



Hagstofa Íslands

Mannfjöldinn, heimili og húsnæði¹

Um tengingu íbúa og íbúða

Inngangur

Mikill skortur er á hagskýrslum hér á landi um heimili, fjölskyldur og húsnæði. Hagstofan hefur ekki tekið manntal síðan 1960², en mannfjölda- og fjölskylduhagtölur hafa síðan þá verið byggðar á þjóðskránni. Hún hefur hins vegar ekkert að geyma um heimili og fátt eitt um kjarnafjölskyldur.

Þetta stendur mörgum fyrir þrifum, ekki síst þeim sem fást við skipulag bæja og byggða, svo sem skipulagningu nýrra hverfa, húsnæðis, leikskóla og skóla. Vöntun heimilistalna og nákvæmrar staðsetningar hefur líka bitnað á þeim sem vinna áætlanir um almannavarnir, sem og þeim sem móta félags- og heilbrigðisstefnu landsins og sveitarfélaganna. Upplýsingar um tekjur og afkomu heimila eru byggðar á ágiskunum einum. Einkafyrirtæki fara ekki varhluta af – markaðs-, verktaka- og byggingarfyrirtæki hafa þurft að komast af án upplýsinga um heimili við skipulagningu starfsemi sinnar. Til þess að fylla í eyðurnar hafa sveitarstjórnarmenn sem og önnur stjórnvöld og fyrirtæki því þurft að reiða sig á eigið innsæi, reynslu og persónulega þekkingu á staðháttum. Það verður hins vegar æ erfiðara eftir því sem sveitarfélögum fækkar og margbreytni samfélagsins eykst. Ekki má heldur gleyma því að Hagstofan sjálf, sem og aðrir sem sýsla við úrtaksrannsóknir, hefur ómældan kostnað af því að hafa ekki sæmilegan grunn til að taka úrtak úr heimilum.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir áformum Hagstofunnar um þróun nýrrar hagskýrslugerðar með tengingu ýmissa skráa, sem uppfyllir bæði kröfur um réttmæti og áreiðanleika og mætir þörfum þróaðs nútímaþjóðfélags. Einkum og sér í lagi verður þó fjallað um skráningu íbúðar sem auðkenni í heimilisfangaskráningu Þjóðskrá.

Bakgrunnur

Það er erfitt að halda skrár um heimili fólks. Heimili eru annað hvort eins manns heimili eða tveir eða fleiri einstaklingar sem búa saman og leggja sameiginlega til matar og annarra nauðsynja.³ Öllum má ljóst vera að þessi skilgreining á heimilum er ekki

¹ Samantekið af Ómari S. Harðarsyni í fyrir Ráðstefnu Fasteignamatsins um staðföng 28. febrúar 2008.

² Að vísu var manntal tekið 1981 en það var gallað að mörgu leyti og aldrei birt opinberlega. Það er hæpið að manntal með hefðbundnum hætti verði endurtekið, ekki síst vegna mikils tilkostnaðar.

³ Sbr. „Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses“. Revision 2. New York. Sameinuðu þjóðirnar, 2007, gr. 1.446.

sérlega hentug fyrir skrár, þar sem það getur verið mjög breytilegt eftir lífshlaupi og öðru hverjir teljast og teljast ekki til sama heimilis. Því hafa stjórnvöld í nútíma þjóðfélagi aflað upplýsinga um heimili með manntölum á 5 eða 10 ára fresti, en látið sér nægja úrtaksrannsóknir þess í milli.

Í upphafi 7. áratugarins var þjóðskráin vélvædd og áform voru uppi um að afla manntalsupplýsinga framvegis með aðstoð stjórnsýsluskráa, einkum þjóðskrár og fyrirtækjaskrár sem stofnuð var 1969⁴. Þótt þjóðskráin dygði vel til hagskýrslugerðar um mannfjöldann og grunnupplýsinga um fjölskylduhagi þá vantaði þó mikið á að aðrar skrár gætu jafnframt veitt upplýsingar um atvinnustöðu, húsnæði og menntun. Því var efnt til manntals 1981 sem þó misheppnaðist að því leyti að aldrei hefur verið unnt að vinna það til birtingar.

Manntöl hafa ekki verið tekin síðan, enda beindist hugur manna áfram að því að þróa skráarvinnsluna til þess að hún gæti tekið við hlutverki hefðbundinna manntala. Þar skiptir mestu nánari skráning heimilisfanga með íbúðaaudkennum. Á 10. áratugnum var Landskrá fasteigna byggð upp, sem hefur að geyma upplýsingar um íbúðir og húsnæði landsmanna og Hagstofan tók að nýta staðgreiðsluskrár ríkisskattstjóra til skýrslugerðar um atvinnustöðu þjóðarinnar. Önnur atriði sem skipta máli á þessari vegferð var upptaka kennitölu 1986 og stofnun prófaskrár Hagstofunnar 1995.

