



Minnisblað

Móttakandi: Framkvæmdastjóri

Dags.: 26. mars 2018

Sendandi: Sigurður Ármann Snævarr

Málsnr.: 1610014SA

Málalýkill: 01.86

Efni: Minnisblað um kostnað sveitarfélaga af nýjum lögum um persónuvernd

Persónuverndarreglugerð og frumvarpsdrög

Sveitarfélög fara með mikið af viðkvæmum persónuupplýsingum sem hluti af lögbundnu þjónustu þeirra og rekstri. M.a. má nefna grunnskóla, leikskóla, félagsþjónustu, eftirlit og leyfisveitingar og starfsmannahald. Innleiðing á nýjum lögum um persónuvernd mun kalla á nýtt og bætt verklag um persónuvernd og hafa veruleg áhrif á alla stjórnsýslu sveitarfélaga og leiða til umtalsverðs kostnaðarauka.

Með hinum nýju lögum verður Persónuvernd færðar ríkar heimildir til að beita dagsektum og stjórnvaldssektum, skv. 46. gr. frumvarpsins. Dagsektir geta numið skv. frumvarpinu allt að 200 þús.kr. á dag. Að hámarki getur Persónuvernd lagt á stjórnvaldssektir sem nema allt að 2,4 ma.kr. eða 4% af veltu, hvort heldur er hærra. Heimild Persónuverndar til að leggja á stjórnvaldssektir nær til fyrirtækja og til stjórnvalda og stofnana sem falla undir stjórnsýslulög, þ.m.t. sveitarfélög. Hér er um að ræða heimild til að leggja á gífurlega háar sektir. Sem dæmi má hér nefna að velta Reykjavíkurborgar (samstæðu A- og B-hluta) er 177 ma.kr. og 4% af þeirri fjárhæð losar 7 ma.kr. Miðlungsstór sveitarfélög á borð við Hornafjörð, Hveragerði eða Fjallabyggð eru með árstekjur um 2,7 ma.kr. og Persónuvernd gæti lagt á þau allt að 110 m.kr. sekt. Álagning ofursekta af þessu tagi á sér engin fordæmi gagnvart opinberum aðilum. Beiting þeirra myndi sliga sveitarfélög og afleiðing þessa væri að skera þyrfti niður þjónustu og eftir atvikum og aðstæðum bitna á skattborgurum. Hefur sambandið eindregið lagt til að fallið verði frá þessum áformum.

Fjölmörg atriði í frumvarpsdrögunum eru mjög óljós og þau fyrirmæli sem sveitarfélög hafa um með hvaða hætti þeim ber að standa að málum ekki eins skýr og skyldi. Í ljósi þungra sektarákvæða má ætla að óljós ákvæði frumvarps verði túlkuð varfærnislega og leiði e.t.v. til meiri fremur en minni kostnaðar en raun væri með skýrari leiðbeiningum. Mat á kostnaði sveitarfélaga vegna nýrra persónuverndarlaga er því mikilli óvissu háð og vikið leika á hundruðum milljóna króna.

1 Undirbúningskostnaður

Flest íslensk sveitarfélög eru nú í óða önn að undirbúa að takast á við ný lög um persónuvernd, en fyrirhugað er að lögin taki gildi strax í næstkomandi maímánuði eða eftir röska tvo mánuði. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur skilað inn ítarlegri umsögn um frumvarpsdrög dómsmálaráðuneytisins sem birt var 9. mars sl. Eru þar m.a. gagnrýnd þau áform ráðuneytisins að svo skammur

frestur sé veittur þar til lögin taki gildi og að ekki séu fullbúnar athugasemdir með frumvarpsdrögum.

Sveitarfélög eru komin mislangt í undirbúningnum. Það er full ástæða til að hafa áhyggjur af stöðu minni sveitarfélaga í þessum efnum. Sveitarfélög á Íslandi eru misjöfn að íbúafjölda og stjórnsýslulegum og fjárhagslegum burðum. Engu að síður eru skyldur þeirra að lögum óháðar íbúafjölda.

