



Stafræn opinber þjónusta: stofnun veitingastaða

Ríkisendurskoðun



Aðfararorð

Skýrslan er unnin á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Tildrög þess að farið var í úttektina má rekja til fundar Norrænna ríkisendurskoðanda sumarið 2016 en þar var rætt um að vinna samhliða úttektir á upplýsingakerfum. Hver Ríkisendurskoðun vann sjálfstætt að úttekt í sínu landi en samvinna var um aðferðafræði og nálgun viðfangsefnisins í úttektinni.

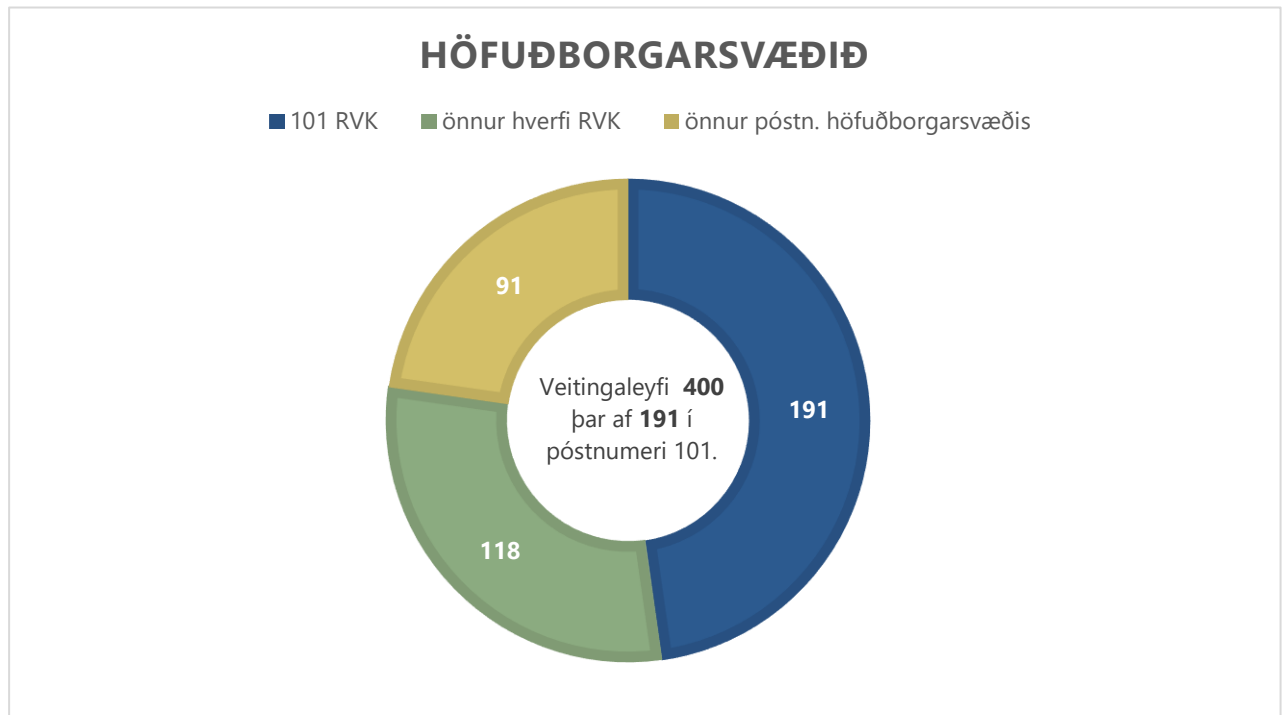
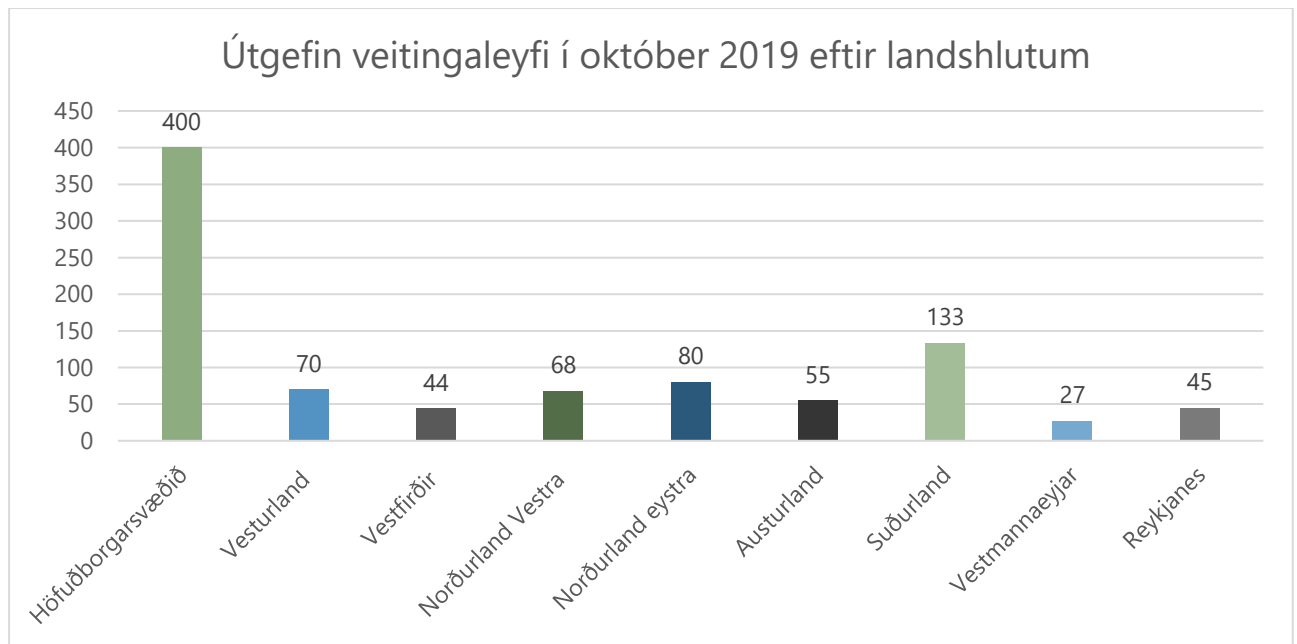
Í inngangi skýrslunnar er gerð nánari grein fyrir forsendum og afmörkun úttektarinnar. Að öðru leyti er uppbygging skýrslunnar með þeim hætti að fyrst eru settar fram lykiltölur um umfang og fjölda umsókna um stofnun veitingastaða og þau lykilatriði sem úttektin leiddi í ljós og veita má sérstaka athygli. Því næst eru niðurstöður úttektarinnar kynntar til sögunnar ásamt tillögum til úrbóta áður en meginmál skýrslunnar er sett fram.

Efnisyfirlit

Lykiltölur	5
Niðurstöður	7
Tillögur til úrbóta	9
Umsagnir og viðbrögð	11
Inngangur	14
1 Yfirlit um ferlið - stofnun veitingastaða	16
1.1 Stofnun einkahlutafélags.....	16
1.2 Rekstrar- og starfsleyfi	16
1.2.1 Starfsleyfi heilbrigðisnefnda	17
1.2.2 Rekstrarleyfi	18
2 Er umsóknarferlið notendavænt og virðisaukandi fyrir umsækjendur?.....	21
2.1 Er auðvelt að fá yfirsýn yfir hvers sé krafist í umsóknarferlinu og í hvaða röð þarf að taka þau skref?.....	21
2.2 Er umsóknarferlið gegnsætt þannig að umsækjandi eigi auðvelt að fylgjast með framgangi mála sinna?.....	24
2.3 Eiga borgarar möguleika á að hafa áhrif á þróun þjónustunnar?.....	24
2.4 Er stafræn þjónusta aðgengileg fyrir ólíka hópa, s.s. innflytjendur sem hafa takmarkað vald á íslensku?.....	24
3 Hafa einstakir þættir í verkferlinu verið tölvuvæddir með skilvirkum hætti?.....	26
3.1 Innri ferlar opinberra aðila sem koma að ferlinu.....	26
3.1.1 Ríkisskattstjóri og stofnun hlutafélaga	26
3.1.2 Sýslumenn	27
3.1.3 Heilbrigðiseftirlit á Íslandi.....	30
3.1.4 Upplýsingatæknimál sveitarfélaga	30
3.2 Samstarf og samvinna um innleiðingu stafrænnar stjórnsýslu.....	30
3.2.1 Ísland.is	31
3.2.2 Verkefnastofa um stafrænt Ísland	32
4 Vinna opinberir aðilar saman til þess að flæði gagna milli þeirra í umsóknarferlinu sé sem skilvirkast?	35
4.1 Hafa opinberir aðilar sameiginlega sýn eða stefnu um rafræna stjórnsýslu?.....	35
4.2 Samtenging og samnýting á upplýsingum í stafrænni opinberri þjónustu.....	38

4.3	Eru upplýsingakerfi opinberra aðila samþættanleg þannig að hægt sé að ná fram hagræðingu í umsóknarferlinu?.....	40
5	Viðauki – Lýsing á ferli við stofnun veitingastaða	41

Lykiltölur





Niðurstöður

Stofnun og rekstur veitingastaðar er flókið ferli og þarfnast aðkomu margra aðila. Til að byrja með þarf að stofna til atvinnurekstrar hjá ríkisskattstjóra og síðan tekur við flókið leyfisveitingaferli þar sem útvega þarf eftir atvikum, byggingarleyfi, framkvæmdaleyfi, rekstrarleyfi og starfsleyfi. Þá þarf að fá umsagnir um húsnæði og reksturinn frá aðilum eins og lögreglu, slökkviliði og skipulagsfulltrúa svo einhverjir séu nefndir áður en rekstrar- og starfsleyfi eru gefin út.

Notendavænt ferli?

Í úttektinni kom í ljós að einungis lítil hluti ferilsins hefur verið þróaður á stafrænan hátt. Á vef ríkisskattstjóra er hægt að stofna einkahlutafélag á einfaldan máta, sá ferill er stafrænn. Allt annað í ferlinu er gert handvirkt og umsækjendur þurfa að fara í eigin persónu á marga staði til þess að sækja vottorð og gögn sem þurfa að fylgja umsókn um leyfi sem veitingastaður þarf til að geta hafið rekstur.

Umsóknareyðublöð, leiðbeiningar, lög og reglugerðir sem veitingamenn þurfa að þekkja og fylgja við stofnun veitingastaða eru eingöngu til á íslensku. Þetta gerir það að verkum að þeir sem eru erlendir að uppruna og hafa ekki gott vald á íslensku lenda í vandræðum í þessu ferli. Þeir þurfa að leita sér aðstoðar og til eru dæmi um að veitingamenn af erlendum uppruna hafi þurft að ráða sér íslenska starfsmenn til þess að sjá um samskipti við opinbera aðila.

Yfirsýn um stöðu umsóknar um rekstrarleyfi eftir að gögnum hefur verið skilað er af skornum skammti og notendur kalla eftir betri leiðbeiningum og þjónustuborði þar sem hægt er að nálgast upplýsingar um stöðu mála.

Mikil tækifæri eru til staðar til þess að bæta ferlið með því að gera það stafrænt. Slíkt myndi skila bæði virðisauka fyrir umsækjendur og opinbera aðila. Gott stafrænt ferli leiðbeinir umsækjanda í gegnum ferlið og er líklegt til þess að fækka mistökum og vandamálum sem upp koma í umsóknarferlinu.

Ekki er nægilegt að stafræn opinber þjónusta sé bara notendavæn. Heldur þurfa upplýsingakerfin sem notuð eru við veitingu þjónustunnar að vera notendavæn fyrir þá opinberu starfsmenn sem vinna við kerfin. Breytingar munu eiga sér stað á starfsumhverfi opinberra starfsmanna þegar stjórnslan færir sig úr því að vera að stórum hluta unnin á pappírformi yfir á stafrænt form. Mjög mikilvægt er því að stjórnendur og starfsmenn fái viðeigandi endurmenntun og þjálfun í notkun þessarar nýju tækni og breytta verklags. Umbreyting á opinberri þjónustu úr handunninni pappírslýsingu yfir í stafræna opinbera þjónustu er þannig miklu stærra mál heldur en eingöngu tæknilegt viðfangsefni sérfræðinga.

Tækniinnviðir

Tæknilegir innviðir þeirra stofnana sem koma að ferlinu eru mismunandi. Flestar stofnanir eru með einhvers konar stafræna innri ferla sem halda utan um málin. Flæði upplýsinga á milli þeirra eru að mestu á pappír þar sem kerfin tala ekki saman á rafrænan hátt.

Stafrænt umsóknarferli er til staðar fyrir stofnun hlutafélags í fyrirtækjaskrá hjá ríkisskattstjóra. Upplýsingakerfið sem sýslumannsembættin eru með til þess að halda utan um leyfisveitingar er orðið gamalt og úrelt og nota sum sýslumannsembættin Excel til þess að halda utan um leyfisveitingar. Auka mætti skilvirkni með því að gera ferilinn við stofnun veitingastaða stafrænan. Hins vegar kann það að verða erfitt þar sem stofnanir sveitarfélaga sjá um mikilvæga þætti í ferlinu. Sveitarfélögin eru mörg, þau eru misstór og því væntanlega misvel í stakk búin til þess að taka upp stafræna umsóknarferla. Einnig eru sum sveitarfélög það lítil og fáir veitingastaðir opnaðir í þeim á hverju ári að slíkt er kannski ekki er hægt að réttlæta að mikill kostnaður sé lagður í að búa til rafrænan ferill sem einungis er notaður örfá skipti á hverju ári. Mikilvægt er að sveitarfélög vinni saman að stafrænum lausnum. Samvinna ríkis og sveitarfélaga á þessu sviði gæti hins vegar verið lausn til þess að auka gæði og hagkvæmni í stjórnsýslu minni sveitarfélaga og ríkisstofnana.

Vinna opinberir aðilar saman til þess að flæði gagna milli þeirra í umsóknarferlinu sé sem skilvirkast?

Stjórnvöld hafa mótað stefnu um að stafræn samskipti verði meginsamskiptaleið almennings og stjórnvalda fyrir lok árs 2020. Í meginatriðum er stefna íslenskra stjórnvalda byggð á sömu grunnviðmiðum sem Evrópusambandið hefur sett sér um stafræna opinbera þjónustu (Principles í EU eGovernment Action Plan 2016-2020). Ísland þarf að undirgangast ýmsar reglur EES svæðisins sem beinast að því að Ísland sé hluti af stafrænum innri markaði EES. Ein af þessum reglum er eIDAS reglurnar um viðurkenningu á stafrænum auðkennum íbúa annarra landa. Þannig gætu íbúar innan EES nýtt sér rafræna íslenska opinbera þjónustu ef þeir hafa þörf fyrir hana.