Hagstofan hefur á undanförunum tveimur áratugum svalað að nokkru leyti kröfum um staðgóðar hagtölur með því að stórefla úrtaksrannsóknir sínar. Þótt þær hafi komið að miklu gagni fyrir stjórnvöld almennt, hafa þessar rannsóknir verið síður áhugaverðar fyrir sveitarstjórnir og aðra sem sinna landshlutum utan Reykjavíkur, þar sem svæðin eru einfaldlega of fámenn fyrir ábyggilega hagskýrslugerð byggða á úrtaksrannsóknum.

Í augnsýn er aukið samstarf Evrópuþjóðanna um töku manntala og samræmingu upplýsingagjafar af því tagi. Fram til þessa hefur samstarfið verið með heiðursmannasamkomulagi en það breytist þegar Evrópusambandið setur reglugerð vegna manntalsins 2011. Sú reglugerð hefur þegar verið afgangi frá Evrópuþinginu. Þótt ekki sé víst að slík reglugerð falli undir samninginn um evrópska efnahagssvæðið er þó sjálfsagt að Íslendingar taki á sig rögg og aðlagi hagskýrslugerð sína að breyttum kröfum. Til þess liggja og ærnar ástæður innanlands.

Tenging íbúða og mannfjöldans

Eins og vikið er að hér að framan þá er ekki vinnandi vegur að halda almannaskráningu með heimili sem einingar, þar sem þau eru of breytileg. Á Norðurlöndum hefur því heimilisskilgreiningunni verið breytt nokkuð – heimili telst einfaldlega vera þeir sem búa að staðaldri (hafa lögheimili) í sömu íbúð. Þessu fylgir að vísu sá ókostur að húsnæðisþörf verður eitthvað vanmetin, t.d. ef tvö eða fleiri heimili (skv. fyrri

⁴ Sbr. 12. gr. laga nr. 62/1969 frá 12. maí um fyrirtækjaskrá (brottfelld lög).

skilgreiningu) búa í sömu íbúð. Ávinningurinn af því að geta notað skrár er þó mun meiri.

Þó svo að allsherjarmantal 2011 meðal Evrópuþjóða hvetji Íslendinga til dáða, þá er úrvinnsla hagtalna úr almannaskrár mun metnaðarfullri. Þegar skráarvinnslan er fullbúin má gera slík manntöl hvenær sem er, en að minnsta kosti árlega. Þá fer auðvitað svo að merking hugtaksins „mantals“ fer á dreif, það verður enginn munur á „mantali“ og öðrum ársskýrslum Hagstofunnar. Enda hafa Danir, sem lengst eru komnir á þessari braut, með öllu horfið frá því að nota hugtakið. Hér verður það þó gert til hægðarauka, en jafnan bætt við „á grunni skráa“ til aðgreiningar frá hefðbundnum manntölum.

Hefðbundin manntöl taka til lýðfræðilegra upplýsinga, menntunar, atvinnu- og félagsstöðu, auk upplýsinga um heimili og húsnæði. Lýðfræðilegar upplýsingar fást að mestu leyti úr þjóðskrá, en skrár um menntun, atvinnu- og félagsstöðu eru til að stofni en eru ekki fullbúnaðar enn. Umfjöllun um þróun og uppbyggingu þeirra verður að bíða annarrar greinargerðar.

Lykillinn að lukkuðu manntali á grunni skráa liggur í því að vel takist til við að tengja mannfjöldann í þjóðskránni við íbúðirnar í Landskrá fasteigna. Með því móti opnast alveg nýr heimur hagtalna. Hægt verður að birta hvers kyns hagskýrslur með heimili sem talnaeiningar og þá fyrst verður hægt að gera grein fyrir húsnæðisaðstæðum þjóðarinnar, sundurgreint eftir sveitarfélögum eða hverfum innan þeirra.

Hér á eftir fer stutt lýsing á helstu verkefnum sem varða tengingu þessara skráa.

Tenging Þjóðskrár og Landskrár fasteigna

Í Þjóðskrá eru skráðar upplýsingar um einstaklinga. Hér skipta máli þrjú auðkenni, þ.e. lögheimili, aðsetur utan lögheimilis og kennitala. Lögheimilið og aðsetur utan lögheimilis er skráð sem 12 stafa talnaruna, sem vísar til sveitarfélags, götu og húsnúmers auk byggðastigs. Íbúðir í tví- og fjölbýlishúsum eru ekki skráðar sérstaklega⁵, en talnarunan vísar venjulega til býla í sveitum en einbýlishúsa eða stigauppgangs / lóðar fjölbýlishúsa í þéttbýli.

