

Forsætisráðuneytið

Rekstur grunnskraá ríkisins

Frumathugun

Skýrsla vinnuhóps
Febrúar 2010



Efnisyfirlit

1	Samantekt	5
2	Inngangur	7
3	Almennt um skrár	8
3.1	Flokkun gagnasafna og viðfanga	9
3.2	Greining á rekstri og umsýslu skráa.....	10
3.3	Ályktun.....	13
4	Greining á núverandi stöðu.....	15
4.1	Stjórnsýsla og starfsumhverfi	15
4.2	Fjármál og rekstur	19
4.3	Varðveisla og umsýsla gagna.....	24
4.4	Tengingar við önnur kerfi	26
4.5	Þjónusta sem veitt er í tengslum við skrárnar.....	27
4.6	Ályktun.....	28
5	Tillaga um skipulag og rekstur grunnskraá	32
5.1	Nýtt skipulag.....	32
5.2	Aðrar skrár	37
5.3	Mat á ávinningi.....	37
5.3.1	Flokkun ávinnings eftir lagskiptingu	38
5.3.2	Fjárhagslegur ávinningur	40
5.3.3	Ávinningur notenda.....	41
5.3.4	Ávinningur varðandi tekjuöflun skráarhaldara.....	42
5.3.5	Annar ávinningur	42
6	Framkvæmd tillagna.....	44

Myndir

Mynd 1: Flokkun gagnasafna og viðfanga.....	9
Mynd 2: Greining á rekstri og umsýslu skráa.....	11
Mynd 3: Lagskipting í rekstrarumhverfi skráa.....	14
Mynd 4: Heildartekjur og gjöld vegna skráanna.....	20
Mynd 5: Samanburður á kostnaði við rekstur og þróun UT-kerfa og heildargjöldum vegna skráanna..	21
Mynd 6: Hlutfall starfa miðað við verkþætti.....	23
Mynd 7: Fjöldi færslna í skránum (í milljónum).....	24
Mynd 8: Stærð skráanna (í gígabætum).....	24
Mynd 9: Samskipti grunnskráa. Örvar sýna flæði upplýsinga.....	26
Mynd 10: Mat á þjónustustigi og þroska í útfærslu á rafrænni þjónustu í tengslum við skrárnar.....	28
Mynd 11: Núverandi fyrirkomulag reksturs og umsýslu skráanna.....	29
Mynd 12: Skipting starfa á verkþætti.....	30
Mynd 13: Tillaga að fyrirkomulagi reksturs og umsýslu skráanna.....	32
Mynd 14: Verkþættir í nýju fyrirkomulagi.....	35
Mynd 15: Hlutfallsleg skipting starfa hjá skránum fjórum.....	38

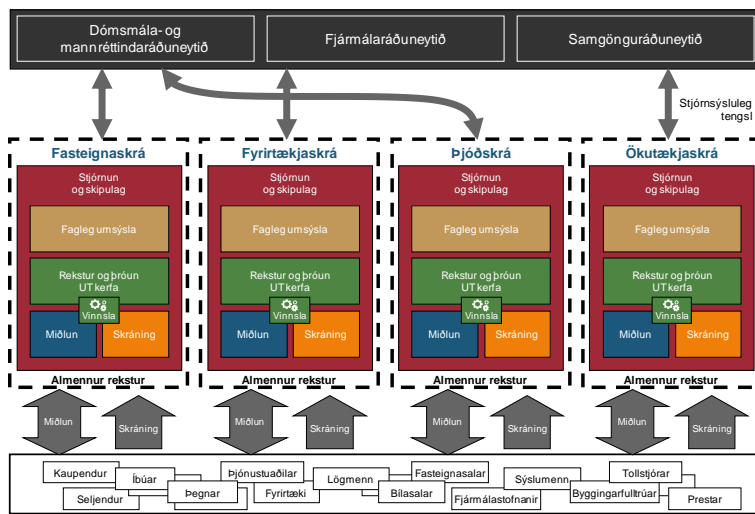
Tölur

Tafla 1: Starfsumhverfi.	15
Tafla 2: Starfssvið og verkefni.	16
Tafla 3: Lög og stjórnsýsla.	17
Tafla 4: Helstu tekjuliðir skráanna og þau lagaákvæði sem þeir byggja á.....	19
Tafla 5: Tekjur grunnskráanna fjögurra.....	20
Tafla 6: Gjöld grunnskráanna fjögurra.	21
Tafla 7: Beinn kostnaður við rekstur og þróun upplýsingakerfa.	22
Tafla 8: Annar kostnaður við grunnskrárnar.	22
Tafla 9: Skipting starfa á verkþætti.....	23
Tafla 10: Nokkur tæknileg atriði varðandi skrárnar.	25
Tafla 11: Ávinningur miðað við ársverk og umfang hugbúnaðar og tölvureksturs.	40

1 Samantekt

Meðfylgjandi er skýrsla vinnuhóps um rekstur grunnskráa ríkisins sem forsætisráðuneytið setti á fót um miðjan júlí 2009. Vinnuhópnum var ætlað að fara yfir fyrirkomulag og mögulega hagræðingu í rekstri Fasteignaskrár, Fyrirtækjaskrár, Þjóðskrár og Ökutækjaskrár. Skrárnar fjórar eru þó aðeins hluti af öllum þeim fjölda skráa sem eru nauðsynlegar í samfélaginu og ekki er ólíklegt að hægt sé að ná talsverðum samlegðaráhrifum með samþættingu fleiri skráa.

Allar skrár, óháð tilgangi þeirra, innihaldi og stærð þarf að annast á svipaðan hátt. Það þarf að reka og þróa upplýsingakerfin, tryggja að innihald skráanna sé rétt og af miklum gæðum, skrá nýjar upplýsingar og breytingar inn í skrána, miðla upplýsingum á milli skráa og til notenda (t.d. vottorð og yfirlit) og birta upplýsingar á sjónrænan hátt úr skránum, t.d. á vefsetrum.

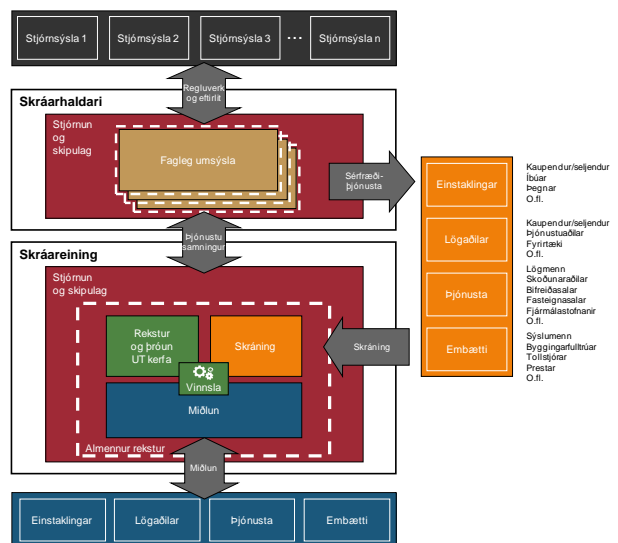


Skrár hjá opinberum aðilum þurfa að uppfylla kröfur sem koma fram í lögum, reglugerðum, stefnumiðum og öðrum ákvörðunum stjórnýsunnar. Stjórnun á rekstri og umsýslu skráanna þarf að tryggja góða högun, gott skipulag og traust verklag til að kröfur um öryggi, gæði og þjónustu séu uppfylltar.

Sérhver stofnun (skráarhaldari) sem ber ábyrgð á skránum í dag annast alla þessa rekstrarþætti. Slíkt skipulag má kalla „stropmaskipulag“, þ.e. hver rekstrareining er algerlega sjálfbær og sömu rekstrarþættir eru til staðar á mörgum stöðum. Myndin hér fyrir ofan sýnir hvernig núverandi fyrirkomulagi reksturs og umsýslu skráanna fjögurra er háttað. Eins og sést á myndinni fer fram vinna hjá hverri skrá fyrir sig sem í eðli sínu er áþekkt og gæti farið fram á einum stað eða færst annað.

Í skýrslunni er lagt til að allt sem lýtur að tæknilegum rekstri og umsýslu Fasteignaskrár Íslands, Fyrirtækjaskrár, Þjóðskrár og Ökutækjaskrár verði sameinað í einni skráareiningu. Er þar átt við rekstur og þróun upplýsingakerfa og tæknilega umsýslu skráningar og miðlunar. Einnig er lagt til að stuðlað verði að því að skráning gagna verði færð sem næst uppruna upplýsinganna og að sjálfsafgreiðsla verði sem mest. Meginskipulag framangreindrar tillögu má sjá á myndinni t.h.

Niðurstaða vinnuhópsins felur ekki í sér tillögu um að skrárnar sameinist að fullu heldur miðar að því að stjórnýsla og stefnumörkun (hlutverk ráðuneyta) og fagleg ábyrgð og umsýsla auk



gæðaeftirlits (hlutverk skráarhaldara) verði óbreytt. Í hinu nýja skipulagi er fjallað um stjórnun upplýsingakerfa, sameiginlega notkun á gagnagrunnum og öðrum hugbúnaði og sameiginlega þróun á upplýsingakerfum, skráningarkerfum, miðlunarkerfum og öðru sem snýr að rekstri og þjónustu skráanna.

Skráareiningin getur verið sérstök rekstrareining eða hluti af stofnun sem fyrir er. Tillagan gerir ráð fyrir að skráareiningin veiti skráarhöldurum tæknilega þjónustu skv. samningum þar um og þjóni viðkomandi stjórnvöldum og notendum. Í tillögunni felst að einum aðila verði falið það hlutverk að samræma tæknilega stjórnun, skipulag og þróun er varðar þessar fjórar grunnskrár ríkisins og aðrar opinberar skrár þegar það þykir henta. Skráareiningin verði þannig þjónustuaðili fyrir skráarhald opinbera aðila með svipuðum hætti og t.d. Fasteignir ríkissjóðs veita ríkisstofnunum þjónustu á sviði leiguhúsnæðis.

Að mati vinnuhópsins hefur framangreint skipulag í för með sér margvíslegan ávinning og má þar helst telja eftirfarandi þætti:

- Faglegur ávinningur. Með öflugri rekstrareiningu sem sér um tæknilegan rekstur er hægt að vinna að því að skrárnar fjórar verði á sambærilegu tæknistigi og gefa færi á enn frekari framþróun á þessu sviði. Það er grundvöllur að auknum möguleikum á dreifðri skráningu, fjarvinnslu, miðlun gagna og fleiri úrbótum sem stuðla að rafrænni stjórnsýslu. Hægt er að nýta styrkleika skráanna á mismunandi sviðum til hagsbóta fyrir þær allar.
- Lægri útgjöld. Betri nýting mannafla, skipulags og upplýsingatæknikerfa leiðir til betri nýtingar fjármuna og lægri kostnaðar. Kostnaðarlækkun myndi m.a. nást fram með hagræðingu í skráningu og miðlun og eflingu á þjónustu við notendur í sjálfsafgreiðslu. Það er tillaga vinnuhópsins að fjárhagslegur ávinningur verði í fyrstu nýttur til að standa undir kostnaði við að koma tillögunum í framkvæmd og til að efla skrárnar faglega, m.a. að færa skrárnar á sambærilegt tæknistig og koma eldri gögnum á rafrænt form. Það er mat vinnuhópsins að nýtt skipulag geti leitt til 160-200 m.kr. lækkunar útgjalda þegar allar breytingar eru komnar til framkvæmda.
- Bætt þjónusta við notendur. Breytt fyrirkomulag getur orðið til hagsbóta fyrir almenning og fyrirtæki með því að færa skráningu nær uppruna gagnanna, auðvelda sjálfsafgreiðslu og miðlun með veflausnum. Það stuðlar að því að viðskiptavinir skráanna geti fengið þá þjónustu sem þeir leita eftir á einum stað.
- Sveigjanleiki. Fyrirkomulagið felur í sér sveigjanleika þar sem ekki er lagt til að sameina skrárnar að fullu. Þannig geti skráareiningin veitt fleiri skrá þjónustu án þess að breytingar séu gerðar á faglegri ábyrgð á viðkomandi skrá. Með þessu skipulagi verði einnig auðvelduð frekari sameining stofnana eða rekstrareininga sem sinna skráarhaldi, eða flutningur þeirra innan stjórnsýslunnar, kjósi stjórnvöld svo.
- Skilvirkara skráarhald opinbera aðila. Þróist þjónusta skráareiningarinnar þannig að hún veiti fleiri skrá þjónustu eykst skilvirkni og yfirsýn við skráarhald opinbera aðila. Skráareiningin getur orðið umsagnaraðili um nýjar lögbundnar skrár eða ný atriði til skráningar í þær skrár sem fyrir eru. Með slíku fyrirkomulagi má m.a. bæta aðgengi að opinberum upplýsingum, auka gagnsæi og koma í veg fyrir margskráningu upplýsinga.

Verði fallist á tillögur vinnuhópsins er lagt til að stofnaður verði framkvæmdahópur sem fái það verkefni að útfæra tillögurnar nánar og hrinda þeim í framkvæmd.

2 Inngangur

Meðfylgjandi er skýrsla vinnuhóps um rekstur grunnskraa ríkisins sem forsætisráðuneytið setti á fót um miðjan júlí 2009. Vinnuhópnum var ætlað að fara yfir fyrirkomulag og mögulega hagræðingu í rekstri Fasteignaskrár, Fyrirtækjaskrár, Þjóðskrár og Ökutækjaskrár. Hópnum var meðal annars ætlað að skoða hvort fýsilegt væri að sameina rekstur þessara skraa að einhverju eða öllu leyti, meta fjárhagslegan ávinning af samrekstri og hvaða áhrif samrekstur gæti haft á stjórnsýslu og þjónustu sem tengd er núverandi rekstri skráanna.

Þá var hópnum ætlað að skoða með hvaða hætti upplýsingagjöf úr skránum gæti farið fram og hvort hægt væri að samræma og auka sveigjanleika varðandi skráningu upplýsinga þannig að hægt væri að breyta um skráningaraðila án mikilla tæknilegra vandkvæða. Í því skyni þyrfti að skoða hvaða kostir felast í samræmdri högun upplýsinga og uppbyggingu skráanna t.d. hvað varðar staðla, kröfur og aðgang að upplýsingum til nota fyrir þriðja aðila.

Í vinnuhópnum voru skipuð Ólafur Hjálmarsson hagstofustjóri og formaður, Ásdís Ingibjargardóttir frá dómsmála- og mannréttindaráðuneyti, Birgir Gunnarsson frá samgönguráðuneyti, Halla Björg Baldursdóttir frá forsætisráðuneyti og Haraldur A. Bjarnason frá fjármálaráðuneyti. Með hópnum starfaði Arnaldur F. Axfjörð frá fjármálaráðuneyti.

Til undirbúnings greiningar og tillögugerðar um mögulega hagræðingu í rekstri skráanna aflaði vinnuhópurinn ítarlegra upplýsinga um skrárnar. Vinnuhópurinn heimsótti forsvarsmenn hverskráar fyrir sig og útbjó einnig ítarlegt fyrirspurnareyðublað um skráarreksturinn. Auk þess var óskað eftir ýmsum öðrum upplýsingum, meðal annars um stjórnsýslulega stöðu viðkomandi skráar. Á lokastigum vinnslunnar fengu forsvarsmenn skráanna heildardrög að skýrslunni til yfirlstrar og var farið yfir athugasemdir og ábendingar þeirra. Forsvarsmönnum skráanna eru færðar bestu þakkir fyrir greinargóð svör og veitta aðstoð.

Leifur Eysteinnsson kom einnig á fund vinnuhópsins og kynnti rit fjármálaráðuneytisins „Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar“.

Skýrslan er byggð þannig upp að fyrst er fjallað almennt um skrár, flokkun skraa og hvernig skipta má upp rekstri þeirra og umsýslu í mismunandi þætti eða lög. Því næst er fjallað um núverandi stöðu hjá þeim skráum sem eru til umfjöllunar og farið ítarlega yfir greiningu á stjórnsýsluumhverfi þeirra, fjármálum, tæknimálum og þjónustu. Jafnframt eru færð rök fyrir því að finna megi umrædda lagskiptingu í rekstri og umsýslu allra skráanna. Á þeim grunni er lagt til nýtt skipulag varðandi rekstur skráanna, lagt mat á ávinning og að lokum fjallað um hvernig hægt er að hrinda tillögunni í framkvæmd.

3 Almennt um skrár

Nafnorðið skrá er notað í þessari skýrslu yfir formlegt safn upplýsinga sem haldið er utan um á einum stað og inniheldur lista yfir hluti, nöfn, atburði eða aðgerðir. Skrá getur verið varðveitt í ýmsu formi. Til forna voru skrár varðveittar í leirtöflum, skornar í tré eða meitlaðar í stein en hin síðari ár eru skrár varðveittar sem listar á pappír og sem rafræn gögn í tölvukerfum. Oft er notað hugtakið grunnskrá (e. *base registry*) yfir þær skrár sem innihalda upplýsingar um grunnþætti í samfélaginu. Skrár yfir þegna samfélagsins, lögaðila, mannvirki, jarðir, farartæki og landfræðigögn eru skrár sem oft eru taldar til grunnskraa.

Skrár innihalda viðföng (e. *subject*) ásamt eigindum (e. *attributes*) sem tengjast þeim. Skrá getur verið einfaldur listi af færslum sem innihalda gögn um tiltekið viðfang og hún getur verið safn slíkra lista með gögnum um ólík viðföng sem tengjast á einhvern hátt. Skrá getur einnig verið margþætt safn gagnaeininda (e. *data entities*), skilgreininga og eiginda ásamt ýmsum reglum, eiginleikum og tengslum sem saman mynda upplýsingar og ákvarða merkingu þeirra. Í slíkri skrá gæti viðfangið verið fasteign¹, gagnaeinindi gæti verið mannvirki (t.d. íbúðarhús) sem er ein tegund eða hluti fasteignar og eigindi gæti verið verð á flatarmálseiningu. Upplýsingar um fasteignina gætu þá falist að hluta til í skilgreiningu fasteignar og undirþátta eins og mannvirkis, í tengslum mannvirkis við fasteign og í reglum um verð mannvirkis sem hluta af verði fasteignar.

Með tilkomu öflugra gagnagrunnskerfa hin síðari ár og nýrrar hugmyndafræði í tengslum við skipulag gagnagrunna og upplýsingahögun er mögulegt að varðveita mun meira af upplýsingum en felast í gögnunum sjálfum. Hægt er að varðveita grunnöggn² ásamt eiginleikum þeirra og tengslum þeirra við önnur gögn og byggja öflugra upplýsingabrunna úr mörgum skráum þar sem upplýsingainnihald felst í skipulagi gagnanna, reglum, eiginleikum og tengslum á milli þeirra. Með slíkri högun skraa er hægt að gera gögn sjálfbærari, auka upplýsingainnihald sem byggir á gögnunum og efla mögulega nýtingu og úrvinnslu upplýsinga.

