



**SKÝRSLA UM EFTIRFYLGNI:  
*VERKTAKAGREIÐSLUR  
HJÁ FASTEIGNASKRÁ (2010)***

**APRÍL 2013**

# EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDING .....	3
VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGU .....	5
1 INNGANGUR .....	6
2 VERKTAKAGREIÐSLUR HJÁ FASTEIGNASKRÁ .....	7
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar .....	7
2.2 Viðbrögð við einstökum ábendingum .....	8
2.3 Ný ábending .....	8

# NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDING

Í skýrslunni *Verktakagreiðslur hjá Fasteignaskrá* (mars 2010) beindi Ríkisendurskoðun athygli að verktakagreiðslum Fasteignaskrár Íslands (nú Þjóðskrár Íslands) til tiltekins einkahlutafélags (Tölvuskjölunar ehf.) á árunum 2000–09. Samkvæmt verksamningi þessara aðila frá árinu 2002 skyldi verktaki m.a. veita tölvudeild stofnunarinnar forstöðu, stýra rekstri gagnagrunna og tölvukerfa, hafa frumkvæði að stefnumótun, móta tillögur að verkefnum tölvudeildar, gera verkáætlanir fyrir hana og forgangsraða verkum.

Að mati Ríkisendurskoðunar bar þessi verksamningur ýmis merki „gerviverktöku“, þ.e. greiðslur samkvæmt honum runnu til nafngreinds einstaklings sem þurfti sjáanlega ekki að hafa neinn kostnað af umsömdu verki, t.d. í formi aðstöðu, tækja og áhalda. Þvert á móti hafði hann fasta vinnuaðstöðu og viðveru hjá Fasteignaskrá Íslands, auk þess sem hann hafði endurgjaldslausan aðgang að öðrum starfsmönnum stofnunarinnar og öllum þeim búnaði sem nauðsynlegur var til að sinna því verki sem samið var um. Fjárhagsleg ábyrgð hans og áhætta af verkinu var því lítil eða engin.

Í skýrslu sinni beindi Ríkisendurskoðun tveimur ábendingum til Fasteignaskrár Íslands: Annars vegar bæri stofnuninni að fylgja reglum skattyfirvalda um þann greinarmun sem gerður er á verktakavinnu og launavinnu. Hins vegar bæri ríkisaðilum jafnan að auglýsa laus störf til umsóknar og gefa þar með öllum þeim sem hafa getu og vilja til að sinna þeim kost á að sækja um þau.

Fasteignaskrá Íslands brást tafarlaust við ábendingum Ríkisendurskoðunar, sagði upp áðurnefndum verksamningi sínum og auglýsti starf forstöðumanns tölvudeildar laust til umsóknar. Eigandi Tölvuskjölunar ehf. sótti um starfið og fékk það. Jafnframt var farið yfir ráðningarferli stofnunarinnar og eru nú öll störf auglýst á Starfatorgi. Störf sérfræðinga eru jafnframt auglýst í dagblöðum. Ríkisendurskoðun lítur svo á að með þessum aðgerðum sínum hafi stofnunin með formlegum hætti brugðist við ábendingum hennar í skýrslunni *Verktakagreiðslur hjá Fasteignaskrá* (2010).

Könnun Ríkisendurskoðunar á launakjörum forstöðumanns tölvudeildar Þjóðskrár síðustu tvö ár (2011–12) vekur engu að síður spurningar, ekki síst vegna hárra greiðslna til hans fyrir „fasta yfirvinnu“ og „yfirvinnu“ til viðbótar föstum mánaðarlaunum. Í heild hafa greiðslur stofnunarinnar því lítt breyst frá því að hann var skilgreindur sem verktaki. Þess hefði þó mátt vænta að þær lækkuðu við að starfsmaðurinn varð launþegi og stofnunin hóf að bera ýmsan kostnað við vinnu hans, t.d. tryggingargjald og orlof auk greiðslna í lífeyrissjóð. Ríkisendurskoðun telur rétt að gera sérstaka athugasemd við þetta og beina eftirfarandi ábendingu til Þjóðskrár Íslands.