Fjármálaráðuneytið hefur haft forgöngu um að taka upp Strauminn (X-Road innviði) hér á landi sem hafa reynst vel í Eistlandi og sum önnur Norðurlönd hafa einnig verið að horfa til þess að innleiða. Stafræn samskipti milli opinberra aðila í umsóknarferlum, þar sem margir opinberir aðilar koma að, ætti því að verða betri.

Á vefnum island.is er að finna leyfisveitingagátt og auðkenning með rafrænum skilríkjum sem hægt er að nýta fyrir umsóknarferla eins og leyfisveitingar til veitingastaða. Þannig að sameiginlegir tæknilegir innviðir ættu að vera til staðar til þess að gera þennan feril stafrænan. Það sem helst stæði í vegi þessa er hversu mörg og misstór sveitarfélögin og ríkisstofnanir eru.

Tillögur til úrbóta

1

Lagagrundvöllur og hlutverk Verkefnastofu um stafrænt Ísland og Ísland.is

Þörf er á að samræma samskipti og fleiri atriði í upplýsingakerfum opinberra aðila til þess að gera stafræna opinbera þjónusta auðveldari. Þetta kallar á samræmingu á upplýsingakerfum fleiri aðila en falla undir valdsvið fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Lagagrundvöll vantar fyrir Verkefnastofu um stafrænt Ísland og island.is til þess að vera þessi samstarfsvettvangur. Mikilvægt er að fleiri en ríkið komi að þróun þessarar þjónustu þar sem bæði sveitarfélög, opinber félög og einkaaðilar sjá um að veita opinbera þjónustu.

2

Betri leiðbeiningar fyrir umsækjendur

Bæta þarf leiðbeiningar fyrir þá sem eru að opna veitingastaði. Best væri ef þeir gætu leitað á einn stað til þess að fá upplýsingar um stöðu og framgang umsókna sinna í stjórnsýslunni og hvað þeir eiga að gera næst. Sérstaklega þarf að huga að þörfum þeirra veitingamanna sem ekki hafa gott vald á íslensku.

3

Samræming á tækniinnviðum ríkisins til þess að auðvelda samtengingar kerfa og samnýtingu upplýsinga

Einungis hluti af ferlinu er stafrænn. Ljóst er að ýmis tækifæri eru til þess að bæta stafræna opinbera þjónustu og auka skilvirkni og hagkvæmni bæði fyrir umsækjendur og opinbera aðila. Til þess að svo megi verða þarf samræmingu á tækniinnviðum ríkisins. Verkefnastofa um stafrænt Ísland vinnur nú að slíkri samræmingu. Mikilvægt er að því verki ljúki sem fyrst.

4

Áhrif tæknibreytinga á störf starfsmanna - endurmenntun og þjálfun.

Umbreyting á opinberri þjónustu úr stjórnsýslu sem grundvölluð er á pappírs umsóknareyðublöðum yfir í stafræna opinbera þjónustu getur haft í för með sér breytingar á verkferlum og störfum starfsmanna opinberra stofnana. Slíkar breytingar leiða til þess að þörf er á endurmenntun og þjálfun starfsmanna. Einnig gæti þetta kallað á breytingar á þjónustustefnu opinberra aðila s.s. að opinberir aðilar hafi frumkvæði að því að bjóða fram aðstoð sína. Jafnvel áður en umsækjandi hefur gert sér grein fyrir því að hann þurfi að leita til viðkomandi opinbers aðila. Í fjármálaáætlun er að finna ýmis innleiðingarverkefni stafrænnar opinberrar þjónustu, flest eru þau tölvutæknilegs eðlis. Það vantar verkefni sem taka á mannlegum þáttunum sem fylgja tæknibreytingum.

5

Starfandi – upplýsingakerfi sýslumanna

Í skýrslu ríkisendurskoðanda um „sýslumenn – samanburð milli embætta“ sem gefin var út í mars 2019 kom fram að bæta þarf upplýsingakerfi sýslumanna. Niðurstaða þessarar úttektar staðfestir þá niðurstöðu. Upplýsingakerfið Starfandi sem sýslumenn nota til þess að halda utan um m.a. margs konar leyfisveitingar, s.s. rekstrarleyfi veitingahúsa, er orðið gamalt og úrelt. Starfsmenn sumra embætta eru því farnir að nota Excel skjöl til þess að halda utan um rekstrarleyfi veitingahúsa til viðbótar við Starfanda. Brýnt er orðið að endurnýja þetta upplýsingakerfi sýslumannsembættanna.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

Lög nr. 85/2007, um veitingastaði, gistaða og skemmtanahald, með síðari breytingum, heyrir undir ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra. Samkvæmt b-lið 2. mgr. 1. gr. laganna taka þau m.a. til sölu og veitingar hvers kyns veitinga í atvinnuskyni á veitingastöðum. Leyfisveitendur skv. lögnum eru sýslumenn en eftirlit með því að leyfishafi uppfylli skilyrði fyrir rekstrarleyfi veitingastaðar og að fylgt sé skilyrðum sem leyfi er bundið er í höndum lögreglustjóra. Sem kunnugt er heyrir embætti bæði sýslumanna og lögreglustjóra undir dómsmálaráðherra.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið lýsir ánægju sinni með efnisatriði skýrsludraganna sem gefa skýra og greinargóða mynd af því ferli sem umsækjendur um leyfi til að reka veitingastaði þurfa að ganga í gegnum. Ráðuneytið vekur þó athygli á því að 1. nóvember sl. varð leyfisveitingagátt Ferðamálastofu virk á vefnum Ísland.is. Einstaklingar og lögaðilar geta því sótt um leyfi til að starfa sem ferðasali dagsferða eða ferðaskrifstofa með rafrænum hætti þar sem vottorð eru sótt sjálfvirkt. Einföldun leyfisveitinga hefur verið eitt af forgangsmálum ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra og verkefninu verður haldið áfram í samstarfi við verkefnastofu um Stafrænt Ísland, næst með því að vinna að einföldun leyfisveitinga í gisti- og veitingastarfsemi. Samhliða verður þörf á lagabreytingum metin, en vinna stendur nú yfir við samkeppnismat í ferðapjónustu í samstarfi við Efnahags- og framfarastofnunina, þar sem öll löggjöf á sviði ferðamála er metin með tilliti til samkeppnishindrana. Þeirri vinnu lýkur á haustmánuðum 2020.

Ráðuneytið lýsir yfir stuðningi við þær tillögur til úrbóta sem settar eru fram í skýrslunni en bendir á að hluti þeirra krefst umtalsverðrar endurnýjunar kerfa stofnana fjármála- og dómsmálaráðuneyta með tilheyrandi kostnaði.

Viðbrögð dómsmálaráðuneytis

Dómsmálaráðuneytið tekur undir fyrstu fjórar tillögur Ríkisendurskoðunar til úrbóta en telur ekki rétt að bregðast sérstaklega við þeim, enda varði þær fyrst og fremst verkefnastofuna um Stafrænt Ísland sem heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneytið. Dómsmálaráðuneytið telur hins vegar rétt að taka afstöðu til 5. úrbótatillögunnar sem varðar Starfanda – upplýsingakerfi sýslumanna.

Viðbrögð dómsmálaráðuneytisins við úrbótatillögu Ríkisendurskoðunar um Starfanda

Ráðuneytið er sammála mati Ríkisendurskoðunar um að málaskrárkerfið Starfandi sé orðið gamalt og úrelt. Kerfið hentar illa nútímastjórnsýsluháttum og þar sem uppfærslur eru takmarkaðar hafa a.m.k. einhverjir starfsmenn sýslumanna haldið aukalega sérstaka Excel skrá fyrir málin. Sá háttur leiðir til óskilvirkni við meðferð umsókna, útilokar tengingu við vefgáttir

og býður upp á hættu á mistökum. Ráðuneytið er því sammála mati Ríkisendurskoðunar að brýnt sé að endurnýja þetta upplýsingakerfi sýslumannsembættanna.

Ráðuneytið hefur þegar brugðist við fyrri skýrslu ríkisendurskoðanda um „sýslumenn – sam-
burður milli embættanna“, sem var gefin út í mars 2019 með því að leggja aukna áherslu á stafræna
málsmeðferð hjá embættunum. Ráðuneytið hefur í samstarfi við Sýslumannaráð falið Þjóðskrá
Íslands, sem þjónustar og forritar starfskerfi sýslumanna, að forrita nýtt kerfi fyrir allar
leyfisveitingar sýslumanna sem er m.a. ætlað að leysa Starfanda að hólmi. Til stendur að leggja
auknar fjárveitingar í þennan verkþátt í samræmi við áherslur fjárlaga fyrir árið 2020, um að efla
stafræna innviði embættanna. Tekið skal fram að sú aðgerðaáætlun samræmist jafnframt
markmiðum málaflokksins sýslumenn í fjármálaáætlun fyrir árin 2020-2024. Þá hefur ráðuneytið
og Sýslumannaráð jafnframt hafið samstarf við verkefnastofuna um Stafrænt Ísland með það
að markmiði að koma eyðublöðum yfir í rafrænt form og kanna notkunarmöguleika
leyfisveitingagáttar verkefnastofunnar. Að mati ráðuneytisins er nýtt starfskerfi fyrir
leyfisveitingar ásamt rafrænum lausnum fyrir umsóknarferlið til þess fallið að mæta ábendingu
Ríkisendurskoðunar um mikilvægi þess að huga að tækniinnviðum (bls. 8 í skýrsludrögunum).
Nýtt starfskerfi leyfisveitinga verður forritað með vefgátt sem býður upp á ytri tengingu svo
upplýsingaflæðið verði gagnvirk og rafrænt og málsmeðferðin sjálfvirk eftir því sem aðstæður
leyfa.

Viðbrögð Sambands íslenskra sveitarfélaga

Tillögur til úrbóta 1

Samband íslenskra sveitarfélaga ítrekar mikilvægi þess að sveitarfélög séu hluti af samstarfs-
vettvangi um þróun Ísland.is og stafrænnar framþróunar hins opinbera.

Tillögur til úrbóta 3

Samband íslenskra sveitarfélaga bendir á að einnig þurfi að huga að samræmingu tækniinnviða
sveitarfélaga til að auðvelda samtengingar kerfa og samnýtingu upplýsinga við stafræna þróun
þjónustu sem snertir ríki og sveitarfélög.

Viðbrögð sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu

Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri í
tengslum við fyrirliggjandi skýrslu Ríkisendurskoðunar og þær tillögur til úrbóta sem lagðar eru
fram.

Varðandi tillögu 1: „Lagagrundvöllur og hlutverk Verkefnastofu um stafrænt Ísland og Ísland.is“

Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu tekur undir tillögu 1 og telur að það yrði til mikilla bóta
ef unnt væri að samræma upplýsingakerfi og stafræn samskipti milli umsækjanda,

leyfisveitanda og lögbundinna umsagnaraðila skv. lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald.

Varðandi tillögu 2: „Betri leiðbeiningar fyrir umsækjendur“

Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu mun taka til skoðunar að leggja til við fagráð sýslumanna um leyfisveitingar að farið verði af stað með vinnu við að þýða leiðbeiningar er varða leyfismál á vefsíðunni www.syslumenn.is yfir á ensku. Hins vegar er áréttað að nauðsynlegt er að tryggt verði fjármagn til verkefnisins.

Varðandi tillögu 3: „Samræming á tækniinnviðum ríkisins til þess að auðvelda samtengingar kerfa og samnýtingu upplýsinga“

Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu tekur undir tillögu 3. Líkt og bent er á í skýrslu Ríkisendurskoðunar er vinna í gangi hjá Verkefnastofu um stafrænt Ísland varðandi samræminu tækniinnviða ríkisins. Í þessu samhengi er vert að upplýsa að vinna er í gangi hjá sýslumannaráði við þróun starfskerfis sýslumanna í samstarfi við Þjóðskrá Íslands. Jafnframt hafa fundir átt sér stað með Verkefnastofu um stafrænt Ísland er varðar heimagistingargátt.

Varðandi tillögu 4: „Áhrif tæknibreytinga á störf starfsmanna – endurmenntun og þjálfun.“

Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu tekur undir tillögu 4 að innleiðing stafrænnar opinberrar þjónustu muni hafa í för sér breytingar á störfum starfsmanna og því þörf á endurmenntun og þjálfun þeirra. Það er mikilvægt að tryggt verði fjármagn til þessa verkefnis.

Varðandi tillögu 5: „Starfandi – upplýsingakerfi sýslumanna“

Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu tekur undir tillögu 5 og áréttar eftirfarandi sem gerðar voru við skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis: „Sýslumenn. Samanburður milli embætta“:

„Upplýsingakerfi hafa verið í smíðum hjá Þjóðskrá árum saman. Í þeim málaflokkum sem þegar eru komnir inn í þessi starfskerfi hefur aðgengi að tölfraði orðið greiðara þó enn sé of langt í land. Vinna við kerfin hefur gengið allt of hægt og áhyggjuefni er ef uppbygging rafrænnar stjórnsýslu verður á sama hraða. Þá er það umhugsunarvert hversu lítið forræði sýslumenn hafa yfir framgangi vinnu Þjóðskrár við starfskerfin.“

Inngangur

Á fundi norrænna ríkisendurskoðenda sumarið 2016 var ákveðið að ríkisendurskoðanir Norðurlanda myndu vinna samhliða úttektir á upplýsingakerfum og stafrænni opinberri þjónustu. Upplýsingatækni er þess eðlis að ríkisaðilar Norðurlandanna nýta í stórum dráttum sömu tæknina við úrlausn verkefna og því líklegt að svipuð vandamál séu til staðar í flestum landanna. Af þessum sökum gætu samhliða úttektir norrænna ríkisendurskoðana á upplýsingakerfum hugsanlega skilað virðisauka fyrir alla aðila. Á áðurnefndum fundi var ákveðið að setja á fót vinnuhóp sem myndi gera tillögu að því hvaða umfjöllunarefni ætti að taka fyrir í samhliða úttekt. Þetta var gert og samþykktu ríkisendurskoðendur Norðurlanda á árinu 2017 að taka til skoðunar einn ferill í rafrænni stjórnsýslu sem mögulega væri hægt að bera saman milli landa.

Niðurstaðan varð sú að taka mið af stefnu og viðmiðunum¹ Evrópusambandsins á stafrænni opinberri þjónustu og kafa dýpra í einn feril í stafrænni opinberri þjónustu sem væri stofnun veitingahúsa. Stofnun veitingahúsa varð fyrir valinu vegna þess að stofnun þeirra er háð samþykki og eftirliti margra opinberra aðila og er því þessi ferill góður til þess að meta stöðu stafrænnar opinberrar þjónustu í einstökum löndum og gera samanburð milli þeirra. Þær norrænu ríkisendurskoðanir sem eru í þessu samstarfi auk Íslands eru Finnland, Færeyjar, Noregur og Svíþjóð. Unnið var að sjálfstæðri úttekt í hverju landi fyrir sig en fundað var reglulega og farið sameiginlega yfir niðurstöður. Í þessari skýrslu er eingöngu fjallað um niðurstöður fyrir Ísland. Samanburður við Norðurlöndin verður birtur í sameiginlegri skýrslu þeirra landa sem standa að úttektinni.

