virðist lækkun útgjalda því tæpast raunhæfur möguleiki á næstu árum. Féþurrð stofnunarinnar skýrist í meginatriðum af því að útgjöld hennar hafa aukist ár frá ári án þess að tekjur hafi komið á móti. Þær drógust þvert á móti saman á árunum 2010–11 miðað við árið 2009. Það jafnvægi sem náðist í rekstrinum árið 2012 stafaði annars vegar af auknum eigin tekjum stofnunarinnar og hins vegar af auknu framlagi ríkissjóðs sem nam það ár 21,1% heildartekna stofnunarinnar miðað við 15,9–16,9% á árunum 2009–11.

EIGIÐ FÉ Á ÞROTUM

Eins og aukin gjöld Þjóðskrár Íslands sýna hefur stofnunin ekki mætt almennri hagræðingarkröfu ríkisins á undanförunum árum, eins og þó var stefnt að við myndun hennar árið 2010. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2011 var gert ráð fyrir að rekstrargjöld hennar drægjust saman um 80 m.kr. að raungildi eða um 10% af veltu 2010. Fram kom meðal annars að með sameiningunni sköpuðust meiri möguleikar á að lækka útgjöldin í samræmi við fyrirætlan frumvarpsins, einkum með því að ráða ekki í störf sem losnuðu. Í greinargerð með samþykkt ríkisstjórnarinnar um þessa lækkun kom fram að ýmsir hagræðingarmöguleikar fælust í sameiningu Fasteignaskrár Íslands og Þjóðskrár „og er miðað við að nýta þá til fullnustu, til þess að ná fram nauðsynlegri

**EKKI MÆTT AL-
MENNRI HAG-
RÆÐINGARKRÖFU**

⁵ Í tölvubréfi Þjóðskrár Íslands til Ríkisendurskoðunar frá 10. september 2013 sagði m.a.: „Stofnunin vil benda á að stefnt var að nýta fjármagnið til endurgerðar fasteignaskrárkerfis en þegar á reyndi varð hún að forgangsraða og fjármagna fyrst vegabréfaútgáfu á Íslandi.“



hagræðingu“. Af samþykktinni verður ekki ráðið innan hvaða tímamarka slíkt skyldi gert eða með hvaða hætti.

Auk 80 m.kr. hagræðingarkröfu árið 2011 var gerð krafa um 25 m.kr. hagræðingu árið 2012 og 10 m.kr. árið 2013. Stofnuninni var því alls gert að hagræða um 115 m.kr. á árunum 2011–13. Vert er að geta þess að skilningur fjármálaráðuneytis og stjórnenda Þjóðskrár Íslands á þessari hagræðingarkröfu er ekki sá sami. Ráðuneytið lítur svo á að hún eigi að ná til allrar starfsemi stofnunarinnar en stofnunin telur að hún eigi aðeins að ná til ríkisframlagsins, þ.e. ekki þeirra rekstrarþátta sem fjármagnaðir eru með gjaldskrá.

Mikilvægt er að samræma skilning þessara aðila. Ríkisendurskoðun vekur í þessu sambandi athygli á því að hagræðing lýtur eðli málsins samkvæmt að útgjöldum en ekki tekjum. Mikilvægt er að samræmi sé milli útgjalda og tekna, einnig hjá stofnunum sem fjármagna rekstur sinn með gjaldskrá. Þær hljóta að draga úr útgjöldum ef tekjur þeirra minnka, annaðhvort með rekstrarhagræðingu eða minni umsvifum og þjónustu. Ekki er við hæfi að útgjöld slíkra stofnana vaxi á sama tíma og tekjur dragast saman. Ríkisendurskoðun gagnrýnir Þjóðskrár Íslands fyrir að hafa ekki tekið á þessum málum.

5.3 TEKJUR ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS 2009–13

Eins og tafla 5.2 sýnir drógust eigin tekjur Þjóðskrár Íslands (þ.e. tekjur án ríkisframlags) saman úr 1.064 m.kr árið 2009 í 967 m.kr. árið 2011, þ.e. um 9,1%. Síðan jukust þær í 1.124 m.kr. árið 2012 (16,2%) og í rekstraráætlun fyrir árið 2013 er gert ráð fyrir að þær nemi 1.163 m.kr. Tekjunum er skipt með eftirfarandi hætti í ársreikningum 2009–12 og rekstraráætlun ársins 2013 sem eðlilega gæti tekið einhverjum breytingum.

5.2 Tekjur Þjóðskrár Íslands árin 2009–13 í m.kr.

	2009*	2010	2011	2012	2013**
MARKAÐAR TEKJUR					
FASTEIGNAMATSGJALD	262	244	263	285	291
BRUNABÓTAMATSGJALD	161	136	131	169	162
SKRÁNINGARGJ. NÝRRA FASTEIGNA	29	21	20	17	22
SAMTALS	452	401	414	471	475
SÉRTEKJUR					
KOSTNAÐARHLUTD. VEGNA TÖLVUÞJÓN.	177	160	91	108	94
LEYFIS- OG AFGREIÐSLUGJÖLD O.FL.	11	1	27	16	14
SAMTALS	188	161	118	124	108
AÐRAR TEKJUR					
GJALD FYRIR RAFRÆN VEBBANDAYFIRLIT	151	139	123	219	195
VOTTORÐATEKJUR	17	17	18	20	32
LEYFIS- OG AFGREIÐSLUGJÖLD O.FL.	138	150	146	194	208
AÐGANGUR AÐ FASTEIGNASKRÁM	117	114	148	96	146
SAMTALS	423	420	435	529	580
TEKJUR SAMTALS	1.064	982	967	1.124	1.163
* SAMEIGINLEGUR REIKNINGUR FASTEIGNASKRÁR ÍSLANDS OG ÞJÓÐSKRÁR					
**REKSTRARÁÆTLUN ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS					

