



## Eftirfylgni: Þjóðskrá Íslands

Apríl 2016

# Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar .....	3
Viðbrögð við ábendingum .....	6
1 Inngangur.....	7
2 Þjóðskrá Íslands .....	8
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2013 .....	8
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim.....	9

# Niðurstöður og ábendingar

Ríkisendurskoðun ítrekar tvær af sjö ábendingum sínum úr skýrslunni Þjóðskrá Íslands (september 2013). Innanríkisráðuneyti er hvatt til að endurskoða lög sem varða Þjóðskrá Íslands enda eru þau bæði gömul og úrelt og taka ekki mið af samfélags- og tæknibreytingum undanfarinna áratuga. Eins er ráðuneytið hvatt til að taka fjármögnun stofnunarinnar til endurskoðunar. Í því sambandi beri að skoða hvort stofnunin eigi að öllu leyti að starfa samkvæmt gjaldskrá, hvort ríkissjóður eigi að fjármagna reksturinn eða hvort blanda eigi þessum leiðum saman eins og nú er gert.

**Tvær ábendingar til innanríkisráðuneytis ítrekaðar**

Í skýrslu sinni árið 2013 kannaði Ríkisendurskoðun hvernig rekstur Þjóðskrár Íslands hefði gengið frá því að stofnunin varð til með sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands 1. júlí 2010. Fram kom að þremur árum síðar hefðu þau fjárhagslegu markmið sameiningarinnar að stuðla að sparnaði ekki náðst. Þvert á móti hefðu útgjöld Þjóðskrár Íslands aukist, m.a. vegna fjölgunar starfsmanna úr 86 í 100 á árunum 2010–13. Aðrar ástæður aukinna útgjalda voru vaxandi umsvif í útgáfu vegabréfa, forritun nýrra skráningarkerfa, vinna við að koma gögnum Þjóðskrár í rafrænt form og verkefni á sviði rafrænnar stjórnýslu. Einnig kom fram að við sameiningu hefði ekki verið gætt nógu vel að breyttu hlutverki Þjóðskrársviðs stofnunarinnar og ýmsum vandamálum sem steðjuðu að sviðinu, m.a. ófullnægjandi verklagsreglum, verkferlum og skjala-stjórnun. Að mati Ríkisendurskoðunar kom á óvart að þessi vandamál hefðu ekki legið fyrir við myndun stofnunarinnar þar sem lykilstarfsmenn Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands komu að sameiningunni.

**Illu gekk að ná fjárhagslegum markmiðum sameiningar Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands**

Í skýrslunni beindi Ríkisendurskoðun fjórum ábendingum til innanríkisráðuneytis. Þær snerust í fyrsta lagi um nauðsyn þess að endurskoða lög sem varða Þjóðskrá Íslands. Í því sambandi þyrfti einnig að tryggja að starfssvið stjórnar stofnunarinnar næði til hennar allrar og taka til skoðunar hvort innanríkisráðuneyti ætti að hafa fulltrúa í stjórninni. Í öðru lagi var bent á að á endurskoða þyrfti fjármögnun stofnunarinnar. Í þriðja lagi var bent á að efla þyrfti fag- og fjárhagslegt eftirlit með stofnuninni. Loks var bent á að huga þyrfti að endurnýjun upplýsingakerfa og umsóknar- og framleiðslu-kerfa Þjóðskrár Íslands.

**Fjórum ábendingum beint til innanríkisráðuneytis árið 2013**

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis við ábendingunum árið 2013 kom fram að unnið hefði verið að endurskoðun laga sem varða Þjóðskrá Íslands en sú vinna tekið lengri tíma en áætlað var. Skýr vilji væri líka fyrir því að starfssvið stjórnar næði yfir alla stofnunina. Einnig væri í skoðun hvort þörf væri á að hafa sérstaka stjórn yfir stofnuninni. Í öðru lagi tók ráðuneytið undir þá ábendingu að taka þyrfti fjármögnun Þjóðskrár Íslands til skoðunar. Í þriðja lagi taldi ráðuneytið að fag- og fjárhagslegt eftirlit væri í eðlilegu horfi þótt alltaf mætti efla það. Í því sambandi vísaði ráðuneytið til góðs samstarfs við Þjóðskrá Íslands um að bæta fjárhagsstöðu stofnunarinnar. Í fjórða lagi tók ráðuneytið undir ábendingar Ríkisendurskoðunar um nauðsyn þess að endurnýja upplýsingakerfi og umsóknar- og framleiðslu-kerfi Þjóðskrár Íslands.

**Viðbrögð innanríkisráðuneytis árið 2013**

### Svör innanríkisráðuneytis árið 2016

Í svari innanríkisráðuneytis árið 2016 við því hvort á þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingum Ríkisendurskoðunar kom fram að vinnu við heildarendurskoðun laga um Þjóðskrá Íslands væri enn ólokið. Drög að frumvarpi lögju þó fyrir og væri þar tekið á ýmsum álitamálum sem Ríkisendurskoðun benti á. Ekki hefði heldur verið tekin afstaða til þess hvernig stofnunin væri fjármögnuð en fjárhagslegt aðhald og eftirlit með stofnuninni hefði aukist og væri hún nú rekin innan fjárheimilda. Að lokum kom fram að unnið væri að endurbótum upplýsinga-, umsókna- og framleiðsluferfa og væri sú vinna misjafnlega langt komin.