Nokkuð er mismunandi hvaða leiðir sveitarfélögin hafa valið til að standa að undirbúningi persónuverndarlaganna. Sum hafa gert samninga við utanaðkomandi ráðgjafa s.s. lögmannstofur, fyrirtæki í upplýsingatækni o.fl., en önnur byggja undirbúning sinn einkum á vinnu eigin sérfræðinga og hafa þurft/munu þurfa að bæta við sig stöðugildum.

Í þessu kostnaðarmati er víða leitað fanga, leitað í smiðju einstakra sveitarfélaga sem annað hvort hafa á reiðum höndum upplýsingar um raunkostnað eða hafa sæmilega mótaðar hugmyndir um þann kostnað sem leggja þarf í. En til viðbótar leitaði Samband íslenskra sveitarfélaga til systurstofnana sinna á Norðurlöndum og falaðist eftir mati þeirra á kostnaði. Fram kom hjá þeim öllum að afar erfitt væri að slá máli á kostnaðinn og í reynd væri vart hægt að áætla kostnaðinn nema í ljósi reynslunnar að nokkrum tíma liðnum. Finnska sambandið, Kuntaliitto, hafði á reiðum höndum áætlun um kostnað finnskra sveitarfélga á undirbúningi innleiðingar á fyrsta árinu, sjá töflu 1.

Tafla 1 Áætlun finnska sveitarfélagasambandsins á kostnað finnskra sveitarfélaga.

	Milljónir evra	Í krónum á mann	Yfirfært á íslensk sveitarfélög, m.kr.
Persónuverndarfulltrúar	20	455	155
Fræðsla	35	795	269
Upplýsingatækni	45	1.020	346
Samtals	100	2.270	768

Kostnaður á hvern íbúa samsvarar 2.270 íslenskum krónum og undirbúningskostnaður íslenskra sveitarfélaga samkvæmt því 768 m.kr. miðað við gengið 125 kr. fyrir hverja evru. Töldu Finnarnir að árlegur rekstrarkostnaður gæti numið um helmingi undirbúningskostnaðar. Árlegur rekstrarkostnaður gæti því svarað til 385 m.kr.

Finnar eru 5,5 milljónir talsins, búa í 348 sveitarfélögum og því 15,8 þús. íbúar í hverju sveitarfélagi að meðaltali. Sveitarfélög á Íslandi eru 74 talsins og íbúar í þeim að meðaltali aðeins um 4,5 þús. eða innan við þriðjung þess sem er í Finnlandi. Hluti kostnaðar vegna persónuverndarlaganna er fastur eða því sem næst fastur kostnaður sem sveitarfélög þurfa að taka á sig óháð stærð og af þeim sökum ætti þess fremur að vera að vænta að kostnaður á hvern Íslending verði hærri en finnsku tölurnar segja til um. Ljóst er að allra minnstu sveitarfélögin verða ekki „stikkfrí“ en erfitt er að meta umfang persónuupplýsinga sem þau kunna hýsa og hvernig þau eru að öðru leyti í stakk búin til að takast á við nýja umgjörð persónuverndar.

Helstu kostnaðarþættir

Í þessu mati er annars vegar reynt að bregða máli á hugsanlegan kostnað sveitarfélaga við undirbúning að nýju fyrirkomulagi persónuverndar og hins vegar árlegum rekstrarkostnaði til frambúðar. Undirbúningsferlið er að sínu leyti greint í nokkra verkþætti sem gerð er grein fyrir í töflu 1.

Í matinu er allur kostnaður metinn hvort sem hann er vegna aðkeyptrar vöru og þjónustu eða vegna vinnu fastra starfsmanna. Tímakaup í sérfræðivinnu er áætlað 20 þús.kr. án VSK en tímakaup fastra starfsmanna áætlað 3 þús.kr.