SAMRÆMI SÉ MILLI
TEKNA OG GJALDA

TEKJUR DRÓGUST
SAMAN

Helstu ástæður tekjulækkunar stofnunarinnar á árunum 2010–11 voru lækkun fasteignamats á árinu 2010 sem hafði áhrif bæði á fasteignamatsgjald og brunabótamatsgjald, fækkun nýskráninga fasteigna, minni gjöld fyrir rafræn veðbandayfirlit og lægri kostnaðarhlutdeild ríkisstofnana í sameiginlegri þjónustu. Meginástæður þess að tekjur jukust að nýju árið 2012 voru gjaldskrárbreytingar það ár, hækkun fasteigna- og brunabótamats og að nokkru leyti aukin sala á þjónustu. Það ár minnkuðu tekjur vegna aðgangs að fasteignaskrár þó úr 148 m.kr. í 96 m.kr., einkum vegna lækkunar á samningsgreiðslu eins viðskiptavinar stofnunarinnar vegna nýrrar gjaldskrár, minni kaupa annars viðskiptavinar á þjónustu tengdri fasteignaskrár og fækkunar sérvinnslna fyrir þrotabú.

5.4 GJÖLD ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS 2009–13

Eins og tafla 5.3 sýnir jukust gjöld Þjóðskrár Íslands úr 1.092 m.kr árið 2009 í 1.414 m.kr. 2012, þ.e. um 29,5%, þó að eitt af markmiðum sameiningarinnar hafi verið að kostnaður hækkaði ekki. Meginástæður þessa er mikil fjölgun starfsmanna sem að hluta til var ófyrirséð og þar með aukinn launakostnaður. Þar ber m.a. að minnst þess að stofnunin tók 1. janúar 2011 við rafrænni stjórnarsýslu frá forsætisráðuneyti en ekki var gert ráð fyrir því við sameiningu. Þá hefur kostnaður við vegabréfaútgáfu aukist talsvert. Einkum hafa kaup útfylltra vegabréfabóka (þ.e. „annar rekstrarkostnaður“) reynst kostnaðarsöm. Loks varði stofnunin árið 2010 65 m.kr. í breytingar á húsnæði vegna sameiningarinnar.

Í rekstraráætlun fyrir árið 2013 er gert ráð fyrir að gjöld lækki að nýju og nemi um 1.316 m.kr. Ástæða þess er lækkun annars rekstrarkostnaðar sem einkum felur í sér kaup vegabréfabóka. Eins og fram hefur komið hefur innanríkisráðuneyti samþykkt rekstraráætlunina með fyrirvara um að útgáfa vegabréfa þurfi sérstakrar fjármögnunar við. Ekki er því ólíklegt að gjöld stofnunarinnar árið 2013 séu að einhverju leyti vanmetin. Í kafla 6 kemur t.d. fram að stofnunin áætlaði að kostnaður sinn vegna vegabréfaútgáfu næmi 116 m.kr. Margt bendir til þess að hann fari yfir 200 m.kr.

GJÖLD JUKUST AND-STÆTT MARKMIÐUM

GJÖLD ÁRIÐ 2013 LÍKLEGA VANÁÆTLUÐ

5.3 Heildargjöld Þjóðskrár Íslands árin 2009–13 í m.kr.	2009*	2010	2011	2012	2013**
LAUN OG LAUNATENGD GJÖLD	534	567	656	769	788
SKRIFSTOFU- OG STJÓRNUNARKOSTNAÐUR	135	131	142	150	151
FUNDA- OG FERÐAKOSTNAÐUR	18	16	24	25	32
AÐKEYPT SÉRFRÆÐIÞJÓNUSTA	156	146	191	155	175
ANNAR REKSTRARKOSTNAÐUR	132	156	261	209	64
HÚSNÆÐISKOSTNAÐUR	73	160	80	85	84
EIGNAKAUP	44	31	31	21	22
HEILDARGJÖLD	1.092	1.207	1.385	1.414	1.316
* SAMEIGINLEGUR REIKNINGUR FASTEIGNASKRÁR ÍSLANDS OG ÞJÓÐSKRÁR					
**REKSTRARÁÆTLUN ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS					

Hér verður fjallað sérstaklega um þrjá helstu gjaldaliði stofnunarinnar undanfarin ár: Launagjöld, aðkeypta sérfræðiþjónustu og annan rekstrarkostnað.

**LAUNAGJÖLD JUKUST
UM 44%**

5.4.1 LAUN OG LAUNATENGD GJÖLD

Heildarlaunagjöld Þjóðskrár Íslands hafa vaxið jafnt og þétt undanfarin ár eða um 235 m.kr. (44%) frá árinu 2009 til 2012 (sjá töflu 5.4). Á sama tíma jukust heildargjöld stofnunarinnar um 29,5%, eins og áður var sagt. Fyrra árið námu laun og launatengd gjöld Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands samtals 534 m.kr. eða um 49% af heildargjöldum stofnananna en á árinu 2012 urðu þau 769 m.kr. og rúm 54% af heildargjöldum Þjóðskrár Íslands. Meginástæða þessarar útgjaldabróunar er fjölgun starfsmanna, auk þess sem stofnunin hefur greitt starfsmönnum sem hættu vegna sameiningarinnar biðlaun og eins hefur hún greitt laun í langtímaveikindum. Loks hafa laun hækkað vegna kjarasamninga.