**ATHUGASEMDIR UM  
„GERVIVERKTÖKU“**

**ÁBENDINGAR UM  
BREYTTAR VERK-  
LAGSREGLUR**

**TAFARLAUS VIÐ-  
BRÖGÐ VIÐ  
ÁBENDINGUM**

**HÁAR LAUNA-  
GREIÐSLUR OG  
MIKIL YFIRVINNA**

## NÝ ÁBENDING TIL ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS

### 1. GÆTA ÞARF HAGKVÆMNI Í LAUNAMÁLUM

Ríkisendurskoðun hvetur forstjóra Þjóðskrár til að gæta hagkvæmni og ráðdeildar í rekstri, einnig þegar litið er til launamála. Í því sambandi ber honum m.a. að horfa til almennra launakjara opinberra starfsmanna og gæta þess að sannarlega sé þörf fyrir þá yfirvinnu sem greitt er fyrir og að hún sé í raun og veru unnin.

# VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGU

## VIÐBRÖGÐ ÞJÓÐSKRÁR ÍSLANDS

„Þjóðskrá Íslands hefur ekki efnislegar athugasemdir við skýrsludrög Ríkisendurskoðunar. Stofnunin leggur mikla áherslu á að gæta hagkvæmni og ráðdeildar í rekstri sínum, jafnt í launamálum sem öðrum rekstrarþáttum, þar á meðal við að tryggja stofnuninni mannauð með viðeigandi þekkingu, hæfni og reynslu. Þí tekur ábendingu Ríkisendurskoðunar til vandlegrar athugunar og mun jafnan við undirbúning launaákvæðana lykilstjórnenda og sérfræðinga kynna sér laun opinberra starfsmanna í sambærilegum störfum eins og kostur er.“

## VIÐBRÖGÐ INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

„Ráðuneytið gerir ekki athugasemdir við ábendingar, ályktanir og niðurstöður draga að úttekt Ríkisendurskoðunar. Ráðuneytið mun boða forstjóra Þjóðskrár Íslands á sinn fund í kjölfar endanlegrar skýrslu Ríkisendurskoðunar þar sem farið verður yfir launasetningu forstöðumanns tölvudeildar stofnunarinnar.“

# 1 INNGANGUR

## EFTIRFYLGNI ÞREMUR ÁRUM EFTIR ÚTTEKT

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórnsýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta. Ríkisendurskoðun fylgir hverri úttekt sinni eftir með athugun á því hvernig brugðist hefur verið við ábendingum hennar og hvort bætt hafi verið með fullnægjandi hætti úr þeim annmörkum eða veikleikum sem þær beindust að. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir eftirfylgni Ríkisendurskoðunar með skýrslunni *Verktakagreiðslur hjá Fasteignaskrá* (mars 2010) sem unnin var sem hluti sérstakrar úttektar Ríkisendurskoðunar á kaupum ríkisins og stofnana þess á vörum og þjónustu. Leitast er við að meta hvort ábendingarnar sem þar voru settar fram hafi leitt til æskilegra umbóta. Í því sambandi aflaði Ríkisendurskoðun upplýsinga hjá Þjóðskrá Íslands sem tók við verkefnum Fasteignaskrár Íslands við sameiningu þeirrar stofnunar og Þjóðskrár 1. júlí 2010. Auk þess var tekið úrtak úr bókhaldskerfi stofnunarinnar. Þjóðskrá Íslands og innanríkisráðuneyti fengu drög að skýrslunni til umsagnar og eru viðbrögð þeirra við nýrri ábendingu Ríkisendurskoðunar birt hér að framan. Ríkisendurskoðun þakkar þessum aðilum gott samstarf.