Þær fjórar grunnskrár sem til umfjöllunar eru í þessari skýrslu eru allar sprottnar úr þeim farvegi að vera upphaflega safn pappírsgagna þar sem aðgengi að þeim var háð staðsetningu. Rafræna skrárnar voru myndaðar með því að skrá þessi pappírsgögn í tölvukerfi og rafræna gagnagrunna. Þegar skrárnar eru orðnar rafrænar er aðgengi að þeim ekki lengur háð staðsetningu og þá breytast ýmsar forsendur í rekstri og umsýslu þeirra og í þeirri þjónustu sem tengist þeim.

Skrárnar fjórar lúta allar svipuðum lögmálum gagnasafna þar sem þær byggja á því að vera skrár yfir viðföng ásamt eigindum þessara viðfanga. Viðfang Fasteignaskrár er fasteign, í Fyrirtækjaskrá er það fyrirtæki, í Þjóðskrá er það einstaklingur og í Ökutækjaskrá er það ökutæki. Hvert viðfang á sér svo ýmiss konar eigindi sem eru nánari upplýsingar sem tengjast viðfanginu á einhvern hátt. Þessi eigindi geta verið viðföng annarra skraa, eins og eigandi fasteignar (eigindi í Fasteignaskrá) sem er einstaklingur (viðfang í Þjóðskrá).

¹ Fasteign er notað hér sem víðtækt hugtak sem inniheldur lönd, lóðir og spildur auk mannvirkja sem á þeim standa. Í 3. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, er fasteign afmarkaður hluti lands, ásamt lífrænum og ólífrænum hlutum þess, réttindum sem því fylgja og þeim mannvirkjum sem varanlega eru við landið skeytt.

² Hér er átt við einföld gögn um viðföng án eiginda, t.d. einfaldan lista yfir ökutæki án vísunar til jaðarupplýsinga um tegund, gerð, árgerð, lit eða annað slíkt.

Högun og útfærsla skráanna í dag einkennist af því hvernig haldið var utan um gagnasafnið á pappír og hvernig þróun skráanna hefur byggt á því. Þegar rekstur og umsýsla skráanna eru endurskoðuð er mikilvægt að endurmeta hvernig högun þeirra og útfærsla þarf að vera til að hámarka hagræðingu og skilvirkni gagnasafnanna til framtíðar. Jafnframt þarf að taka tillit til annarra gagnasafna og skráa sem halda utan um sambærileg viðföng, eins og skrár yfir skip, loftför og vinnuvélar í tengslum við skráningu ökutækja, skrár yfir mannvirki, lögbýli, jarðir, lönd og skika í tengslum við Fasteignaskrá og firmaskrár í tengslum við Fyrirtækjaskrá.

3.1 Flokkun gagnasafna og viðfanga

Tilgangur skráningar er margs konar. Ein möguleg ásynd á heildarskipulag gagnasafna er sýnd á mynd 1. Þar eru dæmi um upplýsingar í gagnasöfnum flokkaðar eftir viðfangsefninu og tilgangi skráningar.

Heimildir og eftirlit			
Faggilding og leyfi	Afkoma fyrirtækja	Akstursskýrslur	
Aðgerðir og atvik (breytingar)			
Eignaskipti/viðskipti	Lífskeið einstaklinga og lögaðila	Slys og tjón	
Eigindi			
Gerðarskrár ökutækja	Atvinnugreinaflokkun fyrirtækja	Tegundir loftfara	
Réttindi, ábyrgð og skyldur			
Þinglýsingar	Ábyrgð á eignum og lögaðilum	Skattskrá	Tryggingar
Samfélagið			
Menntun	Almannatryggingar	Kjörskrá	Kirkjur/trúfélög
Staðgreining			
Kort og hnit	Hnitun fastra eigna	Staðföng	
Eignir			
Fastar eignir	Lausar eignir	Aðrar eignir	
Viðföng			
Einstaklingar	Lögaðilar	Landupplýsingar	

Mynd 1: Flokkun gagnasafna og viðfanga.

Neðstu þrjú lögin eru gagnasöfn yfir meginviðföng í samfélaginu sem mynda grunnskrár fyrir utanumhald um önnur viðföng og eigindi. Líta má á einstaklinga, lögaðila og landupplýsingar sem grunnviðföng sem allar skrár tengja síðan upplýsingar við á einhvern hátt, beint eða óbeint. Eignir eru grunnþættir í samfélaginu sem tengjast einstaklingum, lögaðilum og landupplýsingum. Meðal fastra eigna eru jarðir og mannvirki, lausar eignir eru meðal annars ökutæki og skip en aðrar eignir geta verið aðrir lausafjármunir, eins og verðbréf og samningar. Til að staðsetja þessi grunnviðföng í neðstu tveimur lögunum þarf staðgreiningu, það er kort og hnitsetningu lands og hafsvæða ásamt skráum yfir hnitsetningu og staðföng sem tengjast síðan föstum eignum og landupplýsingum.

Í laginu „Samfélagið“ eru ýmsar skrár yfir samfélagslega þætti, eins og menntun, almannatryggingar og kjörskrá auk annarra skráa yfir samfélagshópa.

Í laginu „Réttindi, ábyrgð og skyldur“ er dæmi um stofnanir hins opinbera sem halda utan um ýmis réttindi, ábyrgð og skyldur einstaklinga og lögaðila. Má þar nefna skráningu þinglýsinga, tryggingar og ábyrgðir sem tengjast eignum.

Í laginu „Eigindi“ eru dæmi um viðföng sem hafa eigindi sem skráð eru sérstaklega, eins og gerðir ökutækja, flokkun atvinnugreina og tegundir loftfara.

Næstefsta lagið sýnir mikilvægan þátt í samfélaginu sem er skráning aðgerða og atvika sem tengjast einstaklingum, lögaðilum, eignum og öðrum viðföngum í samfélaginu. Haldnar eru skrár yfir eignaskipti og önnur viðskipti með eignir og verðmæti, skrár yfir fæðingar, skírnir, giftingar og jarðsetningar einstaklinga, skrár yfir ýmsar breytingar í rekstri og stjórnnum fyrirtækja, skrár yfir tjón á eignum og slys á fólki, auk annars.

Í efsta laginu eru mikilvæg gagnasöfn yfir heimildir sem m.a. tengjast einstaklingum og lögaðilum, oft í þeim tilgangi að hafa eftirlit með ýmsum þáttum í samfélaginu. Dæmi um slíkar upplýsingar eru skrár yfir faggildingu og leyfi fyrir atvinnustarfsemi, yfirlit yfir afkomu fyrirtækja og akstursskýrslur vegna vinnulöggjafar.

3.2 Greining á rekstri og umsýslu skráa

Allar skrár, óháð tilgangi þeirra, innihaldi og stærð þarf að annast á svipaðan hátt. Það þarf að reka og þróa upplýsingakerfin³, tryggja að innihald skráanna sé rétt og af miklum gæðum, skrá nýjar upplýsingar og breytingar inn í skrána, miðla upplýsingum á milli skráa og til notenda (t.d. vottorð og yfirlit) og birta upplýsingar á sjónrænan hátt úr skránum, t.d. á vefsetrum. Skrár hjá opinberum aðilum þurfa að uppfylla kröfur sem koma fram í lögum, reglugerðum, stefnumiðum og öðrum ákvörðunum stjórnsýslunnar. Stjórnun á rekstri og umsýslu skráanna þarf að tryggja góða högun, gott skipulag og traust verklag til að kröfur um öryggi, gæði og þjónustu séu uppfylltar.

Á mynd 2 er sett fram greining á almennri flokkun á sameiginlegum þáttum í rekstri og umsjón skráa.

Stjórnsýsla

Ákvörðun um skráningu og að varðveita skrár á uppruna sinn í lögum og reglum. Hér er fyrst og fremst átt við hlutverk ráðuneyta en þau bera ábyrgð á viðkomandi lögum og reglum og þeirri stefnumótun sem tengist útfærslu skráanna og umsjón. Stjórnsýsluleg ábyrgð á tiltekinni skrá fellur undir eitt ráðuneyti en í sumum tilvikum eru skrár háðar lagasetningu og stefnumótun frá mörgum ráðuneytum.

Fagleg umsýsla

Fagleg umsýsla um gögn snýr að eignarhaldi og ábyrgð á innihaldi skráa og sérfræðiþjónustu vegna þeirra. Mikilvægt er að tryggja gæði gagna og að réttar upplýsingar séu skráðar og með réttum hætti. Sá aðili sem ber ábyrgð á faglegri umsýslu með skrá viðheldur gögnum og metur, leiðréttir og lagfærir gögn og ber ábyrgð á réttleika þeirra. Hann þarf að hafa þekkingu á innihaldi skráarinnar, tilgangi hennar og þeim kröfum sem gerðar eru til hennar og þeirrar þjónustu sem hún er hluti af. Hann sinnir jafnframt sérfræðiþjónustu og ráðgjöf vegna skráarinnar til þeirra sem skrá í hana eða nota upplýsingar úr henni.

³ Í þessari skýrslu er hugtakið „upplýsingakerfi“ notað um upplýsingavinnslakerfi, með mannafla, tækniúnaði, fjármagni o.fl., sem varðveitir upplýsingar og dreifir þeim. Hugtakið „UT-kerfi“ er stundum notað í sömu merkingu.

Ef aðili skráir sjálfur þá getur það verið gert á rafrænan hátt í sjálfsafgreiðslu, svo sem yfir Vefinn, eða hann veitir upplýsingar á afgreiðslustað (t.d. hjá sýslumönnum) þar sem aðrir skrá en leggja ekkert mat á upplýsingarnar.

Skráning ytri aðila er yfirleitt í tengslum við þá ábyrgð hans að skrá upplýsingar og koma þeim á framfæri við rétta aðila. Dæmi um þetta er skráning presta á útkomu athafna sem þeir framkvæma, meðal annars skírni, giftingu og jarðsetningu, og skráning fasteignasala í tengslum við fasteignaviðskipti. Í slíkum tilvikum er oft um að ræða skráningu á upplýsingum um einstaklinga og lögaðila samhliða skráningu á upplýsingum um athöfnina eða aðgerðina til að staðfesta breytingu á ábyrgðum og skyldum aðila.

Í sumum tilvikum annast ytri þjónustuaðilar skráningu á gögnum um einstaklinga, lögaðila og ýmis viðföng tengd þeim án tengsla við athafnir eða aðgerðir. Jafnframt eru þeir aðilar sem bera ábyrgð á faglegri umsýslu með skráum oft með afgreiðslu þar sem tekið er á móti gögnum til skráningar. Oft fylgir slíkri þjónustu sérfræðiþjónusta og ráðgjöf vegna skráningar, sem er skilgreint í þessari skýrslu sem hluti af faglegri umsýslu sem fjallað er um hér á undan.

Þegar fólk annast skráningu þar sem ekki er krafist sérstakrar þekkingar á gögnum telst sú starfsemi til skráningar, en ekki til faglegrar umsýslu.

Skráning þarf að uppfylla ýmsar kröfur, bæði um form og gæði, og því eru oftast skilgreindar verklagsreglur og settar fram formkröfur í tengslum við skráningu. Í tölvukerfum fyrir skráningu þarf að útfæra þessar verklagsreglur og formkröfur, ásamt villuleit og öðrum vinnslum sem tryggja heilleika og gæði gagnanna. Slíkar útfærslur og vinnslur eru skilgreindar sem þættir í skráningu í þessari skýrslu, en faglegar kröfur til þeirra eru á ábyrgð þess aðila sem annast faglega umsýslu skrárinnar.

Miðlun

Miðlun gagna og upplýsinga úr skráum getur átt sér stað með ýmsum hætti. Einstaklingar og fyrirtæki geta sótt þær annað hvort í sjálfsafgreiðslu, oft yfir Vefinn, eða með því að mæta á afgreiðslustað viðkomandi stofnunar sem veitir þá þjónustu að miðla upplýsingum yfir afgreiðsluborð. Einnig er upplýsingum miðlað um tölvupóstkerfi til einstaklinga og fyrirtækja.

Miðlun getur einnig átt sér stað á milli kerfa þar sem eitt upplýsingakerfi miðlar gögnum til annars kerfis. Samskipti úr kerfi í kerfi eru oft mótuð og miðlunin framkvæmd á sjálfvirkan hátt. Miðlun úr skráum getur verið í kerfi annarra stofnana, í kerfi fyrirtækja og einstaklinga eða í kerfi þjónustuaðila. Samtenging kerfa hins opinbera sem leyfir miðlun úr kerfi í kerfi er forsenda fyrir því að hægt sé að bjóða einstaklingum og fyrirtækjum aðgang að upplýsingum á einum stað í sjálfvirkri afgreiðslu, óháð þeim skráum sem innihalda upplýsingarnar eða þeim stofnunum sem annast þær.

Ísland.is er dæmi um vefsetur þar sem einstaklingar og fyrirtæki munu í framtíðinni geta sótt upplýsingar úr skráum í sjálfsafgreiðslu með stýrðu aðgengi. Til að hægt sé að birta upplýsingar sem hluta af sjálfsafgreiðslu á einum stað þarf að miðla gögnum á milli tölvukerfa sem vista skrár og til vefsetra eins og Ísland.is.

Opinberar skrár innihalda gögn sem eru notuð til staðfestingar við útgáfu ýmissa vottorða og vottaðra yfirlýsinga, eins og giftingarvottorða, vegabréfa og fasteignamats. Högun skráanna, rekstur, umsýsla og öll önnur starfsemi í umhverfi skráanna þarf að taka mið af því.

Miðlun upplýsinga til stofnana og fyrirtækja vegna tölfraeðilegrar greiningar er einn af mikilvægum þáttum í starfsemi skrána.

Þjónustuaðilar sem annast miðlun, eða þeir sem bera ábyrgð á faglegri umsýslu með skrá þegar um er að ræða sjálfsafgreiðslu sem tengist beint við skrána, styðja við miðlun og túlkun upplýsinganna með þjónustu við notendur.

Miðlun þarf að uppfylla ýmsar kröfur, meðal annars um form gagna, framsetningu, innihald og gæði, og því eru oftast skilgreindir ferlar og verklagsreglur og settar fram gagnaforskriftir í tengslum við miðlun. Í tölvukerfum fyrir miðlun þarf að útfæra þessa ferla, verklagsreglur og forskriftir, ásamt villuleit og öðrum vinnslum sem tryggja öryggi, heilleika og gæði gagnanna og samskipta með þau. Slíkar útfærslur og vinnslur eru skilgreindir sem þættir í miðlun í þessari skýrslu, en faglegar kröfur til þeirra eru á ábyrgð þess aðila sem annast faglega umsýslu skrárinnar.

Rekstur og þróun upplýsingakerfa

Upplýsingavinnsla og upplýsingakerfi eru undirstaða fyrir varðveislu skráa, miðlun upplýsinga úr þeim og innskráningu gagna. Meðal upplýsingakerfa fyrir skrárnar eru gagnagrunnskerfi, skráningarkerfi, miðlunarkerfi, umsýslukerfi og allur vélbúnaður, innviðir og öll aðstaða sem þarf til að uppfylla kröfur til skrána.

Sá aðili sem annast rekstur og þróun upplýsingakerfa ber ábyrgð á tæknilegum innviðum og öðrum tæknibúnaði og kerfum sem þarf vegna upplýsingavinnslu fyrir skrárnar, miðlun upplýsinga og skráningu. Hann veitir þeim sem annast faglega umsýslu með skránum tölvurekstrarþjónustu og annast jafnframt tæknipjónustu vegna innviða upplýsingakerfanna. Hann sér um allar forskrifaðar vinnslur og aðrar aðgerðir sem þarf að framkvæma til að vinnsla upplýsinganna sé ásættanleg. Hann þarf að hafa tæknilega þekkingu á upplýsingakerfunum, útfærslu þeirra, rekstri og á þeim kröfum sem gerðar eru til reksturs og þróunar kerfanna og innviða.

Mikilvægur þáttur í rekstri og umsýslu skráa er þróun á upplýsingakerfum, úrbætur í skipulagi og uppbygging á búnaði samfara vexti og breyttum kröfum. Skýr skil á milli þróunar og reksturs og formlegar aðferðir við breytingastjórnun eru forsenda fyrir öryggi og rekstrarsamfellu auk þess að vera mikilvægir þættir í samkomulagi um þjónustustig á milli þess sem rekur og þróar upplýsingakerfin og þeirra sem nota þau.

Almennur rekstur

Öllum stofnunum fylgir almennur rekstur eins og yfirstjórn, fjármál, starfsmannamál, almennur rekstur skrifstofu og fleira. Þau verkefni sem stofnun þarf að vinna í tengslum við skrána til að uppfylla stjórnýslulegt hlutverk sitt eru talin með almennum rekstri.

3.3 Ályktun

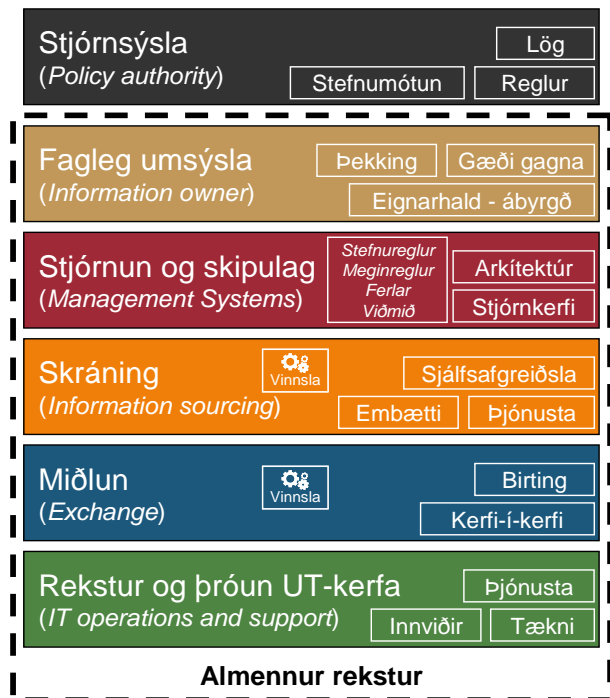
Það er mat vinnuhópsins að setja megi fram lagskiptingu í rekstri og umsýslu skráa eins og sýnt er í mynd 3. Hægt er að aðgreina hvert lag og fela mismunandi aðilum rekstur og umsýslu í hverju lagi og endurspeglast það í tillögum hópsins í kafla 5. Þegar leitað er leiða til að hagræða í rekstri og umsýslu skráa er gagnlegt að miða við slíka lagskiptingu við afmörkun rekstrar- og umsýsluþátta eða við sameiningu margra þátta í eina starfsemi.

