

ágúst 2021



# Samræmd skipting stjórnarsýslunnar

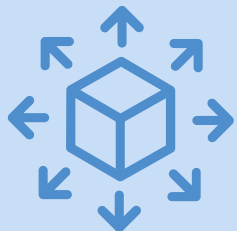
Skýrsla starfshóps forsætisráðherra

## Efnisyfirlit



### 1. AÐDRAGANDI OG VINNA STARFSHÓPSINS

Hver er ávinningurinn?



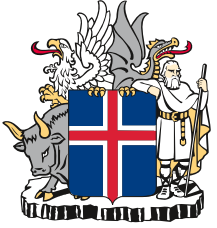
### 2. SAMTAL OG GREINING

Hvað sögðu viðmælendur?

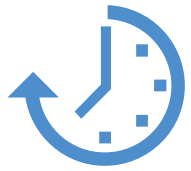


### 3. VALKOSTIR

Hvað er hægt að gera?



# 1. Aðdragandi og vinna starfshópsins



## Aðdragandi og markmið

Aðdragandi að verkefninu er sá að í allnokkurn tíma hefur það verið eindregin viðleitni ýmissa ráðamanna að einfalda skiptingu stjórnarsýslunnar í svæði. Ríkisstjórnin samþykkti í lok árs 2019 að fela forsætisráðuneytinu það verkefni að taka svæðaskiptingu stjórnarsýslunnar til skoðunar. Sú skoðun var kynnt í skýrslu í júní 2020. Helstu niðurstöður skýrslunnar voru í kjölfarið kynntar forsætisráðherra í lok júní 2020.

Í janúar árið 2021 samþykkti ríkisstjórnin að skipa tímabundinn starfshóp allra ráðuneyta að utanríkisráðuneytinu undanskildu auk fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga. Starfshópurinn skyldi eiga samráð við fulltrúa innan stjórnarsýslunnar með það að **markmiði** að koma með tillögu að ásættanlegri og einfaldri, samhæfðri skiptingu með hag íbúa og þjónustu við þá að leiðarljósi.

# Afurð verkefnisins

1. Tillaga að einni skiptingu stjórnarsýslunnar í svæði lögð fyrir forsætisráðherra.

**Aukaafurðir verkefnisins** (ekki var tekin bein afstaða til þessara mögulegu aukaafurða).

2. Samhæfð sýn á möguleika samnýtingar ríkis og sveitarfélaga á stafrænni uppbyggingu og stafrænni þjónustu til íbúa miðað við eina skiptingu stjórnarsýslunnar (tengist spurningunum 4) – samræmingarhlutverk.
3. Tillögur að verkefnum tengdum þjónustu gagnvart almenningi og fyrirtækjum sem gengur þvert á stjórnarsýslustigin, sem hægt er að samhæfa og stafvæða.
4. Tillögur að fjárhagslegum hvötum til að ljúka stafvæðingu og nýsköpun með hagnýtingu gagna stofnana og sveitarfélaga.



# Ávinningur

Ávinningur þess að ríkisaðilar samhæfi svæðaskiptingu landsins þegar kemur að upplýsingum og gögnum er óumdeildur.

Samhæfð skipting einfaldar samanburð á milli landsvæða og getur þannig dregið fram þætti eins og þjónustustig, lýðheilsu og fleira. Þannig geta t.a.m. upplýsingar og mælingar sem unnar eru innan eins ráðuneytis nýst öllum öðrum ráðuneytum og stofnunum þar sem skipting landsins er sú sama.

Við blasir að svo bæta megi stefnumótun, ákvarðanatöku, yfirsýn stjórnvalda og auka gagnsæi fyrir íbúa landsins hvað upplýsingar varðar væri skynsamlegt að stjórnvöld ynnu eftir einni skiptingu.

Ein skipting getur komið í veg fyrir tvíverknað þegar unnið er með sömu og/eða sambærileg gögn.

Allt gagna- og upplýsingaflæði þvert á kerfið samhæft hvað viðvíkur svæðaskiptingu.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að ríkisstjórnin muni auka samráð við sveitarfélögin um verkefni þeirra og fjárhagsleg samskipti til að auðvelda þeim að rísa undir nauðsynlegri þjónustu. Ein skipting stjórnsýslunnar í svæði gæti auðveldað slíka viðleitni.



# Vinna starfshópsins

## Hópin skipuðu

Héðinn Unnsteinsson forsætisráðuneyti – formaður

Íris Huld Christersdóttir fjármála- og efnahagsráðuneyti

Gissur Pétursson félagsmálaráðuneyti

Pétur U. Fenger dómsmálaráðuneyti

Sigríður Jónsdóttir heilbrigðisráðuneyti (Anna Birgit Ómarsdóttir tók hennar sæti)

Hrafnkell Hjörleifsson samgöngu- og sveitastjórnarráðuneyti

Kjartan Ingvarsson umhverfis- og auðlindaráðuneyti

Agnes Guðjónsdóttir mennta- og menningarmálaráðuneyti

Páll Brynjarsson Sambandi íslenskra sveitarfélaga

Anna Katrín Einarsdóttir atvinnuvegaráðuneyti

Bergþóra Björg Jónsdóttir (stjórnarráðsfulltrúi starfaði með hópnum)

## Á fund starfshópsins komu:

Frá Verkefnastofu um Stafrænt Ísland: Andri Heiðar Kristinsson og Vigfús Gíslason

Frá Skattinum: Helga Valborg Steinarsdóttir og Jens Þór Svansson

Frá Þjóðskrá Íslands: Margrét Hauksdóttir og Tryggvi Már Ingvarsson

Frá Hagstofu Íslands: Hrafnhildur Arnkelsdóttir og Ólafur Hjálmarsson

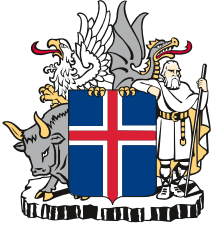
Frá Landmælingum Íslands: Eydís Líndal Finnbogadóttir, Steinunn Gunnarsdóttir og Ásta Óladóttir

Frá Embætti Landlæknis: Guðrún Guðfinnsdóttir og Sigríður Haraldsdóttir

Frá Byggðastofnun: Sigurður Árnason

Frá stafrænu ráði sveitarfélaganna: Fjóla María Ágústsdóttir





## 2. Samtal og greining



# Ferli verkefnisins



1.