5.4 Laun og launatengd gjöld Þjóðskrár Íslands 2009–13 í m.kr.					
	2009*	2010	2011	2012	2013**
UNNIN ÁRSVERK	86,7	85,8	94,8	104,9	
HEILDARLAUNAGJÖLD	534	567	656	769	788
ÞAR AF DAGVINNA	345	355	414	499	534
ÞAR AF YFIRVINNA	84	87	98	110	102
ÖNNUR LAUN	11	9	7	4	5
LAUNAT. GJÖLD / STARFST. KOSTN.	94	116	136	156	147
HEILDARGJÖLD STOFNUNAR	1.092	1.207	1.385	1.414	1.316
HLUTF. LAUNA AF HEILDARGJÖLDUM	48,9%	47,0%	47,4%	54,4%	59,9%

* SAMEIGINLEGUR REIKNINGUR FASTEIGNASKRÁR ÍSLANDS OG ÞJÓÐSKRÁR
** REKSTRARÁÆTLUN ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS

**LAUNAPRÓUN Í
SAMRÆMI VIÐ
MEÐALVÍSITÖLU
LAUNA**

Ekki er ástæða til að gera athugasemd við meðallaun starfsmanna Þjóðskrár Íslands og þróun þeirra undanfarin ár. Hún hefur í meginatriðum verið í samræmi við meðalvísitölu launa opinberra starfsmanna. Vert er hins vegar að vekja athygli á samningum stofnunarinnar við langflesta starfsmenn sína um fasta yfirvinnu (sbr. töflu 5.5). Alls voru 89 af um 100 starfsmönnum með slíkan samning árið 2012 og fékk rúmlega þriðjungur þeirra að auki greitt fyrir tímamælda yfirvinnu. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni sinntu þeir þá sérstökum átaksverkefnum sem krefjast mikillar viðveru utan venjulegs vinnutíma, t.d. vegna kosninga og skráningar áður en skrá er lokað.⁶

5.5 Föst yfirvinna starfsmanna Þjóðskrár Íslands árið 2012	
FJÖLDI STARFSMANNA	GREIÐSLUR Í M.KR.
37	0–0,5
16	0,5–1,0
16	1,0–1,5
11	1,5–2,0
5	2,0–2,5
3	2,5–3,0
1	4,0–4,5
ALLS 89	

⁶ Í athugasemdum Þjóðskrár Íslands frá 23. ágúst 2013 við drög að skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að fyrirhuguð sé heildaryfirferð á launum og launasamsetningu allra starfsmanna stofnunarinnar.

Ólíkt tímamældri yfirvinnu er ekki fylgst sérstaklega með því að starfsmenn vinni þá tíma sem standa að baki föstum yfirvinnugreiðslum. Aðalatriðið er að þeir ljúki verkum sínum hverju sinni. Hugmyndin með þessum greiðslum mun því einkum sú að ná tiltekinni launasmu, þ.e. þær eru eins konar launauki. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að fastri yfirvinnu fylgi jafnan skilgreint vinnuframlag, þ.e. tiltekinn fjöldi vinnustunda á mánuði eða ári, sem unnt er að meta hvort starfsmenn standi skil á.

**FASTRI YFIRVINNU
FYLGI SKILGREINT
VINNUFRAMLAG**

Eins og tafla 5.5 sýnir spönnuðu fastar yfirvinnugreiðslur einstakra starfsmanna árið 2012 vítt bil eða frá nokkur hundruð þúsund krónum samtals til 4,5 m.kr. Að mati Ríkisendurskoðunar geta hæstu greiðslur stofnunarinnar engan veginn talist eðlilegar og í eftirfylgniskýrslu sinni um verktakagreiðslur hjá Fasteignaskrá (apríl 2013) hvetur hún forstjóra Þjóðskrár til að gæta hagkvæmni og ráðdeildar í rekstri, einnig þegar horft er til launamála. Þær athugasemdir eru hér með ítrekaðar.

**GÆTA BER HAG-
KVÆMNI OG
RÁÐDEILDAR**

5.4.2 AÐKEYPT SÉRFRÆÐIÞJÓNUSTA

Aðkeypt sérfræðiþjónusta hækkaði úr 156 m.kr. á árinu 2009 í 191 m.kr. árið 2011 en lækkaði svo í 155 m.kr. árið 2012 þegar dregið var úr kaupum á slíkri þjónustu og úthýst verkefni flutt til stofnunarinnar. Í þessum kostnaðarlið vegur þyngst tölvu- og kerfisfræðiþjónusta sem nam um 122 m.kr. árið 2010, 117 m.kr. árið 2011 og um 123 m.kr. árið 2012. Hugbúnaðargerð er stærsti liðurinn, að jafnaði rúmar 90 m.kr. öll árin en stofnunin hefur einnig samið við hugbúnaðarfyrirtæki um skönnun þjóðskrárgagna. Þá ræðst aðkeypt sérfræðiþjónusta mjög af því hvort komið sé að forritun í gerð nýrra tölvukerfa. Á árinu 2013 er gert ráð fyrir að aðkeypt sérfræðiþjónusta hækki að nýju og nemi um 175 m.kr., þar af nemi tölvu- og kerfisfræðiþjónusta um 136 m.kr. Athygli vekur hve hár þessi kostnaðarliður er þar sem Þjóðskrá Íslands er með sérstakt tölvu-svið þar sem fjórir hugbúnaðarsérfræðingar unnu 1. janúar 2012. Þessir starfsmenn sinna ekki með reglubundnum hætti þeim verkefnum sem lúta að þjóðskrársviði stofnunarinnar nema að litlum hluta. Þeim er að mestu leyti úthýst.

