

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um Þjóðskrá Íslands.

Með bréfi, dags. 12. september 2013, sendi forseti Alþingis skýrslu Ríkisendurskoðunar um Þjóðskrá Íslands til umfjöllunar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í samræmi við ákvæði 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. þingskapa (sjá skýrsluna: www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Thjodskra_01.pdf). Framsögumaður málsins er Ögmundur Jónasson.

Nefndin fékk á sinn fund Svein Arason ríkisendurskoðanda og Kristínu Kalmansdóttur og Þóri Óskarsson frá Ríkisendurskoðun sem kynntu efni skýrslunnar. Nefndin fékk einnig á sinn fund Margréti Hauksdóttur, Jón Inga Einarsson og Sólveigu J. Guðmundsdóttur frá Þjóðskrá Íslands, Hermann Sæmundsson, stjórnarformann Þjóðskrár Íslands og skrifstofustjóra í innanríkisráðuneyti, og Pétur U. Fenger frá innanríkisráðuneyti. Nefndin fékk þrjú minnisblöð frá Þjóðskrá Íslands vegna málsins.

Í skýrslunni er skoðuð sameining Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands í Þjóðskrá Íslands sem tók til starfa 1. júlí 2010. Ríkisendurskoðun beinir í skýrslunni fjórum ábendingum til innanríkisráðuneytis, þ.e. að endurskoða þurfi lög sem varða Þjóðskrá Íslands, taka þurfi fjármögnun stofnunarinnar til endurskoðunar, efla þurfi fag- og fjárhagslegt eftirlit með henni og að huga þurfi að endurnýjun upplýsingakerfa og umsóknar- og framleiðslukerfa. Ríkisendurskoðun beinir þremur ábendingum til Þjóðskrár: að auka þurfi aðgæslu í fjármálum og ráðningu starfsmanna, að leggja þurfi aukna áherslu á mannauðsmál og að taka þurfi upp verkþátt.

Meginniðurstöður Ríkisendurskoðunar.

Ríkisendurskoðun telur að fjárhagsleg markmið nýrrar stofnunar hafi ekki náðst og bendir á að starfsmönnum hafi fjölgað úr 86 í 100 og heildargjöld stofnunarinnar aukist. Ríkisendurskoðun gagnrýnir hallarekstur stofnunarinnar og telur að skort hafi á aðhald stofnunarinnar í rekstri og eftirliti ráðuneytis með honum. Í skýrslunni er einnig bent á að nýta hafi átt uppsafnaðan höfuðstól hinna sameinuðu stofnana til að mæta kostnaði sem hlytist af sameiningu en að stofnunin hafi gengið mun meira á eigið fé með heimild innanríkisráðuneytis og fjármálaráðuneytis. Þar er þó einnig bent á að ekki hafi verið gert ráð fyrir að aukinn kostnaður hlytist af auknum umsvifum stofnunarinnar vegna útgáfu vegabréfa, af forritun nýs landeigna- og mannvirkjaskráningarkerfis, vinnu við að koma gögnum þjóðskrár í rafrænt form og verkefnum á sviði rafrænnar stjórnsýslu. Þá telur Ríkisendurskoðun að ekki hafi verið nægilega vel gætt að breyttu hlutverki þjóðskrársviðs stofnunarinnar við sameininguna. Þó er talið að fagleg markmið sameiningarinnar hafi að miklu leyti náðst en Ríkisendurskoðun bendir þó á að stofnunin hafi glímt við ýmis vandamál í starfsmannahaldi, þ.e. starfsmannaveltan verið talsverð, og að stofnunin hafi ekki starfað fullkomlega sem ein heild. Ríkisendurskoðun bendir einnig á að framlög ríkissjóðs hafi ekki dugað til að standa straum af kostnaði Þjóðskrár Íslands við útgáfu vegabréfa. Ríkisendurskoðun telur auk þess að endurskoða þurfi lög sem varða Þjóðskrá, fjármögnun stofnunarinnar, skipun stjórnar og þá hvort innanríkisráðuneyti eigi að hafa fulltrúa í stjórn samhliða því sem ráðuneytinu ber að hafa eftirlit

með stofnuninni. Þá telur Ríkisendurskoðun að skoða þurfi starfssvið stjórnar stofnunarinnar, hversu víðfeðmt það eigi að vera en samkvæmt gildandi lögum nær það eingöngu til fasteignaskrársviðs Þjóðskrár Íslands en ekki til þjóðskrársviðs.