# 2 VERKTAKAGREIÐSLUR HJÁ FAST- EIGNASKRÁ

## 2.1 ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLU RÍKISENDURSKOÐUNAR

Á árunum 2009 og 2010 vann Ríkisendurskoðun nokkrar úttektir á kaupum ríkisins og stofnana þess á vörum og þjónustu. Úttektirnar voru liður í samtímaeftirliti stofnunarinnar og miðuðu að því að efla aðhald með rekstri ráðuneyta, stofnana og fyrirtækja ríkisins. Í því skyni var m.a. tekið allstórt úrtak viðskipta úr bókhaldskerfi ríkisins, það greint eftir eðli og umfangi viðskiptanna og upplýsinga aflað um ýmsa þætti sem vörðuðu viðskiptin.

Þessi vinna beindi athygli Ríkisendurskoðunar að umtalsverðum verktakagreiðslum Fasteignaskrár Íslands (nú Þjóðskrár Íslands) til tiltekins einkahlutafélags (Tölvuskjölunar ehf.). Félagið reyndist í eigu forstöðumanns tölvudeildar Fasteignaskrár. Í ljós kom einnig að umræddur forstöðumaður var ekki launamaður við stofnunina heldur starfsmaður einkahlutafélagsins og hafði verið það allt frá árinu 2002 þegar stofnunin gerði verksamning við félagið. Engu að síður hafði hann fasta vinnuástöðu á stofnuninni og fastan 8 klst. vinnutíma. Auk þess að veita tölvudeild stofnunarinnar forstöðu, stýra rekstri gagnagrunna og tölvukerfa tók hann virkan þátt í samstarfi innan hennar, hafði frumkvæði að stefnumótun, mótaði tillögur að verkefnum tölvudeildar og gerði verkáætlanir fyrir verk. Að jafnaði námu árlegar verktakagreiðslur Fasteignaskrár til félagsins 11–12 m.kr.

Ríkisendurskoðun taldi fyrirkomulag þessara verktakagreiðslna óeðlilegt. Svo virtist sem Fasteignaskrá Íslands fylgdi ekki almennum reglum og viðmiðunum skattyfirvalda um greinarmun á verktakavinnu og launþegavinnu, þ.e. greiddi tilteknum yfirmanni verktakagreiðslur en ekki laun þótt hann fengi endurgjaldslausu vinnuástöðu við stofnunina og auk þess öll nauðsynleg aðföng, verkfæri, tæki og aðstoð frá launuðum starfsmönnum hennar. Fjárhagsleg ábyrgð hans væri því engin og starfsemin því í eðli sínu nokkurs konar „gerviverktaka“. Í þessu sambandi var einnig bent á að endurgjald til verktakans breyttist í samræmi við launabreytingar í kjarasamningum BHM.

Ríkisendurskoðun gerði grein fyrir þessari athugasemd sinni og ábendingum sem henni leiddu í skýrslu sem gefin var út í mars 2010. Þar var sömuleiðis birt yfirlit um verktakagreiðslur Fasteignaskrár Íslands til umrædds einkahlutafélags á árunum 2000–09 jafnframt því sem rakin voru samskipti Ríkisendurskoðunar og Fasteignaskrár vegna málsins í desember 2009 og janúar 2010. Meðal annars var þar birt svar Fasteignaskrár við spurningum Ríkisendurskoðunar um málið. Þar kom fram að stofnunin

HLUTI ÚTTEKTAR Á  
OPINBERUM  
INNKAUPUM

FORSTÖDUMAÐUR  
TÖLVUDEILDAR  
VERKTAKI VIÐ  
STOFNUNINA

FYLGJA BÆRI  
REGLUM UM  
VERKTAKAVINNU

áformaði að binda enda á verksamning sinn við Tölvuskjölun ehf., væntanlega frá 1. apríl 2010, og auglýsa og ráða í starf forstöðumanns tölvudeildar fyrir þann tíma. Ljóst er því að úttekt Ríkisendurskoðunar og samskipti hennar við Fasteignaskrá Íslands hafði strax nokkur áhrif.