5.4.3 ANNAR REKSTRARKOSTNAÐUR

Eins og tafla 5.3 sýnir hækkaði liðurinn „Annar rekstrarkostnaður“ verulega á árunum 2009–11, þ.e. úr 132 m.kr. í 261 m.kr. Á árinu 2012 nam hann svo 209 m.kr. Hér veða langþyngst kaup á óútfylltum vegabréfabókum en stofnunin gefur út almenn vegabréf samkvæmt lögum og veitir utanríkisráðuneyti og Útlendingastofnun þjónustu vegna útgáfu þeirra á öðrum tegundum vegabréfa. Samtals námu kaup stofnunarinnar á vegabréfabókum og aðflutningsgjöld vegna þeirra 223 m.kr. árið 2011 og 175 m.kr. árið 2012. Innkaup þessi eru bundin í evrum og getur kostnaður vegna þeirra því sveiflast talsvert til vegna gengisbreytinga sem óneitanlega hafa verið óhagstæðar undanfarin ár. Auk þess ræðst fjöldi keyptrra bóka af áætlaðri eftirspurn hverju sinni sem erfitt getur verið að meta nákvæmlega.

**STÓRAUKIN INNKAUP
VEGABRÉFABÓKA
SÍÐUSTU ÁR**

5.5 UPPLÝSINGA- OG TÖLVUKERFI ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS

Í þessari skýrslu reyndist ekki unnt að fjalla sem skyldi um upplýsingakerfi Þjóðskrár Íslands en þar er augljóslega mikilla úrbóta þörf, sérstaklega á þeim kerfum sem þjóna þjóðskrársviði en þau eru frá árinu 1986. Að mati stjórnenda stofnunarinnar er mikil

**UPPLÝSINGAKERFI
GÖMUL OG ÚR SÉR
GENGIN**

þörf á að fella þau saman í eitt nýtt kerfi og gera nauðsynlegar úrbætur samhliða þeirri breytingu. Núverandi kerfi gefa t.d. ekki kost á að skrá forsjármenn barna og eins er ekki alltaf mögulegt að skrá fullt nafn einstaklings í skrána vegna þess hve nafnasvæði hennar er stutt (31 stafbil). Einnig telja stjórnendur Þjóðskrár Íslands æskilegt að koma til móts við nýjar þarfir í þjóðfélaginu um tæknilegar útfærslur á afhendingu upplýsinga úr þjóðskrá og auka öryggisþátt hennar. Erfitt sé að gera breytingar á kerfinu þar sem tæknin bjóði ekki upp á slíkt og þær séu bæði seinvirkar og dýrar. Þá fari öll skráning upplýsinga á þjóðskrársviði fram á stofnuninni en ekki hjá sveitarfélögunum sem valdi meðal annars því að starfsmenn eru fleiri en ella.

**STJÓRNARFRUMVARP
UM GJALDTÖKU**

Stjórnvöldum er vel kunnugt um þetta mál. Í lok nóvember 2011 var lagt fram á Alþingi stjórnarfrumvarp um breytingu á lögum nr. 54/1962 um þjóðskrá og almanna-skráningu. Samkvæmt athugasemdum við frumvarpið var markmið þess að styrkja stoðir fyrir gjaldtöku upplýsinga úr þjóðskrá og skapa fjárhagslegan grundvöll til að hefja endurgerð tölvukerfa Þjóðskrár Íslands er varða skrána. Gert var ráð fyrir að fjárhæðir gjalda yrðu tilgreindar í lögum og var áætlað að tekjuauki Þjóðskrár Íslands vegna þeirra gæti numið um 45 m.kr. á ári. Frumvarp þetta varð ekki að lögum enda voru skiptar skoðanir á þeirri gjaldtöku sem þar var fyrirhuguð.

**HUGA ÞARF AÐ
ENDURNÝJUN
UPPLÝSINGAKERFA**

Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að huga að endurnýjun upplýsingakerfa þjóðskrár, greina kostnað vegna hennar og finna hentuga leið til fjármögnunar. Ekki verður um það deilt að sveigjanlegt og nútímalegt tölvukerfi er ein helsta forsenda hagkvæms og skilvirks rekstrar og bættrar þjónustu stofnunarinnar. Eins eru réttar og tímanlegar upplýsingar í þjóðskrá mikilvægur grundvöllur í ákvarðanatöku ríkisstofnana á borð við Tryggingastofnun ríkisins og Ríkisskattstjóra. Eins og komið hefur fram liggur fyrir að verkið gæti hlaupið á hundruðum milljóna króna og er því mikilvægt að vel sé að verki staðið.