Tafla 2. Helstu verkþættir undirbúnings

	Verkþáttur	Skýring
1.1.	Verkefnisstjóri	Verkefnisstjóri stjórnar undirbúningi sveitarfélagsins að nýjum lögum.
1.2	Kortlagning vinnslu sveitarfélaga og gerð vinnsluskrá	Afmarka upplýsingar sem undir lög falla, hvar þau er að finna, á hvaða formi osfrv. Vinnsluskrár settar upp.
1.3	Fræðsla og þjálfun	Starfsmenn fá almenna fræðslu um persónuvernd og minni hópur sérstaka þjálfun.
1.4	Endurskoðun ferla og gerð skjala	Innleiðing hlýtingar að fullu, breytingar m.a. unnar eftir gerð vinnsluskráa. Útbúin stöðluð skjöl vegna upplýsingagjafar, samþykkis o.fl.
1.5	Innleiðing öryggiskerfa persónuverndar	Í samvinni við UT deild, unnið á grundvelli áhættumats.
1.6	Nýir samningar við vinnsluaðila	Til að tryggja að vinnsluaðili uppfylli skyldur laganna. Krafa um að ábyrgðaraðili sannreyni.
1.7	Úttektir	Allt kerfið tekið út til að sannreyna hlýtingu.
1.8	Gjöld til Persónuverndar	Sjá 40.gr. frv.

1.1 Verkefnisstjóri

Hér er gert ráð fyrir að ráðnir verði verkefnisstjórar sem stjórna undirbúningi sveitarfélaga að nýjum lögum. Mörg sveitarfélög hafa ráðið verkefnisstjóra. Gert ráð fyrir fullu ársverki hjá stærri sveitarfélögum. Alls reiknað með um 30 ársverk.

Kostnaður: 370 m.kr.

1.2 Kortlagning vinnslu sveitarfélaga og uppsetning vinnsluskráa

Fyrsta skrefið í undirbúningi sveitarfélaga er að kortleggja stöðuna og fara yfir vinnslu gagna sem heyra undir fyrirhuguð persónuverndarlög. Sveitarfélög hafa flest notið aðstoðar utanaðkomandi aðila við þá kortlagningu og undirbúning vinnsluskráa.

Við matið er gengið út frá tölum meðalstórs sveitarfélags og gefnar forsendur um fjölda tíma sem minni og stærri sveitarfélög gætu þurft að kaupa. Matið er frá 50 klst. hjá minnstu sveitarfélögunum upp í 300-500 klukkustundir hjá þeim stærstu. Í heild er hér reiknað með að þessi verkþáttur krefjist 8,5 þús. klst. í

aðkeyptri sérfræðivinnu og að tímagjald sé 20 þús.kr. án virðisaukaskatts, en til viðbótar er reiknað með ferðakostnaði og kostnaði vegna ferðatíma. Að auki er reiknað með vinnu fastra starfsmanna og gert ráð fyrir að fyrir hverja klukkustund sérfræðings inni fastir starfsmenn af hendi tvær.

Meðal fjölmargra óvissupáttanna í þessu mati er að ekki liggur fyrir nákvæmlega hvaða kröfur verða gerðar til vinnsluskráa þar sem ekki hafa verið birt nein viðurkennd form hér á landi.

Kostnaður: 230 m.kr.

1.3 Fræðsla og þjálfun starfsfólks

Algengt er að gjald fyrir fræðslunámskeið um persónuvernd kosti 50 þús.kr. á hvern þátttakenda. Hér er gert ráð fyrir að nokkur fjöldi starfsmanna sækji þessu kynningarnámskeiði, misjafnlega margir eftir stærð sveitarfélaga frá 1 upp í 25 starfsmenn. Alls er hér gert ráð fyrir að 365 starfsmenn sveitarfélaga sækji þessu námskeiði.

Samband íslenskra sveitarfélaga gerði rammasamning við Awarego, þekkingarfyrirtæki í öryggisvitund, um sérkjör fyrir sveitarfélög á fræðsluefni fyrir starfsfólk. Um er að ræða myndbönd sem ætlað er að ná til almennra starfsmanna og efla öryggisvitund þeirra. Til einföldunar er hér reiknað með að öll sveitarfélög kaupi þetta fræðsluefni eða verji jafnhárri fjárhæð til kaupa á öðru fræðsluefni.

Sérstök námskeið um persónuvernd í grunn- og leikskólum eru í boði og hér er reiknað með að allir skólastjórar og leikskólastjórar, alls 366 manns, sitji þessu námskeiði.

Loks er gert ráð fyrir að efnt verði til vinnustofa fyrir lykilstarfsmenn í sveitarfélögum þar sem þeir hljóti viðamikla starfsþjálfun.