Öllum þessum lögum, óháð því hvernig skipting á rekstri og umsýslu er, fylgir almennur rekstur vegna skráanna sem sýndur er sem umlykjandi rammi með punktalínu á myndinni.

Grunnskrárnar fjórar falla að ofangreindri lagskiptingu í rekstri og umsýslu og líklegt má telja að svo sé með aðrar skrár á vegum hins opinbera. Grunnskrárnar fjórar eru aðeins hluti af öllum þeim fjölda skráa sem eru nauðsynlegar í samfélaginu og tengjast á einhvern hátt enda má leiða líkur að því að flestar skrár hins opinbera tengist viðföngum eða eigindum úr einhverri þessara fjögurra grunnskráa. Ekki er ólíklegt að hægt sé að ná talsverðum samlegðaráhrifum með samþættingu skráa. Vinnuhópurinn telur æskilegt að afla ítarlegri upplýsinga um skrár og gagnasöfn hins opinbera til að skapa skýrari heildarsýn, m.a. til að kortleggja mögulega endurskipulagningu á varðveislu og meðhöndlun opinberra upplýsinga.

Þar sem ætla má að flestar skrár lúti sömu lögmálum er mikilvægt að koma upp samræmdum upplýsingaarkitektúr fyrir skrár á vegum ríkisins og marka skýra stefnu fyrir þróun og endurbyggingu skráa til framtíðar. Með því verður unnt að sækja frekari hagræðingu sem getur falist í samræmdum skilgreiningum á upplýsingum og miðlun þeirra á milli hagsmunaaðila, til að bjóða sjálfsafgreiðslu og skilvirka þjónustu.

Við smíði og endurbyggingu stórra miðlægra skráa sem þurfa að nýtast í upplýsingakerfum ólíkra aðila og þjóna samfélaginu í heild, er mikilvægt að vanda hönnun og útfærslu skráanna. Það þarf að kortleggja mismunandi uppruna og eðli gagnanna, greina fjölbætt tengsl sem þurfa að vera á milli þeirra og skilgreina þarfir við miðlun þeirra og framsetningu. Taka þarf tillit til lögmála í upplýsingafræðum og fræðum um upplýsingaarkitektúr og upplýsingainnviði, sem m.a. varða flokkunarkerfi upplýsinga, merkingarfræði, gagnalíkon, lýsigögn og skilgreiningar á framsetningu gagna. Nota má ýmsa aðferðafræði við gerð líkana og upplýsingalega hönnun, t.d. verufræði (e. *ontology*), til að hámarka upplýsingalegt innihald og nýtanleika gagnanna.



Mynd 3: Lagskipting í rekstrarumhverfi skráa.

4 Greining á núverandi stöðu

Eins og fram kemur í inngangi var leitað margs konar upplýsinga hjá viðkomandi stofnunum/skrifstofum um rekstur skrána, en leitast var við að einangra upplýsingar um það sem lýtur að skránum sjálfum. Hér á eftir eru dregnar saman helstu niðurstöður upplýsingaöflunarinnar og fjallar kaflinn um stjórnsýslu og starfsumhverfi, fjármál og rekstur, varðveislu og umsýslu gagna, tengingar við önnur kerfi og þjónustu.

4.1 Stjórnsýsla og starfsumhverfi

Hér á eftir er að finna nokkrar töflur sem fela í sér upplýsingar um skrárnar fjórar sem til skoðunar eru, en gerð er grein fyrir starfsumhverfi, starfssviði og verkefnum, lögum og stjórnsýslu ásamt helstu tekjuliðum.

Tafla 1 sýnir starfsumhverfi skrána. Einungis Fasteignaskrá sinnir eingöngu starfi tengdu skráarhaldinu. Hinar skrárnar eru annað hvort hluti af stærri rekstrareiningu og/eða sinna einnig verkefnum sem ekki eru beintengd skráarhaldinu og má þar nefna sem dæmi framleiðslu og útgáfu vegabréfa hjá Þjóðskrá.

Skrá	Starfsumhverfi	Ráðuneyti
Fasteignaskrá	Fasteignaskrá Íslands er ríkisstofnun með stjórn skipaða fulltrúum hagsmunaaðila.	Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti
Fyrirtækjaskrá	Fyrirtækjaskrá er hluti af embætti ríkisskattstjóra.	Fjármálaráðuneyti
Þjóðskrá	Þjóðskrá er skrifstofa í dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu.	Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti
Ökutækjaskrá	Ökutækjaskrá er hluti af Umferðarstofu.	Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti

Tafla 1: Starfsumhverfi.

Tafla 2 sýnir hlutverk og starfssvið sem skránum er ætlað samkvæmt lögum og reglugerðum. Allar skrárnar eiga það sameiginlegt að þær byggjast utan um eina tiltekna grunneiningu; fasteign, fyrirtæki, einstakling eða ökutæki. Hjá bæði Fasteignaskrá og Fyrirtækjaskrá eru reknar margar tengdar skrár eða sérskrár.

Skrá	Starfssvið
Fasteignaskrá	<p>Fasteignaskrá Íslands fer með yfirstjórn fasteignaskráningar og rekstur gagna- og upplýsingakerfis er nefnist fasteignaskrá. Í fasteignaskrá skal skrá allar fasteignir í landinu. Kjarni fasteignaskrár eru upplýsingar um lönd og lóðir og hnitsett afmörkun þeirra, mannvirki við þau skeytt og réttindi þeim viðkomandi.</p> <p>Fasteignaskrá er grundvöllur þinglýsingabókar fasteigna, mats fasteigna og húsaskrár Þjóðskrár og þannig úr garði gerð að hún nýtist sem stoðgagn í landupplýsingakerfum. Saga breytinga á skráningu fasteignar skal varðveitt í fasteignaskrá. Stofnunin ákvarðar einnig fasteignamat og brunabótamat og annast framkvæmd þess og stundar rannsóknir um fasteignamarkaðin og gefur þær út.</p> <p>Fasteignaskrá er sameiginleg skrá stjórnvalda ríkisins og sveitarstjórnarstigsins og rúmlega</p>

Skrá	Starfssvið
	<p>hundrað stjórnvöld, þ.e. sveitarfélög og sýslumannsembætti, skrá í skrána það sem undir stjórnslu þeirra fellur. Þannig annast sérhvert sýslumannsembætti og ber ábyrgð á skráningu upplýsinga í þinglýsingarhluta fasteignaskrár. Á sama hátt annast hvert sveitarfélag og ber ábyrgð á upplýsingum í álagningarhluta fasteignaskrár auk þess að vera stjórnvald og skráningaraðili varðandi skráningu bygginga og landeigna.</p> <p>Gerðar hafa verið ýmsar sérskrár leiddar af grunnskránni, ýmist fyrir stofnunina sjálfa eða önnur stjórnvöld (t.d. kaupskrá, álagningaskrá, brunabótamatsskrá o.fl.).</p>
Fyrirtækjaskrá	<p>Fyrirtækjaskrá gefur út kennitölur til annarra en einstaklinga. Þar eru skráðar grunnupplýsingar um félög og aðra aðila sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, stofnanir og fyrirtæki í eigu ríkisins og sveitarfélaga, félög, samtök og aðila, aðra en einstaklinga, sem hafa með höndum eignaumsýslu eða eru skattskyldir. Skráðir eru m.a. eigendur og ábyrgðamenn fyrirtækja og félaga, rekstrar- eða félagsform, stofnun og slit félags og þær breytingar sem verða á skráningarskyldum atriðum. Fyrirtækjaskrá er grundvöllur skattgrunnskrár.</p> <p>Fyrirtækjaskrá er samsafn ýmissa skráa sem sumar byggja á sérlögum sem heyra undir ýmis ráðuneyti. Hlutafélagaskrá þar þýðingarmest enda mun ítarlegri upplýsingar þar skráðar til notkunar í viðskiptalífinu.</p> <p>Fyrirtækjaskrá miðlar upplýsingum úr skránni, ýmist beint eða í gegnum endursöluaðila og eru upplýsingar þaðan grundvöllur skráningar lögaðila í aðrar skrár.</p>
Þjóðskrá	<p>Meginhlutverk Þjóðskrár er almannaskráning sem lýtur að skráningu og varðveislu upplýsinga um breytingar sem verða á högum manna, s.s. fæðingar, nafngjafir, feðranir barna og breytingar þar á, ættleiðingar, ríkisfangsbreytingar, breytingar á hjúskaparstöðu, breytingar á forsjá barna, flutninga, andlát o.þ.h.</p> <p>Þjóðskrá gerir kjörskrárstofna vegna kosninga til Alþingis og sveitarstjórna og kjörs forseta Íslands. Þjóðskrá ber einnig ábyrgð á framleiðslu og útgáfu vegabréfa auk útgáfu nafnskírteina. Þá sér Þjóðskrá um tölvu- og upplýsingatæknipjónustu fyrir stjórnslustofnanir dómsmálaráðuneytisins (sýslumenn og Persónuvernd) sem og héraðsdómstóla og tollstjóra á landsbyggðinni.</p>
Ökutækjaskrá	<p>Umferðarstofa annast skráningu í ökutækjaskrá, rekstur á skránni og hefur umsjón með aðgengi að upplýsingum úr henni. Í ökutækjaskrá skal færa upplýsingar um ökutæki, eiganda þess og eftir atvikum umráðamann. Heimilt er að skrá fleiri atriði í ökutækjaskrá, meðal annars tæknilegar upplýsingar um ökutæki, upplýsingar um tryggingu, skoðun, opinber gjöld og feril ökutækis.</p>

Tafla 2: Starfssvið og verkefni.

Tafla 3 sýnir lagalegt og stjórnsýslulegt umhverfi skráanna. Allar skrárnar eiga það sameiginlegt að þær taka stjórnvaldsákvæðanir og eru þær kæránlegar til æðra stjórnvalds nema úrskurðir og ákvarðanir Þjóðskrár. Í töflunni hér að neðan eru einungis tilgreind þau lög og reglugerðir sem gilda um skrána sjálfa, þ.e. rekstur hennar og undir hvaða ráðuneyti skráin heyrir. Ekki eru talin upp ákvæði í öðrum lögum sem kunna að kveða á um innihald og hlutverk skráa en oft á tíðum er slík ákvæði að finna í lögum sem heyra undir önnur ráðuneyti. Í töflunni er þessi fjöldi tilgreindur án þess að telja upp öll lög.

Skrá	Lög og reglugerðir	Tekur skráin stjórnvaldsákvæðanir?	Eru úrskurðir kærnlegir til æðra stjórnvalds?
Fasteignaskrá	Lög nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna. Reglugerð nr. 406/1978, um fasteignaskráningu og fasteignamat. Að auki er að finna ákvæði um skrána í um 14 lögum á verkefnasviði 6 ráðuneyta.	Já, um fasteignamat og brunabótamat. Fasteignaskrá tekur einnig ákvæðanir um gjaldskrá.	Já, niðurstaða endurmats er kærnlegt til yfirfasteignamatsnefndar. Aðrar stjórnvaldsákvæðanir eru kærnlegar til dómsmálaráðuneytisins.
Fyrirtækjaskrá	Lög nr. 17/2003, um fyrirtækjaskrá. Reglugerð nr. 162/2006, um gjalddöku fyrirtækjaskrár, hlutafélagaskrár og samvinnufélagaskrár. Að auki er að finna ákvæði um skrána í 20 lögum á verkefnasviði 7 ráðuneyta.	Já, um ágreining um skráningu í þær skrár sem heyra undir Fyrirtækjaskrá.	Já, til fjármálaráðuneytis.
Þjóðskrá	Lög nr. 54/1962, um þjóðskrá og almanna-skráningu. Að auki er að finna ákvæði um skrána í 26 lögum á verkefnasviði 6 ráðuneyta (þar af í 11 lögum um sérstakt hlutverk þjóðskrár).	Já, úrskurðir og ákvæðanir ná m.a. til lögheimilisskráningar og allrar almennrar skráningar í þjóðskrá, nafnbreytinga skv. mannanafnalögum, ákvæðana vegna útgáfu vegabréfa, ákvæðana vegna kjörskrárgerðar og hvort menn hafi kosningarétt eftir búsetu erlendis í ákveðinn árafjölda.	Nei, þar sem þjóðskrá er hluti af ráðuneyti.
Ökutækjaskrá	Umferðarlög nr. 50/1987. Reglugerð nr. 751/2003, um skráningu ökutækja, og reglugerð nr. 79/1997, um starfshætti skráningarstofu ökutækja. Að auki er að finna ákvæði um skrána í 5 lögum á verkefnasviði 3ja ráðuneyta.	Já, Umferðarstofa tekur ákvæðanir um ágreining um skráningu í Ökutækjaskrá.	Já, til samgönguráðuneytisins.

Tafla 3: Lög og stjórnýsla.

Tafla 4 sýnir helstu tekjuliði og þau lagaákvæði sem þeir byggja á. Markaðar tekjur⁴ og aðrar rekstrartekjur⁵ sem fjallað er um í kafla 4.2 grundvallast á þessum lagaákvæðum.

⁴ Tekjur af sumum sköttum eru beinlínis ætlaðar til að standa undir tilteknum útgjöldum. Þannig er til dæmis ákveðið að mestallar tekjur af svonefndu bensingjaldi, sem er sérstök tegund af vörugjaldi, renni til vegagerðar. Sömuleiðis er fyrirfram ákveðið í lögum til hvaða þátta tekjur af tryggingagjaldi renna. Slíkar tekjur eru kallaðar markaðar tekjur.

Skrá	Tekjuliður og lagaákvæði
Fasteignaskrá Íslands (1)	<p>Brunabótamatsgjald.</p> <p>Lög nr. 6/2001 (24. gr.): Fasteignaskrá Íslands er heimilt að vinna úr og láta í té upplýsingar úr fasteignaskrá gegn gjaldi sem rennur til stofnunarinnar samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra staðfestir, sbr. 2. mgr. 9. gr.</p> <p>Í gjaldskrá skal m.a. kveða á um:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. gjald sveitarfélaga fyrir afnot af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta og fasteignagjalda; skal gjaldið nema tilteknu hlutfalli af heildarfasteignamati í sveitarfélagi 31. desember ár hvert, b. gjald váttryggingafélaga fyrir afnot af brunabótamati og kerfi því viðkomandi; skal gjaldið nema tilteknu hlutfalli af brunabótamati allra húseigna sem eru tryggðar hjá váttryggingafélagi í lok hvers mánaðar, c. gjald fyrir vélrænar fyrirspurnir úr þinglýsingabók, d. gjald fyrir skráningu nýrrar fasteignar í fasteignaskrá.
Fasteignaskrá Íslands (2)	<p>Fasteignamatsgjald.</p> <p>Sama og í lið 1.</p>
Fasteignaskrá Íslands (3)	<p>Skráningargjald nýrra fasteigna.</p> <p>Sama og í lið 1.</p>
Fasteignaskrá Íslands (4)	<p>Gjald fyrir rafræn veðbandayfirlit.</p> <p>Sama og í lið 1.</p>
Fyrirtækjaskrá/ ríkisskattstjóri (5)	<p>Aðgangur að hlutafélagaskrá.</p> <p>Lög nr. 2/1995 (147. gr.) og lög nr. 138/1994 (121. gr.): Ríkisskattstjóri skráir íslensk hlutafélög/einkahlutafélög og útibú erlendra hlutafélaga/einkahlutafélaga og starfrækir hlutafélagaskrá í því skyni.</p> <p>Fjármálaráðherra er heimilt að setja með reglugerð nánari ákvæði um skráningu hlutafélaga/einkahlutafélaga, þar með talið um skipulag skráningarinnar, rekstur hlutafélagaskrár, aðgang að skránni og gjaldtöku, m.a. fyrir útgáfu vottorða og afnot af þeim upplýsingum sem hlutafélagaskrá hefur á tölvutæku formi. Upplýsingar úr hlutafélagaskrá skal vera unnt að veita með rafrænum hætti.</p> <p>Tilkynningar til hlutafélagaskrár ásamt fylgiskjölum og tilskyldum skráningar- og birtingargjöldum skal senda beint til hlutafélagaskrár. Heimilt er að senda tilkynningar og fylgiskjöl til hlutafélagaskrár með rafrænum hætti og hefur það sama gildi og tilkynningar sem eru sendar á skriflegu formi.</p>
Fyrirtækjaskrá/ ríkisskattstjóri (6)	<p>Aðgangur að Fyrirtækjaskrá.</p> <p>Lög nr. 17/2003 (8. gr.): Fjármálaráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um aðgang að fyrirtækjaskrá, veitingu upplýsinga úr henni svo og um gjaldtöku fyrir upplýsingar úr skránni, svo sem fyrir útgáfu vottorða og staðfestinga og önnur afnot af upplýsingum skrárinnar.</p>
Fyrirtækjaskrá/	Vottorðsgjöld, hlutafélaga- og fyrirtækjaskrár.

⁵ Með öðrum rekstrartekjum er átt við lögbundnar tekjur fyrir veitta þjónustu eða starfsemi á vegum ríkisins og einnig tekjur af eignum, viðurlögum og sektum (t.d. tekjur af vottorðum og eftirliti).

Skrá	Tekjuliður og lagaákvæði
ríkisskattstjóri (7)	Sama og í lið 5 og 6.
Þjóðskrá (8)	Íbúaskrá Þjóðskrár. Lög nr. 54/1962 (19. og 20. gr.): Dómsmálaráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal ákvæði um skráningu og rekstur þjóðskrár, aðgang að skránni og innheimtu gjalds, svo sem fyrir útgáfu vottorða og skilríkja, aðgang að skránni og afnot af upplýsingum hennar. Ríkissjóður stendur straum af árlegum kostnaði við rekstur Þjóðskrár að $\frac{9}{10}$ hlutum og Tryggingastofnun ríkisins að $\frac{1}{10}$ hluta.
Þjóðskrá (9)	Aðgangur að skrá Þjóðskrárinnar. Sama og í lið 8.
Þjóðskrá (10)	Vottorð Þjóðskrár. Sama og í lið 8.
Ökutækjaskrá/ Umferðarstofa (11)	Skráningargjöld ökutækja. Lög nr. 50/1987 (114. gr.): Til Umferðarstofu renna þessi gjöld: <ul style="list-style-type: none"> a. gjöld fyrir skráningu ökutækja, sbr. 64. gr., b. gjöld fyrir skráningamerki, sbr. 64. gr., c. gjöld fyrir viðurkenningu á gerð, sbr. 64. gr., d. gjöld fyrir einkamerki, sbr. 64. gr. a, e. umferðaröryggisgjald, sbr. 2. mgr., f. önnur gjöld sem Umferðarstofa innheimtir samkvæmt gjaldskrá sem staðfest er af ráðherra. Leggja skal á sérstakt umferðaröryggisgjald er renni til Umferðarstofu, að fjárhæð 400 kr., og greiðist það við almenna skoðun ökutækis, skráningu ökutækis og skráningu eigendaskipta að ökutæki. Ráðherra setur reglur um innheimtu gjaldsins og um skil þess í ríkissjóð. Sértekjur Umferðarstofu af þjónustu- og verksamningum, svo og af rannsóknastarfsemi og þróunarverkefnum, renna óskiptar til hennar.