Rýni og mat á núverandi skipulagi

Gögn sem eru til og fjalla um ólíkar skiptingar landsins rýnd.



2.

Ávinningur með einni skiptingu

Mat lagt á hvernig hægt væri að skipta landinu á einn veg. Hvaða möguleikar væru til að bæta þjónustu, rekstur og stjórnslu með einni skiptingu?



3.

Tillögur til kynningar mótaðar

Tillögur settar fram.



4.

Haghafar rýna tillögur

Haghafar gefa endurgjöf á tillögur starfshópsins.



5.

Endurskoðun

Yfirferð endurgjafar frá haghöfum og endurnýjun tillagna.



6.

Tillögur til samráðs

Lokatillaga lögð til samráðs.



7.

Lokaafurðir

Lokatillaga lögð fyrir forsætisráðherra og ráðherranefnd samræmingarmála

# Greiningarvinnan – hvað kom í ljós?



## Stafrænt Ísland

Stafrænt Ísland aðstoðar stofnanir á öruggan hátt að miðla gögnum og leggur mikla áherslu á að opna fyrir aðgang að gögnum. Markmið þeirra er að hjálpa stofnunum og ráðuneytum að stafvæða þjónustu sína. Í dag eru stofnanir frekar lokaðar og vinna allar á sinn hátt, því gögnin eru ólík og ekki unnin eins. Það er ekki þjónustumiðað. Skipting landsins getur verið hvernig sem er.

Straumurinn býður upp á að stofnanir og ráðuneytin geti skipts á fleiri gögnum. Ákjósanlegt að opna fyrir öll þessi gögn. Ávinningur er samanburður gagna. Hægt að sjá hlutina í samhengi hvort sem það er fjármagn, hvar er verið að nýta fjármagn, hvar er verið að fjárfesta og framvegis. Við munum geta aukið samnýtingu gagna milli stjórnsýslustiga. Allar stofnanir sem eru að vinna með gögn geti allar farið sömu leið. Gögnin munu nýtast betur og skapi virði fyrir samfélagið.

Við það opna gögn myndi falinn kostnaður hverfa því að víða er verið að rukka fyrir sömu gögn á mörgum stöðum. Stofnanir vilja oft ekki nota gögn því að það er of kostnaðarsamt, með þeim afleiðingu að gögnin nýtast ekki eins vel.



Skatturinn

# Greiningarvinnan – hvað kom í ljós?

## Skatturinn

Skatturinn veitir þjónustu á landsvísu nema hvað varðar innheimtu opinberra gjalda. Þau verkefni eru á höndum innheimtumanna ríkissjóðs sem eru ríkisskattstjóri og sýslumenn. Skipting landsins í svæði hefur því ekki áhrif á starfsemi Skattsins að frátalinni innheimtu opinberra gjalda. Þegar Skatturinn framkvæmir greiningar eftir landshlutum eða staðsetningu er t.a.m. unnið út frá lögheimilisskráningu eða í einhverjum tilvikum staðfangaskráningu frá Þjóðskrá.

Stofnanir skatt- og tollkerfisins voru áður svæðisskiptar en hafa sameinast í áföngum undanfarna tvo áratugi. Árið 2010 sameinuðust embætti skattstjóra og ríkisskattstjóra í eitt embætti ríkisskattstjóra og reynslan af því var góð. Af breytingunni leiddi einfaldari og samhæfðari stjórnarsýsla, hraðari málsmeðferð, aukið samræmi í meðferð mála, aukin stafvæðing og hagræðing. Hinn 1. janúar 2020 sameinuðust embætti ríkisskattstjóra og tollstjóra í Skattinn. Svo skammt er um liðið að ekki er komin mikil reynsla á þá ráðstöfun enn, en greina má ýmis tækifæri.



## Skatturinn

Stærð Skattsins og sú staðreynd að stofnunin starfar á landsvísu hefur gert henni kleift að takast á við umfangsmikil verkefni og byggja upp sérhæfða þekkingu á ýmsum starfsstöðvum. Til dæmis er samskiptasvið Skattsins nú alfarið staðsett á Akureyri en áður var einstaklingssviði stýrt þaðan. Í dag er Skatturinn með starfsstöðvar í öllum kjördæmum en ekki þótti tilefni til að breyta því þegar skattumdæmin urðu að einu árið 2010. Ýmis sjónarmið og skýringar lágu því til grundvallar.

Undanfarin ár hefur Skatturinn aukið framboð á stafrænni þjónustu sem alfarið er veitt óháð staðsetningu þjónustuþega. Þessi þróun mun halda áfram samhliða því sem stafrænn þroski samfélagsins eykst. Skatturinn sér fyrir sér að afgreiðsla í núverandi mynd muni að endingu hverfa. Afgreiðsla muni þá fara nær alfarið stafrænt fram og viðskiptavinir geta sótt þjónustu að heiman nema í undantekningartilvikum.

Breytingar á skiptingu stjórnsýslunnar munu því ekki hafa áhrif á Skattinn nema mögulega að því leyti sem þær kunna að snerta fyrirkomulag innheimtu opinberra gjalda.



Þjóðskrá Íslands

# Greiningarvinnan – hvað kom í ljós?

## Núverandi staða

Ólíkar nálganir við umdæmaskiptingar hér á landi eru til þess fallnar að auka flækjustig. Þjóðskrá Íslands er með eigin svæðaskiptingar við skráningu og mat fasteigna, sem skarast á við aðrar svæðaskiptingar. Sú svæðaskipting byggist á því að í lok 20. aldar var stór hluti gagnasafns Fasteignamats ríkisins, fyrirrennara Þjóðskrár, enn á pappírsformi og raðað eftir sveitarfélögum, götu- og bæjarheitum. Við öra sameiningu sveitarfélaga riðlaðist þetta skipulag og kallaði það á nýja nálgun. Ákveðið var að miða við sveitarfélagaskipan eins og hún var við upphaf árs 1992 við flokkun gagna.