### Premur ábendingum beint til Þjóðskrár Íslands árið 2013

Í skýrslu sinni árið 2013 beindi Ríkisendurskoðun þremur ábendingum til Þjóðskrár Íslands. Í fyrsta lagi var stofnunin hvött til að auka aðgæslu í fjármálum og við ráðningu starfsmanna. Í öðru lagi var bent á að leggja þyrfti áherslu á mannauðsmál vegna mikillar starfsmannaveltu og vandamála í starfsmannahaldi eftir sameininguna. Í þriðja lagi var stofnunin hvött til að innleiða verkþókhald svo að auðveldara yrði að skilgreina kostnað við hvern verkþátt.

### Viðbrögð Þjóðskrár Íslands árið 2013

Í viðbrögðum Þjóðskrár Íslands árið 2013 kom fram að hún teldi sig hafa sýnt aðgæslu í rekstri. Bent var á að fjölgun starfsmanna stafaði af tilflutningi verkefna frá forsætisráðuneyti og skráningu mála á þjóðskrársviði. Mannauðsmál stofnunarinnar hefðu verið tekin fastari tökum, m.a. hefði mannauðsstjóri verið ráðinn árið 2011 til að styrkja mannauðspátt starfseminnar. Í þessu sambandi væri unnið að tillögum og verkefnum á sviði mannauðsstjórnunar við gerð næstu árangursstjórnunaráætlunar. Að lokum kom fram að unnið hefði verið að undirbúningi innleiðingar verkþókhalds og væru viðræður hafnar við Fjárýslu ríkisins um þróun þess fyrir Þjóðskrá Íslands.

### Svör Þjóðskrár Íslands árið 2016

Í svörum Þjóðskrár Íslands árið 2016 við því hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingum Ríkisendurskoðunar kom fram að erindum hefði fjölgað í öllum mála-flokkum. Þetta hefði m.a. leitt af sér hækkandi rekstrarkostnað stofnunarinnar. Þrátt fyrir aukin fjárframlög hefði stofnunin gengið á eigið fé en bent var á að gjaldskrá hennar hefði verið óbreytt í rúm þrjú ár. Enn fremur kom fram í svörum Þjóðskrár Íslands að unnið væri markvisst að því að efla vinnustaðarmenningu stofnunarinnar og væri gerð árangursstjórnunarsamnings við innanríkisráðuneyti nær lokið. Innleiðing verkþókhalds væri hafin og stefnt væri að því að ljúka henni í árslok 2016. Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að ítreka ábendingar sínar til Þjóðskrár Íslands.

### Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis

Þess ber að geta að í álitinu á skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 14. mars 2014 lagði stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis áherslu á mikilvægi þess að gæta aðhalds í rekstri og tók undir með Ríkisendurskoðun að ráðuneytum bæri að hafa fjárhagslegt eftirlit með stofnunum sem undir þau heyra. Nefndin taldi hins vegar að útgjaldaaukning og fjölgun starfsmanna Þjóðskrár Íslands ætti sér réttmætar skýringar m.a. vegna fjölgunar verkefna. Að mati nefndarinnar væri of snemmt að spá fyrir um fjárhagslegan ávinning af sameiningunni.

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að ítreka tvær ábendingar til innanríkisráðuneytis. Annars vegar sé nauðsynlegt að vinnu að heildarlöggjöf um Þjóðskrá Íslands ljúki sem fyrst. Stofnunin hefur nú þegar starfað í tæplega sex ár án þess að heildarendurskoð-

un laga sem hana varða hafi farið fram. Hins vegar þurfi ráðuneytið að móta stefnu um fjármögnun Þjóðskrár Íslands.

## 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 fullrúa 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, 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 innan-  
ríkisráðuneytis  
árið 2016

## Viðbrögð innanríkisráðuneytis

### 1. Endurskoða þarf lög sem varða Þjóðskrá Íslands

„Hvað varðar ábendingar um að endurskoða þurfi lög um Þjóðskrá Íslands, þá er ráðuneytið sammála því. Eins og fram kom í fyrra svari þá hefur verið unnið að því að móta ný lög og fyrir liggja drög að frumvarpi sem ráðuneytið hefur unnið í samstarfi við stofnunina. Fyrirhugað er því að vinna að slíkum lagalegum og tæknilegum umbótum á komandi misserum. Hvernig því vindur fram, ræðst að einhverju leyti af fjárveitingum til verkefnisins og fjármögnun þeirra aðgerða sem breytt lög myndu kalla á sem eru forsenda fyrir framkvæmd verkefnisins.

Varðandi starfssvið stjórnar Þjóðskrár Íslands þá er ráðuneytið sammála því mati að stjórnin þurfi að ná til allrar starfsemi stofnunarinnar. Stjórnin gegnir ákveðnu hlutverki við það að hafa eftirlit með starfsemi stofnunarinnar og í reynd hefur stjórnin fylgst með öllum starfsemispáttum stofnunarinnar þó að formleg staða hennar sé einvörðungu gagnvart fasteignasviðinu. Ráðuneytið mun hafa þetta í huga við þær lagaumbætur sem kunna að vera framundan. Að endingu vill ráðuneytið taka það fram að við endurnýjun á skipun í stjórn Þjóðskrár Íslands mun sá aðili sem verður skipaður án tilnefningar ekki vera jafnframt starfsmaður ráðuneytisins.“