Tafla 4: Helstu tekjuliðir skráanna og þau lagaákvæði sem þeir byggja á.

4.2 Fjármál og rekstur

Eins og áður er getið var leitast við að einangra upplýsingar um það sem lýtur að skránum sjálfum og voru viðkomandi skráarstofnanir beðnar um að áætla umfang annarrar starfsemi. Þannig voru tekjur og gjöld vegna vegabréfa og tölvu- og upplýsingatækniþjónustu fyrir stofnanir dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins (sýslumenn o.fl.) tekin út úr tölum Þjóðskrár. Einnig voru tekjur og gjöld Ökutækjaskrár metin sérstaklega til aðgreiningar frá annarri starfsemi Umferðarstofu. Sama var gert hjá Fyrirtækjaskrá. Mynd 4 sýnir heildartekjur og gjöld skráastofnananna fjögurra yfir þriggja ára tímabil.

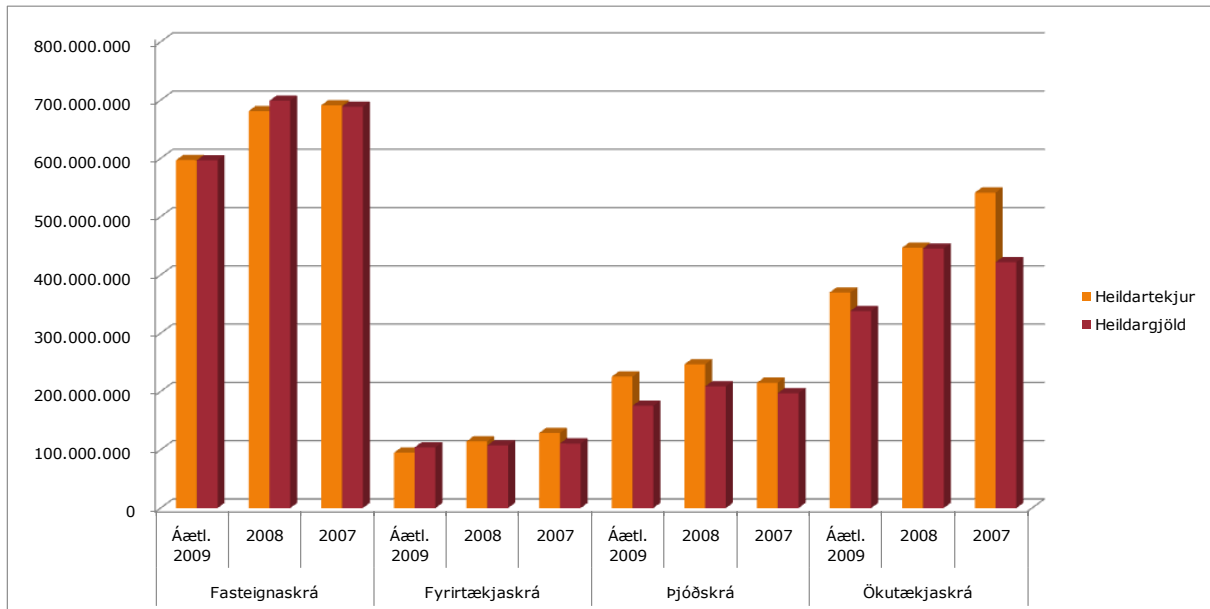
Tekjur og gjöld

Heildartekjur fjögurra grunnskráa ríkisins eru áætlaðar tæplega 1.290 m.kr. árið 2009 að frádregnum tekjum eða ríkisframlagi vegna annarrar starfsemi, sbr. inngangsorð að kafla 4.2. hér að framan.

Tekjur	Fasteignaskrá	Fyrirtækjaskrá	Þjóðskrá	Ökutækjaskrá	Samtals	%
Sértekjur	76,0	6,0	12,0	112,0	206,0	16,0
Markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur	521,1	89,0	105,9	258,0	974,0	75,6
Framlag úr ríkissjóði			107,8		107,8	8,4
Samtals tekjur	597,1	95,0	225,7	370,0	1.287,8	100,0

Tafla 5: Tekjur grunnskráanna fjögurra.

Sértekjur eða þjónustutekjur eru samtals áætlaðar tæplega 210 m.kr. árið 2009. Sértekjur hjá Fasteignaskrá eru vegna miðlunar á upplýsingum, t.d. úr fasteignahluta, landupplýsingahluta og



Mynd 4: Heildartekjur og gjöld vegna skráanna.

kaupskrárhluata Fasteignaskrár. Sértekjur eru lægstar hjá Fyrirtækjaskrá en þar er einkum um að ræða tekjur vegna vottorða. Hjá Þjóðskrá eru sértekjur vegna ljósrita, stöku sérvinnsla o.fl. Sértekjur hjá Ökutækjaskrá eru aðallega vegna upplýsingamiðlunar og úthlutunar einkanúmera.

Markaðar tekjur eða aðrar rekstrartekjur standa að mestu undir rekstri skráanna og eru áætlaðar samtals rúmlega 970 m.kr. Markaðar tekjur eru áætlaðar um 650 m.kr., það er 390 m.kr. tekjur Fasteignaskrár af brunamatsgjaldi og fasteignamatsgjaldi og tæplega 260 m.kr. eru markaðar tekjur Ökutækjaskrár af skráningargjöldum ökutækja. Aðrar rekstrartekjur eru áætlaðar rúmlega 320 m.kr., sem skiptast þannig að um 130 m.kr. eru vegna gjalds fyrir veðbandayfirlit hjá Fasteignaskrá, 90 m.kr. er gjald fyrir aðgang að hlutafélagaskrá og fyrirtækjaskrá og 106 m.kr. eru rekstrartekjur Þjóðskrár

vegna gjalds fyrir aðgang að skránni. Fjallað er um lagaákvæði varðandi markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur í töflu 4 í kafla 4.1.

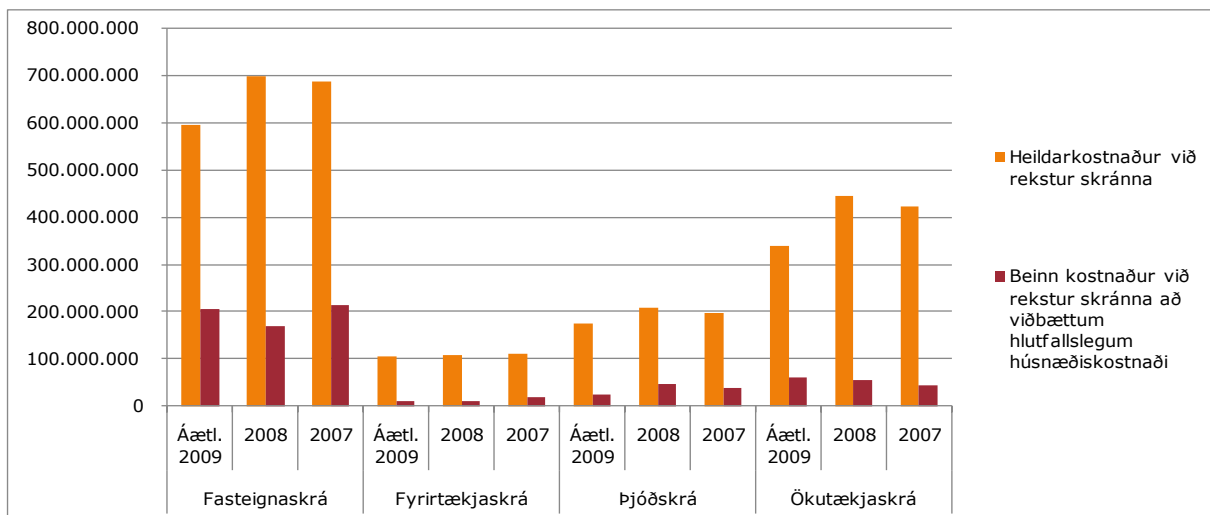
Aðeins tæplega 110 m.kr. er ríkisframlag fjármagnað með almennum skatttekjum ríkissjóðs og rennur það til reksturs Þjóðskrár. Stærsti hluti skráanna er því fjármagnaður með sértekjum, öðrum rekstrartekjum og mörkuðum tekjum, en aðeins rúmlega 8% með beinu framlagi úr ríkissjóði.

Heildargjöld eru áætluð 1.215 m.kr. árið 2009 að frádregnum útgjöldum vegna annarrar starfsemi, sbr. inngangsorð að kafla 4.2. hér að framan. Samtals eru tæplega 770 m.kr. laun og launatengd gjöld, eða rúmlega 60% af heildargjöldum. Önnur rekstrargjöld nema rúmlega 360 m.kr. eða um þriðjungu útgjalda og rúmlega 80 m.kr. er húsnæðiskostnaður, eða tæplega 7% heildargjalda.

Gjöld	Fasteignaskrá	Fyrirtækjaskrá	Þjóðskrá	Ökutækjaskrá	Samtals	%
Laun og tengd gjöld	352,4	78,8	127,1	211,0	769,3	63,3
Önnur rekstrargjöld	200,9	21,0	28,2	112,3	362,4	29,8
Húsnæðiskostnaður	43,6	4,5	20,2	15,0	83,3	6,9
Samtals gjöld	596,9	104,3	175,5	338,3	1.215,0	100

Tafla 6: Gjöld grunnskrána fjögurra.

Óskað var eftir að beinn kostnaður við rekstur og þróun upplýsingakerfa yrði sérstaklega aðgreindur, það er beinn launakostnaður og kostnaður vegna tæknilegs utanumhalds og reksturs, án skráningar eða stjórnáslu. Á mynd 5 er borinn saman þessi beini kostnaður vegna skráanna og heildargjöld sl. 3 ár. Er hér um að ræða neðsta lagið í mynd 3 í kafla 3.2. Beini kostnaðurinn er einnig sundurliðaður í töflu 7.



Mynd 5: Samanburður á kostnaði við rekstur og þróun UT-kerfa og heildargjöldum vegna skráanna.

Samtals er beinn kostnaður við rekstur og þróun upplýsingakerfa áætlaður um 280 m.kr árið 2009 og ef húsnæðiskostnaði er skipt í hlutfalli við útgjöld er kostnaðurinn alls rúmlega 300 m.kr. Undir liðinn önnur rekstrargjöld fellur meðal annars kostnaður vegna hugbúnaðarleyfa, þjónustusamninga, hýsingar og aðkeyptrar þjónustu.

Kostnaður við rekstur og þróun UT-kerfa	Fasteignaskrá	Fyrirtækjaskrá	Þjóðskrá	Ökutækjaskrá	Samtals	%
Launakostnaður eigin starfsmanna	36,1	0,0	0,0	48,0	84,1	27,8
Önnur rekstrargjöld	156,0	8,6	21,7	9,9	196,2	65,0
Áætl. Húsnæðiskostn.	14,0	0,4	2,5	4,7	21,6	7,2
Samtals gjöld vegna skrána	206,1	9,0	24,2	62,6	301,9	100

Tafla 7: Beinn kostnaður við rekstur og þróun upplýsingakerfa.

Megnið af kostnaðnum við rekstur og þróun upplýsingakerfa, eða rúmlega 200 m.kr. er hjá Fasteignaskrá. Það svarar til tæplega 70% af rekstrarkostnaði allra skrána samtals.

Beinn kostnaður við rekstur og þróun upplýsingakerfa er aðeins 25% af heildarrekstrarkostnaði, sé húsnæðiskostnaði skipt í hlutfalli við veltu. Um er að ræða frá 35% af heildarekstrargjöldum hjá Fasteignaskrá, 9% hjá Fyrirtækjaskrá, 14% hjá Þjóðskrá og 19% af heildargjöldum hjá Ökutækjaskrá. Vegna þess hvernig fjárreiðum ríkisstofnana er háttað eru afskriftir og fjárbinding ekki í þessum tölum. Skýringin á því að ekki er talinn launakostnaður eigin starfsmanna hjá Fyrirtækjaskrá og Þjóðskrá er að sú þjónusta er aðkeypt.

Tafla 8 sýnir þann kostnað sem ekki fellur undir rekstur og þróun upplýsingakerfa, þ.e. þau lög í lagskiptingunni í kafla 3 sem snúa að stjórnslu, faglegri umsýslu, skráningu gagna og miðlun upplýsinga. Þessi kostnaður skýrir því um 75% af heildarútgjöldum þeirra stofnana sem sjá um skrárnar. Þar af eru laun og launatengd gjöld rúmlega 685 m.kr., eða um 75% rekstrargjalda alls. Önnur rekstrargjöld eru tæplega 170 m.kr., eða um 18% og húsnæðiskostnaður er rúmlega 60 m.kr., eða um 7%.

Annar kostnaður við skrárnar	Fasteignaskrá	Fyrirtækjaskrá	Þjóðskrá	Ökutækjaskrá	Samtals	%
Laun og tengd gjöld	316,3	78,8	127,1	163,0	685,2	75,0
Önnur rekstrargjöld	44,9	12,4	6,7	102,4	166,2	18,2
Húsnæðiskostnaður	29,6	4,1	17,7	19,3	61,8	6,8
Samtals	390,8	95,3	151,5	275,7	913,3	100

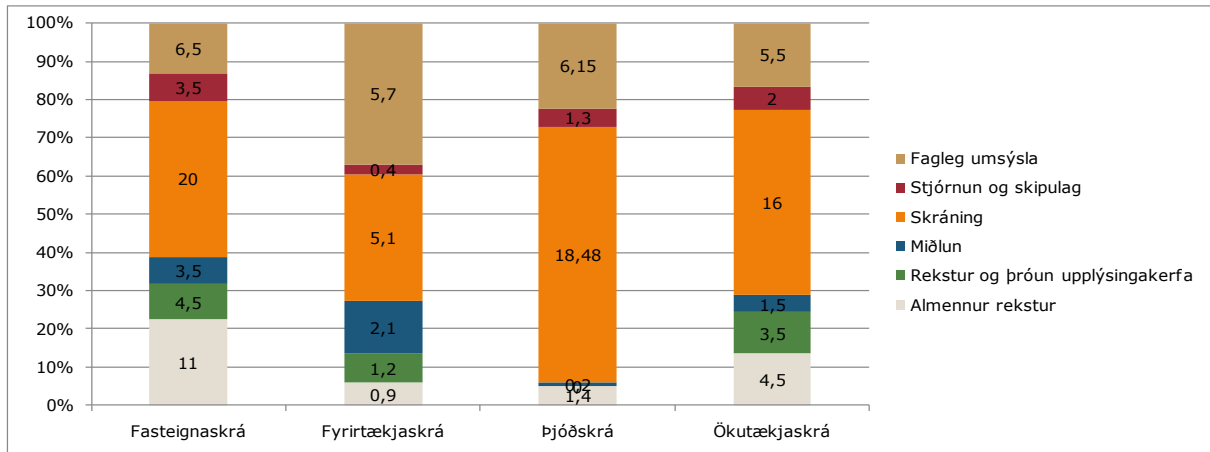
Tafla 8: Annar kostnaður við grunnskrárnar.

Ekki var farið fram á nánari sundurliðun á útgjöldum skrána, en þess í stað var óskað eftir við skráarstofnanir að sýna skiptingu starfsmanna á skilgreind verkefni, sbr. umfjöllun hér á eftir. Þar sem launakostnaður er stærsti hluti rekstrarkostnaðar eiga ársverkin að gefa nokkuð góða mynd af því hvernig umfangið skiptist á verkþætti. Hafa ber þó í huga að launakostnaður vegna sérfræðinga og stjórnenda er hærri en almennra starfsmanna.

Hlutfall starfa miðað við verkþætti

Skráarstofnanirnar voru beðnar að meta hlutfall starfa miðað við einstaka verkþætti út frá lagskiptingunni sem fjallað var um í kafla 3. Með því að skoða hvernig störfin skiptast á verkþættina fæst nokkuð góð mynd af umfangi hvers verkþáttar fyrir sig.

Mynd 6 sýnir niðurstöður úr greiningu á starfshlutfalli og umfangi þess í rekstri skráanna.



Mynd 6: Hlutfall starfa miðað við verkþætti.

Tafla 9 sýnir hvernig störf starfsmanna skiptast á verkþættina ásamt heildarfjölda starfa í hverjum verkþætti.

Skipting starfa	Fasteignaskrá	Fyrirtækjaskrá	Þjóðskrá	Ökutækjaskrá	Samtals	%
Almennur rekstur	11,0	0,9	1,4	4,5	17,8	14,2
Fagleg umsýsla	6,5	5,7	6,2	5,5	23,9	19,1
Stjórnun og skipulag	3,5	0,4	1,3	2,0	7,2	5,8
Skráning	20,0	5,1	18,5	16,0	59,6	47,7
Miðlun	3,5	2,1	0,2	1,5	7,3	5,8
Rekstur og þróun upplýsingakerfa	4,5	1,2	0,0	3,5	9,2	7,4
Samtals starfshlutfall	49,0	15,4	27,6	33,0	125,0	100

Tafla 9: Skipting starfa á verkþætti.

Í verkþáttunum felst eftirfarandi, sjá nánar í kafla 3.2:

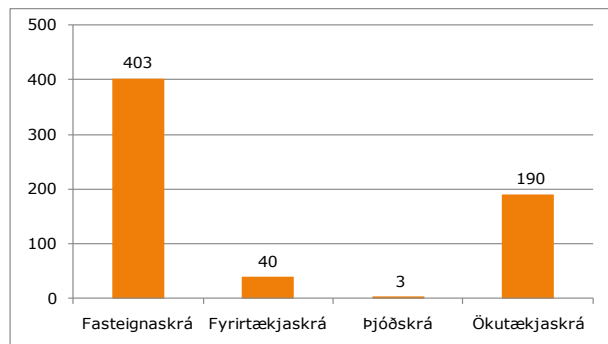
- Fagleg umsýsla, þ.e. annars vegar gæði, eftirlit og leiðréttingar og hins vegar sérfræðiþjónusta og ráðgjöf.
- Stjórnun og skipulag, þ.e. samvirkni upplýsingakerfa og stjórnun á upplýsingaöryggi, gæðum og þjónustu.
- Skráning, þ.e. nýskráning og breytingar.