Kostnaður: 60 m.kr.

1.4 Endurskoðun ferla og gerð skjala

Fyrirhuguð lagasetning mun kalla á endurskoðun ýmissa ferla og á ný vinnubrögð á þeim sviðum þar sem sýslað er með gögn sem undir persónuverndarlög heyrja. Umfang þessa ræðst af útkomu vinnsluskrá. Af þessu mun vitaskuld leiða töluverður en afar óviss kostnaður. Í umsögn sambandsins er bent á að lækka megja kostnað vegna þessa verkþáttar með því að Persónuvernd taki saman og geri aðgengileg stöðluð skjöl til að aðstoða við innleiðingu.

Kostnaður: 20 m.kr.

1.5 Innleiðing öryggiskerfa persónuverndar

Hin fyrirhugaða löggjöf gerir ríkar kröfur til upplýsingatækni og þá ekki síst kröfur til öryggis í varðveislu gagna. Nokkur sveitarfélög hafa þegar ráðist í að láta fara yfir stöðu öryggismála hjá sér eða ætla sér að gera það bráðlega. Kostnaðarmatið er hófstíllt og gerir ráð fyrir ákveðnum tímafjölda fyrir hvert sveitarfélag eftir stærð þeirra, eða frá 20 upp í 50 klst.

Kostnaður: 50 m.kr.

1.6 Nýir samningar við vinnsluaðila

Meðal vinnsluaðila sem sveitarfélög eru í samningssambandi við má nefna Námfús og Mentor fyrir grunnskóla, Karellen og Edda fyrir leikskóla, skjalavistunarkerfi svo sem One systems og GoPro, og Office 365. Sveitarfélög eru skv. hinni nýju skikkun persónuverndar ábyrgðaraðilar en lögin munu einnig leggja mikla ábyrgð á vinnsluaðila og viðbúið að kostnaður þeirra muni fyrir vikið aukast. Þeim kostnaði verður að hluta eða öllu leyti velt yfir á ábyrgðaraðila og samningar sveitarfélaga við vinnsluaðila verða dýrari en áður. Í þessu sambandi skiptir máli eðli samninga, hvort um sé að ræða einfalda þjónustusamninga eða samninga með tryggingum vegna uppfærslna eða annarra breytinga á hugbúnaði. Sambandið hefur sett upp drög að vinnslusamningi sem ætti að lækka kostnað. Reiknað er með að kostnaður lítilla og meðalstórra sveitarfélaga gæti verið um 500 þús. kr. og nokkru hærri hjá stærri sveitarfélögum.

Kostnaður: 40 m.kr.

1.7 Úttektir

Úttekt er síðasti verkþátturinn. Utanaðkomandi sérfræðingar taka út kerfið í heild fyrir sveitarfélögin og gengið er úr skugga um að hlífing verði veitt. Reiknað er með að kostnaður við úttekt verði á bilinu 500 þús.kr. á hvert sveitarfélag, óháð íbúafjölda.

Kostnaður: 30 m.kr.

1.8 Gjöld til Persónuverndar

Ákvæði 40.gr. lagafrumvarpsins fjallar um heimild Persónuverndar til að krefjast gjalda af ábyrgðaraðila vegna eftirlits, útgáfu vinnsluleyfis eða annarrar afgreiðslu. Hvorki er að finna ákvæði um útgáfu vinnsluleyfis í reglugerðinni né lagafrumvarpinu. Í umsögn sambandsins segir:

Í 40. gr. frumvarpsdraga er kveðið á um að Persónuvernd geti ákveðið að ábyrgðaraðili skuli greiða þann kostnað sem hlýst af eftirliti með því að hann fullnægi skilyrðum laga þessara og reglna sem settar eru samkvæmt þeim eða einstökum fyrirmælum. Þá geti Persónuvernd einnig ákveðið að ábyrgðaraðili greiði kostnað við úttekt á starfsemi við undirbúning útgáfu vinnsluleyfis og annarrar afgreiðslu. Telur sambandið að hér sé enn og aftur gengið lengra við innleiðingu reglugerðarinnar en krafa er um og að jafn opið gjaldtökuákvæði sé óásættanlegt með tilliti til kröfu um skýrleika laga. Hið minnsta verði að skýra betur þannig að hægt sé að meta kostnaðaráhrif af þessari heimild.