## 2.2 VIÐBRÖGD VIÐ EINSTÖKUM ÁBENDINGUM

### 1. FYLGJA BER REGLUM UM MUN VERKTAKAVINNU OG LAUNÞEGAVINNU

Fasteignaskrá Íslands brást við þessari ábendingu 18. febrúar 2010 með því að gera samkomulag við Tölvuskjölun ehf. um lok verksamnings þeirra frá og með 31. mars sama ár. Sömuleiðis var starf forstöðumanns tölvudeildar Fasteignaskrár auglýst laust til umsóknar á Starfatorgi 20. febrúar 2010. Ekki urðu neinar breytingar á starfsmannahaldi stofnunarinnar við þetta þar sem eigandi Tölvuskjölunar ehf. sótti um starfið og fékk það.

### 2. RÍKISADILUM BER AÐ AUGLÝSA LAUS STÖRF

Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands var strax brugðist við þessari ábendingu með því að fara yfir ráðningarferla stofnunarinnar. Nú eru öll laus störf auglýst á Starfatorgi nema ef um er að ræða afleysingu til styttri tíma. Einnig hafa störf sérfræðinga verið auglýst í dagblöðum.

## 2.3 NÝ ÁBENDING

Að mati Ríkisendurskoðunar brást Fasteignaskrá Íslands (nú Þjóðskrá Íslands) með formlegum hætti við báðum ábendingum hennar í skýrslunni *Verktakagreiðslur hjá Fasteignaskrá (2010)*. Ríkisendurskoðun telur engu að síður rétt að fylgja eftir umræddum þætti í starfsemi stofnunarinnar með nýrri ábendingu, þeirri að Þjóðskrá Íslands gæti hagkvæmni og ráðdeildar við mannráðningar og launaákvæðanir.

Athugun Ríkisendurskoðunar á bókhaldi Þjóðskrár Íslands sýnir að verktakagreiðslur Fasteignaskrár Íslands til Tölvuskjölunar ehf. féllu niður þegar samningi þessara aðila lauk 31. mars 2010 og eigandi fyrirtækisins varð launamaður hjá stofnuninni. Af launaskrá Þjóðskrár Íslands má þó ráða að litlar sem engar breytingar hafi orðið á greiðslum stofnunarinnar til hans við þessi umskipti. Ef eitthvað er hækkuðu þær þótt þess hefði mátt vænta að þær lækkuðu þegar stofnunin hóf að bera ýmsan launatengdan kostnað sem verktakar bera jafnan sjálfir, svo sem vegna greiðslna í lífeyrissjóð, orlofs, launa fyrir viðurkennda frídaga, sjúkratrygginga og starfsmenntunar. Almennt er talið að slík gjöld nemi um 24% af heildargreiðslum launamanna.

Þegar launagreiðslur umrædds starfsmanns eru skoðaðar sést að þar munar miklu um háar greiðslur fyrir „fasta yfirvinnu“ og „yfirvinnu“. Samtals námu slíkar yfirvinnugreiðslur um 45% allra launagreiðslna til starfsmannsins árin 2011 og 2012. Af launakerfi ríkisins má ráða að þær hafi að jafnaði svarað til um 82 klst. yfirvinnu á mánuði alla 12 mánuði ársins, þ.e. að greitt hafi verið fyrir 65 tíma samkvæmt fastri yfirvinnu og 17 tíma samkvæmt yfirvinnu. Vegna þessa hefur umræddur starfsmaður verið hæstlaunaði starfsmaður stofnunarinnar, að forstjóra hennar meðtöldum.

Í tölvubréfi til Ríkisendurskoðunar frá 21. mars 2013 réttlætti forstjóri Þjóðskrár Íslands launakjör forstöðumanns tölvudeildar stofnunarinnar með því að hér væri um



að ræða eitt mikilvægasta starf í upplýsingatækni á Íslandi: „Starfskjör slíks manns verða að vera sambærileg og í hliðstæðum störfum í þjóðfélaginu.“ Aðspurður um það hvaða tölvudeildir ríkisins hafi verið hafðar til hliðsjónar þegar launakjörin voru ákveðin árið 2010 svaraði forstjórinn svo í tölvubréfi frá 22. mars 2013 að hann hefði gert „óformlega könnun hjá tryggingafélögum og bönkum“. Samkvæmt athugun Ríkisendurskoðunar í launakerfi ríkisins eru laun forstöðumanns tölvudeildar Þjóðskrár umtalsvert hærri en laun sambærilegra starfsmanna þeirra stofnana ríkisins sem reka stærstu og flóknustu tölvukerfin.