Þó svo að allt gagnasafn fasteignaskrár hafi verið skannað hjá Þjóðskrá og því komið betur áleiðis inn í nútímann notar stofnunin einn fyrrgreinda svæðaskiptingu við flokkun og miðlun gagna. Þjóðskrá er hins vegar hlynnt skýrari stigskiptingu og um leið agaðri stigskiptingu milli ríkisins og sveitarfélaga.



Þjóðskrá Íslands

Út frá landfræðilegum mörkum eru sveitarfélögin afmörkuð af þeim fasteignum sem innan þeirra eru, sbr. 4. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Það þýðir að ef eignamörk aðliggjandi fasteigna í ólíkum sveitarfélögum eru lagfærð þá uppfærast einnig sveitarfélagamörk. Þó þarf að hafa í huga að í 2. og 3. mgr. 4. gr. fyrrgreindra laga segir að óheimilt sé að breyta sveitarfélagamörkum nema með staðfestingu ráðherra eða eftir atvikum með lögum. Það þýðir að ef breyta á sveitarfélagsmörkum er landsvæðið sem um ræðir fyrst skilgreint sem sjálfstæð fasteign, svo er heimild ráðherra um flutning milli sveitarfélaga þinglýst á viðkomandi eign og í kjölfarið er fasteignin kerfislega flutt í nýtt sveitarfélag. Loks þarf Þjóðskrá Íslands að upplýsa Landmælingar Íslands um breytt stjórnarsýslumörk, sbr. e-lið 4. tölul. 4. gr. laga um landmælingar og grunnkortagerð, 103/2006, þar sem kveðið er á um skyldur Landmælinga Íslands að viðhalda stjórnarsýslumörkum.

Þannig er stjórnarsýslumörkum viðhaldið og endurspeglar fyrirkomulagið raunveruleikann vel. Sum landeignamörk eru eftir atvikum einnig stjórnarsýslumörk. Eitthvað er um misræmi milli afmarkana fasteigna í landeignaskrá Þjóðskrár Íslands og útgefinna stjórnarsýslumarka Landmælinga Íslands, sem er bein afleiðing tvískráningar og leysist með skilvirkara samstarfi við uppfærslu og útgáfu.





Þjóðskrá Íslands

## Matssvæði

Þjóðskrá Íslands viðheldur nokkrum svæðisskiptingum til viðbótar sem kallast matssvæði fasteigna og eru þau mismunandi eftir því hvernig fasteignir um ræðir. Þannig er sjálfstæð matssvæðaskipting fyrir íbúðarhúsnæði, atvinnuhúsnæði og sumarhús. Markmið matssvæða er að afmarka svæði þar sem við gerum ráð fyrir sambærilegu markaðsverði fyrir sambærilegar eignir. Slík svæðaskipting er eðli málsins samkvæmt ekki bundin af stjórnsýslumörkum heldur staðföngum og mati á leigu- og kaupsamningum. Þar af leiðandi fjölgar og fækkar matssvæðum og mörkin breytast eftir því hvernig áhugi þróast á fasteignum á tilteknum svæðum.

## Hugmyndir um breytta skiptingu

Væri góð lausn að vera með landshlutaskiptingu sem millistig? Þannig myndi Ísland skiptast í landshluta, landshlutar í sveitarfélög og sveitarfélög í landeignir. Innan hvers lags væri svo mögulega hægt að hafa umdæmaskiptingu eða þjónustuskiptingu svo lengi sem ytri mörk stigskiptingarinnar yrðu virt. Þannig gætu verið mörg pósts svæði innan eins sveitarfélags en sama pósts svæðið gæti ekki verið í tveimur sveitarfélögum. Eins gætu mörg sveitarfélög verið innan eins heilbrigðisumdæmis – en umdæmið sem slíkt gæti ekki skarað landshlutaskiptinguna. Jafnframt gæti eitt sveitarfélag ekki verið í tveimur heilbrigðisumdæmum.



Þjóðskrá Íslands

## Viðhald tölfræðigagna

Þar sem nær öll gagnasöfnun hins opinbera um íbúa, atvinnurekstur og þjónustu ná niður á staðföng (heimilisfang) er hægt að keyra saman og viðhalda upplýsingum fyrir hvaða svæðaskiptingu sem er. Þannig er hægt að birta tölfræðiupplýsingar eftir gildandi eða eldri stjórnsýsluskiptingu, reitakerfi eða einhverri sérsniðinni svæðisskiptingu sem hentar notandanum hverju sinni (t.d. við afmörkun landnotkunarflokka í skipulagsgerð).

Sem dæmi væri að hægt að hugsa sér viðhald og birtingu lýðfræðigagna og sjá þróun í tíma og rúmi. Hvernig breytist t.d. aldursamsetning, kynjahlutfall, atvinnusókn og tekjudreifing innan afmarkaðs svæðis fyrir og eftir innviðauppbyggingu af hálfu ríkisins. Þessum upplýsingum er safnað í dag en eru ekki notaðar í tölfræðilegum greiningum. Nauðsynlegt er áður en slík gagnavinnsla hæfist að unnar yrðu leiðbeiningar eða reglur af hálfu ríkisins um samkeyrslu og miðlun upplýsinga af þessu tagi. Fyrirmynd af slíku má t.a.m. finna hjá hinum Norðurlandabjóðunum.



## Þjóðskrá Íslands

Skilgreina þarf gögn út frá persónuupplýsingum og öryggi. Jafnframt þarf að skilgreina form á gagnaskilum þannig gögn skili sér með skilvirkum hætti milli stofnana og sameiginlegur skilningur sé á efni þeirra. Það þýðir að skilgreina þarf vöruna, hvernig við afhendum hana og hvaða kröfu við viljum að varan uppfylli. Við getum sett þessar kröfur á alls konar ríkisstofnanir til að samræma miðlun gagna. Skref í þessa átt má t.d. finna í opinggagn.is og í Lýsisgagnagátt Landmælinga Íslands (<https://gatt.lmi.is/>).