Leyfisveiting veitingastaða er einnig áhugaverð hér á landi af ýmsum ástæðum. Mikil þróun er í stafrænni opinberri þjónustu hér á landi og því gott á þessum tímamarki að fá samanburð við Norðurlöndin. Þá er ljóst að hluti af umræddu umsóknarferli byggir á pappír sem aðlaga má að stafrænni opinberri þjónustu, þannig að virðisauki af skoðun þessa ferils gæti verið umtalsverður. Að síðustu má nefna að þjónusta við ferðamenn hefur vaxið mjög hratt á Íslandi á síðustu árum og veitingastöðum þar af leiðandi fjölgað mikið. Fjölgun veitingastaða hefur í för með sér aukið álag á opinbera aðila sem veita leyfi og hafa eftirlit með slíkri starfsemi. Mikilvægt er bæði fyrir opinbera aðila og þá sem reka veitingastaði að umsóknar- og afgreiðsluferlið fyrir stofnun þeirra sé bæði hagkvæmt og skilvirkt.

Upplýsingatæknin hefur opnað ýmsa nýja möguleika á því að ná fram hagræðingu og aukinni skilvirkni í ríkisrekstri á sama tíma og hægt er að veita betri þjónustu.

1. Markmið úttektarinnar var að leita svara við eftirfarandi meginspurningum: Er stafræna ferlið notendavænt og virðisaukandi fyrir stofnendur veitingastaða?

¹ http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=48588
og https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=55487

2. Hafa opinberir aðilar tryggt að sérhver verkþáttur í ferlinu sé tölvuvæddur með skilvirkum hætti?
3. Vinna opinberir aðilar saman til þess að flæði gagna milli þeirra í umsóknarferlinu sé sem skilvirkast?

Leitað var svara við þessum spurningum með því að skoða þær leiðbeiningar og eyðublöð sem eru á finna á vefsíðum opinberra aðila sem koma að umsóknarferlinu. Lesnar voru greinar sem birst hafa í fjölmiðlum þar sem bent var á vandkvæði í þessu ferli. Einnig var rætt við nokkra veitingamenn sem sett hafa á stofn veitingahús á undanförunum árum. Rætt var við bæði reynslumikla aðila sem opnað hafa nokkur veitingahús og einnig aðila sem voru að opna sinn fyrsta veitingastað.

Fyrir liggur að stofnun og rekstur veitingastaða er háður leyfum frá bæði ríkisaðilum og viðkomandi sveitarfélögum, þ.e. byggingarfulltrúa og heilbrigðiseftirliti svo dæmi séu nefnd. Sveitarfélögin í landinu eru 72 talsins. Þau eru misstór og hafa mismunandi verklag innan stjórnsýslunnar.

Dómsmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fagráð sýslumanna um leyfisveitingar og Samband íslenskra sveitarfélaga fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð við ábendingum sem til þeirra er beint eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

1 Yfirlit um ferlið - stofnun veitingastaða

Í úttektinni var sjónum einkum beint að einni tegund veitingastaða, þ.e.a.s. veitingastaða sem taka ca. 50 manns í sæti og eru reknir í formi einkahlutafélaga. Slíkir veitingastaðir eru með nokkra starfsmenn og eru því fleiri atriði sem huga þarf að heldur en í rekstri lítilla veitingastaða eða lítilla kaffihúsa sem rekin eru á eigin kennitölu veitingamannsins.

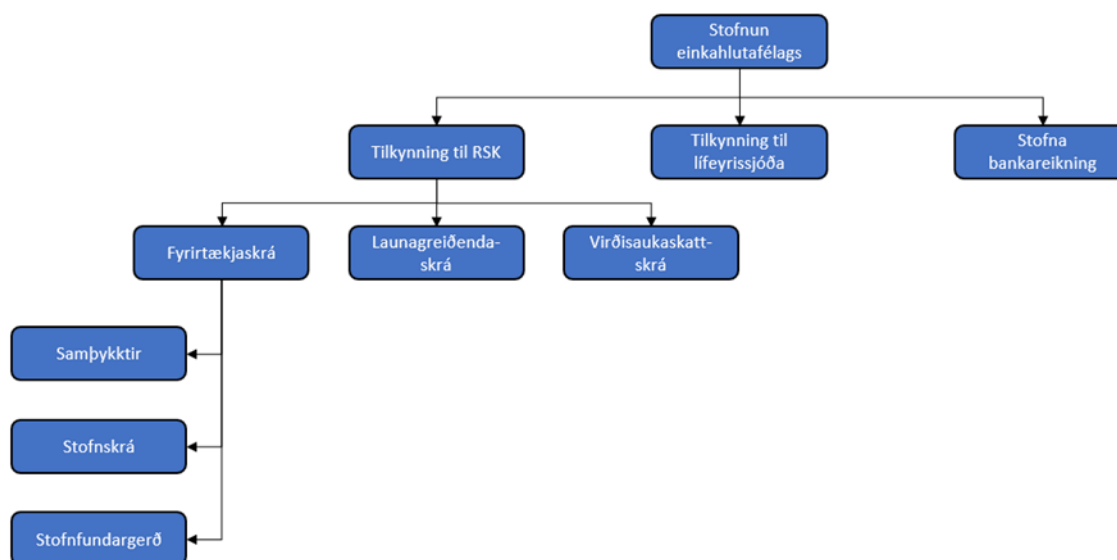


Stofnun
veitingahúss

1.1 Stofnun einkahlutafélags

Fyrsta skrefið er að ákveða á hvaða félagaforni reksturinn eigi að vera².

Ríkisskattstjóri hefur tekið í notkun stafrænt kerfi til að stofna einkahlutafélög eða senda inn breytingar. Með þessu nýja ferli er búið að stytta ferlið úr 7-10 dögum í 1-2. Þegar farið er í gegnum þetta stafræna ferli og búið að samþykka stofnun félags er gefin út kennitala og næstu skref tekin.



Mynd 1. Ferlið við stofnun einkahlutafélags

Tilkynning til lífeyrissjóða er send með því að stofna aðgang inn á fyrirtækjavef sjóðsins. Farið er inn á heimasíðu sjóðsins og valin nýskráning til að stofna aðgang. Notandinn fær síðan notandanafn og lykilorð sent í fyrirtækjabanca rekstursins. Því næst skráir notandi sig inn á fyrirtækjavef sjóðsins og sendir tilkynningu í formi skilagreina, þar sem gefnar eru upp upplýsingar um starfsmenn rekstursins. Einnig þarf lögaðili að stofna bankareikning.

1.2 Rekstrar- og starfsleyfi

Eftir að einkahlutafélagið hefur verið stofnað þarf að sækja um rekstrar- og starfsleyfi fyrir veitingastaðinn. Um er að ræða tvö aðskilin leyfi, sem annars vegar eru gefin út af sýslumönnum

² <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/vidskipti/felagarettur/stofnun-felaga/>

og hins vegar af heilbrigðisnefndum sveitarfélaga. Leyfin eru háð hvort öðru, þ.e. annað leyfið er ekki gefið út án hins.

Veitingahús eru flokkuð í þrjá flokka miðað við þá starfsemi sem þar fer fram, þörf á eftirliti og þau áhrif sem staður kann að hafa á umhverfi, svo sem vegna afgreiðslutíma, hávaða og áfengisveitinga. Flokkarnir eru eftirfarandi.

Tafla 1.1 Flokkun veitingastaða

Flokkar	Skýring
Flokkur I	Staður án áfengisveitinga.
Flokkur II	Umfangslitlir áfengisveitingastaðir þar sem starfsemin er ekki til þess fallin að valda ónæði í nágrenninu, svo sem með háværrí tónlist, og staðir sem kalla ekki á mikið eftirlit og/eða löggæslu.
Flokkur III	Umfangsmiklir áfengisveitingastaðir, svo sem þar sem leikin er háværrí tónlist, og staðir sem kalla á meira eftirlit og/eða löggæslu.

Heimild: 4. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007

1.2.1 Starfsleyfi heilbrigðisnefnda

Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga gefa út starfsleyfi og eru umsóknir um þau birtar á heimasíðum viðkomandi heilbrigðisnefnda til upplýsinga með heimild til að skila inn athugasemdum til fjögurra vikna samkvæmt reglugerðum um atvinnurekstur nr. [550/2018 5.gr II. Kafli](#)³. Umhverfisstofnun hefur eftirlit með ferlinu.

„Allur atvinnurekstur, sbr. I., VII., IX. og X. viðauka, skal hafa gilt starfsleyfi sem Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefndir gefa út, sbr. þó 7. gr. Starfsleyfi skal veitt starfsemi uppfylli hún þær kröfur sem til hennar eru gerðar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerðum settum samkvæmt þeim að teknu tilliti til annarrar löggjafar. Óheimilt er að hefja atvinnurekstur hafi starfsleyfi ekki verið gefið út eða hann ekki verið skráður hjá Umhverfisstofnun.“

Starfsleyfi heilbrigðisnefndar viðkomandi sveitarfélags er eitt af fylgiskjöllum sem umsækjandi þarf að láta fylgja með umsókn um rekstrarleyfi til sýslumanns.

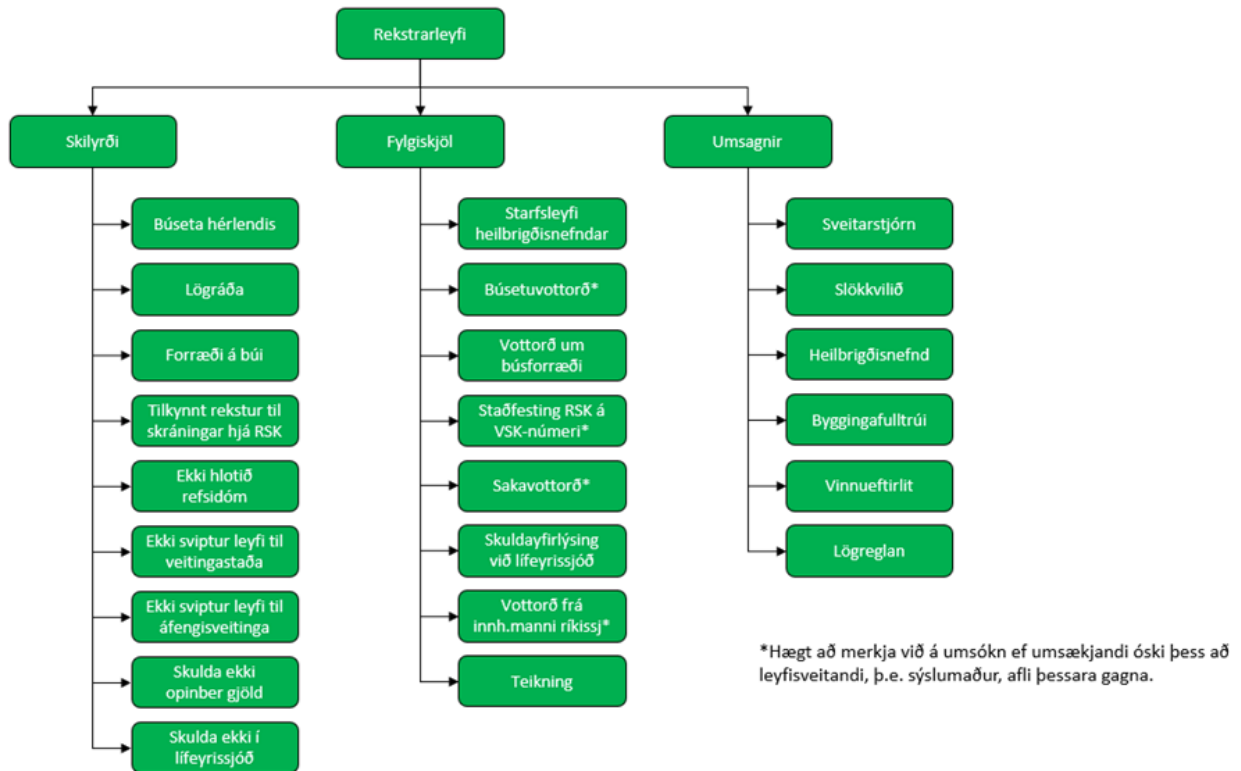
Aðeins er misjafnt hvernig heilbrigðisnefndir hafa útfært umsóknarferli vegna starfsleyfis. Í flestum tilfellum er um að ræða eyðublað til útfyllingar sem aðgengileg eru á vefjum heilbrigðisnefnda. Umsækjandi fyllir út eyðublað, prentar út eða sendir í tölvupósti. Sum sveitarfélög hafa útbúið form til útfyllingar sem er þá mótttekið í beinum stafrænum samskiptum.

Leiðbeiningar um ferli eru í flestum tilfellum á vef viðkomandi heilbrigðisnefnda.

³ <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/umhverfisraduneyti/nr/21098>

1.2.2 Rekstrarleyfi

Sótt er um rekstrarleyfi til sýslumanns. Á eftirfarandi mynd er sýnt hvaða skilyrði, fylgiskjöl og hvaða umsagnaraðilar koma að afgreiðslu umsóknarinnar. Eins og sjá má á myndinni þá óskar sýslumaður eftir umsögnum sex aðila áður en hægt er að afgreiða leyfið. Um er að ræða umsagnir frá lögreglu, vinnueftirliti, sveitarfélagi (skipulags- og byggingarfulltrúa), heilbrigðisnefnd sveitarfélaga og slökkviliði. Rétt er að geta þess að veitingastaðir í flokki I þ.e.a.s. staðir án áfengisveitinga þurfa ekki að sækja um rekstrarleyfi.



Mynd 2. Ferlið við að sækja um rekstrarleyfi veitingahúsa.

Skilyrði fyrir leyfisveitingu eru að umsækjandi og/eða forsvarsmaður umsækjanda ef hann er lögaðili:

- ✓ Hafi búsetu á Íslandi. Undanþegnin eru ríkisborgarar og lögaðilar ríkja innan evrópska efnahagssvæðisins og aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu, svo og Færeyingar og lögaðilar í Færeyjum,
- ✓ Sé lögráða og hafi náð a.m.k. 20 ára aldri á umsóknardegi,
- ✓ Hafi forræði á búi sínu.
- ✓ Hafi tilkynnt atvinnurekstur til skráningar hjá ríkisskattstjóra.
- ✓ Hafi ekki verið sviptur leyfi til rekstrar gististaðar, veitingastaðar eða áfengisveitinga á síðustu fimm árum frá umsókn.
- ✓ Skuldi ekki skatta, opinber gjöld eða iðgjöld í lífeyrissjóð.
- ✓ Hafi ekki á síðustu fimm árum gerst sekur um háttsemi sem varðar við almenn hegningarlög, lög um ávana- og fíkniefni, lög um hlutafélög, lög um einkahlutafélög, lög um bókhald, lög um ársreikninga, lög um tekjuskatt, lög um virðisaukaskatt, lög um staðgreiðslu opinberra gjalda, lög um tryggingagjald né reglur settar samkvæmt tilgreindum lögum.