- Miðlun, þ.e. miðlun og afhending gagna.
- Rekstur og þróun upplýsingakerfa, þ.e. tæknilegur rekstur, viðhald og vöktun ásamt þróun og uppbyggingu.
- Almennur rekstur, þ.e. yfirstjórn og almennur skrifstofurekstur.

Samtals er áætlað að unnin verði 125 ársverk hjá grunnskránum fjórum árið 2009. Þar af eru 14% yfirstjórn og almennur rekstur. Fagleg umsýsla felst í gæðaeftirliti, leiðréttingum og ráðgjöf og er 19% starfa. Rúm 53% starfa eru vegna skráningar og miðlunar. Endurspeglar skipting starfsmanna að talsverður hluti af starfseminni fer nú í skráningu og miðlun gagna auk faglegrar umsýslu, eða rúmlega 70% starfa við skránar.

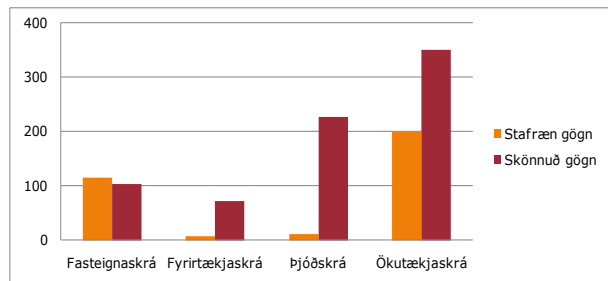
4.3 Varðveisla og umsýsla gagna

Mynd 7 sýnir fjölda færslna í skránum (í milljónum). Með færslufjölda er átt við heildarfjölda viðfanga í skránum. Færslufjöldi gefur oft vísbendingar um umfang skráa, þó að ýmsir aðrir þættir eins og innri högun skrárinnar hafi þar einnig áhrif, t.d. fjöldi gagnaeiginda sem tilheyra færslunum. Fasteignaskrá er stærst að færslufjölda og Ökutækjaskrá um helmingi minni. Fyrirtækjaskrá og Þjóðskrá eru hins vegar mjög litlar.



Mynd 7: Fjöldi færslna í skránum (í milljónum).

Athyglisvert er einnig að skoða umfang skráanna með tilliti til geymslurýmis. Mynd 8 sýnir stærð skráanna í Gígabætum⁶, annars vegar stafrænu gögnin og hins vegar skönnuð gögn. Þar vekur athygli að Þjóðskrá og Ökutækjaskrá eru með langmest af skönnuðum gögnum. Hins vegar kom fram í viðtölum við Þjóðskrá að skönnuðu gögnin væru skönnuð gataspjöld og að þau væru lítið notuð.



Mynd 8: Stærð skráanna (í gígabætum).

Skoðuð voru ýmis tæknileg atriði er varða skránar með tilliti til þess hversu auðvelt væri að sameina rekstur þeirra og þróun. Tafla 10 sýnir helstu atriðin sem komu fram við greininguna.

	Fasteignaskrá	Fyrirtækjaskrá	Þjóðskrá	Ökutækjaskrá
Er einhver hluti Skráarinnar eingöngu á pappír?	Já, að hluta	Já, að hluta	Já, allt gagnasafnið er á pappír, ávallt þarf að fara í grunngögnin	Nei
Venslaður gagnagrunnur?	Já	Já	Já	Já

⁶ Gígabæti er mælieining fyrir gagnamagn.

	Fasteignaskrá	Fyrirtækjaskrá	Þjóðskrá	Ökutækjaskrá
Breytingar á gögnum	Mjög miklar	Miklar	Litlar	Mjög miklar
Síðustu meginbreytingar á högun?	Mjög nýlega	Frekar nýlega	Langt síðan	Langt síðan
Skráahugbúnaður	Informix, Oracle, Microsoft SQL-Server	Oracle	Microsoft SQL-server	Oracle
Stýrikerfi	Unix, Windows	Unix	Windows	Unix
Viðmót innri	Visual Basic biðlarar og vefviðmót	Vefviðmót	Þjóðskrár forrit	Delphi biðlarar og vefviðmót
Viðmót ytri	Visual Basic biðlarar, vefviðmót og vefþjónustur	Vefþjónustur	Ekkert inn á grunninn	Delphi biðlarar og vefviðmót
Er stjórnkerfi upplýsingaöryggis vottað?	Já	Nei	Nei	Nei
Er vinnsla Skráarinnar og miðlun afurða háð leyfum?	Já, hluti	Nei	Nei	Já, hluti

Tafla 10: Nokkur tæknileg atriði varðandi skrárnar.

Í töflunni sést að tæknilega og rekstrarlega eru skrárnar mjög líkar hver annarri. Þær byggja á svipuðum hugbúnaði og rekstrarlegt umhverfi þeirra er svipað. Allar skráastofnanirnar nota útgáfur af Unix-stýrikerfinu nema Þjóðskrá.

Allar skrárnar byggja á vensluðum⁷ gagnagrunnum og skiptir þá í raun litlu hvaða hugbúnaður er notaður. Í núverandi fyrirkomulagi þurfa hins vegar allar gagnagrunnsstofnanirnar að kaupa gagnagrunnsleyfi.

Athygli vekur einnig að lengra er síðan breytingar voru gerðar á högun Þjóðskrár og Ökutækjaskrár en hinna skráanna. Nýleg breyting á högun Fasteignaskrár tengist lagabreytingu varðandi fasteignir. Breytingar á gögnum eru tíðar nema hjá Þjóðskrá. Þjóðskrá sker sig einnig úr varðandi daglega notkun á pappírsgögnum.

Allar skrárnar nema Þjóðskrá eru með vefviðmót⁸ bæði inn á við og út á við. Þjóðskrá og Ökutækjaskrá eru með sérskrifaðan biðlara með gagnagrunnstengingu innanhúss.

Einungis Fasteignaskrá er með vottað vinnsluumhverfi en skráin hefur hlotið vottun í öryggi upplýsinga skv. staðli ISO 27001.

⁷ Með vensluðum gagnagrunnum er átt við að þeir byggja á töflum þar sem hvert atriði er aðeins skráð einu sinni og síðan eru töflurnar tengdar saman til að mynda eina heild. Þannig verða uppfærslur einfaldari þar sem aðeins þarf að uppfæra hvert atriði á einum stað.

⁸ Með vefviðmóti er átt við að aðgangur að töflum, skoðun, nýskráningar og uppfærslur er allt í gegnum vafra.

4.4 Tengingar við önnur kerfi

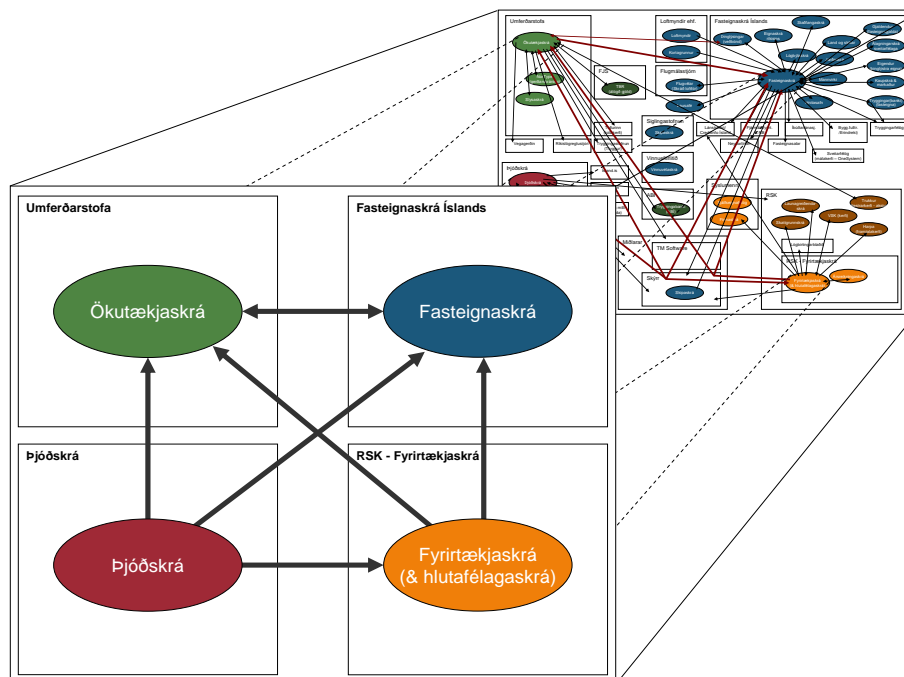
Leitað var upplýsinga frá forsvarsmönnum skrána um innbyrðis tengsl skrána og tengingar við aðrar skrár og kerfi. Á mynd 9 sést í forgrunni einfölduð framsetning á samskiptum grunnskrána samkvæmt upplýsingum forsvarsmanna um tengsl þeirra við kerfi bæði innanhúss og utan, en flóknari mynd sést í bakgrunni. Fasteignaskrá, Fyrirtækjaskrá og Ökutækjaskrá tengjast allar við Þjóðskrá, Fasteignaskrá og Ökutækjaskrá tengjast við Fyrirtækjaskrá og Ökutækjaskrá tengist við Fasteignaskrá. Töluvert er um miðlun á gögnum á milli ýmissa skráa innanhúss hjá aðilum og til viðskiptavina þeirra. Ekki er mikið um sameiginlega viðskiptavini sem tengjast beint við skrárnar.

Í svörum sumra forsvarsmanna eru samskipti í gegnum endursöluaðila (stundum kallaðir miðlarar) ekki talin til beinna tengsla, þó vissulega sé í sumum tilvikum um reglubundna og tíða miðlun upplýsinga að ræða. Það má því tilgreina Þjóðskrá og Fyrirtækjaskrá, miðað við þessar upplýsingar, sem grunnskrár fyrir Ökutækjaskrá og Fasteignaskrá. Jafnframt má túlka þessa niðurstöðu þannig að Þjóðskrá snerti allar hinar skrárnar, enda með upplýsingar um einstaklinga sem tengjast fyrirtækjum, fasteignum og ökutækjum.

Endursöluaðilar gegna mikilvægu hlutverki í miðlun upplýsinga frá grunnskránum öllum. Ekki var skoðað sérstaklega hvernig skrárnar tengjast í gegnum endursöluaðila en þekkt er að upplýsingum úr Fasteignaskrá, Fyrirtækjaskrá, Þjóðskrá og Ökutækjaskrá er miðlað víða. Auk þess eru upplýsingar úr öllum grunnskránum aðgengilegar að hluta til á Vefnum.

Það má því segja að innbyrðis tengslin séu í raun á alla vegu, þrátt fyrir að samskipti séu mest frá Þjóðskrá yfir í hinar skrárnar, frá Fyrirtækjaskrá yfir í Ökutækjaskrá og Fasteignaskrá auk tenginga á milli Ökutækjaskrár og Fasteignaskrár. Miðlun upplýsinga á milli aðila, og samskipti á milli kerfa innanhúss, er því margþætt og ásýnd tengslanna flókin.

Á myndina vantar auk þess tengsl endursöluaðila og samskipti í gegnum þá við önnur kerfi og skrár,



Mynd 9: Samskipti grunnskráa. Örvar sýna flæði upplýsinga.

sem flækir samspil grunnskránnar og stofnana enn meira. Myndin er langt frá því að vera tæmandi og er frekar ætlað að sýna að um mikla skörun er að ræða hvað varðar tengingar á milli kerfa.

4.5 Þjónusta sem veitt er í tengslum við skrárnar

Grunnskrárnar fjórar hafa útfært þjónustu í tengslum við skrárnar á vefsetrum sínum. Í þeim tilgangi að draga fram tækifæri til þróunar í átt að betri þjónustu við viðskiptavinum skránnar er mikilvægt að leggja mat á rafræna útfærslu þjónustunnar.

Aðalskrifstofa framkvæmdastjórnar ESB⁹ á sviði upplýsingasamfélags og miðlunar gerir reglulega úttektir til að meta þróunarstig opinberrar þjónustu í löndum Evrópu. Nýjasta úttektin var gefin út í nóvember 2009¹⁰. Viðmið framkvæmdastjórnarinnar er í meginatriðum í sex stigum:

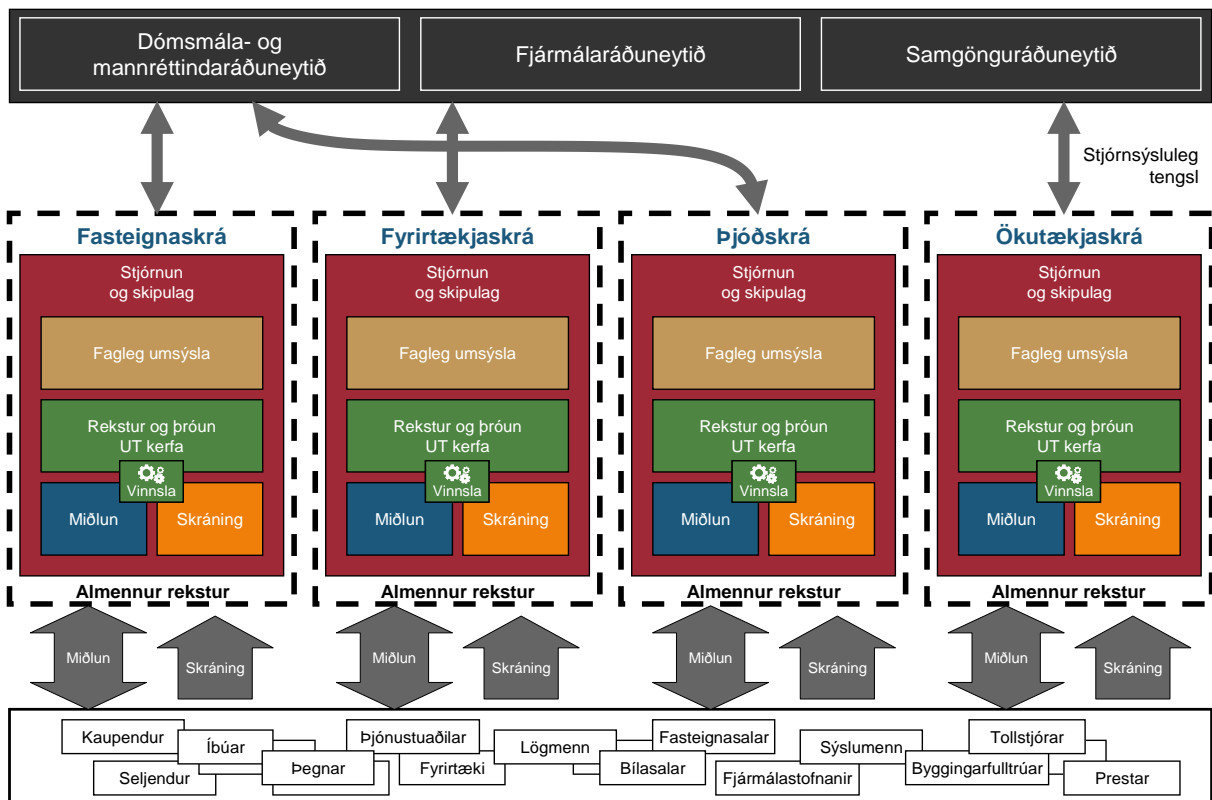
- Stig 0: Þjónusta ekki aðgengileg á vefsetri.
- Stig 1: Upplýsingamiðlun. Upplýsingar um þjónustu eru aðgengilegar á vefsetri.
- Stig 2: Einátta samskipti. Eyðublöð aðgengileg til útprentunar á pappír.
- Stig 3: Tvíátta rafræn samskipti. Rafræn eyðublöð og aðgengi að gögnum á vefsetri vegna þjónustu.
- Stig 4: Rafræn meðhöndlun mála. Þjónusta sniðin að viðskiptavininum og hægt að afgreiða mál alfarið rafrænt.
- Stig 5: Framvirkni og sjálfvirkni. Alsjálfvirk afgreiðsla með framvirkri þjónustu (*e. pro-active service*).

Í greiningarvinnunni gáfu skráarhaldarar dæmi um ýmiss konar þjónustu varðandi miðlun skránnar. Byggt á þeim upplýsingum og gögnum sem koma fram á vefsetrum skráarhaldara má lýsa þjónustu í tengslum við grunnskrárnar þannig:

- Fasteignaskrá veitir þjónustu nánast eingöngu í gegnum vefviðmót og vefþjónustu. Nokkrar sérþjónustur eru í gegnum beinan skráarflutning (*e. FTP, file transfer protocol*), tölvupóst, geisladiska eða á pappír. Eyðublöð og önnur form eru aðgengileg á Vefnum til útprentunar eða innsendingar með tölvupósti. Hægt er að fá aðgang að upplýsingum úr Fasteignaskrá eða tengja upplýsingar beint inn í önnur tölvukerfi í gegnum vefþjónustu. Aðilar sem tengjast yfir Vefinn með innskráningu inn á tölvukerfi Fasteignaskrár geta gengið alfarið frá sínum málum rafrænt.
- Fyrirtækjaskrá veitir þjónustu í tölvupósti, á pappír (bréf) eða í gegnum síma og afgreiðsluborð. Rafræn dreifing skrárinnar er í gegnum endursöluaðila, en einnig með vefþjónustum. Eyðublöð eru aðgengileg á Vefnum til útprentunar. Hægt er að gerast áskrifandi að hlutafélagaskrá í gegnum uppflettikerfi endursöluaðila en jafnframt er hægt að leita í Fyrirtækjaskrá á Vefnum án innskráningar. Auk þess er mögulegt að fá beintengingu eða símatengingu við Fyrirtækjaskrá í gegnum endursöluaðila. Innskráning er með veflykli RSK.
- Þjóðskrá veitir þjónustu aðallega með eyðublöðum á vef sem hægt er að prenta út og skila inn í afgreiðslu eða í pósti. Rafræn dreifing skrárinnar er í gegnum endursöluaðila þar sem aðgangur er einungis veittur í lokuðum kerfum þeirra fyrirtækja sem þess óska fyrir starfsmenn og viðskiptavinum sína.

⁹ European Commission, Directorate General for Information Society and Media.

¹⁰ Sjá skýrslu ESB/CapGemini, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf.