Helsti þröskuldurinn við opnun gagna er tekjugrundvöllur stofnana. Tekjur Þjóðskrár Íslands við veitingu gagna koma að mestu leyti frá sveitarfélögunum eða ríflega 500 milljónir á ári. Alls fær Þjóðskrá Íslands ríflega 900 milljónir í tekjur á ári af sölu þjónustu og upplýsinga. Í fimm ára fjarskiptaáætlun fyrir 2019-2023 er m.a. lagt til að skilgreindir verði hvatar sem stuðli að gjaldfrjálsu flæði opinberra upplýsinga milli ríkisstofnana.



Þjóðskrá Íslands

## Stafvæðing þjónustu

Þjóðskrá Íslands er komin langt í að stafvæða þjónustu við íbúa, fasteignaeigendur og fyrirtæki. Einstaklingar geta tilkynnt um breytingar á sínum högum og renna þær breytingar sjálfvirkt í gegn á augabragði að öllum skilyrðum uppfylltum. Dæmi um slíkt eru flutningar á lögheimili, breytingar á sambúðarstöðu og breytt trúfélög. Umsóknir og beiðnir eru allar á stafrænu formi og ef erindi kallar á málsmeðferð þá er hún langoftast stafræn. Frumvarp fjármálaráðherra um stafrænt pósthólf styður enn frekar við stafræna málsmeðferð.

## Framtíðarsýn

Eftir 10 ár sjáum við fyrir okkur að hægt verði nálgast nær allar upplýsingar á einum stað og með frekar einföldum hætti. Að ekki þurfi að hringja út um allt að leita upplýsinga um stöðu mála. Ferlið gæti verið mun stafrænna en nú er en það kostar vinnu og fjármagn að breyta. Kannski verða stofnanir minni eða stærri umfangs og annars eðlis í framtíðinni en þær eru í dag og ríkið skilgreini í stað þess fjölmörg sjálfstæð verkefni sem unnin verði undir stefnu Stafræns Íslands. Miða skal að notendamiðaðri nálgun í þjónustuferlum hins opinbera og einföldun stjórnsýslunnar m.a. með „One stop shop.“



Hagstofa Íslands

## Greiningarvinnan – hvað kom í ljós?

Hagstofa Íslands er miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar á Íslandi samkvæmt lögum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007, og ber ábyrgð á alþjóðasamskiptum í hagskýrslugerð gagnvart erlendum stofnunum. Samræmingarhlutverk Hagstofunnar hefur ekki fest sig að fullu í sessi þar sem stofnunin hefur eingöngu leiðbeiningarhlutverk. Ýmsar opinberar stofnanir safna upplýsingum sem tengjast hlutverki þeirra og birta talnaefni opinberlega. Framkvæmdin er ekki samræmd og óljóst hvort hún uppfyllir kröfur sem gerðar eru um hagskýrslugerð samkvæmt lögum og alþjóðasamþykktum.

Hagstofan sér tækifæri í því að samræma skiptingu landsvæða ef það er hægt án þess að taka afstöðu til þess hvernig landinu eða stjórnsýslu er skipt í svæði. Ósamræmd skipting landsins í umdæmi eftir málaflokkum flækir innsöfnun gagna, úrvinnslu og miðlun talnaefnis sem er kjarnastarfsemi Hagstofunnar. Augljósir kostir eru þó við að skipting umdæma sé ekki þvert á sveitarfélagsskiptingu.



Hagstofa Íslands

Samræmd skipting stjórnsýslusvæða eykur möguleika í miðlun ekki síst vegna hugsanlegra jákvæðra áhrifa á þau gögn sem Hagstofan safnar. Áhrif samræmdrar skiptingar stjórnsýslusvæða á gögn og gagnasöfnun eru tvíþætt. Þau gögn sem Hagstofan safnar og ná til svæðis án möguleika á frekara niðurbroti, s.s. legurými eftir heilbrigðisumdæmi og fjöldi afbrota eftir lögregluumdæmi, yrðu þá samræmd og hægt að draga saman aðrar upplýsingar sem byggja á upplýsingum um einstaklinga, t.d. mannfjölda, menntunarstig eða atvinnustig á svæðinu, til samanburðar. Í öðru lagi getur samræmd skipting stjórnsýslusvæða leitt til þess að samskiptaaðilum fækkar og gagnaöflun verði straumlínulagaðri. Með aukinni samræmingu gagna og aukinni straumlínulögun við gagnaöflun aukast möguleikar á hagkvæmri og samræmdri miðlun upplýsinga. Hagstofan telur að verulegt samfélagslegt hagræði felist í því að opinberir aðilar og lögaðilar skili gögnum á einn stað í stað þess að aðilar skili gögnum á marga staði.





Hagstofa Íslands

## Hagstofa Íslands

Hagstofan vinnur með svæði í fleiri en einum skilningi. Annars vegar eru upplýsingar birtar fyrir þau stjórnsýslustig sem eru í landinu, þ.e. landið allt og eftir sveitarfélögum. Til viðbótar bætist við höfuðborg og landsbyggð, sem byggist á sveitarfélagamörkum Reykjavíkur. Enn fremur er fyrir hendi hefðbundin landshlutaskipting og kjördæmaskipting. Því til viðbótar koma ólíkar og ósamræmdar umdæmisskiptingar innan stjórnsýslunnar.

Á síðustu árum hefur Hagstofan unnið að gerð talningarsvæða sem taka mið af samræmdum mannfjölda og frekari skiptingu þeirra í smásvæði. Tilgangur þeirrar vinnu er fyrst og fremst að miðla gögnum, s.s. manntalsgögnum, eftir svæðum sem gerir notendum kleift að gera merkingarbæran samanburð milli svæða. Auk þess stefnir Hagstofan að því að varpa gögnum á hnit en það mun gera stofnuninni kleift að miðla gögnum fyrir mismunandi svæðaskiptingu.