**TRYGGINGAFÉLÖG  
OG BANKAR SEM  
VIÐMIÐ**

Af ummælum forstjóra Þjóðskrár má ráða að ekki er öll sú yfirvinna sem forstöðumaður tölvudeildar fær greitt fyrir unnin. Í raun er því um að ræða nokkurs konar fastlaunasamning. Í því sambandi má vísa í tölvubréf hans til Ríkisendurskoðunar frá 21. mars 2013. Þar sagði: „Samsetning launanna byggir á þeirri viðurkenndu aðferð ríkisins að greiða fasta yfirvinnu auk dagvinnu til að ná tiltekinni launasummu.“ Um leið benti hann á að ekki væri skipulögð bakvakt með tölvukerfunum heldur hringt í forstöðumann ef út af brygði. „Þannig að í reynd sparar það fyrirkomulag stofnuninni fjármuni og hvetur til þess að tölvukerfin séu byggð og rekin með hámarks rekstraröryggi þannig að útköll séu fátíð.“

**FÖST YFIRVINNA  
GREIDD TIL AÐ NÁ  
TILTEKINNI  
LAUNASUMMU**

Ljóst er að forstjórar ríkisstofnana hafa nokkurt svigrúm til launaákvæðana, svo framarlega sem þær rúmast innan fjárheimilda stofnana. Eins er ljóst að stjórnvöld hafa ekki gefið út nein viðmið um hámarkslaun almennra starfsmanna ríkisins, þótt alla jafna megi gera ráð fyrir að um þau gildi ákvæði 2. gr. laga nr. 87/2009 um breytingu á lögum um kjararáð og fleiri lögum að „föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra“. Einnig ber stofnunum að fylgja „Reglum um greiðslur viðbótarlauna“ frá 7. mars 2007. Samkvæmt þeim telst tíma-mæld eða áætluð yfirvinna þó ekki til viðbótarlauna.

Ekki verður séð að forstjóri Þjóðskrár hafi farið í bága við lög eða reglur við launaákvörðun sína. Því síður skal dregið í efa að forstöðumaður tölvudeildar Þjóðskrár gegni mikilvægu starfi á stofnuninni. Ríkisendurskoðun getur þó ekki fallist á að forstjóri Þjóðskrár hafi fullkomið sjálfðæmi um launaákvæðanir. Gera verður þá kröfu að hann horfi til almennra launakjara opinberra starfsmanna, eins og fyrirheit voru gefin um í auglýsingu um starf forstöðumanns tölvudeildar Fasteignaskrár Íslands frá 20. febrúar 2010. Þar segir: „Launakjör eru samkvæmt kjarasamningum ríkisstarfsmanna.“ Óeðlilegt er því að tekið sé mið af launakjörum hjá tryggingafélögum og bönkum. Einnig er óeðlilegt að beitt sé þeirri aðferð að greiða fasta yfirvinnu auk dagvinnu til að ná tiltekinni launasummu án þess að slíku fylgi skilgreind vinnuskylda. Slíkt telst a.m.k. ekki „viðurkennd“ aðferð ríkisins þótt hún hafi að einhverju leyti tíðkast. Loks skal minnt á að hafi verktakagreiðslur Fasteignaskrár Íslands til Tölvuskjölunar ehf. verið eðlilegar hefðu greiðslur átt að lækka þegar stofnunin tók á sig launatengd gjöld.

**HORFA BER TIL  
ALMENNRA  
LAUNAKJARA HJÁ  
RÍKINU**

Ríkisendurskoðun hvetur forstjóra Þjóðskrár til að gæta hagkvæmni og ráðdeildar við meðferð og nýtingu almannafjár. Jafnframt minnir Ríkisendurskoðun á áhættuna sem felst í því ef einstakir starfsmenn stofnunar verða svo mikilvægir að ekki verður án þeirra verið.