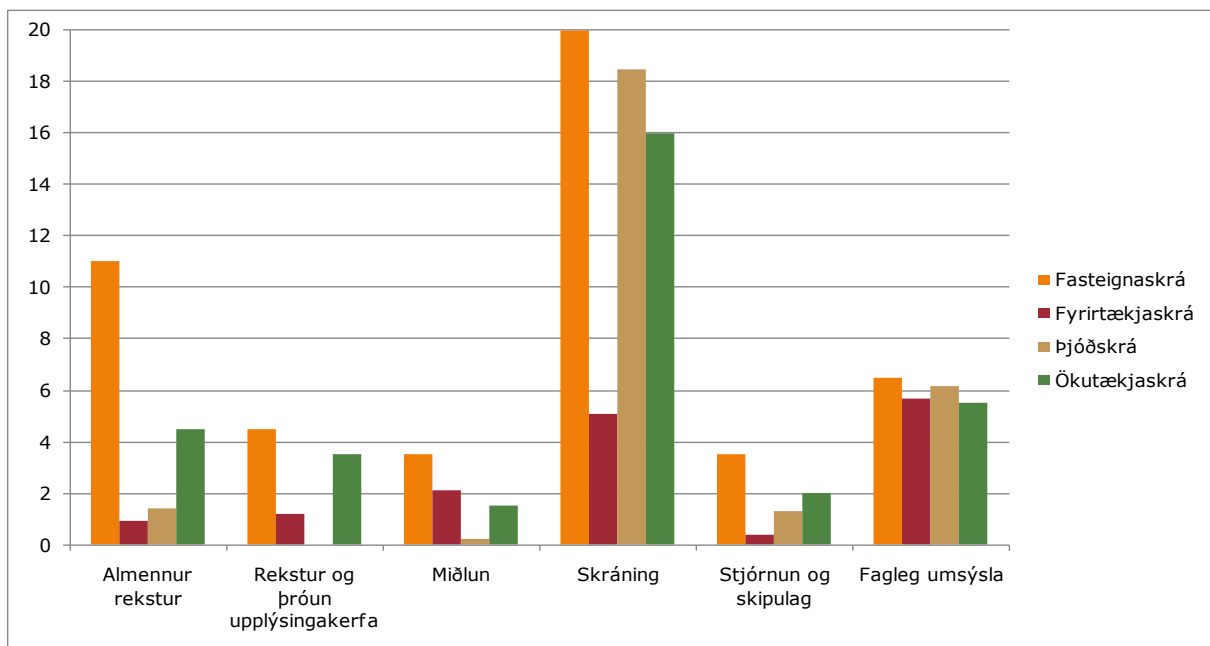


Mynd 11: Núverandi fyrirkomulag reksturs og umsýslu skráanna.

verkefnum sem ekki tengjast skráarhaldi beint. Þjóðskrá hefur þá sérstöðu að vera ekki stofnun heldur skrifstofa í ráðuneyti sem hefur áhrif á stjórnsýslulega stöðu skráarinnar og stjórnvaldsákvæðanir hennar. Hjá öðrum skrá en Fasteignaskrá má ætla að þegar hafi náðst fram eitthvert hagræði með samrekstri í stærri einingum.

Fjárhagslegt umfang skráanna er mjög mismunandi og áberandi hve mikil velta Fasteignaskrár er miðað við aðrar skrár. Að einhverju marki kann það að skýrast af örðugleikum við að aðgreina rekstur hinna skráanna frá stærri rekstrareiningum eða öðrum verkefnum enda kann að vera álitamál hvernig eigi þar t.d. að áætla fyrir yfirstjórn og öðru sem er sameiginlegt með öðrum rekstri. Það myndi þó ekki skýra nema hluta þessa munar og er Fasteignaskráin því stærst þeirra skráa sem til skoðunar voru, hvort sem litið er til tekna, heildarkostnaðar við rekstur eða beins kostnaðar við rekstur skráanna.

Skipting starfa á verkþætti er nokkuð mismunandi (sjá mynd 12) og er ástæðan sá munur sem er á rafrænu skipulagi skráanna annars vegar og því hvernig skráningu er háttað hins vegar, þ.e. að hve miklu marki hún er miðlæg eða dreifð. Einnig hefur fyrirkomulag miðlunar áhrif á þetta þar sem sumar skrár sjá um það að hluta eða að mestu sjálfar en aðrar útvista þeim rekstrarþætti. Einnig verður að hafa í huga þegar myndin er skoðuð að stærð og umfang skráanna skiptir máli. Þannig er áberandi hve stór hluti starfa Þjóðskrár fara í skráningu miðað við stærð skráarinnar, enda er stærsti hluti skráningarinnar miðlægur. Fagleg umsýsla er áberandi mest hjá Fyrirtækjaskrá og gæti það skýrst af því að leiðréttingar á skráningu fyrirtækja eru að mestu handvirkar. Um 10% af störfum hvernar skrár snúast um rekstur og þróun upplýsingakerfa (nema hjá Þjóðskrá).



Mynd 12: Skipting starfa á verkþætti.

Við skoðun á kostum þess að sameina skrárnar að hluta eða öllu leyti hlýtur sjónum að vera beint að skráningu og faglegri umsýsni með skránum auk reksturs og þróunar upplýsingakerfanna. Kemur þá til skoðunar að sameina skrárnar í heild, eða umrædda verkþætti, eða breyta fyrirkomulagi þannig að hagræðing með notkun upplýsingakerfa nái fram að ganga. Líklegt er að hægt verði að ná fram svipuðum fjárhagslegum ávinningi með mismunandi leiðum. Tillögur um breytingar þurfa einnig að taka mið af því að viðhalda nægum sveigjanleika til að þarfir notenda og stjórnvalda nái fram að ganga.

Tæknilega eru skrárnar líkar hver annarri þótt umfang þeirra sé ólíkt. Þær byggja á svipuðum hugbúnaði og rekstrarlegt umhverfi þeirra er svipað. Allar skrárnar þurfa að nota stýrikerfi, allar þurfa gagnagrunnhugbúnað, miðlara, biðlara, afritunarkerfi, gagnasambönd (símalínur), kælikerfi, þjónustusamninga og fleira fyrir rekstur kerfa sinna. Allar þurfa þær svipaða þekkingu starfsmanna á rekstri kerfanna og þróun þeirra. Mismunandi er þó hvaða þekking er innanhúss í dag. Sumar skrárnar eru með öflugar tölvudeildir en aðrar hafa úthýst rekstri og þróun að mestu leyti. Fasteignaskrá sker sig úr hvað varðar öryggismál, en öll starfsemi stofnunarinnar er vottuð samkvæmt ISO öryggisstaðli. Mikilvægt er að þessi styrkleiki nýtist við hugsanlega sameiningu.

Spurning vaknar hvers vegna notkun upplýsingakerfa við sjálfsafgreiðslu, gæðaeftirlit og leiðréttingar er ekki meiri. Það eru miklir möguleikar til þess að auka og efla rafræna þjónustu í tengslum við grunnskrárnar fjórar. Mat vinnuhópsins er að leggja þurfi áherslu á rafræna skráningu af þeim aðilum þar sem uppruni gagnanna er og aukna sjálfvirkni í rafrænni meðhöndlun mála í samræmi við kröfur í lögum og reglugerðum. Þar með má nýta upplýsingakerfin mun betur til að auka sjálfsafgreiðslu, efla gæði og eftirlit með þeim og nýta tæknina betur til útfærslu á formkröfum við skráningu, til sjálfvirkra villuprófana og staðfestingar á heilindum gagnanna.

Einnig má spyrja hvers vegna jafnstór hluti af starfsemi skráanna og raun ber vitni fari í skráningu og faglega umsýsni. Að hluta til skýrist það af því að kröftunum er dreift á fjóra staði og verður hver þeirra ekki tæknilega eins sterkur og fengist með miðlægum rekstri upplýsingakerfa. Fasteignaskrá og

Ökutækjaskrá eru þannig tæknilega þróaðri en hinar tvær grunnskrárnar sem til skoðunar voru. Vinnuhópurinn miðar tillögur sínar við að mögulegt verði að styrkja tæknilegan rekstur skráanna, færa þær á sama tæknistig og ná fram þeirri hagræðingu sem felst í notkun upplýsingakerfa og dreifstýringu.

hlutverki í dag eru Fjársýsla ríkisins, Framkvæmdasýsla ríkisins, Ríkiskaup og Fasteignir ríkissjóðs.

Þetta fyrirkomulag byggir á vel skilgreindum skilum á milli skráarhaldara sem ber ábyrgð á faglegri umsýslu sem eigandi upplýsinganna í skránum og skráareiningar sem ber ábyrgð á rekstri og þróun upplýsingakerfanna. Þjónustusamningur skilgreinir hlutverk aðila og afmarkar ábyrgðir þeirra á skýran hátt með vísun í samþætta stjórnun og skipulag fyrir öryggi, gæði og þjónustu. Þannig er sú gjá sem oft er tilgreind á milli þeirra sem eiga upplýsingar og þeirra sem sjá um rekstur og þróun brúuð með vel skilgreindum skilum og skilvirku verklagi við þjónustu, þróun og breytingar.

Að auki skapar þetta fyrirkomulag tækifæri til að fá mun betri yfirsýn yfir skráarhald opinberra aðila í heild sbr. umfjöllun í kafla 5.2. Skráareiningin gæti til dæmis verið umsagnaraðili um hugmyndir um nýjar lögbundnar skrár eða ný atriði til skráningar í þær skrár sem fyrir eru. Slík umsögn gæti tekið til þess hvort hliðstæð atriði væru þegar skráð og tekið til þess hvernig skilvirkast væri að koma nýjum skráningarþörfum fyrir í skráarhaldi ríkisins, sbr. umfjöllun um ávinning fyrir stjórnun og skipulag hér á eftir.

Með þessu nýja skipulagi er sameiginlegum rekstri og þróun tölvukerfa fyrir skrárnar komið fyrir hjá einum aðila sem gerir þjónustusamninga við ábyrgðaraðila faglegrar umsýslu. Þannig verður meiri sveigjanleiki í stjórnsýslu þar sem auðveldara verður að færa verkefni á milli stofnana, sameina eða færa stjórnsýslustofnanir til kjósi stjórnvöld að gera svo. Við slíkar breytingar þyrfti þá einungis að horfa til þeirra laga í lagskiptingunni sem snúa að faglegri umsýslu og stjórnsýslu og eru utan reitsins „skráareining“ í mynd 13.

Í þessu nýja skipulagi er ekki tekin afstaða til tölvurekstrar af hálfu ríkisins. Ákvörðun um rekstur og þróun tölvukerfa eða úthýsingu á rekstri og þróun ætti að byggjast á þarfa- og kostnaðargreiningu og endurskoðast reglulega. Í hinu nýja skipulagi er hins vegar verið að tala um stjórnun upplýsingakerfanna, sameiginlega notkun á gagnagrunnum og öðrum hugbúnaði og sameiginlega þróun á upplýsingakerfum, skráningarkerfum, miðlunarkerfum og öðru sem snýr að rekstri og þjónustu skráanna. Í hinu nýja skipulagi myndu starfa verkefnastjórar og sérfræðingar í upplýsingatækni sem gætu verið upplýstir kaupendur að því besta sem völ er á hverju sinni.

Markmið með tillögu um breytt skipulag eru eftirfarandi:

- Auka skilvirkni og lækka kostnað skráanna með betra skipulagi og betri nýtingu mannafla og upplýsingatækni-kerfa. Þetta felur m.a. í sér að endurskoða þarf fyrirkomulag rekstrar og umsýslu til að lækka kostnað við tæknilegan rekstur skráanna og umsjón með skráningar- og miðlunarkerfum. Hagræða þarf í skráningu og miðlun, minnka meðhöndlun pappírs og efla þjónustu við notendur í sjálfsafgreiðslu og með afgreiðslu í nærumhverfi þeirra. Þessari hagræðingu má ná með því að færa skráningu nær uppruna gagnanna og bæta rafræna miðlun. Samhliða skapast tækifæri til að lækka kostnað notenda, það er almennings og fyrirtækja, með því að auðvelda dreifða rafræna skráningu, sjálfsafgreiðslu og miðlun með veflausnum.
- Auka gæði skráanna með aukinni áherslu á prófanir og eftirlit með réttleika gagna auk bætts aðgengis. Þetta felur m.a. í sér vottaða stýringu upplýsingaöryggis, aukna sjálfvirka villuprófun og rafræna sjálfsafgreiðslu bæði við skráningu og miðlun.
- Auka sveigjanleika í skráningu og umsýslu gagna hjá ríkinu þannig að rekstur og umsjón skráa þurfi ekki að fylgja stjórnvaldi og sé sem minnst háð breytingum og tilfærslu á stjórnsýslu-stofnunum.

- Auka gæði, skilvirkni og yfirsýn í tengslum við skrár og skráarhald ríkisins með samræmdu skipulagi skráa sem lykilþáttar í opinberri þjónustu í því skyni að bæta aðgengi að opinberum upplýsingum, auka gagnsæi og koma í veg fyrir margskráningu upplýsinga. Endurskoða þarf högun og útfærslu skráa ríkisins, meðal annars með því að sambætta eða sameina allar skrár sem innihalda samsvarandi viðföng, sambætta sambærilega þjónustu sem veitt er í tengslum við skrárnar óháð viðföngum þeirra og sameina ábyrgð og umsýslu með sambærilegum gögnum.

Vinnuhópurinn telur að meiri sveigjanleiki fáið með þeirri tillögu sem hér er lögð fram fremur en að sameina skráastofnanirnar alveg. Tillagan gefur kost á að færa stjórnslu viðkomandi málaflokks milli ráðuneyta eða stofnana kjósi viðkomandi stjórnvöld það. Þetta fyrirkomulag gefur einnig meiri möguleika á að bæta við og auka þjónustu skráareiningarinnar með því að hún þjóni fleiri skráum opinberra aðila. Líkja má fyrirkomulaginu við Fasteignir ríkissjóðs en í stað þess að hver stofnun eigi, reki og viðhaldi sínu húsnæði getur hún gert samning við Fasteignir ríkisins um leigu á húsnæði sem hafi tiltekna eiginleika og er vel við haldið, gegn greiðslu húsaleigu. Með sama hætti er hugmyndin að ábyrgðaraðilar skráanna geri þjónustusamning við skráareininguna þar sem skilgreindar verði kröfur um eiginleika skráanna, sem og um öryggi, stjórnun aðgangs að skráningu og um miðlun, og greiði fyrir það gjald. Þannig myndi skráareiningin standa undir útgjöldum að öllu eða verulegu leyti með tekjum frá þeim aðilum sem nýta sér þjónustu hennar, með svipuðum hætti og Fasteignir ríkissjóðs eru að mestu reknar á grundvelli húsaleigutekna. Þegar rekstur og þróun upplýsingakerfa eru í sérstakri einingu með þjónustusamning við ábyrgðaraðila skráanna skapast forsendur til að afmarka hlutverk eigenda skráanna annars vegar og þeirra sem bera ábyrgð á tæknilegum rekstri og þróun hins vegar. Með samningum sem skilgreina ábyrgð og áhættu, hlutverkaskiptingu, ferla fyrir breytingastjórnun og samskipti á milli aðila verður mögulegt að marka skýrari samræmda stefnu fyrir framþróun í útfærslu og skipulagi skráanna, vinna markvissar að samstilltri þróun og uppbyggingu og tryggja að öflug upplýsingatæknikerfi nýtist öllum skráum.

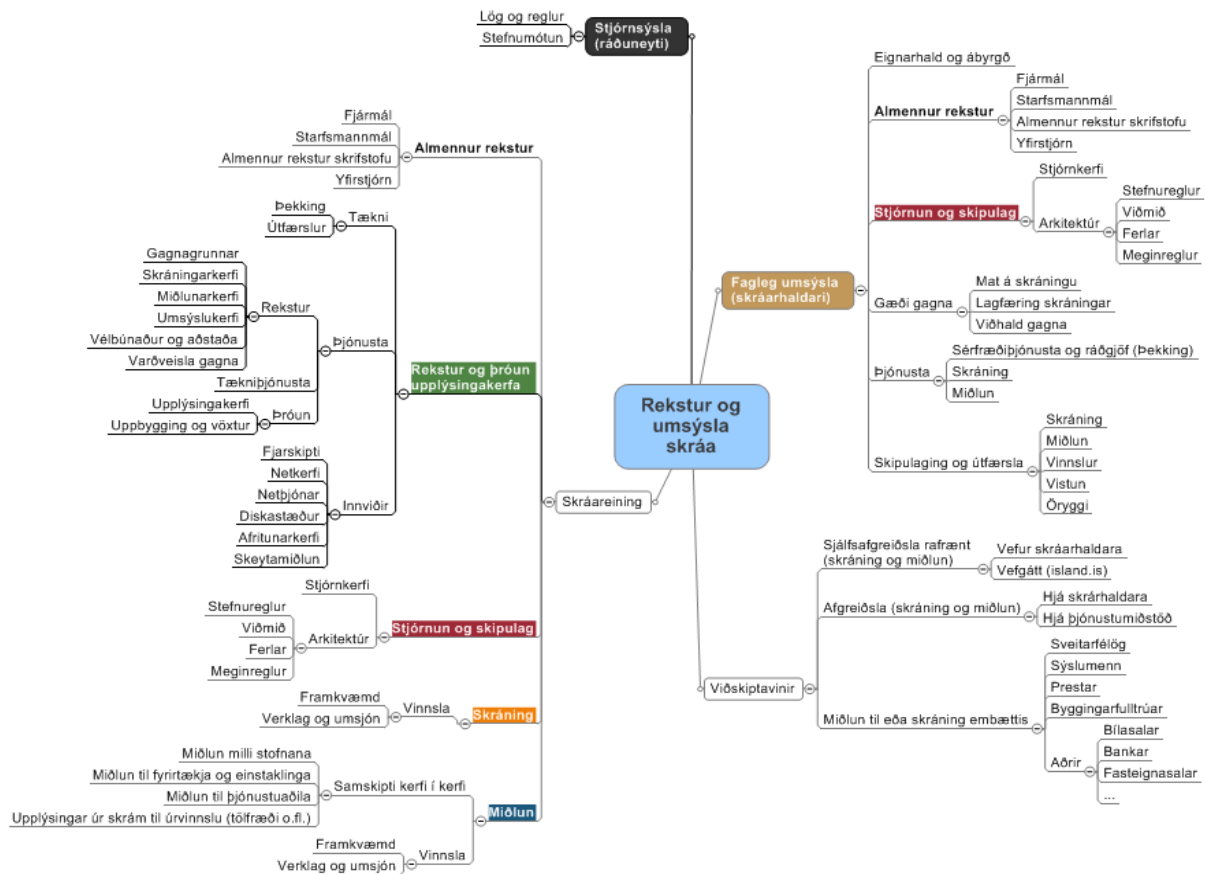
Í kafla 3.2 er fjallað um greiningu á lagskiptingu í rekstri og umsýslu skráa. Mynd 14 sýnir mögulega flokkun á þeim þáttum. Um er að ræða nánast sömu verkþætti og í mynd 2, en búið er að staðsetja þá í eftirfarandi flokka í samræmi við tillögu vinnuhópsins: Stjórnslu (ráðuneyti), fagleg umsýsla (skráarhaldari), skráareining og viðskiptavinir.