6 VEGABRÉFAÚTGÁFA ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS

6.1 PRÓUN VEGABRÉFAÚTGÁFU 2009–13

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 136/1998 um vegabréf sér Þjóðskrá Íslands um útgáfu almennra íslenskra vegabréfa, þ.e. framleiðslu þeirra og afhendingu.⁷ Sýslumenn, lögregla og önnur stjórnvöld taka hins vegar við umsóknum um þau, sjá um myndatöku og taka við greiðslu. Að mati stjórnenda Þjóðskrár Íslands er útgáfa vegabréfa eitt helsta vandamál í rekstri stofnunarinnar. Upplýsingakerfin tvö sem halda utan um þennan verkþátt, þ.e. umsóknakerfið og framleiðslukerfið, séu að renna sitt skeið á enda og gætu hæglega orðið óstarfhæf vegna bilana. Einnig sé mjög erfitt að gera einfaldar rekstrarbreytingar á þeim og enn síður stærri breytingar, eins og Schengenregluverkið kallar á að verði gerðar fyrir árslok 2014. Við þetta bætist að kostnaður stofnunarinnar vegna útgáfunnar sé vanáætlaður.

Vegabréfaútgáfa Þjóðskrár Íslands hefur verið mun meiri undanfarin ár en árin þar á undan og jókst hún úr 23.454 vegabréfum árið 2009 í 50.618 árið 2012 (sbr. töflu 6.1). Helsta ástæða þessa er sú að frá og með árinu 2011 komu til endurnýjunar bæði vegabréf sem gefin voru út til 10 ára frá útgáfudegi samkvæmt lögum nr. 136/1998 um vegabréf og vegabréf sem gefin voru út til 5 ára samkvæmt lögum nr. 72/2006 um breytingu á lögum um vegabréf. Þessi staða mun vara allt til ársins 2018 þegar lokið verður við að endurnýja vegabréf sem gefin voru út til 5 ára frá 30. júní 2006 til 28. febrúar 2013 en með lögum nr. 153/2012 um breytingu á lögum um vegabréf sem tóku gildi 1. mars 2013 var að nýju horfið til þess fyrirkomulags að gefa vegabréf út til 10 ára.

Í þessu sambandi hefur Þjóðskrá Íslands upplýst innanríkisráðuneyti um að á árinu 2015 stefni í metár í útgáfu vegabréfa. Þá koma til endurnýjunar bæði vegabréf sem gefin voru út til 10 ára á árinu 2005 og til 5 ára árið 2010, samtals rúmlega 80 þúsund vegabréf. Þjóðskrá Íslands gerir ráð fyrir að um 85% þeirra verði endurnýjuð eða rúmlega 68 þúsund vegabréf. Vert er einnig að geta þess að samkvæmt greiningu Þjóðskrár Íslands féllu rúmlega 17 þúsund vegabréf úr gildi á árunum 2011 og 2012 og gætu komið til endurnýjunar á allra næstu árum til viðbótar árlegri útgáfu sem að jafnaði er um 30.000.

**ÚTGÁFA VEGABRÉFA
EITT HELSTA VANDA-
MÁL ÞJÓÐSKRÁR
ÍSLANDS**

**RÚMLEGA 100%
AUKNING Í
VEGABRÉFAÚTGÁFU**

**STEFNIR Í METÁR ÁRIÐ
2015**

⁷ Sendiskrifstofur / ræðismenn Íslands gefa þó út neyðarvegabréf fyrir íslenska ríkisborgara erlendis og eins gefur Útlendingastofnun út vegabréf fyrir útlendinga og ferðaskilríki fyrir flóttamenn. Þá eru diplómátsk vegabréf og þjónustuvegabréf gefin út í umboði utanríkisráðuneytis.

6.2 TEKJUR OG KOSTNAÐUR VEGNA ÚTGÁFU VEGABRÉFA 2009–13

Þjóðskrá Íslands fær ekki beinar tekjur af sölu vegabréfa heldur renna þær í ríkissjóð sem síðan veitir stofnuninni árlegt framlag til að standa straum af kostnaði við útgáfu sína. Framlög til Þjóðskrár Íslands byggja ekki á gjaldskrá og ekki er ljóst hvernig fjárveitingarvaldið hefur hugsað þau frá einu ári til annars, þ.e. hvernig þau tengjast áætluðum kostnaði stofnunarinnar vegna útgáfunnar. Ekki er heldur gerð almenn grein fyrir þeim í fjárlögum nema þegar brugðist er við tilfallandi vandamálum. Samkvæmt svörum innanríkisráðuneytis hafa Þjóðskrá Íslands og ráðuneytið ítrekað óskað eftir því að tekjurnar standi að fullu undir kostnaði við útgáfuna en fjárlagaskrifstofa fjármálaráðuneytis ekki orðið við þeirri beiðni nema að hluta og þá í fjárukalögum.