Landmælingar  
Íslands

# Greiningarvinnan – hvað kom í ljós?

## Landmælingar Íslands

Landmælingar Íslands þekkja vel til landupplýsinga um uppskiptingu lands í mismunandi stjórnsýslueiningar en stofnunin heldur í dag utan um sveitafélagmörk og ýmis önnur mörk fyrir aðrar stofnanir. Útlínur marka falla oft illa saman og er það mjög sýnilegt í kortagögnum t.d. ef sveitarfélög sameinast þvert á mörk og lenda mögulega á tveim svæðum. Skiptingar hafa verið misjafnar, landshlutar, sveitarfélög og svo hefur Hagstofan skilgreint smásvæði. Mikilvægt er að skoða þessar skiptingar en meta þarf hvort ein skipting sé málið til framtíðar. Að skipta landinu upp í einingar verður alltaf tímabundin skipting t.d. breytast útlínur sveitarfélag vegna sameininga en ef vinna á með fastar einingar er mælt með að nýtt sé reitarkerfi sem nú þegar er til. Reitarkerfið er misgróft eða frá 10 km niður í 100 metra (í raun ótakmarkað). Þá er hægt að setja undir hvern reit með mikilli nákvæmni öllu sem safnað er um reitinn af mikilli nákvæmni. Reitarkerfið fellur að reitarkerfum annarra Evrópulanda, enda skilgreint samkvæmt INSPIRE kröfum. Mikilvægast er þó að gögnum sé safnað niður á staðföng eða hnit og í raun er þá hægt að birta þau með hvaða skiptingu sem er.

Landmælingar  
Íslands

Landmælingar Íslands hafa samkvæmt lögum leitt innleiðingu grunngerðar fyrir stafrænar opinberar landupplýsingar en það felur í sér að auka aðgengi að opinberum landupplýsingum. Í tengslum við þessa vinnu hefur komið í ljós að opinber gögn eru á mjög mismunandi formi, hjá mjög mörgum stofnunum og í mismunandi gagnagrunnum sem þarfnast samræmingar. Gagnagrunnar tala ekki saman og við teljum að lausnin felist ekki einungis í Straumnum heldur sé mikilvægt að vinna með hverri stofnun fyrst. Þetta er mál sem þarf að taka fyrir.

Það sem okkur finnst skipta mál er að að gögn falli saman og séu sambærileg. Sem dæmi falla útlínur sveitarfélaga ekki að fullu saman við landeignamörk enda er þetta ekki sami gagnagrunnurinn heldur vistaður og viðhaldið hjá tveimur stofnunum. Huga þarf að samræmingu gagna til framtíðar og er því mikilvægt verkefni í hinu stafræna umhverfi. Í tengslum við þessa samræmingarvinnu þarf að yfirfara og ákveða hver á að sjá um hvað og hver grunngögn ríkisins eiga að vera. Þá þarf að huga að miðlun gagna sem oft er ekki nútímaleg s.s. með gagnþjónustum, þó að mikið hafi áunnist að undanförunu. Þekking á miðlun landupplýsinga er sérhæfð þekking sem ekki allar stofnanir búa yfir þó svo að þær hafi umsjón með slíkum gögnum. Straumurinn mun ekki laga þetta.

Landmælingar  
Íslands

Mikilvægt er að samnýta það landupplýsingaafli sem ríkið hefur í dag en því er nú dreift mjög víða. Það þarf að forgangsraða og setja fjármagn í grunnagnaöflun og miðlun og tryggja aðgengi allra að opinberum landupplýsingum gjaldfrjálst. Svo virðist sem takmarkað fjármagn sé sett inn í stofnanir vegna grunnagna og miðlunar þeirra en fjármagnið hafi farið í kerfið sem á að taka við þeim í staðinn. Í landupplýsingageiranum er mikið af góðu tæknifólki sem er dreift víða. Margar stofnanir hafa aðeins með einn eða tvo landupplýsingasérfræðinga og margar þeirra þurfa aðstoð frá einkaaðilum eða öðrum stofnunum eins og Landmælingum Íslands varðandi miðlun og rekstur vefþjóna.

Að lokum. Það vantar betri skilgreiningu á því hver grunnöggn ríkisins eiga að vera, betri hlutverkaskiptingu er varðar umsjón og viðhald gagna, skýrari línur varðandi aðgengi að gögnum og samræmda notkunarskilmála. Stjórnsýslan á Íslandi er flókin með mörgum stofnunum og sveitarfélögum sem gerir það að verkum að erfitt er að nálgast gögn s.s. til að búa til samræmda landupplýsingagrunna fyrir allt landið. Dæmi um gögn sem ekki eru samræmd eru vegagagnagrunnur, landeignagrunnur, vatnsverndarsvæði, raflínur ofl. Við þurfum því að setja aukinn fókus á eftirfarandi grunnspurningar.

### Grunnspurningarnar eru fjórar:

1. Hver eiga grunnöggnin að vera?
2. Hver sér um hvaða gögn?
3. Hver miðlar gögnunum?
4. Hver samræmir gögnin?



## Embætti landlæknis

# Greiningarvinnan – hvað kom í ljós?

## Embætti Landlæknis

Kemur að ykkar mati eitthvað í veg fyrir að heilbrigðisumdæmum og skiptingu þeirra verði breytt eða þau samhæfð?

Í lögum um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, er kveðið á um að skipta skuli landinu í heilbrigðisumdæmi. Skiptingin, sem og skilgreining á hlutverki einstakra heilbrigðisstofnana, er nánar útfærð í reglugerð nr. 1111/2020 um heilbrigðisumdæmi og hlutverk, starfsemi og þjónustu heilsugæslustöðva, heilbrigðisstofnana og sjúkrahúsa. Í sóttvarnalögum, nr. 19/1997, segir jafnframt að landinu skuli skipt í sóttvarnaumdæmi. Upphaflega voru heilbrigðisumdæmi og sóttvarnaumdæmi skilgreind með sama hætti en með tímanum hefur orðið misræmi þar á milli.