### 2. Taka þarf fjármögnun Þjóðskrár Íslands til skoðunar

„Eins og fram kom í fyrra bréfi, þá telur ráðuneytið að viðunandi árangur hafi náðst varðandi það að stofnunin sé rekin innan fjárheimilda. Ráðuneytið hefur enn ekki mótað stefnu um hvort breyta eigi fjármögnun stofnunarinnar, hvort ríkissjóður eigi að fjármagna reksturinn alfarið, hvort stofnunin eigi einungis að starfa samkvæmt gjaldskrá eða hvort eigi að blanda þessum tveimur aðferðum saman. Verið er að vinna að skilgreiningu á tekjum stofnunarinnar í tengslum við innleiðingu laga um opinber fjármál. Þjóðskrá Íslands hefur óskað eftir breyttri skilgreiningu á tekjustofnum en þeirri vinnu er ekki lokið.“

# 1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu almannaafjár, 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 hafa farið úrskeiðis í rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Í samræmi við áður nefnda staðla fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar og hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem vakin var athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari úttekt fylgir Ríkisendurskoðun eftir skýrslunni *Þjóðskrá Íslands* (september 2013). Sérstaklega var leitast við að meta hvort og þá með hvaða hætti innanríkisráðuneyti og Þjóðskrá Íslands hefðu brugðist við þeim ábendingum sem beint var til þeirra í skýrslunni.

Viðbrögð ráðuneytis og stofnunar metin

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta var aflað upplýsinga frá innanríkisráðuneyti og Þjóðskrá Íslands sem einnig fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Jafnframt var óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við þeim ítrekuðu ábendingum sem til þess er beint. Þau eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

## 2 Þjóðskrá Íslands

### 2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2013

Í skýrslunni *Þjóðskrá Íslands* (september 2013) gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir niðurstöðum úttektar sinnar á stofnuninni sem unnin var að beiðni innanríkisráðuneytis. Þar var einkum leitað svara við því hvort fagleg og fjárhagsleg markmið sameiningar Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands hefðu náðst. Einnig var skoðað hvernig stofnuninni hefði gengið að sinna einstökum verkefnum með tekjum samkvæmt gjaldskrá og ríkisframlagi. Að lokum var spurt hvort Þjóðskrá Íslands sinni lögboðnu hlutverki sínu á hagkvæman, skilvirkan og árangursríkan hátt.

Úttekt á faglegum og fjárhagslegum markmiðum sameiningar

Þjóðskrá Íslands varð til árið 2010

Þjóðskrá Íslands er sjálfstæð ríkisstofnun sem varð til árið 2010 með sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands. Samkvæmt lögum skal stofnunin halda þjóðskrá og fasteignaskrá, ákveða brunabóta- og fasteignamat og annast rannsóknir á fasteignamarkaðnum. Talið var að sameining stofnananna myndi leiða til fag- og fjárhagslegra samlegðaráhrifa. Helstu rökin voru að stofnanirnar ynnu sambærileg verkefni og að aukin stærðarhagkvæmni myndi nást í skráarhaldi og stoðþjónustu. Að auki var nefnt að stofnanirnar styddust við áþekka öryggisstaðla og að með sameiningu myndi sölu- og þjónustubáttur nýrrar stofnunar styrkjast enn frekar. Lög nr. 77/2010 um sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands tóku gildi 1. júlí sama ár.

Efasemdir um réttmæti sérstakrar stjórnar Þjóðskrár Íslands

Fram kom að Þjóðskrá Íslands heyrir undir innanríkisráðuneyti og lýtur þriggja manna stjórn sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn. Starfssvið stjórnar nær þó ekki til þjóðskrárhluta stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun taldi það óeðlilegt og lét einnig í ljós efasemdir um réttmæti þess að Þjóðskrá Íslands hefði sérstaka stjórn og að starfsmaður innanríkisráðuneytis ætti þar sæti þar sem ráðuneytinu bæri að hafa eftirlit með stofnuninni.

Starfmannafjöldi og útgjöld jukust árin 2010–13

Í skýrslunni kom fram að ólíkt því sem stefnt var að með sameiningunni fjölgaði starfsmönnum Þjóðskrár Íslands úr 86 í 100 á árunum 2010 til 2013. Jafnframt jukust útgjöld stofnunarinnar meðan tekjur drógust saman. Árið 2010 var 26 m.kr. halli á stofnuninni og árið 2011 fór hallinn í 228 m.kr. Á árinu 2012 varð 9 m.kr. tekjuafgangur sem skýrðist af tekjuaukningu og auknu framlagi úr ríkissjóði. Helstu ástæður aukinna útgjalda má rekja til fjölgunar starfsfólks en einnig til stóraukins kostnaðar við innkaup vegabréfabóka, forritunar nýrra skráningakerfa, yfirfærslu gagna á rafrænt form o.fl.

Ekki var nógu vel gætt að ýmsum þáttum í starfsemi Þjóðskrár Íslands við sameiningu

Ríkisendurskoðun benti á að við sameiningu hefði ekki verið gætt nógu vel að breyttu hlutverki þjóðskrársviðs stofnunarinnar, þ.e. aukinni stjórnarsýslu þess, og ýmsum vandamálum sem steðjuðu að sviðinu. Þar má nefna ófullnægjandi verklagsreglur, verkferla og skjalastjórnun. Að mati Ríkisendurskoðunar kom á óvart að þessi vandamál hefðu ekki legið fyrir við myndun stofnunarinnar þar sem lykilstarfsmenn Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands komu að sameiningunni.