Stjórnslu (ráðuneyti)

Ekki er lagt til að breyting verði á ábyrgð á stjórnslu viðkomandi skráa. Rétt er að taka fram að með stjórnslu er hér átt við ráðuneyti sem ber ábyrgð á málaflokknum, það er lagasetningu og stefnumörkun. Hins vegar er lagt til að einu stjórnvaldi verði falin yfirumsjón með skráareiningunni sem mun þjónusta önnur stjórnvöld.

Fagleg umsýsla (skráarhaldari)

Fagleg umsýsla um gögn snýr að ábyrgð á innihaldi skráa og sérfræðiþjónustu vegna þeirra. Ekki er lagt til að skráareiningin sinni þessu hlutverki og er það í valdi hvers stjórnvalds að ákvarða hver gerir það. Sá aðili (skráarhaldarinn) sem sér um faglega umsýslu ber m.a. ábyrgð á þjónustu vegna skráningar og miðlunar ásamt skipulagi og útfærslu þeirra. Talsverður munur er á umgjörð fyrir faglega umsýslu grunnskráanna fjögurra. Þannig er fagleg umsýsla Fyrirtækjaskrár og Ökutækjaskrár hluti af stærri stofnun, Þjóðskrá er skrifstofa í ráðuneyti og Fasteignaskrá er sérstök stofnun. Fagleg umsýsla þessara skráa og hlutverk eru ólík en með endurskipulagningu á varðveislu og meðhöndlun upplýsinga má ætla að unnt sé að samræma og jafnvel sameina umsýsluna. Það mætti, sem dæmi,



Mynd 14: Verkpættir í nýju fyrirkomulagi.

ætla að eignaskrár, þ.e. Fasteignaskrá og Ökutækjaskrá, væru vel fallnar til sameiningar í faglegru umsýslu (sjá mynd 1). Sé litið á skrárnar út frá viðfangsþingarmiði má einnig ætla að Þjóðskrá og Fyrirtækjaskrá séu vel fallnar til sameiningar í umsýslu. Í þessu samhengi má nefna að dómsmála- og mannréttindaráðherra hefur ákveðið að sameina starfsemi Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands eigi síðar en í upphafi árs 2011.

Skráareiningin

Skráareiningunni má skipta í eftirfarandi fimm flokka: Stjórnun og skipulag, skráningu, miðlun, rekstur og þróun upplýsingakerfa og almennan rekstur. Nánar verður fjallað um hvern flokk hér að neðan.

Stjórnun og skipulag

Skráareiningin hefði það hlutverk að tryggja samræmingu á málum er varða skrár ríkisins og bera ábyrgð á samræmdum arkitektúr og umgjörð fyrir skrár ríkisins. Þetta er nátengt samræmdum arkitektúr og umgjörð fyrir öll upplýsingakerfi ríkisins og ætti því mikla samlegð með þeim aðila sem færi með þau mál. Skráareiningin gæti einnig verið umsagnaraðili um hugmyndir um nýjar lögbundnar skrár eða ný atriði til skráningar í þær grunnskrár sem fyrir eru. Skráareiningin mun þjónusta aðrar stofnanir sem reka skrár og leiðbeina þeim í þáttum er varðar samræmingu skráa og samvirkni skráarkerfa. Hún þarf að vera með virkt og vottað stjórnkerfi upplýsingaöryggis til þess að tryggja öryggi upplýsinga í skráum ríkisins og skjalfesta verklag fyrir stjórnun gæða og þjónustu sem er samhæft við sams konar stjórnun og skipulag hjá þeim aðilum sem bera ábyrgð á faglegru umsýslu skráanna. Skráareiningin þarf jafnframt að

hafa yfirlit yfir skráarhald hjá ríkinu eða hinu opinbera og geta samræmt hvað er verið að skrá, hvernig og af hverjum.

Skráning

Skráareiningin myndi bera ábyrgð á þeim kerfum sem notuð eru til skráninga hvort sem þau eru fyrir sjálfsafgreiðslu á vefjum eins og Island.is eða fyrir þjónustuaðila og embætti sem skrá viðkomandi upplýsingar. Til að færa skráningu sem næst uppruna upplýsinganna og tryggja almenna hagræðingu er varðar verkþætti skráningar ætti megin leið skráningar að vera í gegnum vef í sjálfsafgreiðslu. Mikilvægt er að útfæra skráningarferla þannig að sjálfvirk villu- og gæðaprófun eigi sér stað við skráningu til að auka gæði upplýsinga og spara vinnu. Einnig er mikilvægt að nýta sem best þær upplýsingar sem til eru innan stjórnsýslunnar þannig að ekki sé verið að biðja um sömu gögnin margsinnis. Þetta getur sparað tíma og bætt þjónustu. Skráareiningin annast ekki skráningu en sér um vinnslu vegna skráningar. Skráareiningin myndi ekki bjóða upp á að taka á móti skráningu á þjónustustað. Því hlutverki gætu skráarhaldarar sinnt, eða aðilar eins og sýslumenn eða þjónustustofnanir.

Miðlun

Skráareiningin myndi bera ábyrgð á þeim kerfum sem notuð eru til miðlunar. Hún ber einnig ábyrgð á samskiptum við þá aðila sem miðla upplýsingum áfram til annarra aðila eða vinna frekar með skrárnar. Megin leið birtingar ætti að vera í gegnum Vefinn í sjálfsafgreiðslu. Samskipti úr kerfi í kerfi geta verið beint til stofnana, fyrirtækja og almennings eða til þjónustuaðila sem dreifa upplýsingum áfram til annarra aðila. Skráareiningin myndi ekki framkvæma tölfraðilegar greiningar í tengslum við skrárnar en miðla grunnögnum til aðila sem vinna tölfraðilegar greiningar, eins og Hagstofu Íslands.

Rekstur og þróun upplýsingakerfa

Skráareiningin myndi bera ábyrgð á rekstri og þróun upplýsingakerfa og gagnagrunna er tengjast skrá, umsýslu þeirra, miðlun gagna og skráningu. Með sameiningu rekstrarþátta og samnýtingu í upplýsingatækni gefst tækifæri til að ná frekari hagræðingu, hvort sem það er gert með miðlægum rekstri hjá skráareiningunni eða með úthýsingu til ytri aðila.

Almennur rekstur

Skráareiningin þarf starfsfólk fyrir almennan rekstur eins og yfirstjórn, fjármál, starfsmannamál og fleira sem fellur undir almennan rekstur skrifstofu, verði hún ekki hluti af stofnunum sem fyrir eru.

Viðskiptavinir

Hér er fjallað um skrárnar útfrá sjónarhóli viðskiptavinarins. Lagt er til að megin samskiptaleið við viðskiptavini sé með rafrænum hætti þar sem hann afgangur sig sjálfur á vef skráarhaldara eða vefgátt eins og Island.is. Þannig er mögulegt að skráning á gögnum fari fram þar sem upplýsingarnar verða til og af þeim viðskiptavini skrána sem upplýsingarnar varða. Með rafrænum gögnum skapast jafnframt tækifæri til að nýta upplýsingar betur þannig að viðskiptavinir þurfi ekki að skrá þær margsinnis. Viðskiptavinir munu einnig þurfa að eiga bein samskipti vegna skráningar og miðlunar. Samskiptin geta verið í gegnum síma, tölvupóst eða í afgreiðslu hjá skráarhaldara eða öðrum aðilum sem þjónusta skrárnar. Ýmsir aðilar bera ábyrgð á skráningu í skrárnar og má þar nefna opinbera aðila eins og presta sem senda inn skráningu í Þjóðskrá og byggingafulltrúa sem skrá í Fasteignaskrá.

Aðilar í atvinnulífi sjá einnig um skráningar og eru bílasalar og fasteignasalar dæmi um aðila sem senda inn skráningu í Ökutækjaskrá og Fasteignaskrá.

5.2 Aðrar skrár

Tillaga vinnuhópsins tekur til þeirra fjögurra grunnskraá sem honum var falið að skoða en í vinnu sinni fjallaði vinnuhópurinn einnig um möguleika á frekari breytingum sem gætu komið í kjölfarið. Tillagan gerir ráð fyrir sveigjanleika í skipulagi þannig að skráareiningin geti tekið við frekari verkefnum sem falla að nýju skipulagi, til hægðarauka fyrir notendur og til að lækka kostnað. Má þar nefna eftirfarandi dæmi:

- Skráning veðbanda og þinglýsinga vegna skipa og loftfara verði í sama kerfi og nú er notað fyrir fasteignir og bifreiðar.
- Firmaskrár sýslumanna og skráning sjálfseignarstofnana verði hluti af Fyrirtækjaskrá.
- Ársreikningaskrá fylgi Fyrirtækjaskrá og verði hluti hennar.
- Vinnuvélskrá Vinnueftirlitsins verði færð í Ökutækjaskrá og kannað verði að færa einnig í hana skipaskrá og skráningu loftfara.
- Samlegðaráhrif kunna að felast í því að Útlendingastofnun og Vinnumálastofnun verði viðskiptamenn skráareiningarinnar t.d. vegna atvinnuleyfa og dvalarleyfa.

Lagt er til að skráareiningin fái það hlutverk að hafa yfirsýn yfir skráarhald opinberra aðila þannig að mögulegt væri að leita til einingarinnar um ráðleggingar og upplýsingar. Skráareiningin yrði umsagnaraðili um hugmyndir um nýjar lögbundnar skrár eða ný atriði til skráningar í þær skrár sem fyrir eru.

Í starfshópi um endurskipulagningu þróunar-, umbóta- og hagræðingarmála hjá ríkinu sem skipuð er af forsætisráðuneytinu er meðal annars fjallað um upplýsingatæknimál hjá ríkinu. Vænta má að talsverð samlegðaráhrif gætu falist í niðurstöðum þessara tveggja hópa og er lagt til að þau verði skoðuð nánar.

5.3 Mat á ávinningi

Það er mat vinnuhópsins að mögulegt sé að ná fram umtalsverðri hagræðingu með því að samræma skráarhald ríkisins og fela einum aðila utanumhald um tæknilegt umhverfi skráanna fjögurra. Sameining á tæknilegum rekstri skráanna gefur kost á hagræðingu í rekstri þeirra og auknu hagræði fyrir notendur. Þess ber að geta að í upphafi fellur til tímabundinn kostnaður, einkum við að koma öllum skránum á sama tæknistig og við að gera sjálfsafgreiðslu og fjarvinnslu mögulega. Þetta felur m.a. í sér að tryggja þarf að gögn séu aðgengileg á stafrænu tölvulesanlegu formi, útbúa þarf reglur fyrir villuprófanir, útfæra ferla rafrænt, aðlaga kerfi að nýjum háttum og kynna fyrir starfsmönnum og viðskiptavinum.

Ávinningur í rekstri skráanna felst fyrst og fremst í að ná fram sterkari rekstrareiningu sem hefur meiri burði til að takast á við verkefni sem nú dreifist á fjóra aðila. Við slíkan samrekstur dregur úr þeim tvíverknaði sem nú er til staðar þar sem sams konar skipulag þarf að vera til staðar við skráarrekstur hvort sem um eina eða fleiri skrár er að ræða. Þannig á að nást fram fækkun starfa þegar rekstur skráareiningarinnar er kominn í jafnvægi og breytingarferlið að mestu yfirstaðið. Sameining getur einnig leitt til lækkunar á kostnaði vegna aðfanga meðal annars með betri nýtingu upplýsingatækni-kerfa, fækkun sérleyfa vegna hugbúnaðar, minni rekstrarkostnaðar tækja og tölvusala og lækkun

kostnaðar við skráningu og gæðaeftirlit. Mismunandi er þó hvar mesta hagræðingin liggur. Gera má ráð fyrir talsverðri hagræðingu með betri nýtingu upplýsingakerfa í stað verka sem unnin eru af starfsmönnum í dag. Einnig má gera ráð fyrir færri hugbúnaðarleyfum og þegar fram í sækir betri nýtingu við rekstur tækja og tölvusala. Einnig fæst sterkari rekstareining þar sem þekking á rekstri og þróun kerfa og á stjórnun upplýsingatækniverkefna er á einum stað. Gera má ráð fyrir ávinningi við að færa skráningu og eftirlit með gæðum út í nærbjónustu og sjálfsafgreiðslu. Við það á að vera hægt að ná fram talsverðu hagræði í skráningu sem felst annars vegar í að hún færist yfir á aðra í sjálfsafgreiðslu og nær notendum og hins vegar með því að tæknileg þjónusta við skráningu færist á einn stað og tvískráning minnki. Hluti af sparnaðinum felst því í að færa verkefnið yfir á notendur en á móti fá notendur aukið hagræði vegna þess að þeir þurfa ekki lengur að ferðast eins mikið eða að standa í biðröðum með útfyllt pappírsskjöl. Gera má ráð fyrir að hagræði notenda verði mun meira en sem nemur kostnaði þeirra við sjálfsafgreiðslu. Líkja má því við hagræði notenda fjármálaþjónustu af hraðbönkum og heimabönkum. Loks má gera ráð fyrir að eftirlit með gæðum skráninga verði markvissara en nú er og mætti spara talsverða vinnu með því að nota upplýsingatæknina við sjálfvirka villuprófun eins og ríkisskattstjóri hefur gert með góðum árangri.

Vinnuhópurinn lagði ekki sérstakt mat á ávinning þess að sameina stjórnarsýslu faglegrar umsýslu skrána í eina stjórnarsýslustofnun, enda er ekki gert ráð fyrir þeirri leið í tillögum hópsins. Tillögurnar útiloka þó ekki að slíkt verði gert, þvert á móti ætti sveigjanleiki að vera meiri en áður standi vilji stjórnvalda til að gera meiri breytingar.

5.3.1 Flokkun ávinnings eftir lagskiptingu

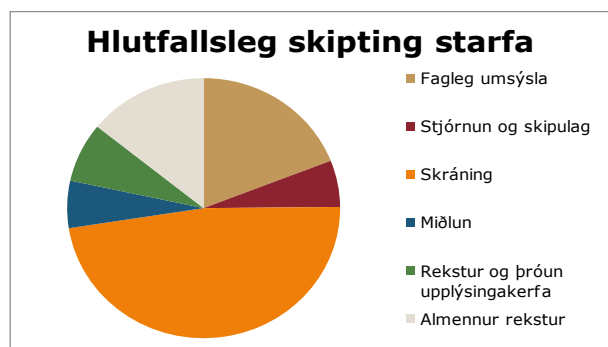
Hægt er að flokka ávinning eftir mörgum leiðum. Hér á eftir er ávinningur flokkaður eftir þeirri lagskiptingu skrána sem notuð hefur verið að framan og stuðst við mynd 15 um hlutfallslega skiptingu starfa og töflu 9 um skiptingu starfa á verkþætti.

Ávinningur fyrir stjórnarsýslu

Helsti ávinningur fyrir stjórnarsýsluna er bætt þjónusta við söfnun, skráningu og miðlun gagna og upplýsinga sem viðkomandi stjórnvaldi er gert að safna. Meiri sveigjanleiki er fyrir hendi er varðar flutning verkefna á milli stjórnarsýslunnar.

Ávinningur fyrir faglegra umsýslu

Samkvæmt upplýsingum frá skránum þá eru um 24 ársverk við faglegra umsýslu fyrir skrárnar fjórar. Þeir sem fara með faglegra umsýslu þurfa ekki að byggja upp sín eigin kerfi fyrir rekstur, skráningu og miðlun þeirra gagna og upplýsinga sem þeir bera ábyrgð á. Þeir munu hafa aðgang að þjónustu sérhæfðrar einingar með öflugra þekkingu á rekstri kerfa fyrir skrár. Þannig má tryggja aðgengi að betri kerfum og þjónustu sem erfiðara er að útfæra hjá smærri einingum. Mikilvægt er að tryggja gott samband milli einingar um rekstur skrána og faglegra stjórnenda til þess að stuðla að því að þær lausnir sem eru í boði uppfylli þarfir fyrir bestu þjónustu. Ef of mikil fjarlægð er milli þeirra sem bera



Mynd 15: Hlutfallsleg skipting starfa hjá skránum fjórum.

ábyrgð á tæknilegum lausnum og þeirra sem bera ábyrgð á faglegri umsýslu er hætta á því að lausnirnar taki ekki nægjanlegt mið af þörf fyrir þjónustu og verði því ekki eins góðar og mögulegt er. Vegna þessa er mikilvægt að gera þjónustusamning á milli aðila sem tilgreinir hlutverkaskipti, samskipti og þjónustu.

Ávinningur fyrir stjórnun og skipulag

Samkvæmt upplýsingum frá skránum þá eru um 7,2 ársverk við stjórnun og skipulag fyrir skrárnar fjórar. Mikill ávinningur getur falist í samræmdu skipulagi þessara mála á Íslandi, m.a. þegar einn aðili hefur yfirlit yfir skráarhald hjá hinu opinbera og getur þannig samræmt hvað er verið að skrá, hvernig og af hverjum. Þannig minnkar hættan á margskráningu með því að sömu eða svipaðir hlutir séu skráðir af mörgum aðilum. Það getur bæði valdið miklum kostnaði hjá hinu opinbera sem og viðskiptavinum þess sem þurfa að gefa upp upplýsingarnar. Þetta skipulag gæti stuðlað að því að viðskiptavinir þurfi eingöngu að gefa upplýsingar einu sinni til opinberra aðila. Samræmt og staðlað skipulag gerir það einnig að verkum að einfaldara og ódýrara er að hefja rekstur nýrra skráa og auðvelda aðgengi aðila að þeim skráum sem fyrir eru. Samræmt skipulag tryggir einnig gæði og auðveldar samnýtingu gagna og upplýsinga ásamt því að auka aðgengi að opinberum upplýsingum, auka gagnsæi og koma í veg fyrir margskráningu upplýsinga. Varðandi skipulag stjórnunar upplýsingaöryggis getur verið kostnaðarsamt að reka vottað kerfi og hafa því minni aðilar ekki lagt þannig fjárfestingu. Því stærri sem einingar eru þeim mun hlutfallslega ódýrari verður rekstur vottaðs kerfis. Af þeim fjórum skráum sem hér er fjallað um er það einungis Fasteignaskrá Íslands sem rekur vottað stjórnkerfi upplýsingaöryggis. Mikil samlegðaráhrif felast í því að reka eitt stjórnkerfi fyrir allar skrár.