## Embætti landlæknis

Langflest gögn í heilbrigðisskrám og öðrum gagnagrunnum á ábyrgð landlæknis og sóttvarnalæknis eru haldin með persónuauðkennum. Það þýðir að niðurbrot hvað varðar búsetu má vinna með ýmsum hætti. Embættið notar að jafnaði sveitarfélög og pósthúmer við sína gagnagreiningu en notar aftur á móti heilbrigðisumdæmi sem grunneiningu við og birtingu tölfræði um heilsufar og starfsemi heilbrigðisþjónustu. Þegar jafnframt þarf að vinna með gögn frá öðrum aðilum, svo sem Hagstofu Íslands, útheimtir það þó vinnu við vörpun yfir í aðra svæðaskiptingu.

Samræmd svæðaskipting myndi vissulega auðvelda samtengingu gagna frá ýmsum stofnunum og væri til bóta. Hins vegar ber að líta til þess að þörf getur verið á mismunandi skiptingum eftir eðli starfseminnar. Þar af leiðandi er ef til vill betra að nýta reitaskiptingu sem grunneiningu og skilgreina stærri svæði út frá því, allt eftir þörfum. Hvað varðar svæðaskiptingu innan heilbrigðiskerfisins þá þarf hún fyrst og fremst að taka mið af þörfum íbúa og þjónustuþega og endurspeglast jafnframt í lögbundnum hlutverkum heilbrigðisstofnana.





Byggðastofnun

# Greiningarvinnan – hvað kom í ljós?

## Byggðastofnun

Stofnunin hefur hugað mikið að skiptingu landsins í stjórnsýslusvæði og þá aðallega í hvað og hvernig við notum gögnin. Í okkar starfi notum við gögn oft niður á miklu smærri svæði en sú skipting sem er hér til umræðu. Við erum á þeirri skoðun að sú leið að hver upplýsing hafi staðfang sem við getum flokkað þær upplýsingar inn í hvaða reitakerfi eða inn á hvaða svæði sem okkur dettur í hug verði ofan á með auknum tækniframförum og ýti þar með hefðbundnum skiptingum á landi út af borðinu. Þetta er svipað og gert er núna, þegar mælt er hvað margir kílómetrar eru í næstu þjónustu. Við drögum þá línu frá tiltekinni þjónustu til ákveðinna heimilisfanga. Með þessu búum við til svæði sem í sjálfu sér eru ekki formlega afmörkuð.

Hlutverk Byggðastofnunar er að skoða hvert aðgengi að þjónustu er í byggðum. Er þjónustan aðgengileg og er auðvelt að ná í hana? Horfum síður á hver skiptingin í stjórnsýslunni er. Í raun horfum við á skiptingar þannig að stjórnsýslustigin er ein skipting, tölfræðisvæðin önnur og þjónustusvæðin sú þriðja. Undir þessari flokkun er hægt að miða skiptingu við reitakerfi og staðföng, og hafa hana breytilega eftir viðfangsefnum. Hvað er langt fyrir íbúa að ná sér í þjónustu eins og heilsugæslu? Þetta er það sem skiptir okkur máli. Það mun ekki breyta neinu ef heilbrigðisumdæmaskiptingin breytist nema ef þjónustan breytist.



Bygðastofnun

Bygðastofnun álítur að ef aðgengi að gögnum er gott hefur skiptingin ekki mikið vægi. Ef það er gott aðgengi að gögnunum þá hefur skiptingin ekki mikið vægi. Slíkt byggist á því að skrárnar hafi sameiginlegan þátt/lykill og veltur á fjármagni. Það yrði mikill munur að sækja gögn sjálfvirkt. Stafvæðing sé mikið byggðamál og myndi auðvelda fólki út á landi lífið mjög mikið.

Stofnunin nýtir upplýsingar sem unnar eru út frá landbúnaði sem atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið hefur birt. Stofnunin rýnir einnig gögn varðandi sjávarútveg. Fyrirtækjagögn vala vanda, í tilteknum greinum getur verið erfitt að mæla áhrif þeirra niður á svæði. Stofnunin hefur unnið gögn á fjölbreyttan hátt og hægt er að skoða þau á mælaborði stofnunarinnar.

# Greiningarvinnan – hvað kom í ljós?



## Stafrænt ráð sveitarfélaganna

Sambandið réð breytingastjóra stafrænnar þjónustu í október árið 2019 auk þess sem faghópur stafrænna leiðtoga sveitarfélaga var stofnaður til samtals um uppbyggingu samstarfs og stafræn tækifæra. Í kjölfarið var sett á laggirnar Stafrænt ráð sveitarfélaga.

Hlutverk ráðsins er að skapa traustari grunn fyrir markvissa forgangsröðun samstarfsverkefna sveitarfélaga um stafræna frampróun og hagsmunagæslu sambandsins fyrir þeirra hönd, sérstaklega gagnvart ríki og hugbúnaðarfyrirtækjum. Enn fremur að stuðla að samhæfðri vinnu sveitarfélaga í stafrænni frampróun og styrkja samstarf sambandsins við sveitarfélög um stafræna frampróun þeirra og styðja við vinnu sambandsins þar að lútandi.

Stofnað hefur verið miðlægt tækniteymi Sambandsins (**stafrænt þróunarteymi**) með tveimur tæknisérfræðingum ásamt fyrrnefndum breytingastjóra. Teyminu er ætlað að koma auga á og hjálpa sveitarfélögum að nýta þau miklu samlegðartækifæri sem eru í samstarfi sveitarfélaga til að hraða stafrænni frampróun og ná niður fjárfestingarkostnaði í stafrænum innviðum um leið.

# Samantekt

Enginn þeirra aðila sem komu á fund starfshópsins vildi meina að landfræðileg skipting skipti höfuðmáli í sinni starfsemi. Þó mundi samræmd notkun gagna og miðlun þeirra auðvelda vinnu stofnana og auka notkun gagna.

**Grunnspurningar sem nauðsynlegt er að svara:**

1. Hver eiga grunngögnin að vera? (priority data)
2. Hver sér um hvaða gögn?
3. Hver miðlar gögnunum?
4. Hver samræmir gögnin?