Fram kom að Þjóðskrá Íslands hefði ekki náð að sinna hlutverki sínu á eins hagkvæman og skilvirkan hátt og lagt var upp með. Þetta stafaði að hluta til af gömlum og úreltum upplýsingakerfum þjóðskrár og umsóknar- og framleiðslukerfum vegna vegabréfa-útgáfu. Einnig taldi Ríkisendurskoðun að hagræða mætti í rekstri og auka skilvirkni og árangur með bættum verklagsreglum og vinnulýsingum. Áhersla var lögð á að þeirri vinnu lyki sem fyrst. Einnig lagði Ríkisendurskoðun áherslu á að starfsmenn Þjóðskrár Íslands færðu verkþókhald. Með því yrði auðveldara að skilgreina kostnað vegna hvers verkþáttar.

Bæta þyrfti verklagsreglur og vinnulýsingar

Ríkisendurskoðun taldi að fagleg markmið sameiningar hefðu að miklu leyti náðst, ekki síst vegna endurskipulagningar þjóðskrársviðs og fjölgunar starfsmanna. Endurskoðun laga um stofnunina hefði á hinn bóginn gengið hægar en gert var ráð fyrir og hvatti Ríkisendurskoðun til þess að þeirri vinnu yrði hraðað. Við þá vinnu þyrfti að taka tillit til þeirra samfélags- og tæknibreytinga sem orðið hafa og að starfssvið stjórnar stofnunarinnar næði til stofnunarinnar allrar. Gildandi lög um starfsemi Þjóðskrár Íslands væru brotakennd, þ.e. stofnunin lyti lögum nr. 77/2010 um sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands, lögum nr. 54/1962 um þjóðskrá og almannaskráningu og lögum nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna.

Fagleg markmið sameiningar hefðu að miklu leyti náðst

## 2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Ríkisendurskoðun beindi fjórum ábendingum til innanríkisráðuneytis árið 2013 og þremur til Þjóðskrár Íslands. Báðum var gefinn kostur á að birta viðbrögð sín við ábendingunum í skýrslu stofnunarinnar. Þann 26. nóvember 2015 óskaði Ríkisendurskoðun eftir svörum þessara aðila við því hvort brugðist hefði verið við ábendingum hennar og þá hvenær og með hvaða hætti. Stofnuninni bárust svör í febrúar 2016.

Í [álit](#) sínu á skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 14. mars 2014 lagði stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis áherslu á mikilvægi þess að gæta aðhalds í rekstri og tók undir með Ríkisendurskoðun að ráðuneytum bæri að hafa fjárhagslegt eftirlit með stofnunum sem undir þau heyra. Nefndin taldi hins vegar að útgjaldaaukning og fjölgun starfsmanna Þjóðskrár Íslands ætti sér réttmætar skýringar og að fjárhagslegt eftirlit hefði verið til staðar af hálfu innanríkisráðuneytis. Fjölgun verkefna skýrði útgjaldaaukninguna að stórum hluta. Að mati nefndarinnar væri of snemmt að spá fyrir um fjárhagslegan ávinning af sameiningunni. Auk rekstrarlegra samlegðaráhrifa mætti búast við öflugri þjónustu hjá sameinaðri stofnun.

Álit stjórnskipunar og eftirlitsnefndar frá 14. mars 2014

### 2.2.1 Ábendingar til innanríkisráðuneytis

#### 1. Endurskoða þarf lög sem varða Þjóðskrár Íslands

Ríkisendurskoðun taldi að endurskoða þyrfti lög um starfsemi Þjóðskrár Íslands enda væru þau orðin gömul og úrelt og tækju ekki mið af tæknibreytingum undanfarinna áratuga. Þessu til viðbótar var talið tímabært að tryggja að starfssvið stjórnar stofnunarinnar næði til hennar allrar, einnig þjóðskrárhluta hennar. Einnig velti Ríkisendurskoðun þeirri spurningu upp hvort nauðsynlegt væri að hafa sérstaka stjórn yfir stofnuninni. Að lokum taldi Ríkisendurskoðun umhugsunarvert að fulltrúi innanríkisráðuneytis sæti í stjórn stofnunarinnar þar sem því bæri að hafa eftirlit með henni.

Endurskoða þyrfti lög um starfsemi Þjóðskrár Íslands

## Unnið er að endurskoðun laga um Þjóðskrá Íslands

Í viðbrögðum ráðuneytisins við ábendingunni árið 2013 kom fram að unnið væri að endurskoðun laga sem varða Þjóðskrá Íslands. Vinnan hefði þó tekið lengri tíma en áætlað hefði verið þar sem verkefnið hefði verið flóknara, umfangsmeira og kostnaðarsamara en búist var við. Í ljós hefði komið að samhliða frumvarpsgerð hefði verið brýnt að fara út í töluverðar breytingar á hönnun og samræmingu gagnagrunna, gerð verkferla o.fl. Einnig kom fram að það væri skýr vilji ráðuneytisins að starfssvið stjórnar næði til allrar starfsemi Þjóðskrár Íslands. Ráðuneytið taldi á hinn bóginn að seta fulltrúa þess í stjórn stofnunarinnar hefði verið til þess fallin að efla eftirlit með rekstrinum. Það fengi því ekki séð að þetta fyrirkomulag hefði haft slæm áhrif á almennt eftirlit.