Undirbúningur sameiningar Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands.

Eins og fyrr segir telur Ríkisendurskoðun að ekki hafi verið nægilega vel gætt að breyttu hlutverki þjóðskrársviðs stofnunarinnar við sameininguna. Kemur það Ríkisendurskoðun „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 falið var árið 2009 að kanna hagkvæmni þess að sameina stofnanirnar og í stýrihóp um sameiningu þeirra.“

Fyrir nefndinni kom fram að enginn utanaðkomandi vann með samráðshópnum að undirbúningi sameiningarinnar og hugsanlega hafi vantað slíkan óháðan aðila til að koma með nýja sýn á einhverja hluti. Nefndin telur mikilvægt þegar unnið er að sameiningu stofnana að þess sé gætt að hafa fjölbreyttan hóp starfsmanna með í ráðum og að tryggt sé að horft sé til allra nauðsynlegra þátta.

Ríkisendurskoðun telur að fagleg markmið sameiningar hafi að miklu leyti náðst en að þó megi auka hagkvæmni, skilvirkni og árangur.

Mannauðsmál og fjölgun starfsmanna.

Ríkisendurskoðun bendir á að ákveðin vandamál hafi verið til staðar í starfsmannahaldi og telur að í árangursstjórnunaráætlun stofnunar og ráðuneytis þurfi að vera ákvæði um mannauðsmál og hvetur til þess að ráðin verði bót á því.

Fyrir nefndinni kom fram að unnið væri að breytingu á árangursstjórnunaráætlun stofnunarinnar hvað þetta varðar. Jafnframt kom fram að frá sameiningu hefði verið leitast við að þjappa starfsfólki saman og mynda heildstæðan hóp starfsmanna. Margir starfsmenn hefðu þó starfað saman lengi í annarri stofnun og eðlilega væri enn svolítill hópamyndun en starfsandi hefði þó batnað.

Ríkisendurskoðun gerir alvarlegar athugasemdir við útgjaldaaukningu stofnunarinnar eftir sameiningu og bendir einnig á að starfsmönnum hefur fjölgað úr 86 í 100. „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 2011–2013 þótt þær gerðu ævinlega ráð fyrir hallarekstri, síðasta árið þó með fyrirvara um að útgáfa vegabréfa þyrfti sérstakrar fjármögnunar við.“ Ríkisendurskoðun átelur að innanríkisráðuneyti hafi látið viðgangast að starfsmönnum nýrrar stofnunar hafi fjölgað og rekstrarkostnaður aukist auk þess sem gagnrýnt er að ráðuneytið hafi ekki komið að endurskoðun árangursstjórnunaráætlunar ráðuneytis og stofnunar þótt þar sé kveðið á um sameiginlega stefnumótun þessara aðila og reglubundið mat á að starfsemi sé í samræmi við áætlun.

Nefndin telur þó að hér beri að horfa til þess að árið 2011 voru hinni nýju stofnun falin verkefni sem áður voru hjá forsætisráðuneyti. Þessum verkefnum sinna nú fjórir starfsmenn. Önnur ný verkefni sem inna þarf af hendi eru skráning verkferla, stöðlun vottorða og yfirfærsla eyðublaða á rafrænt form. Þá er ljóst að á sviði rafrænnar stjórnsýslu og öryggis sem henni tengist bíða Þjóðskrár ærin verkefni sem þegar er farið að sinna. Þá kom fram fyrir nefndinni að fjölga þyrfti starfsmönnum í skjaladeild stofnunarinnar þegar hafist var handa við að skrá mál á þjóðskrársviði í málaskrá. Fjöldi mála á sviðinu er nú yfir 2.000 á mánuði. Þá var starfsmönnum lögfræðideildar fjölgað m.a. til að bregðast við athugasemdum um-

boðsmanns Alþingis varðandi meðferð stjórnsýslumála og bættan málshraða. Með vísan til fjölgunar starfsmanna var mannauðsstjóri ráðinn á árinu 2011.