Þar að auki er óskað eftir teikningum af húsnæði þar sem upplýsingar eru um hvernig afmarkanir og/eða skilgreiningar viðkomandi húsnæðis eru. Umsækjendum stendur til boða að heimila sýslumanni að afla hluta þessara gagna beint, þ.e. afrit af búsetuvottorði, staðfestingu frá RSK á VSK-númeri, sakavottorð og vottorð frá innheimtumanni ríkissjóðs.

- ✓ Sækja þarf vottorð um búsföræði til viðkomandi héraðsdóms.
- ✓ Skuldayfirlýsing umsækjanda varðandi skuldastöðu gagnvart lífeyrissjóðum.
- ✓ Teikningar af húsnæði samþykktar af byggingarfulltrúa. Ef um blandaða notkun húsnæðis er að ræða skal fylgja staðfest afrit af aðaluppdrætti þar sem fram kemur afmörkun þess rýmis sem ætlað er fyrir reksturinn og skal tilgreina stærð þess í fermetrum. Iðulega þarf að hafa sambandi við viðkomandi skipulagsaðila til að nálgast þessi gögn.

Koma þarf á stafrænni tengingu milli sýslumanna og héraðsdómsstóla sem myndi auðvelda sýslumönnum að afla búsföræðisvottorða.

Ef annar veitingastaður hefur verið rekinn í viðkomandi húsnæði áður, þarf einnig að fylgja með tilkynning frá fyrri leyfishafa um að rekstri hafi verið hætt.

Sveitarstjórn þarf með umsögn sinni að staðfesta :

- ✓ Að starfsemi sé í samræmi við byggingarleyfi og skipulagsskilmála,
- ✓ Að lokaúttekt hafi farið fram á húsnæðinu,
- ✓ Að afgangslutími og staðsetning staðar sem umsókn lýtur að sé innan marka reglna og skipulags sveitarfélagsins,
- ✓ Að starfsemi sé í samræmi við ákvæði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir sem og laga um matvæli, einnig grenndaráhrif og hljóðvist.
- ✓ Að staðfesta að kröfum um brunavarnir sé fullnægt skv. mati slökkviliðs.

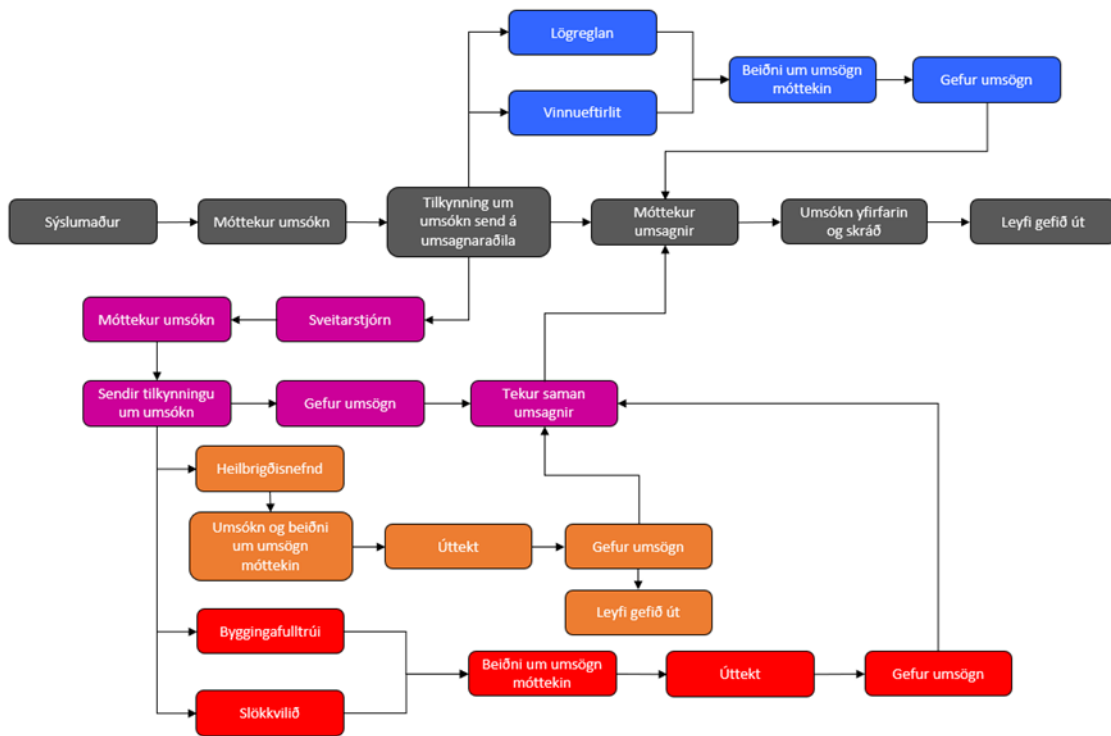
Heilbrigðisnefnd, byggingarfulltrúi, lögregla og vinnueftirlit veita umsögn byggða á lögum og reglum um viðkomandi húsnæði, starfsemi, staðsetningu, skipulag og aðbúnað. [L. 85/2007, 10. gr⁴](#).

Samkvæmt reglugerð um veitingastaði (nr. 1277/2016) er tilgreint að innan 45 daga sé að jafnaði búið að skila umsögnum frá umsagnaraðilum. Ef umsögn berst ekki innan þess dagafjölda er leyfisveitanda heimilt að gefa út leyfi, sjá nánar [reglugerð 1277/2016, 26.gr⁵](#).

Mynd 3. sýnir ferli umsókna um rekstrarleyfi.

⁴<https://www.althingi.is/lagas/nuna/2007085.html>

⁵ https://www.vinnueftirlit.is/media/--adrar-reglur-og-reglugerdir/b_nr1277_2016.pdf



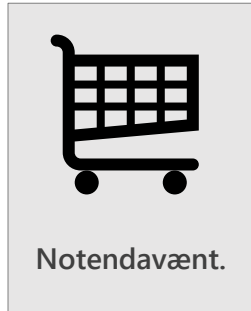
Mynd 3. Ferli umsagnaraðila við umsókn um rekstrarleyfi veitingahúsa.

Ferli umsókna milli umsagnaraðila er oftast þannig að fyrst fer umsóknin til sveitarstjórnar þar sem það er grundvallaratriði að starfsemin sé í samræmi við skipulagsskilmála. Síðan fer umsóknin til byggingarfulltrúa. Ef umsógn byggingarfulltrúa er jákvæð fer umsóknin til heilbrigðisnefnda og að lokum til slökkviliðs.

2 Er umsóknarferlið notendavænt og virðisaukandi fyrir umsækjendur?

Fyrsta spurningin sem ætlað var að leita svara við í þessari úttekt snýr að því hvort umsóknarferlið sé notendavænt og virðisaukandi fyrir borgarana, þ.e.a.s. þá veitingamenn sem eru að opna veitingastaði. Skipta má þessari meginspurningu upp í fjórar undirspurningar sem eru:

1. Er auðvelt að fá yfirsýn yfir hvers sé krafist í umsóknarferlinu og í hvaða röð þarf að taka þau skref?
2. Er umsóknarferlið gegnsætt þannig að umsækjandi eigi auðvelt með að fylgjast með framgangi mála sinna?
3. Stendur borgurum til boða að hafa áhrif á umsóknarferlið ?
4. Er stafræn þjónusta aðgengileg fyrir ólíka hópa, s.s. innflytjendur sem hafa takmarkað vald á íslensku?



Fyrir liggur að umsóknarferlið er flókið og hefur það verið [gagnrýnt](#)⁶ fyrir að vera allt of flókið. Flestir veitingamenn sem rætt var við báru starfsmönnum opinberra aðila, sem þeir höfðu verið í samskiptum við, yfirlétt vel söguna. Hins vegar voru undantekningar frá því. Veitingamenn höfðu ýmislegt að athuga við reglurnar sem opinberir aðilar þurfa að fylgja. Fjölgun veitingahúsa hér á landi hefur valdið álagi á eftirlitsaðila sem koma að þessu ferli. Það hefur leitt til þess að umsóknarferillinn getur verið mjög langdreginn.

Ríkisendurskoðun ræddi einnig við veitingamenn sem höfðu lent í því að opnun veitingahúsa þeirra tafðist mánuðum saman vegna ágreinings við opinbera aðila. Dæmi voru um að veitingamenn þurftu að leita sér aðstoðar lögfræðinga til þess að eiga samskipti við opinbera aðila, þar sem ágreiningur var um einhver atriði í ferlinu. Aðallega voru þetta atriði sem vörðuðu skipulagsmál sveitarfélaga, þ.e.a.s. í hvaða húsnæði mætti opna veitingastað og hvar ekki.

2.1 Er auðvelt að fá yfirsýn yfir hvers sé krafist í umsóknarferlinu og í hvaða röð þarf að taka þau skref?

Hægt er að fá yfirlit um hvernig stofna á fyrirtæki á upplýsinga- og þjónustuveitunni www.Island.is. Þar eru upplýsingar bæði á íslensku og ensku, en upplýsingarnar á íslensku síðunni eru þó mun ítarlegri. Heimasíðan ber þó þess merki að halda þurfi betur við hlekkjum

6

https://vi.is/files/1608927771leyfaumhverfi%20veitingah_sa%20_%20_slandi%20verra%20en%20_%20e_vr_pu.pdf

og tengingum á upplýsingar sem sumar hverjar voru óvirkar þegar Ríkisendurskoðun fór yfir þær.

Á heimasíðu Stjórnarráðs Íslands eru leiðbeiningar um [stofnun félaga](#)⁷ og þar er hvert félagsform útskýrt í stuttu máli. Þar er einnig að finna leiðbeiningar á ensku sem innihalda m.a. hlekk yfir lista lögfræðinga sem hægt er að leita til. Hlekkurinn var þó óvirkur við athugun Ríkisendurskoðunar.

Eini stafræni áfanginn í ferlinu við að stofna veitingahús er stafræn skráning einkahlutafélaga hjá ríkisskattstjóra. Skráningin fer fram á vef embættisins og eru upplýsingar um ferlið aðgengilegar þar. Ferlið er einfalt í notkun og góðar leiðbeiningar er að finna um hvernig það fer fram, t.d. má finna [myndband](#)⁸ [með leiðbeiningum](#). Ferlið og leiðbeiningarnar eru þó eingöngu á íslensku og þá er stafræn skráning eingöngu aðgengileg þeim sem hafa rafræn skilríki.

Eins og fram hefur komið sér sýslumaður um útgáfu rekstrarleyfa og samhliða er sótt um starfsleyfi til heilbrigðiseftirlitsnefnda. Leyfin eru háð hvort öðru og er annað leyfið ekki gefið út nema hitt sé gefið út líka. Leyfisveitingin er enn fremur háð umsögnum frá hlutaðeigandi sveitarstjórn, slökkviliði, vinnueftirliti, byggingarfulltrúa og lögreglu en umræddir aðilar hafa um 45 daga til að gefa sína umsögn frá því að leyfisósk berst. Neikvæð umsögn frá einhverjum þessara aðila hefur í för með sér að leyfisveitingu er hafnað.

Á heimasíðu sýslumanna er að finna leiðbeiningar um hvernig sækja skuli um [rekstrarleyfi](#)⁹. Þar er einnig að finna upplýsingar um þau skilyrði sem umsækjandi þarf að uppfylla til að geta sótt um leyfið. Leiðbeiningarnar eru þó eingöngu á íslensku.

Á [heimasíðu](#) samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi er að finna tengil á þau tíu heilbrigðiseftirlitssvæði sem landinu er skipt í. Misjafnt er eftir heilbrigðiseftirlitssvæðum hversu miklar upplýsingar eru til staðar um starfsleyfisferilinn. Á flestum er þó tengill í eyðublöð sem hægt er að fylla út, annað hvort á netinu eða handvirkt og senda í tölvupósti til viðkomandi svæðis. Leiðbeiningar eru þó í fæstum tilfellum mjög ítarlegar og viðbúið að umsækjandi þurfi að setja sig í samband við viðkomandi heilbrigðiseftirlit til að fá nánari upplýsingar um hvaða gögn þurfi að fylgja hverri umsókn fyrir sig.

Afgreiðsla leyfis er einföld ef öll gögn og upplýsingar eru til staðar. Fyrir þá sem hafa stofnað veitingastað áður er ferlið eðli málsins samkvæmt auðveldara en hins vegar getur flækjustigið verið meira fyrir þá sem eru að stofna veitingastað í fyrsta sinn. Þá er ljóst að ýmis atriði geta komið upp sem geta flækt ferlið. Dæmi um slíkt er ef breyta á verslunar- eða skrifstofuhúsnæði í veitingastað. Áður en slíkar framkvæmdir geta hafist þarf leyfi frá byggingarfulltrúa og Mannvirkjastofnun sbr. [gr. 2.3.1 í byggingarreglugerð nr. 112/2012](#). Þá er heldur ekki sjálfgefið að leyfi fái til þess að breyta húsnæði þar sem áður var rekið kaffihús í veitingastað.

Skipulagsmál geta enn fremur haft áhrif á afgreiðslu rekstrar- og starfsleyfa en starfsemin þarf ávallt að rúmast innan skipulags. Við athugun Ríkisendurskoðunar kom t.d. í ljós að ákvæði sveitarfélags um hámarksfjölda veitingastaða innan ákveðins svæðis hefur tafið eða hreinlega

⁷ <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/vidskipti/felagarettur/stofnun-felaga/>

⁸ <https://www.rsk.is/fyriptaekjaskra/stofnun-felaga/einkahlutafelog/nr/176>

⁹ <https://www.syslumenn.is/thjonusta/leyfi-og-loggildingar/veitingaleyfi>

haft þau áhrif að staðurinn hafi fengið neikvæða umsögn frá skipulagsyfirvöldum. Neikvæð umsögn þýðir, eins og áður hefur komið fram, að hvorki fæst rekstrarleyfi né starfsleyfi fyrir viðkomandi rekstur þrátt fyrir að skipulags- og byggingarfulltrúi hafi á fyrri stigum veitt framkvæmdaleyfi til að breyta viðkomandi húsnæði í veitingastað. Í smærri byggðarlögum eru veitingamenn oft búnir að ræða við viðkomandi skipulagsyfirvöld áður en þeir senda inn umsókn sína til sýslumanns, þannig að þá koma síður upp alvarleg vandamál í umsóknarferlinu.