# Spurningar sem hafa kviknað í umræðu hópsins

- Verður þjónusta hins opinbera betri með einni samræmdi skiptingu landsins?
- Hvernig vinnum við áfram sem kerfi með möguleika á „þjónustumiðstöðum“ hins opinbera þar sem ýmiss konar þjónusta hins opinbera gæti verið undir einu þaki óháð stofnunum?
- Hversu mikinn þrýsting munu umskipti tækniframfara setja á strúktúr og menningu hins opinbera?
- Þarf hið opinbera á skiptingu landsins að halda ef tækniframfarir gera slíka skiptingu óþarfa?
- Mun núverandi kerfi með fjölda lítilla stofnana og sveitarfélaga ná að standast kröfur um nútímalega þjónustu?
- Er hægt að hafa miðlæga vefgátt þar sem hægt væri að nálgast öll grunngögn?
- Eru tækifæri til staðar hjá opinberum aðilum að samnýta betur auðlindir sem tengjast gagna- og upplýsingasöfnun, nýtingu þeirra og miðlun?



# 3. Valkostir



# Staðan í dag

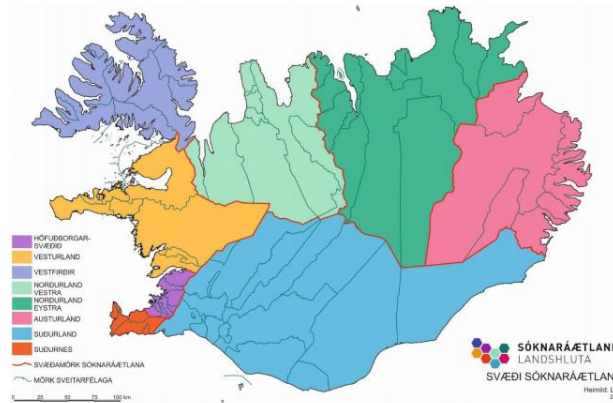


- Sá veruleiki sem við búum við er að landinu er skipt í a.m.k. sex mismunandi landsvæði. Skipting heilbrigðisumdæmanna er ólíkust öðrum skiptingum.
- Einnig eru skilgreiningar ólíkra stofnana mismunandi – dæmi: Höfn í Hornafirði er hluti af Austurlandi samkvæmt Hagstofu Íslands en Suðurlandi samkvæmt skilgreiningu annarra.
- Íðulega kemur það fyrir að upplýsingar sem unnar eru innan einnar skiptingar nýtast ekki öðrum.
- Upplýsingar og gögn eru tekin saman af mörgum opinberum aðilum og óljóst hver þeirra heyrir til grunnganga, hverjum eigi að miðla, hverjir eigi að miðla og hver annist samhæfingu.

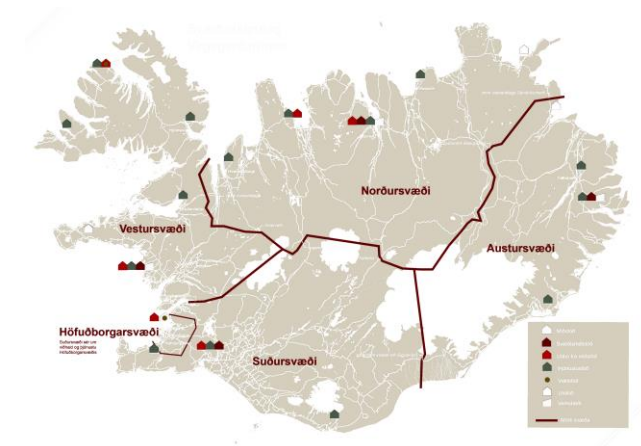
# Staðan í dag



Heilbrigðisumdæmi



Sóknaráætlunarsvæði



Svæðaskipting  
Vegagerðarinnar

# Opinber þjónusta á nýjum tímum

Íbúar gera auknar kröfur til opinberrar þjónustu og þess að hún sé sniðin að þeirra þörfum og aðgengileg. Einnig eru kröfur um betri og tímanlegri veitingu upplýsinga, skilvirka ferla og bætta nýtingu fjár. Til að takast á við þessi úrlausnarefni verður að leita nýrra leiða við að veita opinbera þjónustu. Fram undan eru miklar áskoranir en jafnframt tækifæri fyrir hið opinbera og mun nýsköpun í opinberum rekstri verða enn mikilvægari en áður. Stjórnvöld hafa sett sér það markmið að meginsamskiptaleið hins opinbera við almenning verði í gegnum stafræna þjónustu sem mun hafa mikil áhrif á þjónustu við landsmenn og setja opinberum stofnunum nýjar kröfur.

Þróun í skráningu og vinnslu með gögn þýðir að aldrei fyrr hefur verið jafn auðvelt að vinna með gögn út frá mismunandi staðsetningu í gegnum t.d. reitakerfi og staðföng. Straumurinn, sem er undirstaða miðlægrar þjónustugáttar, Ísland.is, gerir flutning gagna þvert á kerfið mun sveigjanlegri og öruggari en áður hefur þekkt. Sem dæmi geta upplýsingar um einstaklinga, sem skráðar eru í einu kerfi, flætt yfir í annað. Það minnkar tvíverknað og ekki þarf að óska eftir upplýsingum frá borgurunum, sem ríkið býr þegar yfir.

# Mikilvægi gagna

Alþjóðleg og innlend umræða um gagnagnótt (e. big data) og þau tækifæri sem felast í markvissri nýtingu gagna undanfarin ár, s.s. með þróun gervigreindar og bættri skráningu, hefur ýtt stjórnvöldum hvaðanæva að úr heiminum til að meta með hvaða hætti þessi þróun getur nýst við framkvæmd opinberra verkefna. Ýmsir starfshópar hér á landi hafa með reglulegu millibili undanfarin misseri fjallað um mikilvægi gagna og greiningu þeirra og miðlun upplýsinga í nútímastjórnsýslu.