Ávinningur við skráningu

Mismunandi er hvernig staðið er að skráningu hjá skránum fjórum. Hjá Þjóðskrá er skráning að mestu framkvæmd af starfsmönnum Þjóðskrár. Hins vegar er mikið af skráningu Fasteignaskrár framkvæmd af utanaðkomandi aðilum. Samkvæmt upplýsingum frá skránum eru tæplega 60 ársverk við skráningu og er það um 47% starfa vegna skrána (sjá mynd 15). Með sameiningu skrána og breyttum áherslum við rafræna skráningu og sjálfsafgreiðslu er talið að hagræða megi talsvert við skráningu. Talsverður ávinningur gæti falist í að forskrá sem mest af upplýsingum sem til eru í öðrum kerfum ásamt því að fá viðskiptavini til að skrá beint í skrána. Með rafrænum leiðum má einnig auka sjálfvirkni, svo sem við villuprófun og gæðaeftirlit og má þannig auka gæði skrána og spara talsverða vinnu sem nú er unnin af starfsmönnum. Í viðtölum við Fyrirtækjaskrá kom t.d. fram að talsverður tími fari í aðstoð við viðskiptavini við skráningu sem hægt væri að minnka með sjálfvirkri villuprófun við skráningu upplýsinga. Ríkisskattstjóri hefur t.d. gert þetta með góðum árangri við vinnslu skattframtala þar sem mikið af upplýsingum eru forskráðar og viðskiptavinurinn skráir sjálfur það sem vantar með aðstoð sjálfvirkrar villuprófunar. Auk þessa skapast ný tækifæri fyrir notendur sem sparar þeim tíma og fyrirhöfn að mati vinnuhópsins. Talsverð tækifæri virðast vera hér, sérstaklega hjá Þjóðskrá og Fyrirtækjaskrá þar sem þessar skrár virðast ekki vera eins þróaðar að þessu leyti eins og hinar skrárnar og gæti því falist mikill ávinningur í að nýta umhverfi hinna skrána fyrir þessar skrár.

Ávinningur við miðlun

Öllum skránum er miðlað með rafrænum hætti ýmist beint til viðskiptavina eða í gegnum endursöluaðila. Skrárnar eru ýmist notaðar sem hluti af öðrum kerfum eða birtar beint á vef. Hægt er að nálgast ákveðnar upplýsingar úr skránum beint af vef en misjafnt er hvort það er á svæðum

skrána eða hjá öðrum aðilum. Samkvæmt upplýsingum frá skránum eru um 7,3 ársverk í miðlun, eða tæplega 6% starfa (sjá mynd 15). Mikilvæg forsenda fyrir forskráðum upplýsingum og sjálfvirkni er skilvirk miðlun gagna úr kerfi í kerfi. Ávinningur getur bæði verið fyrir almenna viðskiptavini svo og við rekstur annarra skráa ríkisins. Skrárnar fjórar eru grunnskrár sem eru víða notaðar og sömu aðilar þurfa oft að sækja í allar skrárnar. Samræming á miðlun þeirra gæti því skapað talsverðan ávinning fyrir viðskiptavini og fyrir opinbera aðila.

Ávinningur við rekstur og þróun upplýsingakerfa

Samkvæmt upplýsingum frá skránum þá eru um 9,2 ársverk við rekstur og þróun upplýsingakerfa fyrir skrárnar fjórar. Umfang hugbúnaðarleyfa er fremur mikið og rekstur tölvuvera með sérútbúnum herbergjum er umfangsmikill, en um umfang skrána er nánar fjallað í kafla 4.3 að framan. Hagræði af sameiningu á tæknilegum rekstri skrána felst einkum í samnýtingu á aðstöðu, fjárfestingum í hug- og vélbúnaði eða sameiginlegri úthýsingu, ásamt aðkeyptri þjónustu. Einnig fæst mikill ávinningur af samræmdri þróun kerfa og uppbyggingu á öflugri þekkingu og skilvirkri þjónustu fyrir skrár hins opinbera. Það er því mat vinnuhópsins að möguleikar til hagræðingar séu talsverðir.

Ávinningur við almennan rekstur

Fjöldi ársverka í yfirstjórn og almennum rekstri er um 18. Þar af eru um 8 stjórnendur í yfirstjórn viðkomandi stofnana, 5 við almennan rekstur skrifstofu, svo sem við bókhald, og 5 eru aðrir starfsmenn. Rekstur hugbúnaðar- og tölvukerfa í yfirstjórn er almennt lítill miðað við aðra þætti í starfsemi, notaður er algengur staðlaður hugbúnaður og bókhald er almennt fært í Oracle hjá Fjársýslu ríkisins, nema hjá Ökutækjaskrá. Ef yfirstjórnir stofnana yrðu sameinaðar að hluta eða öllu leyti myndi mestur sparnaður nást í almennri stoðstarfsemi og hjá stjórnendum.

5.3.2 Fjárhagslegur ávinningur

Hér er ávinningur skoðaður miðað við ársverk og umfang hugbúnaðar og tölvureksturs.

Sameining	Yfirstjórn og almennur rekstur	Rekstur skrána og fagleg umsýsla	Skráning og miðlun
Ársverk alls	(17,8)	(40,3)	(66,9)
Umfang hugbúnaðar	Lítið	Mikið	Meðal
Umfang tölvureksturs	Lítið	Mikið	Lítið
Fjárhagslegur ávinningur	Lítill/meðal	Mikill	Mikill

Tafla 11: Ávinningur miðað við ársverk og umfang hugbúnaðar og tölvureksturs.

Heildarrekstrarkostnaður skrána er áætlaður um 1.260 m.kr á þessu ári, þar eru laun og tengd gjöld tæplega 770 m.kr., önnur rekstrargjöld um 400 m.kr. og húsnæðiskostnaður rúmlega 80 m.kr. Ef lítið er á tæknilegan rekstur skrána sjálfra þá er kostnaður við hann áætlaður um 300 m.kr. en það eru laun og kostnaður við hugbúnaðarleyfi, þjónustusamninga við birgja, aðkeypta þjónustu og eigin vinnu starfsmanna. Annar kostnaður en beinn tæknilegur rekstur skrána, er um 960 m.kr., það er almennur rekstrarkostnaður, stjórnun, gæðaeftirlit, leiðréttingar, skráning, miðlun o.fl. Breytt fyrirkomulag gerir ráð fyrir að störf eins og skráning breytist, verði stutt meira af upplýsingakerfum og framkvæmd þar sem upplýsingar verða til. Þess vegna má gera ráð fyrir talsverðri fækkun starfa

við skráningu og faglega umsýslu hjá stofnunum. Að þessu gefnu og miðað við umfjöllunina að framan um umfang einstakra verkþátta er það varlegt mat vinnuhópsins að í heildina megi gera ráð fyrir að fækka stöðugildum í heild úr 126 um 15-20% í um 100-105 með sameiningu tæknilegs reksturs skráanna, er það um 160-200 m.kr. lækkun útgjalda á ári þegar allur ávinningurinn er komin til. Er þá gert ráð fyrir mestri hagræðingu í skráningu og faglegri umsjón auk þess að fækka megi störfum við rekstur skráanna.

Til að byrja með getur fjárhagslegur sparnaður fjármagnað nauðsynlegar aðgerðir við að færa skrárnar á sambærilegt tæknistig og koma eldri gögnum á rafrænt form. Til að komast hjá beinum útgjaldaauka vegna breytinga er hugsanlegt að hraði og framkvæmd breytinga taki mið af áætluðum sparnaði á hverju ári. Þótt hugsanlegt sé að beinn fjárhagslegur sparnaður komi ekki fram í fyrstu er það mat vinnuhópsins að faglegur ávinningur geti orðið verulegur án þess að til þess þurfi sérstakar fjárveitingar. Í raun er það grundvöllur að möguleikum til fjárhagslegrar hagræðingar á síðari stigum að skrárnar verði á sambærilegu tæknistigi og að sjálfsafgreiðsla og fjarvinnsla verði gerð möguleg.

Er hér um frummat vinnuhópsins að ræða, byggt á þeim upplýsingum sem fyrir liggja um skiptingu verkefna, kostnaðar við þau og mat á þeim möguleikum sem felast í aukinni fjarvinnslu og sjálfsafgreiðslu. Vinnuhópurinn gerir ráð fyrir að nánari greining á sparnaði verði hluti af tillögum um framkvæmd sem fjallað er um í kafla 6 hér á eftir.

5.3.3 Ávinningur notenda

Vinnuhópurinn telur að ávinningur notenda gæti orðið talsverður og að nýir möguleikar í þjónustu opnast. Með notendum er átt við einstaklinga og lögaðila sem eru viðskiptavinir skráanna, en einnig aðra notendur að skránum og kerfum sem tengjast þeim. Ávinningur notenda er fyrst og fremst tímasparnaður og skjótari afgreiðsla sem felast í möguleikum á sjálfsafgreiðslu viðskiptavina á Vefnum. Sameinuð skráareining ætti að geta boðið skráarhöldurum kerfi sem líkleg eru til þess að fela í sér bestu mögulega þjónustu við sjálfsafgreiðslu þar sem hlutir eins og forskráning og sjálfvirk villuprófun eru notuð til þess að bæta þjónustu.

Í gegnum tíðina hefur oft verið rætt um stofnun þjónustumiðstöðva þar sem fólk og fyrirtæki gætu á einum stað haft samskipti við opinbera aðila. Fyrir þannig aðila gæti verið mikill ávinningur í því að einn aðili sæi um nauðsynleg kerfi. Hagræði gæti einnig skapast fyrir aðila sem nú þegar þjónusta fleiri en eina skrá eins og sýslumenn þar sem kerfi væru frá einum aðila í stað margra. Þannig opnast möguleikar á að nota í meira mæli þær stofnanir sem fyrir eru í héraði til að einstaklingar og fyrirtæki geti leyst sem flest mál sín gagnvart stjórnsýslunni á einum stað. Sem dæmi má nefna að fólk geti skráð breytingar á lögheimili í gegnum Vefinn annað hvort í gegnum heimabanka eða aðra þjónustuvefi, en einnig hjá viðkomandi sveitarstjórn eða sýslumanni. Sama gildi um skráningu á eigendaskiptum á ökutækjum sem getur farið um Vefinn eða verið hjá umboðum og bifreiðasölum, en einnig hjá sýslumönnum og tryggingafélögum. Nýskráningar verði hjá umboðum eða skoðunarstofum. Fjármálastofnanir geti skráð veðbönd beint á fasteignir og bifreiðar sem léttu mun á störfum sýslumanna og einfalda eftirlitshlutverk þeirra. Á móti kæmi að nokkru að sýslumenn tækju að sér víðtækara hlutverk en nú er í annarri þjónustu við íbúana svo sem vegna breytinga lögheimila og eigenda bifreiða. Endurskoðunarstofur og lögfræðistofur gætu fengið heimild Fyrirtækjaskrár til að gera breytingar og nýskráningar á fyrirtækjum. Slíkt verkefni auk eftirlits með því er einnig hægt að fela sýslumönnum. Nýskráningar fasteigna og breytingar á þeim fara um Vefinn og sjá byggingafulltrúar sveitarstjórna um skráninguna. Hugsanlegt er að auka sjálfsafgreiðslu á því sviði en

að fulltrúi viðkomandi sveitarfélags staðfesti skráninguna. Þá má hugsa sér að við gerð skjala um kaup og sölu fasteigna skrái löggiltir fasteignasalar slíkt inn rafrænt til viðkomandi sýslumannsembættis sem hafi eftirlit með skráningunni.

Með herra tæknistigi skrána má búast við auknum ávinningi varðandi bein samskipti milli skrána, og einnig varðandi þá sem nota skrárnar til virðisaukandi starfsemi.

5.3.4 Ávinningur varðandi tekjuöflun skráarhaldara

Tvö megin sjónarmið eru um gjalddöku vegna opinberra upplýsinga. Annars vegar togast á lög um upplýsingaskyldu stjórnvalda og að upplýsingum skuli miðlað án kostnaðar eða í mesta lagi á kostnaðarverði að viðbættri hóflegri álagningu. Hins vegar er um að ræða það sjónarmið að skrárnar séu einmitt starfræktar til að halda utan um og miðla upplýsingum og ætti endurgjald fyrir afhendingu upplýsingana í raun að standa undir öllum kostnaði og vera borin af notendum en ekki af almennu skattfé. Má í þessu samhengi benda á skýrslu fjármálaráðuneytis um verðlagningu opinberra upplýsinga¹¹.

Upplýsingar úr Fasteignaskrá, Fyrirtækjaskrá, Þjóðskrá og Ökutækjaskrá eru eftirsóknarverðar, vinna við þessar skrár er stór hluti af verkefnum viðkomandi stofnana og sala upplýsinga stendur undir stórum hluta af sjálfsaflafé þeirra. Gjaldtaka þessara fjögurra skráa hefur ekki verið samræmd og það eru aðeins síðustu ár sem fyrirkomulag upplýsingasölu hefur þróast í sömu átt.

Verði tillögur vinnuhópsins að veruleika þarf að skoða tekjulíkan nýrrar einingar, m.a. með samræmingu á gjaldskrám í huga.

Stofnanirnar hafa beitt ólíkum aðferðum við sölu og miðlun upplýsinga úr gagnaskráum sínum. Umferðarstofa selur til að mynda aðeins upplýsingar til þeirra sem samþykktir hafa verið sem endursöluaðilar. Sala á þjóðskrárgögnum er háð leyfi þjóðskrár og ávallt liggja fyrir undirritaðir samningar áður en aðilar fá afhent gögn. Samningar eru bæði gerðir við endursöluaðila og notendur gagnanna. Einnig er misjafnt hvort skrárnar taka gjald af öðrum opinberum aðilum og má þar nefna sem dæmi að Umferðarstofa tekur ekki gjald fyrir notkun opinberra aðila á Ökutækjaskrá, en það gera hins vegar hinar skrárnar um þær upplýsingar sem þeirra skrár varðveita.

Að því gefnu að það megin sjónarmið sé óbreytt að tekjur skrána standi að mestu undir útgjöldum, kann það samt sem áður að vera til hagsbóta fyrir notendur að uppbygging gjalddöku sé samræmd og að þeir sem skipta við fleiri en eina af þessum skráum geti framvegis skipt við einn aðila. Fyrir skráarhaldara kann ávinningur að felast í möguleika á nýjum „vörum“ og minni kostnaði við umsýslu tekjuöflunar og samskipti við viðskiptavinum. Í þessu samhengi þarf að huga vel að ábyrgð viðkomandi stjórnvalds varðandi sölu upplýsinga úr viðkomandi skrá.

5.3.5 Annar ávinningur

Hægt er með frekari sameiningu skráa eða auknum aðgangi annarra stjórnvalda að skráningu að ná fram frekari ávinningi. Með sameiginlegum rekstri og þróun eykst sveigjanleiki í rekstri grunnskraa þar sem auðveldara verður að bæta við nýjum skráum, samþætta og samtvinna skrár og byggja upp öflugri upplýsingabrunna í þágu samfélagsins í heild. Í kafla 5.2 eru dæmi um skrár þar sem samlegðaráhrif gætu verið til staðar við frekari samrekstur. Þegar tæknilegur rekstur og þróun verður

¹¹ Verðlagning opinberra upplýsinga. Fjármálaráðuneytið 2002.

komin í sjálfstæða einingu, afmarkað frá stjórnslu og faglegri umsýslu skráanna verður auðveldara að uppfylla þarfir margra stjórnslueininga þar sem kröfur frá stjórnslu og yfirstjórnnum skráanna verða settar í þjónustusamninga. Útfærsla á breytingum á lögum, reglum og annarri stefnumörkun stjórnslunnar felst þá í endurskoðun þjónustusamninga um faglega umsýslu skráanna og tæknilegan rekstur og þróun. Mun auðveldara verður að sameina ábyrgð á faglegri umsýslu skráa eða færa hana á milli stofnana þegar tæknilegur rekstur og þróun er sameinaður í sérstakri einingu. Það er á ábyrgð viðkomandi stjórnvalds hvernig haldið er á faglegri umsjón og gerir vinnuhópurinn ekki tillögur þar að lútandi en bendir á að ýmsar breytingar eru nú til skoðunar sem gætu haft áhrif á hvaða stjórnvald ber ábyrgð á einstökum skráum. Má þar nefna að hjá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti stendur nú yfir skoðun á framtíðarskipan samgöngustofnana. Einnig hefur dómsmála- og mannréttindaráðherra ákveðið að sameina starfsemi Þjóðskrár og Fasteignaskrár eins og áður er getið.

6 Framkvæmd tillagna

Verði fallist á tillögur vinnuhópsins er lagt til að stofnaður verði framkvæmdahópur sem fái það verkefni að hrinda tillögunum í framkvæmd. Þar þarf að gæta að sjónarmiðum um breytingastjórnun, starfsmannamálum og fleiri þáttum sem m.a. er fjallað um í riti fjármálaráðuneytisins um sameiningu ríkisstofnana¹². Hraði og fyrirkomulag breytinga þarf einnig að taka mið af markmiðum um sparnað og áætluðum útgjaldaauka við breytingar. Vinnuhópurinn leggur til að breytingarnar verði fjármagnaðar með sparnaði þannig að ekki komi til aukinna fjárframlaga.

Hægt er að framkvæma breytingarnar í skrefum með því að færa saman t.d. tæknilega umsjón með skráum Fasteignaskrár og Þjóðskrár og sameina síðar umsjón með Ökutækjaskrá og loks Fyrirtækjaskrá þannig að í lokin verði til ein skráareining sem þjónusti mismunandi stjórnvöld og notendur. Í þessu samhengi er rétt að geta þess að dómsmála- og mannréttindaráðuneytið hefur þegar sameinað tölvudeildir Fasteignaskrár og Þjóðskrár frá síðustu áramótum og ákveðið að sameina starfsemi þessar tveggja rekstrareininga eigi síðar en í upphafi árs 2011.

Lagt er til að einu stjórnvaldi verði falið að stýra skráareiningunni. Það má gera með því að stofna nýja rekstrareiningu, fela einhverri þessara fjögurra skráa að sinna verkefninu eða fela einhverri annarri stofnun sem þegar er til staðar verkefnið. Ef einhver fjögurra skráarhaldaranna verður fyrir valinu er mikilvægt að gæta að skilum á milli annars vegar faglegrar umsýslu þeirrar skráar og hins vegar þess reksturs sem á að þjóna öðrum stjórnvöldum. Í tillögunum er lagt til að þetta verði aðskilið. Lagt er til að framkvæmdahópur taki þetta til skoðunar og greini kosti og galla þessara leiða, m.a. í ljósi ýmissa annarra breytinga sem eru til skoðunar hjá ríkinu.

Vinnuhópurinn leggur til að framkvæmdahópur taki til skoðunar enn frekari flutning skráarverkefna til nýrrar skráareiningar í ljósi umfjöllunar þessarar frumathugunar.

Vinnuhópurinn telur enn fremur æskilegt að afla ítarlegri upplýsinga um skrár og gagnasöfn hins opinbera til að skapa skýrari heildarsýn, m.a. til að kortleggja mögulega endurskipulagningu á varðveislu og meðhöndlun opinberra upplýsinga.

¹² Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar. Fjármálaráðuneytið 2008.