Við útgáfu nýs leyfis fyrir veitingastaði er málsmeðferðartíminn mjög mismunandi og fer venjulega eftir því hversu fljótt umsagnir frá lögbundnum umsagnaraðilum berast til sýslumanna. Margir umsýjónaraðilar þurfa enn fremur að fara sjálfir í vettvangsskoðanir áður en þeir veita umsögn. Ýmis vandamál geta komið upp á málsmeðferðartímanum sem tefja málin. Ríkisendurskoðun fékk upplýsingar um tvö tilvik þar sem leyfisveiting dróst í marga mánuði eða allt að eitt ár frá því að gögn voru fyrst send. Ástæðan fyrir þessu var sú að mistök voru gerð í upphaflegri umsókn þar sem sótt var um að opna kaffihús en ætlunin var alltaf að opna veitingastað. Rétt er að geta þess að viðkomandi veitingamaður er af erlendum uppruna og ekki með gott vald á íslensku. Þetta var í miðbæ Reykjavíkur þar sem takmarkanir voru á fjölda veitingahúsa þannig að viðkomandi veitingamaður þurfti aðstoð lögfræðings til þess að leysa þennan ágreining. Þá var annað dæmi þar sem veitingastaður sem hafði verið standsettur þurfti að bíða í um sex mánuði eftir leyfi þar sem staða skipulagsmála breyttist eftir að upphaflegt framkvæmdaleyfi var veitt.

Af framangreindu má vera ljóst að ferlið er hvorki mjög notendavænt né ljóst í hvaða röð þurfi að taka þau skref sem þarf að taka. Því má ljóst vera að þörf sé á betri upplýsingum um ferlið skref fyrir skref. Þá var við athugun Ríkisendurskoðunar bent á að þörf væri á einhvers konar þjónustufulltrúa eða upplýsingabrunni þar sem hægt væri að fá allar upplýsingar á einum stað í ferlinu. Erfitt væri stundum að gera sér grein fyrir hvert ætti að leita til að fá viðbótarupplýsingar um gögn sem þyrfti að skila eða ferlið í heild sinni.

Einungis lítill hluti af ferlinu fer fram með stafrænum hætti. Að mati Ríkisendurskoðunar liggja töluverð tækifæri í meiri sjálfvirknivæðingu sem ætti að geta haft í för með sér betri yfirsýn notandans. Samkvæmt upplýsingum frá verkefnastofu um rafræna stjórnsýslu sem starfar á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins hefur ferill við stofnun veitingahúsa verið kortlagður og búið er að leggja drög að því hvernig gera megi hann stafrænan. Hins vegar er ferillinn flókinn þar sem margir opinberir aðilar koma að honum og enn sem komið er býður upplýsingatækniumhverfi þeirra aðila ekki upp á meiri sjálfvirkni í ferlinu. Slíkt mun þó hugsanlega verða raunin þegar fram líða stundir.

Þá er greinileg þörf á betri leiðbeiningum um ferilinn og nokkurs konar skref fyrir skref upplýsingar þar sem fram kemur hvaða upplýsingar þurfa liggja fyrir og á hvaða tímapunkti. Einnig kom fram að þörf væri fyrir einn ábyrgðaraðila sem væri hægt að leita til, í þeim tilgangi að nálgast nauðsynlegar upplýsingar.

2.2 Er umsóknarferlið gegnsætt þannig að umsækjandi eigi auðvelt að fylgjast með framgangi mála sinna?

Umsóknarferlið er með þeim hætti að ekki er einfalt að fylgjast með stöðu umsóknarinnar eftir að gögnum hefur verið skilað. Helst er mögulegt að hafa samband við leyfisveitanda beint til að fá upplýsingar um stöðuna en þeir hafa þó ekki alltaf yfirsýn yfir hvernig gengur hjá umsagnaraðilum að fá þær upplýsingar sem þeir þurfa til að skila af sér í umsögn. Dæmi eru um að aðili sem sækir um leyfið þurfi sjálfur að vera í samskiptum við umsagnaraðila til að fá upplýsingar um stöðu mála. Helst fara samskipti fram í síma eða í tölvupósti. Ríkisendurskoðun var þó bent á að ekki væri alltaf hægt að reiða sig á tölvupóstisamskipti í ferlinu þar sem tölvupóstum væri ekki alltaf svarað.

Bent var á að þörf væri fyrir einhvers konar þjónustuborð sem hægt væri að leita til varðandi upplýsingar um stöðu mála. Slíkt þjónustuborð gæti þá aflað upplýsinga frá öllum þeim aðilum sem koma að málinu og upplýst umsækjandann um stöðuna hverju sinni. Stafrænt ferli myndi t.d. auðvelda slíka yfirsýn.

Þá er staða þeirra sem ekki tala eða skilja íslensku veikari og meiri hætta á misskilningi en þeirra sem hafa íslensku að móðurmáli sökum þess að flestallar leiðbeiningar eru eingöngu á íslensku.

2.3 Eiga borgarar möguleika á að hafa áhrif á þróun þjónustunnar?

Lög og reglur sem opinberir aðilar vinna eftir í ferlinu eru nokkuð fastmótuð og er því ekki auðvelt fyrir borgarana að hafa áhrif á þróun þjónustunnar. Ef breyta á ferlinu kallar það á laga- og reglugerðarbreytingar. Rétt er hins vegar að geta þess að í [fjárlagafrumvarpi fyrir 2019](#)¹⁰ kemur fram að eitt af þeim verkefnum sem verkefnastofa um stafrænt Ísland á að vinna að á árinu 2019 er:

„Þjónustukönnun. Framkvæmd verður könnun á viðhorfum til opinberrar þjónustu með það að markmiði að laga þjónustu að þörfum almennings og fyrirtækja. Samhliða verður óskað eftir tillögum frá starfsmönnum ríkisins um hvernig hægt er að auka skilvirkni í starfsemi og þjónustu ríkisins.“

Umrædd könnun hefur ekki verið framkvæmd þegar þetta er skrifað.

2.4 Er stafræn þjónusta aðgengileg fyrir ólíka hópa, s.s. innflytjendur sem hafa takmarkað vald á íslensku?

Allar leiðbeiningar, lög og reglugerðir sem veitingastaðir þurfa að fylgja eru eingöngu til á íslensku. Auk þess er allt umsóknarferlið á íslensku. Eins og fram kom í kafla 2.1 hefur ferlið þótt vera flókið sérstaklega gagnvart þeim sem eru að setja á fót nýja veitingastaði en einnig þeim sem ekki hafa íslensku að móðurmáli.

¹⁰ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=d5ab9587-b5df-11e8-942c-005056bc4d74>

Eins og fram kom að ofan er www.island.is¹¹ með samantekt á ensku þar sem farið er yfir helstu atriði um stofnun fyrirtækis. Hins vegar er einungis fjallað um að fyrsta skrefið sé að fá kennitölu en frekari upplýsingar eða tengla vantar. Þá er einnig þar að finna hlekkir á ýmislegt tengt rekstri og þjónustu hins opinbera sem tengjast ferlinu við að stofna fyrirtæki einungis óbeint. Meðal annars má finna þarna hlekkir á ýmsar [reglugerðir](#) sem þýddar hafa verið yfir á ensku, en benda má á að reglugerðir sem ná yfir þann feril sem hér er til athugunar eru ekki þar á meðal.

[Fjölmenningasetrið](#)¹² hefur tekið saman talsvert af upplýsingum er varða íslenskt samfélag á sjö tungumálum auk íslensku. Farið er lauslega yfir hvað þarf að hafa í huga þegar hefja á rekstur. Síðan hefur þó ekki verið uppfærð nýlega þar sem sumir hlekkir virkuðu ekki þegar Ríkisendurskoðun vann að þessari úttekt.

Ríkisendurskoðun fékk upplýsingar frá aðila sem sérhæfir sig í íslenskukennslu fyrir innflytjendur og var hann spurður að því hvort hann þekkti mörg dæmi þess að innflytjendur sem hefðu ekki gott vald á íslensku hefðu gefist upp á því að opna veitingastað vegna flókinna reglna og erfiðs umsóknarferils. Hann sagðist ekki vita um slík dæmi, þeir innflytjendur sem hann þekkti til, sem opnað hefðu veitingastaði hér á landi, væru duglegt og úrræðagott fólk sem leitaði sér aðstoðar eftir þörfum og hefðu ekki látið slík atriði hindra sig. Það helsta sem stoppaði innflytjendur í fyrirætlunum þeirra um að opna veitingastaði eða annan atvinnurekstur væri aðgangur að fjármagni. Innflytjendur sem hafa enga lánasögu hér á landi, ættu yfirleitt ekki miklar eignir sem þeir geta veðsett og hefðu því lítið lánstraust hjá lánastofnunum til þess að taka lán í því skyni að hefja atvinnurekstur.

Einnig má geta þess í þessu samhengi að eitt af þeim vandamálum sem sýslumenn hafa lent í er spurningin um hversu langan tíma innflytjandi þarf að hafa búið á Íslandi áður en hann getur opnað veitingastað. Ekki er ákvæði um þetta í lögnum. Í umsóknarferlinu er gerð krafa um sakavottorð, vottorð um skuldastöðu við ríkissjóð o.s.frv. Augljóst er að innflytjandi sem nýkominn er til landsins hefur enga sögu hjá hinu opinbera hér á landi og því segja umrædd vottorð ekki mikið.

¹¹ <https://www.island.is/en/business-and-industry/business/start-a-business/>

¹² <http://old.mcc.is/english/>

3 Hafa einstakir þættir í verkferlinu verið tölvuvæddir með skilvirkum hætti?

Í þessum kafla er leitast við að svara því hvort opinberu aðilarnir sem koma að ferlinu hafi tryggt að sérhver verkþáttur í ferlinu sé tölvuvæddur með skilvirkum hætti.

Skilvirkir stafrænir verkferlar eru mikilvæg verkfæri til þess að stuðla að skilvirkari opinberri stjórnsýslu. Til þess að verkferill ríkisaðila teljist skilvirkur frá upphafi til enda ætti viðkomandi ríkisaðili að:



1. Skilgreina vel hvaða hlutar umsóknarferilsins eigi að vera stafrænir og hverjir ekki.
2. Nýta tölvutæknina í umsóknarferlinu þar sem það er mögulegt.
3. Sjá til þess að stafræn þjónusta standist þær öryggiskröfur sem eðlilegt er að gera til upplýsingakerfa, bæði um persónuvernd og upplýsingatækniöryggi, svo réttmæti gagnanna og rekstraröryggi sé tryggt.
4. Tryggja að upplýsingakerfi séu notendavæn fyrir alla sem að þeim koma, hvort heldur er tæknilega eða hvað varðar tungumál.
5. Sjá til þess að upplýsingar og gögn komi helst á stafrænu formi til opinberra aðila, svo ekki þurfi að efast um heilindi gagnanna.
6. Tryggja að stafræni ferillinn sé í stöðugri þróun og aðlögun.

3.1 Innri ferlar opinberra aðila sem koma að ferlinu

Almennt má segja að innleiðing stafrænna lausna sé mislangt komin innan opinbera geirans. Þeir aðilar sem koma að ferlinu við stofnun veitingahúsa eru þó allir með einhvers konar stafræn kerfi sem halda utan um þær umsóknir sem berast og afgreiðslu þeirra. Kerfin eru þó mismunandi eftir stofnunum og sveitarfélögum og flæði upplýsinga milli þessara aðila er ekki mögulegt á sjálfvirkan og stafrænan hátt. Flæði upplýsinga er að mestu á pappír eða í tölvupósti og iðulega þarf að skrá upplýsingar inn í mismunandi kerfi hvers og eins aðila sem kemur að ferlinu.

Sá hluti ferlisins sem er stafrænn alla leið er, eins og áður hefur komið fram, stofnun einkahlutafélags hjá embætti ríkisskattstjóra.

3.1.1 Ríkisskattstjóri og stofnun hlutafélaga

Embætti ríkisskattstjóra er framarlega í innleiðingu stafrænna lausna í tengslum við verkefni þess. Lögð hefur verið töluverð áhersla á að þróa og bæta stafrænar lausnir og þar með auka sjálfvirkni og skilvirkni í starfsemi embættisins. Góður árangur hefur náðst og eru skattskil einstaklinga með stafrænum hætti gott dæmi um það.

Árið 2017 var opnaður möguleiki á að stofna til atvinnurekstrar með stafrænum hætti á vef ríkisskattstjóra. Á vefnum má m.a. finna samantekt á því ferli sem fara þarf í gegnum við [stofnun rekstrar](#). Á síðunni má einnig finna myndband sem leiðbeinir hvernig stofna megi einkahlutafélag með stafrænum hætti. Þessi lausn hefur haft í för með sér að stofnun einkahlutafélags sem áður tók 7-10 daga að afgreiða tekur nú einungis 1-2 daga. Þessi stafræna lausn er aðgengileg þeim sem hafa rafræn skilríki og er enn sem komið er eingöngu bundin við félagasformið einkahlutafélag.

Ráðgjafi iðnaðar- og viðskiptaráðherra sem var að vinna að „one-stop-shop“ lausn óskaði eftir tillögu frá embætti ríkisskattstjóra á árunum 2013-14 um hvort hægt væri að bæta við þjónustusíður fyrirtækjaskrár möguleika til þess að sækja um ýmsar tegundir leyfa við stofnun um leið og einkahlutafélaga. Ein af þeim atvinnugreinum sem lagt var til að haldið væri utan um á þessum vef voru rekstrarleyfi veitingastaða. Embætti ríkisskattstjóra skilaði tillögu um það hvernig einfalda mætti leyfisumsóknarferlið með því að bæta þessu ferli inn í þjónustuvef fyrirtækjaskrár. Útfærsluna má sjá á eftirfarandi mynd:

RSK RÍKISSKATTSTJÓRI

Almennt Framtal Vefskil Samskipti

Samskipti

- Framtal og álagning
- Staðgreiðsla
- Virðisaukaskattur
- Stofna atvinnurekstur
- Aðrir skattar og gjöld

Umsóknir

- Allar umsóknir
- Ósendar umsóknir

Útskráning

Samskipti > Stofna atvinnurekstur

Stofnun atvinnurekstrar

Hjálp

Velja atvinnugrein

Stofndagur: 07.09.2013

Veldu atvinnugrein

Starfsemi **Bákur** Deild Flokkur Atvinnugrein

- I - Rekstur gististaða og veitingarekstur
- N - Leigustarfsemi og ýmis sérhæfð þjónusta

- + Eigin kennitala eða stofna félag
- + Heimila ríkisskattstjóra að sækja gögn
- + Skráning á stofnskrár ríkisskattstjóra
- + Annað

TILLAGA

Tillagan gekk út á það að á þjónustusíðu ríkisskattstjóra yrði haldið utan um umsóknarferli um stofnun veitingastaða og þar yrðu einnig dregnar saman og haldið utan um niðurstöður allra umsagnaraðila og leyfisveitenda. Ferlið átti að vera einfalt í notkun og afgreiða átti umsóknir innan 24 tíma. Viðskipta- og iðnaðarráðuneytið vísaði þessari tillögu til Þjóðskrár Íslands sem á þeim tíma bar ábyrgð á Ísland.is þar sem áherslan var á að gera vefsíðuna að miðlægrri þjónustugátt hins opinbera.