Tafla 6.1 byggir á rauntölum og áætlun um fjölda útgefinna vegabréfa árin 2009–13. Að auki er þar í fyrsta lagi gefið yfirlit um framlög og áætluð framlög ríkissjóðs til Þjóðskrár Íslands vegna vegabréfaútgáfu á sama tímabili samkvæmt upplýsingum fjárlagaskrifstofu og Þjóðskrár Íslands. Í öðru lagi er sýndur heildarkostnaður Þjóðskrár Íslands við útgáfuna á árunum 2009–12, þar með vegna árlegra innkaupa vegabréfabóka, og áætlaður kostnaður vegna ársins 2013 miðað við óbreyttan meðalkostnað stofnunarinnar árið 2012, þ.e. 4.673 kr. á hvert framleitt vegabréf. Í þriðja lagi er sýnd árleg staða stofnunarinnar vegna þessa verkefnis, þ.e. tekjuafgangur hennar eða halli. Í fjórða lagi er gefið yfirlit um innheimtar tekjur ríkissjóðs af sölu vegabréfa árin 2009–12 samkvæmt ríkisreikningi og áætlaðar tekjur hans vegna ársins 2013 miðað við áætlun um fjölda útgefinna vegabréfa og óbreytt meðalgjald ársins 2012, þ.e. 6.275 kr. á vegabréf.⁸ Loks er gefið yfirlit um árlegan hagnað eða tap ríkissjóðs vegna þessa verkefnis þegar árleg framlög til Þjóðskrár Íslands vegna vegabréfaútgáfu eða heildarkostnaður stofnunarinnar hafa verið dregin frá innheimtum tekjum hans.

6.1 Tekjur, kostnaður og framlög vegna vegabréfaútgáfu 2009–13 í m.kr.					
	2009	2010	2011	2012	2013*
FJÖLDI ÚTGEFINNA VEGABRÉFA	23.454	33.847	43.971	50.817	50.000
FRAMLÖG RÍKISSJÓÐS V. VEGABRÉFAÚTGÁFU	119	124	116	241	202
ÞAR AF FJÁRLÖG	119	124	71	116	116
ÞAR AF FJÁRAUKALÖG			45	125	86?
HEILDARKOSTNAÐUR ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS	181	210	283	237	207
ÞAR AF INNKAUP VEGABRÉFABÓKA	100	123	223	175	143
ÞAR AF LAUN OG REKSTUR	81	87	60	62	64
AFG. / HALLI ÞJÓÐSKRÁR ÍSL. V. ÚTG. VEGABR.	-62	-86	-167	4	-5
INNHEIMTAR TEKJUR RÍKISSJÓÐS V. VEGABRÉFA	88	197	269	318	314
HAGN. / TAP RÍKISSJ. M.V. FRAMLÖG TIL ÞÍ	-31	73	153	77	112
HAGN. / TAP RÍKISSJ. M.V. HEILDARKOSTN. ÞÍ	-93	-13	-14	81	82

* ÁÆTLUN

⁸ Um mitt ár 2013 er almennt gjald vegabréfa fyrir 18 ára og eldri 8.200 kr. (skyndiútgáfa 16.200 kr.) en fyrir öryrkja og þá sem eru yngri en 18 ára eða eldri en 66 ára 3.100 kr. (skyndiútgáfa 6.100).

Framlög Alþingis í fjárlögum undanfarinna ára hafa engan veginn dugað fyrir árlegum kostnaði stofnunarinnar vegna vegabréfaútgáfu og 45 m.kr. viðbótarframlög í fjáruka- lögum 2011 reyndist ekki heldur nóg. Með 125 m.kr. viðbótarframlagi í fjáruka- lögum 2012 kom stofnunin nánast út á sléttu það ár. Fátt bendir til að 116 m.kr. fram- lag í fjárlögum 2013 muni duga til að endar nái saman það ár og hefur innanríkis- ráðneyti lagt til að Þjóðskrá Íslands fái 86 m.kr. viðbót í fjáruka- lögum. Jafnvel þótt Alþingi samþykki það mun stofnunin tæpast fá fyrir áætluðum kostnaði sínum vegna vegabréfaútgáfu þess árs sem gæti numið um 207 m.kr. standist áætlun um fjölda útgefna vegabréfa (50.000) og fjölda keyptra vegabréfabóka (44.000). Þær tölur gætu raunar verið vanáætlaðar.⁹

**FRAMLÖG RÍKISSJÓÐS
DUGA EKKI FYRIR
KOSTNAÐI ÞJÓÐ-
SKRÁR ÍSLANDS**

Vegabréfaútgáfa Þjóðskrár Íslands átti óneitanlega stóran þátt í hallarekstri stofnunar- innar á árunum 2010–11 (sbr. töflu 5.1). Rekja má 26 m.kr. hallarekstur stofnunarinn- ar árið 2010 til 86 m.kr. hallareksturs vegabréfa og sömuleiðis má rekja stóran hluta af 228 m.kr. halla ársins 2011 til halla af vegabréfaútgáfunni, þ.e. 167 m.kr. Af þeim sökum er nauðsynlegt að koma fjármögnun hennar í betra horf. Ekki er eðlilegt að þessi þáttur starfseminnar sé árum saman rekinn með halla og að sá halli sé annað- hvort fjármagnaður með viðbótarframlagi í fjáruka- lögum eða ef ekki vill betur með - tekjum stofnunarinnar af annarri þjónustu sem eiga í raun réttir einungis að standa undir þeirri þjónustu. Í þessu sambandi má t.d. benda á að þrátt fyrir 62 m.kr. halla af útgáfu vegabréfa árið 2009 skilaði Þjóðskrá 57 m.kr. rekstrarafgangi það ár. Svipað misræmi kemur fram árið 2010. Þá varð 86 m.kr. halli af vegabréfaútgáfu Þjóðskrár Íslands en 26 m.kr. halli af rekstri stofnunarinnar í heild. Bæði árin hefur því einhver millifærsla átt sér stað milli rekstrarliða. Ein helsta forsenda raunhæfra framlaga er sú að Þjóðskrá Íslands taki upp verkþókhald vegna þessarar starfsemi sinnar.