Af sjálfu leiðir að mat á þessum lið er einkar óvísst, hér reiknað með að meðaltali 200 þús.kr. á hvert sveitarfélag. Sveitarfélög hafa ekki greitt slíkt gjald fram að þessu. Ef ekki er ætlunin að þar verði breytinga á þarf það að koma skýrt fram.

Kostnaður: 15 m.kr.

1.9 Samantekinn kostnaður við undirbúning

Í töflu 3 eru kostnaðarmatið dregið saman. Þar kemur fram að undirbúnings kostnaður verði 815 m.kr. Þetta punktmat er mikilli óvissu háð og rétt að gera ráð fyrir allmiklu óvissubili. Til dæmis segir 20% vikið til beggja handa til um að kostnaðurinn liggi á bilinu 680 til 980 m.kr.

Tafla 3. Samantekinn kostnaður

Verkpáttur		Metinn kostnaður
1.1	Verkefnisstjórnun	370 m.kr.
1.2	Kortlagning vinnslu sveitarfélaga og gerð vinnsluskráa	230 m.kr.
1.3	Fræðsla og þjálfun	60 m.kr.
1.4	Endurskoðun ferla og gerð skjala	20 m.kr.
1.5	Yfirferð öryggismála	50 m.kr.
1.6	Nýir samningar við vinnsluaðila	40 m.kr.
1.7	Úttektir	30 m.kr.
1.8	Gjöld til Persónuverndar	15 m.kr.
SAMTALS		815 m.kr.

Þessi niðurstaða er nokkru hærri en finnska matið gaf til kynna. Annars vegar er hér gert ráð fyrir meiri kostnaði vegna verkefnisstjóra/persónuverndarfulltrúa, sem rekja má til hlutfallslega fleiri slíkra embætta hér á landi vegna færri íbúa í hverju sveitarfélagi. Kostnaður vegna upplýsingatækni er einnig hærri en finnsku tölurnar gefa tilefni til. Á móti er kostnaður vegna fræðslu og þjálfunar starfsmanna mun lægri en finnsku tölurnar gefa tilefni til.

Hér er um að ræða verulegar fjárhæðir, eða sem nemur 0,2% af áætluðum tekjum sveitarfélaga 2018, samstæðu A og B hluta.

2 Rekstrarkostnaður til frambúðar

Viðbúið er að kostnaður sveitarfélaga verði mestur á fyrstu tveimur árunum eftir gildistöku persónuverndarlaganna. Annars vegar er það vegna undirbúningskostnaðar sem rakinn er hér að ofan en hins vegar má gera ráð fyrir mörgum og umfangsmiklum fyrirspurnum á grundvelli laganna sem muni berast sveitarfélögum. Hversu margar slíkar fyrirspurnir verða er enn einn óvissupátturinn í kostnaðarmatinu.

2.1 Persónuverndarfulltrúar

Í 35.gr. frumvarpsdraganna er mælt fyrir um skipun persónuverndarfulltrúa. Í persónuverndareglugerðinni kemur m.a. fram að opinbert yfirvald megi skipa einn persónuverndarfulltrúa fyrir fleiri en eitt slíkt yfirvalda. Persónuvernd hefur reiknað með að í stærstu sveitarfélögum verði a.m.k. eitt stöðugildi. Í reglugerð kemur skýrt fram að persónuverndarfulltrúar skuli vera sjálfstæðir í vinnubrögðum, eru regluverðir og trúnaðarmenn Persónuverndar. Launakjör þeirra munu án efa taka mið af þessu. Þá er gert ráð fyrir að starfsmannakostnaður annar en launakostnaður nemi 1 m.kr. á hvert stöðugildi.

Í þessu kostnaðarmati er gert ráð fyrir að persónuverndarfulltrúar sveitarfélaga verði 14 talsins. Í Reykjavík fjórir, einn í Kópavogi, Hafnarfirði, Garðabær og síðan einn í hverjum hinna sjö landshlutanna. Þessi skipting felur í sér að umdæmi hvers persónuverndarfulltrúa verði að meðaltali 24 þúsund íbúar.