3.1.2 Sýslumenn

Sýslumannsembættin eru níu talsins og hafa þau öll sinn háttinn á að halda utan um umsóknir um rekstrarleyfi og afgreiðslu þeirra. Sýslumenn halda utan um tiltekna málaflokka sem þeir sinna í upplýsingakerfi sem kallast starfskerfi sýslumannsembættanna. Aðgangur að starfskerfunum er í gegnum sameiginlegt grunnviðmót sem embættin hafa aðgang að í gegnum þjónustugátt. Ekki er öllum málaflokkum sinnt í gegnum starfskerfin og eru önnur kerfi notuð til að

halda m.a. utan um leyfi, s.s. rekstrarleyfi. Upplýsingakerfið sem sýslumannsembættin hafa til þess að halda utan um leyfisveitingar er mjög gamalt og hefur það lítið verið uppfært síðan 2002. Skrifaðar hafa verið skýrslur um þörf þess að endurbæta kerfið og gerðar hafa verið atlögur að því að uppfæra það en ekkert hefur gengið í því efni. Virkni kerfisins er að mörgu leiti úrelt og veldur sýslumannsembættum erfiðleikum í starfi sínu, gerir samhæfingu milli embætta erfiðari og auk þess sem erfitt er að taka saman tölfræðiupplýsingar um fjölda rekstrarleyfa á landinu öllu. Þess má geta að þetta gamla kerfi sýslumanna skilar upplýsingunum sem birtast á vefsíðunni: rekstrarleyfi.is og systlumenn.is.

The screenshot shows a web browser window displaying the website 'Útgefin rekstrarleyfi fyrir veitinga- og gististaði'. The page has a dark blue header with the 'SÝSLUMENN' logo and navigation links. Below the header, there are two orange buttons: 'Listi yfir skráðar heimagistingar' and 'Um rekstrarleyfi fyrir veitinga- og gististaði'. The main heading is 'Útgefin rekstrarleyfi fyrir veitinga- og gististaði'. Below the heading, there is a paragraph explaining the search function. A search bar is present with the text 'Leit í nöfnum veitinga- og gististaða'. To the right of the search bar are four dropdown menus: 'Öll gistileyfi', 'Öll veitingaleyfi', 'Öll póstnúmer', and 'Allir útgefendur'. Below the search bar is a table with the following columns: 'Staður', 'Kallast', 'Gata', 'Póstnúmer', and 'Gildir til'. The table has one row with the following data: '0000', '0000', '0000 0000', '000 -', and '31.12.2019'. There is also a small orange chat bubble icon in the bottom right corner of the page.

Sýslumannsembættin hafa verið mismunandi dugleg við að uppfæra þær upplýsingar sem eru á vefnum. Upplýsingar sem birtast á þessum vef eru ekki í öllum tilvikum gildar því að búið er að loka sumum veitingastöðum sem birtast á þessum lista. Einnig er mikið um útrunnin rekstrarleyfi á listanum, jafnvel í húsum sem hafa verið fjarlægð eins og Laugavegi 73 í Reykjavík, en tilgreind eru þrjú útrunnin rekstrarleyfi með því heimilisfangi á umræddum vef.

Einnig eru útrunnin rekstrarleyfi sama rekstraraðila ekki fjarlægð af listanum þegar viðkomandi fær ný leyfi.

Til viðbótar eru þessar upplýsingar svolítið takmarkaðar. Betra væri ef þau skilyrði sem sett eru í rekstrarleyfinu kæmu einnig fram sbr. 11. gr. laga nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. En í þeirri grein segir m.a.:

„Í rekstrarleyfi skal koma fram ... ¹⁾ sú starfsemi sem veitt er leyfi fyrir og þau skilyrði sem sett eru fyrir leyfi, svo sem um gestafjölda, heimilan afgreiðslutíma, heimild til útveitinga, dyravörslu, hávaða, umgengni, öryggi, þrífnað og annan aðbúnað.“

Vegna framangreindra ágalla er erfitt að byggja á þessum gögnum til þess að fá yfirlit yfir heildarfjölda rekstrarleyfa sem eru í gildi í dag og hversu mörgum gestum veitingastaðirnir geta þjónað á hverjum tíma.

Vegna þessa ágalla í þessu gamla upplýsingakerfi hafa starfsmenn sumra sýslumannsembætta einnig haldið utan um rekstrarleyfismálin í Excel-skjölum hver á sínum stað. Þetta gerir að verkum að erfitt er að fá heildaryfirlit yfir rekstrarleyfi á Íslandi.

Ríkisendurskoðun ræddi við þann starfsmann sýslumannsembættanna sem hefur séð um birtingu þessara upplýsinga á vefnum. Fram kom hjá honum að upplýsingakerfið sem notað er væri mjög gamalt og að hann hefði litla möguleika á því að gera breytingar eða aðlaganir. Þörf væri á endurnýjun kerfisins. Dæmi eru um að sýslumannsembætti haldi t.d. utan um umsóknir um rekstrarleyfi í Excel skjali sem er endurnýjað árlega. Í skjalinu koma fram upplýsingar um hvenær umsókn berst og hvenær leyfið er afgreitt. Að öðru leyti er haldið utan um málin í Starfanda, málakerfi embættisins. Óskir um umsagnir eru sendar í tölvupósti til þeirra opinberu aðila sem þurfa að skila umsögnum. Leitast er við að halda málshraða og reka á eftir umsögnum ef þær berast ekki innan tilskilins tíma.

Ljóst er að töluverð tækifæri liggja í því að einfalda og sjálfvirknivæða ferli í kringum afgreiðslu rekstrarleyfa fyrir veitingastaði hjá sýslumönnum og að sameiginlegt kerfi sem getur talað við kerfi hjá öðrum opinberum aðilum gæti verið lykillinn að aukinni skilvirkni og auknu gagnsæi við afgreiðslu þeirra.

Eins og að framan greinir er þetta ekki fyrsta skýrslan sem fjallar um þörf á endurbótum á upplýsingakerfum sýslumanna. Ríkisendurskoðun hefur m.a. gert eina slíka sem birt var í mars 2019. ([Sýslumenn – Samanburður milli embætta](#)¹³). Ein af meginniðurstöðum þeirrar skýrslu var:

„Bæta þarf starfskerfi sýslumannsembætta því núverandi skipulag mætir ekki þörfum sýslumanna hvað upplýsingaöflun og miðlun varðar. Efla þarf samstarf sýslumanna, skilgreina verkefni og forgangsraða þeim í samráði við Þjóðskrá.“

Viðbrögð dómsmálaráðuneytisins við þessari niðurstöðu voru:

„Ráðuneytið mun áfram vinna með sýslumannaráði og Þjóðskrá við hönnun upplýsingakerfisins og leggja áherslu á að virkja ráðið til að sinna eftirfylgninni, auk þess að tryggja að verkefnum verði forgangsraðað þannig að hagræði fáiast sem fyrst af verkefninu. Vakin er athygli á því að fjármögnun verkefnisins setur framgangi þess ákveðnar skorður sem ekki verður hjá komist nema frekari fjárveiting fáiast í verkefnið.“

Niðurstöður þessarar úttektar eru frekari staðfesting á því að þörf sé á endurbótum á upplýsingakerfum sýslumanna. Í kjölfar bankahrunsins voru gerðar miklar sparnaðar- og niðurskurðar-kröfur til stofnannar ríkisins, þar meðtalin sýslumannsembættin, sem orsakaði að verkefni eins

¹³ https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2019/04/Syslumenn_samanburdur-milli-embætta.pdf

og endurnýjun upplýsingakerfa hefur setið á hakanum. Nú hafa stjórnvöld sett skýra stefnu um að auka stafræna opinbera þjónustu og tengja saman upplýsingakerfi ríkisaðila. Ljóst er að Excel-skjöl verða ekki tengd við Strauminn (X-Road) þannig að ljóst er að endurbætur þarf að gera í upplýsingakerfum sýslumanna áður en hægt er að koma á stafrænni opinberri þjónustu í leyfisveitingum til veitingahúsa.

3.1.3 Heilbrigðiseftirlit á Íslandi

Ekkert sameiginlegt kerfi heldur utan um starfsleyfisumsóknir sem berast til heilbrigðiseftirlita. SHÍ¹⁴ eru samtök heilbrigðiseftirlitssvæða og er þeim ætlað að standa vörð um heilbrigðiseftirlit á Íslandi. Heilbrigðiseftirlitssvæðin eru tíu talsins og eru sjálfstæð, öll með sjálfstætt upplýsinga- og málaskrárkerfi. Á heimasíðum þeirra flestra eru umsóknareyðublöð fyrir starfsleyfi sem hægt er að fylla út stafrænt eða handvirkt og senda viðkomandi svæði með tölvupósti. Flest svæðin halda utan um umsóknir um starfsleyfi í málaskrárkerfum sem geta verið mismunandi eftir svæðum.

Hægt væri að ná fram aukinni sjálfvirkni í tengslum við afgreiðslu starfsleyfa fyrir veitingastaði með þróun stafrænna ferla. Hins vegar ber að nefna að svæðin eru mismunandi bæði miðað við stærð og íbúafjölda. Minni svæðin fá mun færri umsóknir um starfsleyfi fyrir veitingastaði heldur en hin stærri og því gæti verið erfitt að réttlæta að þróa sérstök upplýsingakerfi til að halda utan um umsóknirnar. Hugsanlegt er að SHÍ væri einnig heppilegur vettvangur fyrir samstarf í stafrænni þróun sem og samstarf við aðra opinbera aðila um afgreiðslu þessara leyfa.

3.1.4 Upplýsingatæknimál sveitarfélaga

Skipulags- og byggingarfulltrúar sveitarfélaga eru umsagnaraðilar um rekstrarleyfi fyrir veitingastaði. Þá gefa byggingarfulltrúar út framkvæmdaleyfi vegna nýframkvæmda.

Alls eru 72 sveitarfélög á Íslandi og eru þau eðli málsins samkvæmt misstór og misvel í stakk búin að innleiða stafræna opinbera þjónustu. Hvað varðar þann feril sem hér var sérstaklega til skoðunar þá er það svo að í meira en helmingi allra sveitarfélaga landsins eru innan við tíu veitingastaðir. Því er eðlilegt að ekki sé endilega mikil áhersla á að þróa stafrænan feril sérstaklega í tengslum við stofnun veitingahúsa. Ljóst er að samvinna milli sveitarfélaga og eins milli ríkis og sveitarfélaga þarf að koma til eigi að þróa og setja upp feril um rafræna stjórnsýslu í tengslum við leyfisveitingar veitingahúsa.

3.2 Samstarf og samvinna um innleiðingu stafrænnar stjórnsýslu.

Ekki er til staðar neitt formlegt samstarf milli þeirra aðila sem koma að ferlinu við stofnun veitingahúsa um að gera ferilinn stafrænan. Hins vegar eru til staðar verkefni á vegum ríkisins um að innleiða aukna stafræna opinbera þjónustu. Um er að ræða annars vegar upplýsinga- og þjónustuveituna www.Ísland.is og hins vegar verkefnastofa um stafrænt Ísland en bæði verkefnin eru á forræði fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

¹⁴ <https://www.shi.is/>

3.2.1 Ísland.is

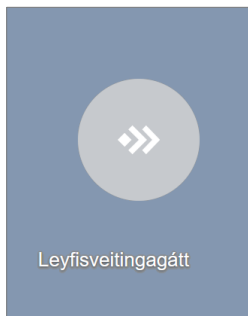
Verkefnið www.Ísland.is heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneytið og á að styðja við stefnu stjórnvalda um stafræna gátt þar sem landsmenn geta nálgast opinbera þjónustu á einum stað.



Á meðal þeirrar þjónustu sem nú þegar er aðgengileg er leyfisveitingagátt sem ætluð er til þess að auðkenndir einstaklingar og lögaðilar geti sótt um leyfi til hvers kyns atvinnurekstrar í öruggu umhverfi. Fyrstu leyfin sem ákveðið var að vinna með voru leyfisveitingar Ferðamálastofu og Menntamálastofnunar og er núna mögulegt að sækja um fimm tegundir leyfa í leyfisveitingagáttinni, en fyrirhugað er að afgangi fleiri leyfa í gegnum gáttina. Hjá ríkinu eru fleiri þúsund eyðublöð sem hægt væri að setja í leyfisveitingagáttina og ná með því meiri hagkvæmni.

Í dag er búið að byggja upp kerfisinnviði á www.Ísland.is sem hægt er að nota til þess að halda utan um stafrænt umsóknarferli fyrir stofnun veitingastaða. Þessi atriði eru:

- ✓ Einn inngangur að stafrænni opinberri þjónustu (*single point of entry*)
- ✓ Stafræn auðkenning (rafræn skilríki og íslykill) (*single sign-on*)
- ✓ Pósthólf þar sem hægt er að halda utan um samskipti við alla opinbera aðila
- ✓ Leyfisveitingagátt



Í leyfisveitingagáttinni er gert ráð fyrir þeim möguleika að umsagnaraðilar geti komið að leyfisveitingaferli. Þetta ferli er nokkuð flóknara því þar þarf að flokka gögn sem tilheyra umsókninni þannig að hægt sé að stýra því hvaða gögn ákveðnir umsagnaraðilar hafi aðgang að í umsagnarferlinu. Umsagnaraðili gæti t.d. valið hvaða umsagnaraðilar sem koma að sömu umsókn fái aðgang að hans vinnugögnum án þess að viðkomandi umsækjandi fengi slíkan aðgang. Þannig gætu umsagnaraðilar nýtt vinnu hvers annars sem leiddi til minni hættu á tvíverknaði hjá þeim. Gert er ráð fyrir að öll samskipti við umsækjendur fari í gegnum Ísland.is og pósthólfið sem þar er að finna. Straumurinn (X-Road) tengist leyfisveitingagáttinni þannig að gögn frá upplýsingakerfum umsagnaraðila gætu þannig farið sjálfkrafa í leyfisveitingagáttina yðri þess óskað.

Í undirbúningi er að setja inn í leyfisveitingagáttina 31 umsóknarform vegna leyfa sem sýslumenn sjá um að veita.