**KOMA ÞARF FJÁR-
MÖGNUN VEGABRÉFA
Í BETRA HORF**

Eins og tafla 6.1 sýnir hefur ríkissjóður skilað 73–153 m.kr. hagnaði af sölu vegabréfa síðustu ár þegar bein framlög hans til vegabréfaútgáfu Þjóðskrár Íslands hafa verið dregin frá innheimtum sölutekjum. Árið 2009 varð 31 m.kr. halli. Innheimtar tekjur ríkissjóðs af sölu vegabréfa hrukku aftur á móti ekki fyrir heildarkostnaði Þjóðskrár Íslands vegna útgáfunnar á árunum 2009–11.¹⁰ Þá varð árlega 13–93 m.kr. halli. Árið 2012 nam hagnaðurinn 81 m.kr. og má gera ráð fyrir svipaðri niðurstöðu árið 2013. Miðað við það þyrfti Þjóðskrá Íslands ekki á öllum sölutekjum vegabréfa að halda til að standa undir kostnaði sínum vegna útgáfunnar nema stjórnvöld féllust á sjónarmið stjórnenda stofnunarinnar um að endurnýja þurfi umsóknar- og framleiðsluferfi vega- bréfa sem nú er notað.

**RÍKISSJÓÐUR HEFUR
SKILAÐ HAGNAÐI AF
VEGABRÉFASÖLU**

Sjálf áætlað stofnunin að slík endurnýjun gæti kostað á bilinu 300–500 m.kr. Ríkis- endurskoðun hvetur innanríkisráðneyti til að taka sem fyrst ákvörðun um hvort ráð- ist verði í endurnýjun áður nefndra kerfa og þá hvernig að því verði staðið. Einnig þarf ráðneytið að taka afstöðu til þess hvort fjármagna eigi vegabréfaútgáfuna með gjald-

⁹ Þess ber að geta að í rekstraráætlun sinni fyrir árið 2013 gerði Þjóðskrá Íslands ráð fyrir að kostnaður hennar vegna vegabréfaútgáfu næmi um 116 m.kr. og var þar miðað við 46.000 útgefin vegabréf og 44.000 keyptar vegabréfabækur.

¹⁰ Ekki reyndist unnt að meta kostnað sýslumanna og annarra aðila vegna vegabréfaútgáfunnar en eðlilegt er að taka tillit til hans.

skrá, eins og nú er t.d. gert að hluta til með nafnskírteini sem Þjóðskrá Íslands gefur einnig út, þ.e. þegar um endurútgáfu þeirra er að ræða.

Tafla 6.1 sýnir að kaup vegabréfabóka er langstærsti kostnaðarliður Þjóðskrár Íslands vegna vegabréfaútgáfu sinnar, þ.e. nam um 55–79% heildarkostnaðar hennar á árunum 2011–13. Annar kostnaður Þjóðskrár Íslands vegna vegabréfaútgáfunnar skiptist nokkurn veginn jafnt milli þriggja liða: Launakostnaðar þeirra starfsmanna þjóðskrársviðs (vegabréfadeildar) sem sinna útgáfunni, hlutdeildar stoðeininga og stoðsviða stofnunarinnar í útgáfunni og almenns rekstrarkostnaðar. Þar vega póst- og símakostnaður og leigugjöld vegna þeirra framleiðslukerfa sem notuð eru við útgáfuna þyngst.

6.3 BIRGÐIR VEGABRÉFABÓKA 2009–13

Óvenju mikil innkaup vegabréfabóka undanfarin ár eru stór þáttur í vanda Þjóðskrár Íslands vegna útgáfu vegabréfa. Að hluta til hafa þessi innkaup verið nauðsynleg til að mæta fyrirsjáanlega aukinni útgáfu. Að hluta til hafa innkaupin einnig stafað af mati stofnunarinnar á nauðsynlegum öryggisbirgðum vegabréfabóka sem reyndust þegar til kom fullmiklar. Að álitni stofnunarinnar þurfa slíkar birgðir að lágmarki að endast í 6 mánuði þar sem erlendur birgir þeirra gefur sér þann tíma til að afgreiða pantanir. Innanríkisráðuneyti hefur tekið undir þetta mat. Í athugasemdum við frumvarp til laga um breytingu á lögum um vegabréf sem lagt var fyrir Alþingi 30. nóvember 2011 segir að ráðuneytið telji „nauðsynlegt að í landinu séu á hverjum tíma ekki færri en 20.000 vegabréfabækur“.

Eins og tafla 6.2 sýnir voru birgðir vegabréfabóka í ársbyrjun á tímabilinu 2009–13 í öll skipti utan eitt (árið 2011) talsvert umfram kröfur Þjóðskrár Íslands og innanríkisráðuneytis um 6 mánaða birgðir eða 20.000 bækur. Í ársbyrjun 2009 svöruðu slíkar birgðir til 15,5 mánaðar notkunar miðað við sölu komandi árs en hin árin svöruðu þær til 9–10 mánaða notkunar. Í ársbyrjun 2011 voru birgðir rétt undir æskilegum mörkum, þ.e. til 5,4 mánaða.