## Ábending ítrekuð

Í svari innanríkisráðuneytis í febrúar 2016 kom fram að þótt mikil greiningarvinna hefði átt sér stað vegna heildarendurskoðunar laganna væri frumvarpið enn í vinnslu. Ljóst væri að það yrði ekki lagt fram á yfirstandandi þingi. Mat yrði lagt á það á vor mánuðum hvernig staðið yrði að framlagningu þess á Alþingi. Meðal atriða sem enn ætti eftir að taka afstöðu til væri fjármögnun þeirra aðgerða sem breytt lög kölluðu á.

Að mati Ríkisendurskoðunar eru mörg þeirra laga sem varða Þjóðskrá Íslands orðin gömul og úrelt vegna samfélags- og tæknibreytinga undanfarinna áratuga. Stofnunin ítrekar því ábendingu sína um mikilvægi þess að vinnu við nýtt lagafrumvarp ljúki sem fyrst.

## Taka þyrfi fjármögnun Þjóðskrár Íslands til skoðunar

### 2. Taka þarf fjármögnun Þjóðskrár Íslands til skoðunar

Í skýrslu sinni taldi Ríkisendurskoðun þörf á að taka fjármögnun Þjóðskrár Íslands til skoðunar. Við þá endurskoðun þyrfti að hafa í huga hvort stofnunin ætti að öllu leyti að starfa samkvæmt gjaldskrá og vera þannig sjálfbær, hvort ríkissjóður ætti að fjármagna reksturinn eða hvort blanda ætti þessum leiðum saman. Að mati Ríkisendurskoðunar var síðasti kosturinn lakastur.

Í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2013 var tekið undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að taka þyrfti fjármögnun stofnunarinnar til skoðunar. Ráðuneytið benti á þessu til stuðnings að fjármögnun Þjóðskrár Íslands hefði verið ein af ástæðum þess að það óskaði eftir úttektinni. Ráðuneytið tók einnig undir með Ríkisendurskoðun að koma þyrfti fjármögnun vegabréfaútgáfu í betra horf. Að mati ráðuneytisins væru niðurstöður í skýrslu Ríkisendurskoðunar mikilvægt innlegg í stefnumótun þess fyrir Þjóðskrá Íslands og yrðu þar nýttar við tillögugerð til fjármála- og efnahagsráðuneytis og Alþingis.

## Náðst hefur að reka Þjóðskrá Íslands innan fjárheimilda

Í viðbrögðum sínum í febrúar 2016 taldi innanríkisráðuneyti að viðunandi árangur hefði náðst við að reka stofnunina innan fjárheimilda. Þar kom þó einnig fram að enn hefði ekki verið mótuð framtíðarstefna um það hvort ríkissjóður fjármagnaði reksturinn alfarið, hvort stofnunin starfaði samkvæmt gjaldskrá eða hvort þessum leiðum yrði blandað saman. Unnið væri að skilgreiningu á tekjum stofnunarinnar samkvæmt lögum um opinber fjármál sem tóku gildi 1. janúar 2016. Verið væri að skilgreina markaða tekjustofna og rekstrartekjur. Þjóðskrá Íslands hefði óskað eftir breyttri skilgreiningu á tekjustofnum en þeirri vinnu væri ekki lokið.

Árið 2013 óskaði Þjóðskrá Íslands eftir að bregðast við ábendingu Ríkisendurskoðunar til innanríkisráðuneytis um fjármögnun stofnunarinnar. Í svari hennar kom fram sú eindregna skoðun að stofnunin starfaði að öllu leyti samkvæmt gjaldskrá. Að mati Þjóðskrár Íslands væru það skilaboðin sem stofnunin og fyrirrennarar hennar hefðu alla jafnan fengið frá Alþingi, stjórnvöldum og samstarfsaðilum. Máli sínu til stuðnings vísaði stofnunin m.a. til laga um starfsemi stofnunarinnar og álits efnahags- og skatta-nefndar Alþingis.

Stofnunin starfi ein-  
göngu samkvæmt  
gjaldskrá

Í svari sínu í febrúar árið 2016 ítrekaði Þjóðskrá Íslands fyrra álit sitt um að hún fengi þær tekjur sem af rekstri hennar hlytust. Í því sambandi benti stofnunin á að beint samband væri milli tekna og gjalda í rekstri hennar en á undanförunum árum hefðu fjárframlög ekki haldist í hendur við aukna eftirspurn. Skýrasta dæmið væri útgáfa vegabréfa þar sem fjárframlög hafa ekki haldist í hendur við aukna eftirspurn. Þetta hefði aukið áhættu og óvissu í rekstri stofnunarinnar og m.a. stuðlað að hallarekstri hennar.

Hallarekstur af  
útgáfu vegabréfa

Á undanförunum árum hefur verið brugðist við rekstrarhalla Þjóðskrár Íslands með viðbótarframlagi úr ríkissjóði. Á árunum 2013 og 2014 fékk stofnunin ríflega 485 m.kr. úr ríkissjóði í fjárákalgögum. Í óendurskoðuðu uppgjöri ársins 2015 er gert ráð fyrir 119,9 m.kr. rekstrarhalla sem fer í 75,8 m.kr. þegar búið er að nýta eigið fé stofnunarinnar. Halli þess árs skýrist af kaupum vegabréfsbóka frá Kanada en tekjur af sölu þeirra renna beint í ríkissjóð. Einnig komu til 37 m.kr. útgjöld vegna kjarabundinna hækkana. Þótt framlag úr ríkissjóði hafi hækkað milli áruna 2014 og 2015 þarf Þjóðskrá Íslands enn að reiða sig á viðbótarframlag úr ríkissjóði. Ríkisendurskoðun ítrekar því ábendingu sína um að fjármögnun Þjóðskrár Íslands verði tekin til skoðunar en það verkefni helst í hendur við endurskoðun laga um hana.