Búast má við að verkefni persónuverndarfulltrúa verða ærin við afgreiðslu beiðna fyrsta árið og að mikið álag verði jafnframt á lykilmenn á þeim sviðum

sveitarfélaga sem sýsla hvað mest með persónuupplýsingar. Til þess að mæta þessu mætti reikna með ½ stöðugildi fyrir hvert embætti persónuverndarfulltrúa fyrstu 1-2 árin.

Eftir því sem verkefninu vindur fram fækkar fyrirspurnum um leið og verkferlar verða slípaðri og því ekki þörf á viðbótarstarfsfólki eins og á 1-2 ári.

Kostnaður: 230 m.kr.

2.2 Þjálfun og fræðsla

Þjálfun, fræðsla og endurmenntun er nauðsynlegur hluti starfseminnar, en reikna má með þróun er varðar upplýsingatækni og breytingar á verkferlum. Reiknað er með að árlegur kostnaður nemi 20% af undirbúningskostnaði.

Kostnaður: 10 m.kr.

2.3 Árleg öryggisprófun

Afar nauðsynlegt er að árlega verði farið yfir upplýsingaöryggi hvers sveitarfélags. Reiknað er með 15-35 klst. eftir stærð sveitarfélaga, samtals um 1.700 klst. og miðað við tímagjald 20 þús.kr. og ferðakostnað.

Kostnaður: 35 m.kr.

2.4 Hugbúnaður

Sveitarfélögum hefur boðist margvíslegur hugbúnaður til að halda utan um persónuverndarupplýsingar sem er sérstaklega hannaður með tilliti til persónuverndarreglugerðarinnar. Óvíst er hvort slíkar miðlægar lausnir muni duga. Hafa þarf í huga að kröfur sem gerðar verða til vinnsluskráa eru ekki enn fastmótaðar og því erfitt að semja kröfulýsingu fyrir útboð á hugbúnaðarlausnum.

Nokkur sveitarfélög hafa gert samninga um hugbúnaðarlausnir eða eru langt komin með samninga. Hér er tekið mið af þekktum samningum nokkurra sveitarfélaga um hugbúnað sem þau telja að muni uppfylla flestar þarfir þeirra um persónuvernd. Með því að leggja þann samning til grundvallar og gera ráð fyrir sama kostnaði fyrir öll sveitarfélög má ætla að kostnaður sveitarfélaga vegna samninga um hugbúnað gæti svarað til um 100 m.kr. á ári. Alkunna er að kostnaður vegna hugbúnaðarlausna reynist í mörgum tilfellum meiri en í upphafi var gert ráð fyrir og er þetta mat því hóflegt.

Kostnaður: 100 m.kr.

2.5 Gjöld til Persónuverndar

Gera verður ráð fyrir að eftirlit Persónuvernd verði virkt og það fari með reglulegum hætti yfir stöðuna í hverju og einu sveitarfélagi. Eftirlitsgjald innheimti Persónuvernd hjá hverju og einu sveitarfélagi. Hér er gert ráð fyrir að eftirlitsgjald verði 200 þús.kr. á hvert sveitarfélag á ári.

Kostnaður: 15 m.kr.

2.6 Samantekinn rekstrarkostnaður til frambúðar

Í töflu 4 er rekstrarkostnaðurinn dreginn saman og reynist hann ekki fjarri helmingi kostnaðar við undirbúningin, eða um 390 m.kr. Ef reiknað er með

20% óvissu til beggja handa fæst að kostnaðurinn liggi á bilinu 325 m.kr. til 470 m.kr.

Tafla 4. Samantekinn rekstrarkostnaður á ári til frambúðar

Verkpáttur		Metinn kostnaður
2.1	Persónuverndarfulltrúar	230 m.kr.
2.2	Árleg öryggisprófun	35 m.kr.
2.3	Hugbúnaður (árgjöld)	100 m.kr.
2.4	Eftirlitsgjald til Persónuverndar	15 m.kr.
	SAMTALS	390 m.kr.

Fyrstu árin er viðbúið að kostnaðurinn verði enn meiri eins og fram kemur undir lið 2.1., eða 480 m.kr.

SAS