Nefndin bendir á að mikilvægt er að gæta aðhalds í rekstri og að starfsmönnum sé ekki fjölgað að óþörfu. Mörg ný verkefni virðast þó hafa orðið til eða verið færð til hinnar nýju stofnunar sem sinna þurfti. Þá áréttar nefndin mikilvægi þess að stofnanir hafi nægan mannskap til að sinna verkefnum sínum í samræmi við lög og málshraðareglur stjórnsýslulaga. Nefndin tekur undir með Ríkisendurskoðun um að ráðuneytum ber að hafa fjárhagslegt eftirlit með stofnunum sem undir þau heyra. Ekki verður þó séð annað en að slíkt eftirlit hafi verið til staðar og fjölgun starfsmanna eigi sér réttlætanager skýringar.

Endurskoðun laga sem varða Þjóðskrá Íslands.

Hvað varðar ábendingu Ríkisendurskoðunar um nauðsyn þess að endurskoða lög sem varða Þjóðskrá, fjármögnun stofnunarinnar og skipun stjórnar tekur nefndin undir mikilvægi þess að svo verði. Fyrir nefndinni kom fram að innanríkisráðuneyti vinnur nú að slíkri endurskoðun. Nefndin áréttar mikilvægi þess að við þá vinnu verði horft sérstaklega til skipunar og starfssviðs stjórnar sem samkvæmt gildandi lögum nær einungis til fasteignaskrársviðs Þjóðskrár Íslands en ekki til þjóðskrársviðs.

Ríkisendurskoðun telur að skoða beri hvort innanríkisráðuneytið skuli hafa fulltrúa í stjórn stofnunarinnar sem því ber einnig að hafa eftirlit með. Nefndin tekur undir að þetta megi koma til skoðunar í þeirri endurskoðun laga sem nú er í gangi en áréttar þó að þetta fyrirkomulag getur verið til þess að öflugra eftirlit sé viðhaft með stofnuninni auk þess sem það getur treyst samskipti ráðuneytis og stofnunar og þekkingu ráðuneytis á starfsemi. Í skýrslunni kemur einmitt fram að samskipti innanríkisráðuneytis og Þjóðskrár Íslands hafi verið þétt og góð, ráðuneytið hafi fylgst vel með stöðu meiri háttar verkefna og leitast við að veita þeim brautargengi, auk þess sem það hefur stutt við beiðni stofnunarinnar undanfarin ár um aukafjárveitingu vegna rekstrarhalla, sbr. bls. 21 í skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Fjármögnun Þjóðskrár Íslands.

Eins og fyrr segir gerir Ríkisendurskoðun athugasemdir við að halli hafi verið á rekstri stofnunarinnar síðustu ár og þurft aukafjárveitingar í fjárlögum til að bregðast við hallarekstri. Stóran hluta þessa telur nefndin skýrast af miklum halla af vegabréfaútgáfu Þjóðskrár Íslands, sbr. síðari umfjöllun. Ljóst er þó að stofnunin hefur stækkað og verkefni hennar aukist. Fram kom fyrir nefndinni að stofnunin hefði einnig hagrætt mikið í rekstri til að mæta nýjum verkefnum og nútímavæðingu kerfa og verkferla.