Ábending ítrekuð

### 3. Efla þarf fag- og fjárhagslegt eftirlit með Þjóðskrá Íslands

Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að innanríkisráðuneyti eflaði fag- og fjárhagslegt eftirlit sitt með Þjóðskrá Íslands. Í því sambandi var bent á nauðsyn þess að innleiða árangursstjórnunaráætlun stofnunarinnar og ráðuneytisins og að endurskoða hana reglulega.

Efla þyrfi fag- og  
fjárhagslegt eftirlit  
með Þjóðskrá  
Íslands

Í viðbrögðum sínum árið 2013 taldi innanríkisráðuneyti Ríkisendurskoðunar ganga langt í ábendingu sinni. Að mati þess hefði fag- og fjárhagslegt eftirlit verið í eðlilegu horfi þótt alltaf mætti efla það. Enn fremur var vísað í gott samstarf ráðuneytisins við Þjóðskrá Íslands þar sem báðir aðilar hefðu unnið sameiginlega að bættri fjárhagsstöðu, endurnýjun upplýsingakerfa, innleiðingu árangursstjórnunar o.fl.

Í svari ráðuneytisins í febrúar 2016 kom fram að nýr árangursstjórnunarsamningur þess og Þjóðskrár Íslands væri í vinnslu og stefnt væri að því að nýr samningur taki gildi um mitt ár 2016. Ráðuneytið taldi að samningurinn og áætlanagerðin sem unnin verður í kjölfarið muni efla enn frekar faglegt og fjárhagslegt eftirlit með stofnuninni. Ráðuneytið tók þó fram að þegar hefði aðhaldið verið aukið með markvissari fram-  
lagningu rekstraráætlunar og eftirfylgni með henni. Með hliðsjón af ofangreindri vinnu og væntanlegum árangursstjórnunarsamningi telur Ríkisendurskoðun ekki þörf á að ítreka ábendinguna.

Nýr árangursstjórn-  
unarsamningur í  
vinnslu

## Endurskoða þyrfti upplýsingakerfi og umsóknar- og framleiðslukerfi

### 4. Huga þarf að endurnýjun upplýsingakerfa og umsóknar- og framleiðslukerfa

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram að aðkallandi væri að endurnýja upplýsingakerfi og umsóknar- og framleiðslukerfi Þjóðskrár Íslands. Í því sambandi þyrfti m.a. að greina kostnað vegna endurnýjunarinnar og móta framtíðaráætlun vegna hennar.

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2013 tók það undir með Ríkisendurskoðun að úrbætur væru tímabærar. Fram kom í svari þess að endurgerð þjóðskrár og almannaskrár hefði verið skilgreind sem mikilvægt umbótaverkefni við sameiningu árið 2010. Aðkallandi væri að koma til móts við nýjar þarfir í þjóðfélaginu um tæknilegar útfærslur á afhendingu upplýsinga úr þjóðskrá samhliða styrkingu öryggisþáttar hennar. Þó að fjárveiting til þessa verkefnis hefði ekki fengist hefði þjóðskrá hafið undirbúning verkefnisins og vinnu við endurgerðina.

## Unnið að endurnýjun kerfa í áföngum

Í svari innanríkisráðuneytis í febrúar árið 2016 var upplýst að unnið hefði verið að endurnýjun kerfanna í áföngum. Þróun hugbúnaðarlausnar um umsóknarkerfi um vegabréf væri komin lengst. Samkvæmt svari ráðuneytisins fælist næsti áfangi í að endurnýja vélbúnað vegna umsóknarkerfa með fyrirvara um fjármögnun og lægi kostnaðargreining fyrir. Undirbúningur á endurnýjun framleiðslukerfa væri einnig hafinn. Næstu skref fælust í formlegri útboðslýsingu og útboðsgerð að því gefnu að fjármögnun endurnýjunarinnar væri tryggð. Hvað varðar endurgerð þjóðskrárkerfanna lægi fyrir kostnaðargreind þarfagreining en vegna skorts á fjármagni hefði enn ekki tekist að vinna að þeim umbótum sem ábendingar Ríkisendurskoðunar lutu að árið 2013.

## Aðkallandi að endurnýja þjóðskrárkerfi

Ljóst þykir að aðkallandi er að ráðast í endurnýjun þjóðskrárkerfis Þjóðskrár Íslands. Elsti hluti kerfisins er frá 1986 og því orðinn þrjátíu ára gamall. Á þessum þremur áratugum hafa orðið miklar samfélagslegar breytingar og samhliða þeim hafa kröfur um skráningu og upplýsingar aukist. Meðal aukinna krafna er að finna megi upplýsingar um fjölskyldutengsl, forsjárlithögun barna og skráningu lögheimila einstaklinga niður á íbúðir í fjöleignahúsum. Húsnæðisbótafrumvarp velferðarráðherra, sem nú liggur fyrir, gerir t.d. ráð fyrir því að einstaklingar séu skráðir með lögheimili niður á íbúðir. Áætlað er að forritun gamla kerfisins og skráningarvinna vegna þessa kosti um 100 m.kr. Kostnaður vegna endurnýjunar þess yrði talsvert hærri.