Áhersla hefur verið lögð á að taka fyrst inn í leyfisveitingagáttina einfaldari leyfisveitingar á meðan verið er að þróa kerfið. Þegar hún er komin lengra verða flóknari ferlar teknir inn í hana, þ.á m. leyfisveitingaferilinn fyrir stofnun veitingastaða.

Verkefnastofa um Stafrænt Ísland ber ábyrgð á rekstri og þróun Ísland.is. Verkefnastofan hefur samið við Þjóðskrá Íslands um að sjá um rekstur Ísland.is en Þjóðskrá heyrir undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. Ekkert er fjallað um Ísland.is í lögum eða reglugerðum, sem gerir

Það að verkum að áherslan á þessa sameiginlegu gátt er minni en ella væri. Einstaka stofnanir hafa þannig getað byggt upp sínar eigin „leyfisveitingagáttir“ í stað þess að nýta þá möguleika sem Ísland.is hefur upp á að bjóða.

Gerð hafa verið drög að tæknistefnu fyrir Ísland.is. [Drögin](#)¹⁵ eru núna til umsagnar í samráðs-gáttinni á Ísland.is. Þau eru gott skref í átt að samræmingu á tækniinnviðum ríkisaðila sem vonandi skilar sér í hagkvæmni og sparnaði við innleiðingu á stafrænni opinberri þjónustu.

3.2.2 Verkefnastofa um stafrænt Ísland

Breyting varð á [verkefnaskiptingu](#)¹⁶ milli ráðuneyta þegar núverandi ríkisstjórn var mynduð. Fluttust þá verkefni upplýsingasamfélagsins frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu til fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Í framhaldi af þessari breyttu verkaskiptingu setti fjármála- og efnahagsráðuneytið á stofn verkefnastofu um [stafrænt Ísland](#)¹⁷. Verkefnastofan starfar í nafni fjármála- og efnahagsráðuneytisins að umbótum og hagræðingarverkefnum sem ganga þvert á opinbera stjórnsýslu.



Helstu áherslur Verkefnastofu um stafrænt Ísland eru:

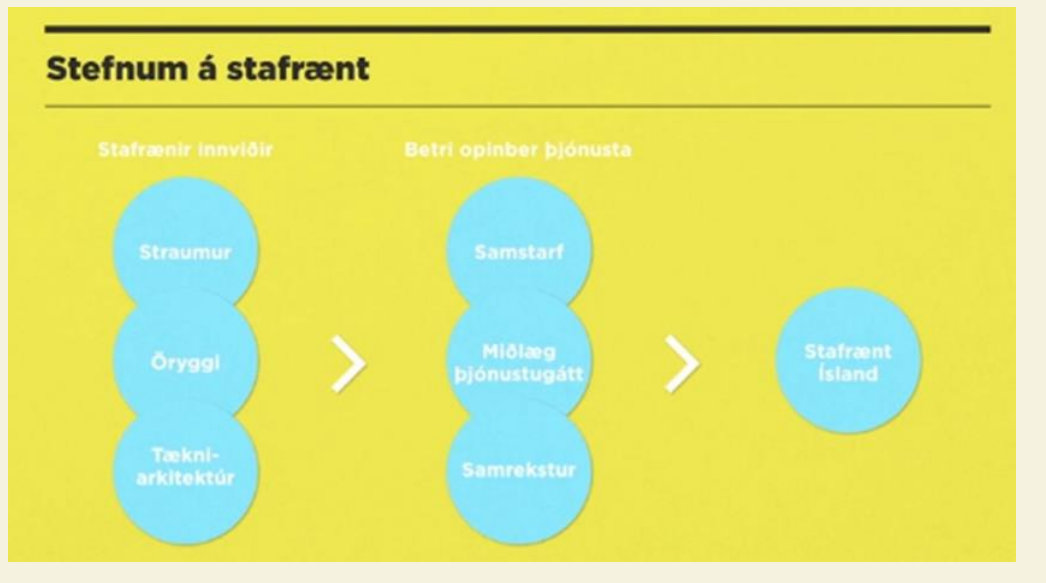
- ✓ Auka og efla þjónustu við almenning og fyrirtæki
 - [Miðlæg þjónustugátt](#), island.is.
 - [Sjálfsafgreiðsla](#) – fyrirtæki og einstaklingar eiga að geta sinnt helstu erindum sínum við opinbera aðila á einum stað á netinu á Ísland.is.
 - [Stafrænn stuðningur](#) – við stofnanir í stafrænni vegferð og vinna með fólki að því að búa til stafrænar lausnir.
 - [Samstarfsverkefni](#) – vinna þvert á allar opinberar stofnanir. Í því felast mörg tækifæri til samnýtingar lausna, ólíkt því sem áður hefur verið á Íslandi.
 - [Norrænt samstarf](#) – Samstarfsyfirlýsingin (Digital North) kveður á um að Norðurlöndin og Eystrasaltsríkin eigi í nánun samstarfi um að stuðla að stafvæðingu svæðisins þannig að hún verði í fremstu röð.
- ✓ Byggja upp og styrkja stafræna innviði
 - [Straumurinn](#) – (X-Road) er gagnaflutningslag sem er ætlað að auðvelda samskipti milli upplýsingakerfa á öruggan hátt.
 - [Alþjóðleg verkefni](#) – Ísland tekur þátt í fjölda erlendra samstarfsverkefna.
- ✓ Stuðla að auknum samrekstri hins opinbera.
 - [Pólstjarnan](#) – er verkefni sem snýr að samrekstri Microsoft-umhverfisins fyrir opinbera aðila.
 - [Tækniarkitektúr opinberra aðila](#) – Hingað til hefur hvorki verið samræmd stefna né tilmæli um hvernig stofnanir ríkisins og sveitarfélög skuli tryggja að upplýsingakerfi þeirra bjóði samhæfða, samræmda þjónustu þvert á skipulagsheildir. Þessu verkefni er ætlað að bæta úr því.

¹⁵ [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1536](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1536)

¹⁶ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2018119.html>

¹⁷ <https://stafraent.island.is/>

Nánari upplýsingar um verkefnastofuna má finna í [fyrirlestri](#)¹⁸ Einars Birkis Einarssonar um stafrænt Ísland - til þjónustu reiðubúin (UT-dagurinn 6. desember 2018) og [fyrirlestri](#)¹⁹ sem Fjóla María Ágústsdóttir hélt á ráðstefnu um nýsköpun í opinberum rekstri:



Nánari upplýsingar um starf verkefnastofnunnar má finna á heimasíðu hennar stafaent.island.is

Verkefni upplýsingasamfélagsins auk þeirra viðbótarverkefna sem verkefnastofunni er ætlað að sinna eru tilgreind í 5.9 gr. forsetaúrskurðar nr. 119/2018, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta. Verkefnastofa um stafrænt Ísland er ekki nefnd á nafn í lögum eða reglugerðum. Málefni upplýsingasamfélagsins eru þess eðlis að þau varða ekki einungis ríkisstofnanir heldur skipta þau fleiri aðila máli, s.s. sveitarfélög, sjálfseignarstofnanir sem veita opinbera þjónustu og fleiri aðila. Verkefnastofan getur gefið út leiðbeiningar í nafni fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Slíkar leiðbeiningar eru væntanlega eingöngu ráðgefandi en ekki bindandi fyrir þá opinberu aðila sem ekki heyra undir valdsvið ráðuneytisins.

Ríkisendurskoðandi telur að setja þurfi lög um stafræna opinbera þjónustu þar sem hlutverk Ísland.is og Verkefnastofu um stafrænt Íslands verði skilgreint. Til viðbótar er þörf á að skilgreina formlega aðkomu annarra, s.s. sveitarfélaga og annarra aðila sem veita opinbera þjónustu, að stefnumótun stafrænnar opinberrar þjónustu og þeirra umferðarreglna sem gilda eiga í samskiptum upplýsingakerfa þessara aðila.

Eitt af þeim málum sem fjármála- og efnahagsráðherra hefur sett á [þingmálaskrá](#)²⁰ er að vænta megi frumvarps til laga um umbótamál ríkisins og á grundvelli þess verði sett á stofn heildstæð nýsköpunar- og umbótastofnun fyrir ríkið. Eitt af hlutverkum þeirrar stofnunar verði að auka stuðning við stafræna þjónustu með viðtækari hætti en áður í starfsemi ríkisins. Önnur tillaga

¹⁸ <https://www.samband.is/um-okkur/fundir-og-radstefnur/ut-2018>

¹⁹ <https://www.samband.is/um-okkur/fundir-og-radstefnur/nyskopunarverdlaun-2018/>

²⁰ <https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/thingmalaskra/>

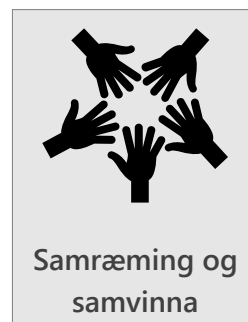
sem sett hefur verið fram er að setja á stofn embætti tæknistjóra ríkisins, sbr. [tillögu](#)²¹ til þingsályktunar sem lögð hefur verið fyrir Alþingi. Í dag eru starfandi stofnanir sem byggt hafa upp sérþekkingu á ákveðnu sviði sem nýtist öllum öðrum stofnunum. Hér er átt við stofnanir eins og Ríkiskaup og Framkvæmdasýslu ríkisins sem skila öllum ríkisstofnunum ávinningi þar sem þær þurfa ekki að byggja upp sérfræðiþekkingu á verklegum framkvæmdum, innkaupum og útboðsmálum. Í dag eru upplýsingakerfi orðin það mikilvægur þáttur í starfsemi margra ríkisstofnana að þær hafa þörf fyrir samræmingu og sérfræðiaðstoð við innkaup á upplýsingatækni, samræmingu tækniinnviða þeirra við aðra ríkisaðila og aðstoð við innleiðingu stórra upplýsingakerfa. Í slíkri samræmingu þarf ekki að felast skerðing á sjálfstæði stofnana frekar en þeirra stofnana sem njóta þjónustu Framkvæmdasýslu ríkisins.

²¹ <https://www.althingi.is/altext/150/s/0015.html>

4 Vinna opinberir aðilar saman til þess að flæði gagna milli þeirra í umsóknarferlinu sé sem skilvirkast?

Helstu atriði sem hafa þarf í huga varðandi samþættingu:

1. Opinberir aðilar verða að hafa sameiginlega sýn eða stefnu á ávinning og kostnað borgaranna af stafrænni stjórnsýslu (bæði í formi hagræðis og beins kostnaðarávinnings).
2. Opinberir aðilar þurfa að aðlaga verkferla sína og upplýsingakerfi þannig að þau geti tengst kerfum annarra aðila.
3. Að upplýsingakerfin séu samþættanleg til að auðvelda mismunandi aðilum aðgengi að upplýsingum. Í norrænum samanburði verður horft til grunnviðmiða Evrópusambandsins til rafrænnar stjórnsýslu (Principles í EU eGovernment Action Plan 2016-2020).



4.1 Hafa opinberir aðilar sameiginlega sýn eða stefnu um rafræna stjórnsýslu?

Í [stefnuyfirlýsingu](#)²² ríkisstjórnarinnar frá árinu 2017 segir m.a.:

„... Sett verður á fót rafræn þjónustugátt þar sem landsmenn geta á einum stað nálgast þjónustu hins opinbera og sinnt þeim erindum sem beinast að stjórnvöldum. Þá verður opnuð samráðsgátt þar sem óskað verður eftir afstöðu almennings til lagasetningar og verkefna þegar á undirbúningsstigi og gagnsæi aukið. Átak verður gert í einföldun regluverks í þágu atvinnulífs og almennings. Ríkisstjórnin leggur áherslu á að stjórnsýsla sé skilvirk og réttlát...“

Til viðbótar hefur ríkisstjórnin sett það markmið í stefnuyfirlýsingu í maí 2018 að árið 2020 verði stafræn þjónusta meginsamskiptaleið hins opinbera við almenning og fyrirtæki. Stefna ríkisstjórnarinnar er þannig nokkuð skýr í þessu efni.

Í [Fjármálaáætlun 2019-2023](#)²³ sem fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram á Alþingi í apríl 2018 er m.a. sett fram eftirfarandi markmið um fjármálaumsýslu ríkisins á bls. 186:

²² <https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/stefnuyfirlýsing/>

²³ <https://www.althingi.is/alttext/148/s/0716.html>

Tafla 4.1 Markmið um samrekstur í fjármálaáætlun

Markmið	Mælikvarði	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
3. Aukinn samrekstur og nýting sameiginlegra innviða.	Hlutfall stofnana sem eiga samskipti við almenning og lögaðila í gegnum rafrænt pósthólf Ísland.is	9	100	164

Heimild: Fjármálaáætlun 2019-2023

Í sama skjali á bls. 186 er sett m.a. fram eftirfarandi markmið um stjórnsýslu ríkisfjármála:

Tafla 4.2 Markmið um uppbyggingu innviða í fjármálaáætlun

Markmið	Mælikvarði	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1. Hraðari uppbygging stafrænna innviða.	Fjöldi þjónustuveitenda/stofnana sem tengjast stafrænni stofnbraut (e. X-Road)	0	20	100

Heimild: Fjármálaáætlun 2019-2023

Í tengslum við framangreint markmið eru í fjármálaáætluninni skilgreindar þrjár eftirfarandi aðgerðir:

Tafla 4.3 Aðgerðir skilgreindar í fjármálaáætlun

Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðar- aðili
Uppsetning stafrænnar stofnbrautar (e. X-Road) og tenging hennar við grunnupplýsingakerfi ríkisins. Samvirgni tryggð.	2018-2020	FJR
Mótun tækniarkitektúrs og tæknistefnu ríkisins.	2018-2019	FJR
Mótun stefnu og aðgerðaáætlunar fyrir upplýsingatækniumhverfi ríkisins.	2018-2019	FJR

Heimild: Fjármálaáætlun 2019-2023

Í [kynningu](#)²⁴ fjármála- og efnahagsráðuneytisins á fjárlagafrumvarpinu 2019 sem haldin var þann 11. september 2018 voru þær leiðir sem ætlunin er að fara í stafrænni stjórnsýslu kynntar. Þau atriði sem eiga að stuðla að skilvirkari og betri þjónustu eru:

- ✓ Stafræn þjónusta fyrsti kostur.
- ✓ Þjónustugátt þar sem landsmenn geta á einum stað nálgast opinbera þjónustu.
- ✓ Almennigur og fyrirtæki þurfi aðeins að slá inn upplýsingar í samskiptum við stjórnvöld í eitt skipti.
- ✓ Betri þjónusta og öflugri rekstur með nýtingu upplýsingatækni.
- ✓ Öryggi opinberrar stjórnsýslu og mikilvægra upplýsingainviða tryggt.
- ✓ Viðhorf til opinberrar þjónustu kannað og þjónusta aðlöguð til samræmis.