6.2 Birgðir, endingartími og fjárfesting í vegabréfabókum 2009–13					
	2009	2010	2011	2012	2013*
BIRGÐIR VEGABRÉFABÓKA 1. JAN.	30.350	28.054	19.936	39.615	39.103
ENDINGARTÍMI BIRGÐA**	15,5	9,9	5,4	9,4	9,4
KEYPTAR VEGABRÉFABÆKUR	27.804	37.996	75.000	59.997	44.000
ÞAR AF ALMENN VEGABRÉF	21.989	26.929	65.150	51.456	40.850
ÞAR AF ÖNNUR VEGABRÉF***	5.815	11.067	9.850	8.541	3.150
ÚTGEFIN ALMENN VEGABRÉF	23.454	33.847	43.971	50.618	50.000
RÝRNUN (SKEMMD / GALLI)	831	1.200	1.500	1.350	1.380
BIRGÐIR VEGABRÉFABÓKA 31.DES.	28.054	19.936	39.615	39.103	28.573
FJÁRFESTING Í BIRGÐUM Í M.KR.	100	64	118	114	93

* ÁÆTLUN

** MIÐAÐ VIÐ (ÁÆTLAÐA) ÚTGÁFU KOMANDI ÁRS

*** M.A. NEYÐAR-, DIPLÓMATA- OG ÞJÓNUSTUVEGABRÉF, FERÐASKILRÍKI OG VEGABRÉF ÚTLENDINGS. SENDIRÁÐ / RÆÐISSKRIFSTOFUR, ÚTLENDINGASTOFNUN OG UTANRÍKISRÁÐUNEYTI ANNAST AFGREIÐSLU OG SÖLU ÞEIRRA

MIKIL INNKAUP
VEGABRÉFA HLUTI
VANDANS

BIRGÐIR UMFRAM
LÁGMARKSKRÖFUR

Á undanförunum árum hefur heildarfjárfesting Þjóðskrár Íslands í birgðum vegabréfabóka numið á bilinu 64–118 m.kr. í lok hvers árs. Ef einungis er litið til umframbirgða í árslok, þ.e. þess fjölda vegabréfabóka sem eru umfram áðurnefndar 6 mánaða öryggisbirgðir, lætur nærri að stofnunin hafi árlega setið uppi með umframfjárfestingu á bilinu 12–43 m.kr. miðað við innkaupsverð bóka hvers ár. Ekki virðist óeðlilegt að veða þessa umframfjárfestingu upp á móti hallarekstri stofnunarinnar á útgáfunni (sbr. töflu 6.1). Eins og tafla 6.3 sýnir hefði mátt draga nokkuð úr hallarekstri Þjóðskrár Íslands á vegabréfaútgáfu sinni undanfarin ár með raunhæfari innkaupum vegabréfabóka. Ekki hefði þó mátt koma í veg fyrir hann með þeim hætti og raunar ber þess að geta að eðli málsins samkvæmt er afar erfitt að áætla um fjölda útgefinna vegabréfa komandi árs.

6.3 Leiðréttur afgangur / halli vegna vegabréfaútgáfu 2009–13 í m.kr.	2009	2010	2011	2012	2013*
AFG. / HALLI ÞJÓÐSKRÁR ÍSL. V. ÚTG. VEGABR.	-62	-86	-167	4	-5
UMFRAMFJÁRFESTING Í VEGABRÉFABÓKUM	40	-7	43	41	12
LEIÐRÉTTUR AFGANGUR / HALLI	-22	-93	-124	45	7

Miðað við þessa útreikninga má áætla að Þjóðskrár Íslands hafi skort samtals 187 m.kr. á tímabilinu 2009–13 til að standa að fullu undir útgáfukostnaði sínum og eðlilegu birgðahaldi. Mestu munaði árin 2010 og 2011 en á árinu 2012 tókst að snúa þróuninni við. Þar gerðu stórauðin framlög ríkissjóðs gæfumun, þ.e. hækkun úr 116 m.kr. í 241 m.kr.

6.4 Nauðsynleg framlög vegna vegabréfaútgáfu 2009–13 í m.kr.	2009	2010	2011	2012	2013*	ALLS
RAUNVERULEG FRAMLÖG RÍKISSJÓÐS	119	124	116	241	202	802
LEIÐRÉTTUR AFGANGUR / HALLI	-22	-93	-124	45	7	187
NAUÐSYNLEG FRAMLÖG RÍKISSJÓÐS	141	217	240	196	195	989

Ef litið er til þróunar komandi ára er ljóst að stofnunin þarf að búa sig undir þá miklu útgáfuaukningu árið 2015 sem getið var í kafla 6.1. Um leið þarf að hafa í huga að sú ákvörðun Alþingis haustið 2012 að lengja gildistíma vegabréfa úr 5 árum í 10 frá og með 1. mars 2013 mun á árunum 2017–18 draga úr vegabréfaútgáfu Þjóðskrár Íslands og gera henni kleift að minnka birgðahald sitt. Hvort tveggja mun leiða til nokkurrar kostnaðarlækkunar sem fjárlagaskrifstofa fjármála- og efnahagsráðuneytis áætlaði í nóvember 2011 í athugasemdum sínum við frumvarp til laga um breytingu á lögum um vegabréf að gæti numið um 70 m.kr. á ári. Mikilvægt er að hafa þetta í huga þegar framlög ríkissjóðs til stofnunarinnar á næstu árum eru ákveðin.