### 2.2.2 Ábendingar til Þjóðskrár Íslands

#### 1. Auka þarf aðgæslu í fjármálum og við ráðningu starfsmanna

## Auka þyrfti aðgæslu í fjármálum

Í skýrslu sinni árið 2013 benti Ríkisendurskoðun á að Þjóðskrár Íslands bæri að sýna aukna aðgæslu í fjármálum og við ráðningu starfsmanna. Stofnunin ætti að haga útgjöldum sínum í samræmi við árlegar fjárheimildir sínar og samkvæmt almennri stefnu í ríkisfjármálum. Teldi Þjóðskrár Íslands þörf á að auka verulega umsvif sín skyldi það gert í samráði við innanríkisráðuneyti.

Í viðbrögðum sínum árið 2013 taldi Þjóðskrár Íslands sig hafa sýnt aðgæslu í rekstri, m.a. í fjármálum og við ráðningu starfsmanna. Stofnunin benti á að nauðsynlegt væri að tekjur hennar og gjöld stæðust á. Í þessu sambandi var bent á að ef rekstrargjöld stofnunarinnar árið 2012, án kostnaðar við vegabréfaframleiðslu, væru borin saman

við rekstrargjöld 2009 kæmi í ljós að kostnaður hefði lækkað um 42 m.kr. þrátt fyrir kostnaðarsamar endurbætur á skráarhaldi þjóðskrár á því tímabili. Þjóðskrá Íslands hefði að auki glímt við vanfjármögnun á útgáfu vegabréfa. Sú útgáfa hefði aukist um 116% á umræddu tímabili auk þess sem gengi evru hefði hækkað um 94%. Framlög ríkisins til útgáfu vegabréfa hefðu því einvörðungu dugað fyrir um 70% kostnaðar og greiddi stofnunin 311 m.kr. með útgáfunni 2009–12, mest 176 m.kr. árið 2011. Í svari þjóðskrár Íslands kom einnig fram að ástæður þess að starfsmönnum hennar fjölgaði hefðu verið flutningur rafrænnar stjórnsýslu frá forsætisráðuneyti auk þess sem fleiri starfsmenn hefði þurft á skjaladeild vegna skráningar mála á þjóðskrársviði í málaskrá. Að auki hefði verið fjölgað á lögfræðisviði stofnunarinnar vegna athugasemdar embættis umboðsmanns Alþingis. Fleiri ný verkefni hefðu einnig kallað á fjölgun starfsfólks.

Stofnunin telur sig sýna aðgæslu

Í svari þjóðskrár Íslands í febrúar 2016 kom fram að í ársbyrjun væru starfsmenn stofnunarinnar orðnir 110 talsins og hefði þeim því fjölgað um 10% frá árinu 2013. Meðal skýringa á þessari fjölgun væru fæðingarorlof, óvenju mörg langtímaveikindi, auk þriggja hlutastarfa sem styrkt voru af Tryggingastofnun ríkisins. Þótt Ríkisendurskoðun telji fæðingarorlof vera fastan þátt starfsmannahalds telur stofnunin skýringar þjóðskrár Íslands réttmætar.

Starfsmönnum fjölgað um 10% frá 2013

Í svörum þjóðskrár Íslands sem varða fjármál stofnunarinnar endurspeglast þörfin á endurskoðun laga um starfsemi hennar og þar með að fjármögnun hennar sé tekin til skoðunar. Þegar tekið er tillit til ofangreindra skýringa telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendingu sína til þjóðskrár Íslands.

## 2. Leggja þarf áherslu á mannauðsmál

Árið 2013 lagði Ríkisendurskoðun áherslu á að mannauðsmálum þjóðskrár Íslands yrði fundinn betri farvegur. Þessi ábending byggði á þeirri staðreynd að starfsmannavelta hefði verið töluverð frá sameiningu út árið 2012. Mikil starfsmannavelta gæti haft veruleg áhrif á rekstur stofnana og auk þess neikvæð áhrif á starfsanda. Með ráðningu mannauðsstjóra árið 2011 færðust þessi mál í viðunandi horf. Engu að síður væri mikilvægt gera þeim enn hærra undir höfði svo að stofnunin starfaði sem ein heild. Í þessu tilliti var bent á að ákvæði um mannauðsmál þyrftu að vera í árangursstjórnunaráætlunum stofnunar og ráðuneytis.

Vísbendingar um veika vinnustaðarmenningu

Í viðbrögðum þjóðskrár Íslands við ábendingunni árið 2013 kom fram að stjórnendur væru meðvitaðir um mikilvægi öflugrar vinnustaðarmenningar og almennrar velíðunar starfsmanna. Tekið var undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar um að skjalfesta þyrfti starfsmanna- og endurmenntunarstefnu. Drög að heildarstarfsmannastefnu hefðu verið tekin til umræðu á einstökum deildar- og sviðsfundum undir stjórn mannauðsstjóra en áætlað væri að fullbúin stefna lægi fyrir í árslok 2013. Til stæði að þjóðskrár Íslands kæmi með tillögur að markmiðum og verkefnum á sviði mannauðsstjórnunar við gerð næstu árangursstjórnunaráætlunar sem innanríkisráðuneyti hafði þá boðað til.