Einni af aðgerðum aðgerðaáætlunar um fjórðu iðnbyltinguna er einmitt beint að opinberum gögnum: „Gera þarf öll gögn sem safnað er fyrir opinbert fé opin og endurgjaldslaus, svo fremi sem það brjóti ekki í bága við sjónarmið persónuverndar og þjóðaröryggis. Móta þarf stefnu og aðgerðaáætlun um opin gögn þar sem fjallað er um skyldur stofnana og mælanleg og tímasett markmið skilgreind til að tryggja framvindu og árangur.“

## Þrjú valkostir

1. Allir opinberir aðilar birti upplýsingar og vinni gögn samkvæmt landshlutaskiptingu sveitarfélaga og sóknaráætlana.
2. Engin breyting á opinberri skiptingu landsins lögð til en notkun staðfanga og reitakerfa hraðað verulega.
3. Ein samhæfð skipting landsins samkvæmt landshlutaskiptingu sveitarfélaga og sóknaráætlana.

## Valkostur 1



Allir opinberir aðilar birti upplýsingar og vinni gögn samkvæmt landshlutaskiptingu sveitarfélaga og sóknaráætlana.

# Skref og áhrif

Hvað:

Starfshópurinn hefur rýnt mismunandi skiptingar landsins og komist að þeirri niðurstöðu að skipting landsins út frá landshlutum sveitarfélaga sé sú skipting sem flestir nota og þykir hópnum því skynsamlegt að leggja hana til grundvallar ef kemur til samhæfingar. Allir ríkisaðilar birti gögn og vinni með upplýsingar þannig að hægt sé að bera saman út frá ofangreindri tillögu. Engin breyting verði þó gerð á stofnanaskipan.

**Kostir:** Einfalt í framkvæmd – lítið inngríp í starfsemi stofnana og þjónustu við íbúa – nær markmiði um samhæfða birtingu gagna og upplýsinga - auðveldar stefnumótun og ákvarðanatöku - ofangreind skipting er þekkt og flestir vinna eftir henni.

**Áskoranir:** Skipulag opinberrar þjónustunnar er ekki að öllu leyti í samræmi við skiptinguna.

**Ábyrgð:** Stjórnarráðið

## Valkostur 2



Engin opinber skipting landsins lögð til en notkun staðfanga og reitakerfa hraðað verulega.



# Skref og áhrif

**Hvað:** Að hraða verulega innleiðingu á notkun staðfanga og reitakerfis hjá öllum ríkisaðilum og samanburður gagna byggður á þeim grunni.

**Kostir:** Styður við stafræna þróun – hægt að vinna gögn og upplýsingar eftir þörfum – lítil áhrif á beina þjónustu við íbúa –auðveldar stefnumótun og ákvarðanatöku - hægt er að vinna að þessari tillögu samhliða tillögum 1 og 3.

**Áskoranir:** kallar á fjárfestingu í tæknilegum innviðum, breyttar áherslur varðandi mannauð og forgangsröðun stofnana og skýra samhæfingu í gagna- og upplýsingamálum ríkisins, þyrfti að taka tillit til persónuverndar sjónarmiða.

**Ábyrgð:** Fjármála- og efnahagsráðuneyti – Stafrænt Ísland - Landmælingar Íslands

## Valkostur 3



Ein samhæfð skipting landsins samkvæmt landshlutaskiptingu sveitarfélaga og sóknaráætlana.

## Skref og áhrif

**Hvað:** Að skipting stjórnsýsluumdæma taki mið af landshlutaskiptingu sveitarfélaga og sóknaráætlana.

**Kostir:** Skýr skipting stjórnsýslu og þjónustu – auðvelda þróun þjónustumiðstöðva – auðveldar stefnumótun og ákvarðanatöku – einfaldar hagsmunagæslu sveitarfélaga.

**Áskoranir:** Kostnaður við breytingu á stofnanaumgjörð/heilbrigðisþjónustu – bein áhrif á þjónustu við íbúa – erfitt að viðhalda skiptingunni í samræmi við breytingar á stofnunum og sveitarfélögum – gæti komið í veg fyrir sameiningar stofnana.

**Ábyrgð:** Heilbrigðisráðuneyti og Stjórnarráðið

## Til grundvallar valkostum

Starfshópurinn rýndi og ræddi mismunandi skiptingar landsins. Hópurinn var sammála um að í kjarnann snerist öll umræða og útfærsla þessara mála um tvær ólíkar nálganir. Annars vegar nálgun byggða á forsendum þeirra hefðbundnu skiptinga sem við höfum búið við og hins vegar nálgun byggða á forsendum þeirra möguleika sem örar tækniframfarir skapa. Segja má að öll umræða innan hópsins og framangreindir valkostir mótist af þessu.

Hópnum varð það snemma ljóst að verkefnið snerist ekki í grunninn um landfræðileg mörk heldur frekar um samræmt aðgengi og samræmda birtingu gagna.

Skipting landsins út frá landshlutum sveitarfélaga sé sú skipting sem flestir nota og þótti hópnum því skynsamlegt að leggja hana til grundvallar ef kemur til samhæfingar samanber valkost 1 og 3. Skiptingin samræmist einnig sveitarfélagamörkum.

Fyrsti valkosturinn snýst að öllu leiti um gögn og samræmda birtingu þeirra.

Annar valkosturinn snýst um hröðun tækniframfara sem geta leitt okkur enn lengra frá takmörkum landfræðilegra skiptinga.

Þriðji valkosturinn endurspeglar breytingar á landfræðilegum mörkum opinberrar þjónustu.

## Til nánari skoðunar

1. Greina gagnaumhverfi ríkisins með það m.a. að leiðarljósi að ákvarða:
  - Hver eiga grunngögnin að vera?
  - Hver sér um hvaða gögn?
  - Hver miðlar gögnunum?
  - Hver samræmir gögnin?
2. Hver er æskileg stærð stofnana svo þær geti haldið vel utan um gögn og birtingu gagna?
3. Kostir þess að reka þjónustumiðstöðvar ríkisins um allt land skoðir.
4. Öll mælaborð hins opinbera verði birt á sameiginlegum vef Stjórnarráðsins til þess að auka yfirsýn.



# Endir