Mikil samhljómur er með þessum áhersluatriðum og þeim grunngildum sem Evrópusambandið setti fram sem sín stefnumið²⁵ fyrir 2016-2020 sem er eðlilegt þar sem Ísland er aðili að Evrópska efnahagssvæðinu og ESB stefnir einnig að stafrænum innri markaði (Digital Single Market).

Eitt af þeim stefnumiðum sem íslensk stjórnvöld hafa ekki lagt áherslu á er „Cross-Border by default“, þ.e.a.s. að borgarar annarra EES landa eigi greiðan aðgang að íslenskri stafrænni opinberri þjónustu. Þannig gæti verið að ekki sé hugað nógu vel að þörfum þeirra sem ekki hafa íslensku að móðurmáli („Cross border mobility“). Þetta er óheppilegt, einkum þegar tekið er tillit til þess að Ísland hefur samþykkt [Tallin yfirlýsingunna](#)²⁶ um stafræna opinbera þjónustu sem Evrópusambandslöndin og EFTA ríkin undirrituðu í Tallin þann 6. október 2017. Yfirlýsing þessi gengur út á að gera það að forgangsmáli að tryggja notendavæna opinbera þjónustu þvert á landamæri. Í tengslum við þessa yfirlýsingu er ráðgert að koma á gagnkvæmri viðurkenningu á auðkennum yfir landamæri ([eIDAS regulation](#))²⁷.

Tryggja verður að stafræn opinber þjónusta á Íslandi sé undir það búin að taka við erlendum auðkennum. Rétt er að taka fram að íslenska rafræna skilríkið uppfyllir kröfur eIDAS reglugerðarinnar en íslykillinn gerir það ekki. Þannig ættu Íslendingar að geta notað íslenska rafræna skilríkið sitt innan EES svæðisins ef þeir þurfa að leita eftir stafrænni opinberri þjónustu innan EES. Að sama skapi ættu EES borgarar að geta nýtt sér þjónustu Ísland.is. Þó svo að Ísland.is sé kannski tæknilega tilbúið til þess að takast á við þetta verkefni þá er ekki mikið af upplýsingum á öðrum tungumálum en íslensku að finna á vefsíðum íslenskrar stjórnsýslu.

Fjármála- og efnahagsráðherra hefur undirritað [samstarfssamning](#)²⁸ við Nordic Institute for Interability Solutions (NIIS) um samstarf við stjórnvöld í Eistlandi og Finnlandi um að hefja

²⁴ https://www.stjornarradid.is/flisalib/fgetfile.aspx?fileid%3D42514d5a-b5ea-11e8-942c-005056bc4d74&usg=AOvVaw2c2xi2Sf4AKw5scrU65_Ns

²⁵ COM(2016)179 – EU eGovernment Action Plan 2016-2020

²⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>

²⁷ <https://en.wikipedia.org/wiki/EIDAS>

²⁸ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2018/11/30/Baett-starfraen-thjonusta-hins-opinbera-med-innleidingu-Straumsins-/>

notkun gagnabrautarinnar X-Road eða Straumsins eins og hann nefnist á íslensku. Færeyingar urðu nýlega einnig aðilar að þessu samstarfi.

Straumurinn er flutningaslag á milli upplýsingakerfa mismunandi aðila sem gerir þeim kleift að skiptast á gögnum með skilvirkum, stöðluðum og öruggum hætti. X-Road var fyrst tekið í notkun í Eistlandi og er hannaður með opinbera þjónustu í huga. Þar í landi er X-Road notað til að miðla gögnum á milli mismunandi upplýsingakerfa sem eru í eigu og rekstri hjá mismunandi aðilum.

Unnið er að uppsetningu á miðlægum hluta Straumsins á Íslandi. Þar sem uppsetningin er enn í vinnslu hafa ekki margar stofnanir verið tengdar að svo stöddu, en markmiðið er að í upphafi árs 2020 verði mögulegt að tengja opinbera aðila við Strauminn. Eins og fram kemur í áðurnefndum markmiðunum er ætlunin að byrja á að tengja þær stofnanir sem eru með gögn í pósthólfinu á Ísland.is og stofnanir sem birta gögn og upplýsingar til almennings Ísland.is. Þegar sá farvegur er tilbúinn og að loknum nauðsynlegum prófunum þá ætti að vera búið að ryðja brautina fyrir alls kyns gagnasamskipti á milli opinberra aðila.

Stafvæðing umsóknarferlisins mun eflaust ganga vel hjá stórum ríkisaðilum og stórum sveitarfélögum. Hins vegar er ekki víst að svo verði hjá litlum sveitarfélögum þar sem fáir nýir veitingastaðir opna á ári hverju. Uppsetning á stafrænu ferli fyrir örfáar umsóknir á ári kann að hljóma mjög óhagkvæmt í litlum sveitarfélögum og spurning hvaða þjónustu þau vilja veita íbúum sínum. Vera má að sveitarfélög muni hafa einhverja samvinnu sín á milli eða sameinist um einhverjar tæknilegar lausnir. Þó svo að einhver sveitarfélög sjái sér ekki fært að tengjast inn á Strauminn þá ætti það ekki að breyta því að ríkisaðilarnir sem koma að umsóknarferlinu gætu nýtt sé hann í samskiptum sínum við umsækjendur sem vilja stofna veitingastaði.

EKKI er nægilegt að tengja upplýsingakerfi opinberra aðila við Strauminn. Tenging við Strauminn gerir auknar kröfur um stjórnun og meðferð upplýsinga, því að sú stofnun sem hýsir viðkomandi gögn ákveður hver fær aðgang að gögnum þeirra. Stofnanir þurfa að flokka gögn, skilgreina hvaða gögnum er hægt að deila með öðrum og þá hverju og hvaða gögn stofnunin getur ekki deilt með öðrum, t.d. vegna persónuverndarákvæða. Í sumum tilvikum þarf að kalla eftir samþykki þess einstaklings sem gögnin taka til. Þannig eru ýmis atriði er varða upplýsingaöryggi og gæði gagna sem taka þarf tillit til þegar stofnanir taka Strauminn í notkun.

4.2 Samtenging og samnýting á upplýsingum í stafrænni opinberri þjónustu

Eins og fram hefur komið er stefna ríkisins nokkuð skýr. Stefnt er að samtengingu og samnýtingu á upplýsingum í stafrænni opinberri þjónustu. Hins vegar er raunveruleikinn í dag nokkuð frábrugðinn. Á undanförunum áratugum hefur sú stefna verið hér við lýði að auka dreifstýringu og minnka miðstýringu. Þannig hafa stofnanir ríkisins haft mikið sjálfstæði í mörgum málum, s.s. frelsi til þess að hafa upplýsingatæknimál eins og best hentar viðkomandi stofnun óháð því hvað aðrar stofnanir eru að gera. Tækniþróun eins og Straumurinn (X-Road), skýjalausnir, auknar kröfur um öryggi og persónuvernd og fleiri þættir kalla hins vegar á aukna samvinnu ríkisaðila í þessum málaflokki.

Innan ríkiskerfisins hafa einstakar stofnanir haft mikið sjálfstæði hvað varðar þróun upplýsingakerfa sinna þannig að samtenging samnýting á upplýsingum á milli kerfa hefur ekki verið nægilega mikil. Þetta á ekki aðeins við um ríkið. Reykjavíkurborg hefur verið mjög framarlega

í nýtingu upplýsingatækninnar á sveitarstjórnarstiginu. Í [skýrslu](#)²⁹ sem unnin var fyrir Reykjavíkurborg 2018 með greiningu og tillögum um framtíðarskipan stafræna samráðs- og lýðræðisverkefna Reykjavíkurborgar segir m.a.:

„Engar af vefsíðunum tengjast sín á milli og ekkert samræmi er þeirra á milli. Upplifun notenda á milli allra gátta er allt önnur en þeir eiga að venjast frá vefsíðu Reykjavíkurborgar. Allar vefsíðurnar notast við mismunandi aðgerðir, aðstæður orðalag, útlit og virkni.....“

Þetta gæti alveg eins verið lýsing á virkni vefsíðna sumra ríkisstofnana í samanburði við vefsíðuna Ísland.is. Í áður nefndri skýrslu er sett fram eftirfarandi tillaga að framtíðarsýn:

„Reykjavík verði gagnadrifin borg, sem þróar og nýtir tækni og stafræna snertifleti í nánu samstarfi við samstarfsaðila til að þjónusta borgarana enn betur.“

Það sama mætti segja um ríkið. Verkefnastofu um stafrænt Ísland er að vinna að móta tækniarkitektúrs og tæknistefnu ríkisins. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að þessir þættir séu mótaðir í samráði við sveitarfélögin þannig að auðvelt sé að útfæra stafræna opinbera þjónustu óháð því hvort það er ríki eða sveitarfélög sem veita viðkomandi þjónustu.

Nokkur atriði geta staðið í vegi fyrir aukinni samtengingu og samnýtingu upplýsinga í rafrænni stjórnsýslu. Helstu atriðin eru:

a) Tækniskuld. Sum upplýsingakerfi ríkisaðila og eflaust einhverra sveitarfélaga eru komin til ára sinna. Á árunum eftir bankahrunið var farið í miklar aðhalds- og sparnaðaraðgerðir bæði hjá ríkisaðilum og sveitarfélögum. Þetta birtist m.a. í því að endurnýjun á upplýsingakerfum var frestað. Í dag eru því í notkun gömul upplýsingakerfi sem erfitt getur verið að tengja við Strauminn (X-Road).

b) Lög og reglur sem er gott að útfæra í stafrænni opinberri þjónustu. Sum lög og reglur eru þannig að erfitt er að útfæra þær stafrænum ferlum, t.d. er gert ráð fyrir að eftirlits- og úttektaraðilar geri úttektir áður en leyfi eru veitt. Þetta gerir það að verkum að umsóknarferill getur tekið mjög langan tíma þegar margir eftirlitsaðilar koma að slíkum ferlum. Í sumum tilfellum á landsbyggðinni þurfa eftirlitsmenn að fara um langan veg þar sem t.d. heilbrigðisfulltrúar bera ábyrgð á stóru landssvæði. Í einhverjum tilvikum gæti verið nægilegt að eftirlitsaðila sé tilkynnt fyrirætlun um opnun veitingastaðar. Eftirlitsaðilinn gæti síðan metið það hvort tilefni væri til þess að mæta á staðinn fyrir opnun veitingastaðar eða sinnt eftirliti eftir að staður hefur opnað.

c) Litlar skipulagseiningar hjá ríki og sveitarfélögum. Uppsetning á ákveðnum ferli á stafrænni opinberri þjónustu kallar alltaf á einhvern stofnkostnað. Ef mjög fáar umsóknir fara í gegnum viðkomandi feril er ekki víst að viðkomandi stofnun telji að skattfé sé vel varið í slíka tölvuvæðingu. Ísland er fámennnt land og kemur slíkt því oft upp. Rétt er þá að skoða hvort haga megi leyfisveitingaferlinum með öðrum hætti, t.d. með auknu samstarfi og samtengingu upplýsingakerfa þannig að hann verði hagkvæmari.

²⁹ https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/lydraedisverkefni_reykjavikurborgar._greining_og_tillogur_um_framtidarskipan_stafrænna_samrads_og_lydraedisverkefna_reykjavikurborgar.pdf

4.3 Eru upplýsingakerfi opinberra aðila samþætтанleg þannig að hægt sé að ná fram hagræðingu í umsóknarferlinu?

Eins og fram kom í kafla 3 eru upplýsingakerfi opinberra aðila ekki samþætт í dag þegar kemur að umsóknarferli um stofnun veitingahúsa. Hver aðili vinnur að sínum málum óháð því hvernig aðrir í sama ferli vinna. Ríkisskattstjóri hefur útfært stafræna lausn fyrir stofnun einkahlutafélaga, Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkurborgar birtir niðurstöður sínar á athyglisverðan hátt og sama má segja um sýslumannsembættin hvernig þau gera grein fyrir útgefnum rekstrarleyfum til veitinga- og gististaða.

Að lokum er hægt að draga saman þá þætti sem þurfa að vinna saman til þess að umsóknarferill um stofnun veitingahúsa gangi upp í stafrænni opinberri þjónustu. Sjá má niðurstöður þeirrar samantektar á eftirfarandi mynd:



5 Viðauki – Lýsing á ferli við stofnun veitingastaða

Eftirfarandi er lýsing á umsóknar- og afgreiðsluferlinu sem fara þarf í gegnum þegar stofna á veitingastað:

Ferill	Aðgerðir	Ábyrgðaraðilar
Stofnun atvinnurekstrar	Þeir sem vilja stofna til atvinnurekstrar á Íslandi þurfa að gera það á íslenskri kennitölu . Erlendir ríkisborgarar þurfa að sækja um íslenska kennitölu.	Þjóðskrá. www.skra.is
Stofnun atvinnurekstrar	Hægt er að stofna einkahlutafélag á vef ríkisskattstjóra og til þess eru notuð rafræn skilríki umsækjanda. Einnig eru til staðar stafræn eyðublöð sem hægt er að fylla út og senda í tölvupósti.	Ríkisskattstjóri. www.rsk.is
Stofnun atvinnurekstrar	Skráning vörumerkis (valfrjálst)	Hugverkastofan. www.hugverk.is
Stofnun veitingastaðar	Ef stofna á veitingastað í húsnæði sem ekki hefur verið nýtt í slíka starfsemi áður þarf byggingarleyfi frá sveitarfélaginu. Sækja skal um leyfi áður en framkvæmdir hefjast. Staðfesta skal einnig að fyrirhugaðar breytingar/nýbygging sé í samræmi við skipulag viðkomandi svæðis.	Sveitarstjórn viðkomandi svæðis – byggingaeftirlit og skipulagsfulltrúi. www.samband.is http://www.skipulag.is/
Stofnun veitingastaðar	Allir veitingastaðir sem hyggja á sölu áfengis, skulu sækja um rekstrarleyfi . Rekstrarleyfi fæst ekki nema með útgáfu starfsleyfis heilbrigðisnefndar, samvinna er milli þessara aðila.	Sýslumaður. www.syslumenn.is
Stofnun veitingastaðar	Leyfi heilbrigðisnefndar viðkomandi svæðis þarf að liggja fyrir. Eins og fram kemur að ofan er rekstrarleyfi og starfsleyfi frá heilbrigðisnefnd háð hvort öðru. Hægt er að sækja um bæði þessi leyfi á sama tíma.	Heilbrigðisnefnd viðkomandi svæðis. www.shi.is
Stofnun veitingastaðar	Umsagna er óskað frá nokkrum aðilum en leyfisveiting er heimil þó ekki hafi borist viðeigandi umsagnir innan skilgreinds tíma.	Sveitarstjórn (varðandi byggingarleyfi, skipulagsmál, heilbrigðisnefndar) slökkvilið, vinnueftirlit.



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is