Í svari stofnunarinnar í febrúar 2016 kom fram að í kjölfar skýrslu Ríkisendurskoðunar hefði þjóðskrár Íslands hafið vinnu við gerð árangursstjórnunarsamnings við innanríkisráðuneyti. Meðal tillagna í samningnum væru aðgerðir sem stuðla ættu að bættri

## Stjórnendur með- vitaðir um mikil- vægi mannauðmála

starfsánægju auk innleiðingar símenntunarstefnu og áætlunar þar um. Í framhaldi af könnun SFR hefðu verið settir á laggirnar rýnihópar starfsmanna sem m.a. bentu á að bæta mætti stjórnendapjálfun. Þá héldi Þjóðskrá Íslands árlega starfsdag með öllum starfsmönnum auk mánaðarlegra funda með starfsmönnum í Reykjavík. Einnig hefði verið reynt að halda slíka fundi með starfsfólki á Akureyri annan hvern mánuð. Að lokum kom fram að hjá stofnuninni væri lögð áhersla á heilsusamlegan vinnustað þar sem starfsmenn væru hvattir til þátttöku í heilsueflandi verkefnum.

## Áfram þarf að leggja áherslu á mannauðsþátt stofnunarinnar

Vert er að geta þess að Ríkisendurskoðun byggði ábendingu sína um mannauðsmál á vís-  
bendingum um að vinnustaðarmeningu Þjóðskrár Íslands væri ábótavant. Meðal gagna  
sem stuðst var við voru starfsmannavelta og niðurstöður könnunar SFR, *Stofnun ársins*  
árin 2012 og 2013. Í niðurstöðum þeirra mældist Þjóðskrá Íslands í neðsta eða næst  
neðsta fjórðungi svarenda. Þetta hefur ekki breyst að ráði í könnunum árána 2014 og  
2015. Þjóðskrá Íslands endaði í 84. sæti af 148 árið 2014 og í 113. sæti af 146 árið 2015.  
Ef litið er sérstaklega til niðurstaðna sem mæla starfsanda má þó greina nokkra framför  
en Þjóðskrá Íslands mældist í fyrsta sinn í efri helming úrtaks kannana SFR árið 2015.  
Ríkisendurskoðun hvetur stjórnendur Þjóðskrár Íslands til að taka mannauðsmál  
stofnunarinnar enn fastari tökum en telur þó ekki þörf á að ítreka ábendingu sína.

### 3. Taka þarf upp verkbókhald

## Taka þyrfti upp verkbókhald

Í skýrslu sinni árið 2013 benti Ríkisendurskoðun á mikilvægi þess að tekið yrði upp  
verkbókhald svo að auðveldara væri að skilgreina kostnað vegna ólíkra verkþátta.  
Þessi ábending náði bæði til verkefna sem fjármögguð voru samkvæmt gjaldskrá og  
hinna sem fjármögguð voru með framlögum úr ríkissjóði.

## Verkbókhald innleitt í áföngum

Í viðbrögðum Þjóðskrár Íslands árið 2013 kom fram að unnið hefði verið að innleiðingu  
verkbókhalds árið á undan. Áður hefði starfsemi stofnunarinnar verið kostnaðargreind  
og hefði sú vinna verið forsenda nýrrar gjaldskrár árið 2012. Á grundvelli þeirrar vinnu  
væri svo fyrirhugað að skipuleggja verkbókhald. Sérfræðingar stofnunarinnar mátu  
það svo að best væri að tengja verkbókhaldið við fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins  
(Orra). Viðræður hefðu átt sér stað við Fjárslu ríkisins og væri sameiginlegur vilji  
beggja aðila að þróa og innleiða verkbókhald sem samstarfsverkefni. Fyrirhugað væri  
að verkbókhaldið næði til allrar starfsemi og starfsmanna Þjóðskrár Íslands.

Í svari Þjóðskrár Íslands árið 2016 kom fram að keypt hefði verið verkbókhaldskerfi  
sem er hluti af fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra). Þar sem starfsemi Þjóðskrár  
Íslands væri flókin og fjármögguð af mörgum aðilum hefði verið tekin sú ákvörðun að  
innleiða verkbókhaldið í lotum. Í febrúar 2016 hefðu tvö svið, tölvusvið og svið raf-  
rænnar stjórnsýslu, hafið skráningu verka í umrætt kerfi. Stærri svið á borð við  
þjóðskrársvið, fasteignaskrársvið og mats- og hagssvið sinntu einsleitari verkefnum en  
stefnt væri að því að ljúka innleiðingu að fullu í árslok 2016.

## Innleiðing verk- bókhalds í ásættan- legum farvegi

Að mati Ríkisendurskoðunar verður ekki annað séð en að innleiðing verkbókhalds sé í  
ásættanlegum farvegi hjá Þjóðskrá Íslands. Þótt enn eigi eftir að innleiða verkbókhald  
á öll svið stofnunarinnar er vinna við það hafin og ef áætlanir standast verður inn-  
leiðingu lokið á þessu ári. Ríkisendurskoðun ítrekar því ekki ábendingu sína um inn-  
leiðingu verkbókhalds hjá Þjóðskrá Íslands.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík  
Sími 569-7100  
[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)