Hvað varðar fjárhagslega hagkvæmni af sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár telur nefndin einnig rétt að áréttu að gert var ráð fyrir því að fjárhagslegur ávinningur ætti að nást eftir 3–5 ár frá sameiningu. Sameining þessara stofnana tók gildi 1. júlí 2010 og því enn nokkuð í að fimm ár verði frá sameiningunni. Þá er rétt að horfa til þess að ávinningur af endurskipulagningu starfseminnar er ekki einvörðungu fjárhagslegur heldur einnig fölginn í öflugri þjónustu.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að innanríkisráðuneyti hafi virkt eftirlit með Þjóðskrár Íslands. Nefndin áréttar að slíkt eftirlit er til staðar og hefur eflst frá sameiningu hinna tveggja stofnana. Innanríkisráðuneyti og Þjóðskrár Íslands hafa einnig lýst því yfir að unnið verði áfram að virkri og markvissri fjármálastjórn og telja að í skýrslu Ríkisendurskoðunar sé að finna góðar ábendingar fyrir áframhaldandi vinnu í þessum efnunum. Þá kom einnig fram fyrir nefndinni að unnið væri að innleiðingu verkþókhalds og telur nefndin brýnt að farið

verði að þessari ábendingu Ríkisendurskoðunar svo að auðveldara sé að tengja kostnað við verkefni stofnunarinnar.

Vegabréfaútgáfan.

Undanfarin ár hafa aukafjárveitingar fengist til að mæta miklum halla af útgáfu vegabréfa og bendir Ríkisendurskoðun á mikilvægi þess að koma fjármögnun vegabréfaútgáfunnar í betra horf. Í desember samþykkti Alþingi gjaldskrárhækkun á útgáfu vegabréfa sem áætlað er að skili ríkissjóði um 100 millj. kr. Sambærileg hækkun var gerð í fjárlögum 2014 til Þjóðskrár Íslands til útgáfu vegabréfa með það fyrir augum að leysa fjárþröng vegabréfaútgáfunnar án þess að það bitnaði á ríkissjóði. Nefndinni var kynnt af Þjóðskrár Íslands að þessi tilhögun væri þó ekki nægjanleg til að leysa vanda vegabréfaútgáfunnar enda væri fyrirsjáanlegt að endurnýja þurfi umsóknarkerfi vegabréfa á árunum 2014 og 2015. Þá benti stofnunin á að eftir því sem umsóknarstöðvar féllu út vegna bilana og skorts á varahlutum væri brýnt að horfa til endurnýjunar þeirra enda væri framleiðandi varahluta hættur rekstri. Þá kom fram að í beinu framhaldi af þessu þyrfti að endurnýja framleiðslukerfi vegabréfa sem væri mun kostnaðarsamara og gerast þyrfti í einu veffangi. Þjóðskrá taldi að sú endurnýjun mætti ekki dragast fram yfir 2017.

Nefndin áréttar að útgáfa vegabréfa er í eðli sínu kostnaðarsöm, Þjóðskrá þarf að eiga næg vegabréf til að mæta eftirspurn og útgáfa bréfanna þarf að vera í samræmi við alþjóðareglur þar sem gerðar eru ríkar öryggiskröfur. Innanríkisráðuneyti og Þjóðskrár Íslands hafa gert áhættumat á núverandi kerfum og telja að ekki verði hjá því komist að endurnýja kerfin. Telur nefndin að um réttmætar ábendingar sé að ræða og að tryggja þurfi fjármögnun. Nefndin hefur fengið minnisblað frá Þjóðskrár Íslands þar sem lagðar eru til gjaldskrárhækkanir á vegabréfum til að mæta auknum kostnaði. Beinir nefndin því til innanríkisráðuneytis og fjármálaráðuneytis að fara yfir þessar tillögur með stofnuninni og tryggja viðunandi lausn.

Birgitta Jónsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 11. mars 2014.

Ögmundur Jónasson,
form., frsm.

Brynjar Níelsson.

Helgi Hjörvar.

Haraldur Einarsson.

Pétur H. Blöndal.

Sigrún Magnúsdóttir.

Valgerður Bjarnadóttir.

Willum Þór Þórsson.