Í Landskrá fasteigna eru skráðar upplýsingar um fasteignir og veðandlög. Hér skipta máli fjögur auðkenni, þ.e. kennitala eigenda, umráðamanna eða ábúenda, staðgreinir, auðkenni matshluta (t.d. íbúð eða annað) og raðnúmer matshluta. Hús- og götunúmer Þjóðskrárinnar hafa ekki verið notuð til auðkenningar á fasteignum frá 1994, þannig að sá kostur er einn að tengja þessar tvær skrár saman á textasvæðinu.

⁵ Um alllangt árabil hefur þó eyðublað Þjóðskrárinnar um flutningstilkynningar haft reit til útfyllingar með auðkenni íbúðar. Þær upplýsingar, þótt veittar séu, hafa þó ekki verið skráðar í tölvukerfi Þjóðskrárinnar.

Það eru þrjú meginverkefni sem snúa að tengingu þessara tveggja kerfa, auk hliðarverkefna.

Það fyrsta varðar **sambæfingu** kerfanna tveggja. Þar má taka til þrjú undirverkefni.

- Samræming kerfa Þjóðskrárinnar og Landskrár fasteigna þannig að hægt sé að samkeyra staðfangaupplýsingar. Hér horfa menn til gerðar einnar samræmdrar skrár yfir öll staðföng í landinu sem notuð yrði af Þjóðskrá, Landskrá fasteigna og öðrum aðilum sem sýsla með staðsetningar manna og mannvirkja.
- Skráning íbúðarnúmera í fjölbýlishúsum við allar nýskráningar og flutninga í Þjóðskrá. Þar verður einnig að gæta að því að samræmi sé milli Þjóðskrár og Landskrár fasteigna. Móta þarf þar bæði skráningarforrit og verkferla og vinnureglur sem taka á álitamálum sem upp kunna að koma.
- Koma verður á sívinnslutengingu milli Þjóðskrár og Landskrár fasteigna og semja vinnureglur um hvernig upplýsingar af einum stað sem varða annan verða uppfærðar.

Annað meginverkefnið snýr að því að **heimfæra** þá sem þegar eru skrásettir í hús í Þjóðskránni á íbúðir. Þessu má skipta í tvö undirverkefni.

- Þróa þarf algrími og forrit til að úthluta íbúðarnúmerum vélrænt. Mikilvægt er að leitast sé við að staðfesta í verki með t.d. úrtakskönnunum hversu vel tekst til.
- Þeim sem útaf standa verður að heimfæra í íbúðir af sérfræðingum, sem njóta fulltingis staðháttafróðra. Þeirra verður að leita með aðstoð sveitarfélaganna.

Þriðja meginverkefnið snýr að **tengingu** íbúðarskráningarinnar við háttarni og vitund almennings. Íbúðarnúmer, eins og Landskrá fasteigna hefur skipulagt þau, hafa ekki verið tekin almennt í notkun nema í nýrri byggingum, þó ekki alltaf með sama hætti.⁶ Í eldri fjölbýlishúsum hafa íbúðir oftast ekki fast auðkenni í daglegu tali heldur er gjarnan vísað til þeirra með afstæðri staðsetningu eða einkenni, s.s. kjallari, jarðhæð, 1. hæð til vinstri, neðri hæð, ris o.s.frv.⁷ Þar sem ekkert kerfi sem varðar almannaskráningu getur staðist án þess að hugað sé að aðkomu almennings, þá verður að þátta þetta inn í skipulag skráningarinnar. Það getur gerst með tvennum hætti, sem hvor um sig getur reynst kostnaðarsamur:

- Útbúa merkisþjöld til að skrúfa á alla dyrakarma við inngang íbúða. Leggja jafnframt í mikla kynningarherferð til að innræta Landskrárkerfið með þjóðinni.

⁶ Í fjöleignahúsum í Kópavogi, þar sem Fasteignamatíð hefur t.d. íbúðarauðkennið 0301, þekkist bæði 31 (Ársalir 1) og 301 (Hörðukór 3) sem íbúðarmerking á staðnum.

⁷ Helsta undantekningin er þegar fleiri en þrjár íbúðir eru á hæð í stigagangi, þá eru íbúðir gjarnan tölusettar eða auðkenndar með bókstaf.

Auk þess þyrfti væntanlega lagasetningu til ef á að skylda íbúðareigendur til að setja upp slík merkispjöld og viðhalda þeim.

- Samþykkja nafnvenjur á hverjum stað en það kostar átak við að útbúa vörpunartöflur fyrir hvert hús, sem tryggir tengingu milli nafnvenjunnar og íbúðarnúmersins. Verði þessi leið farin er ljóst að það verður ekki unnið án aðkomu sveitarfélaganna og starfsmanna þeirra.
- Jafnvel þótt síðari leiðin verði valin verður væntanlega ekki komist undan því að efna til sérstaks kynningarátaks, einkum til að mæta neikvæðri umræðu enda er ekki stefnt að því að veða að rétti fólks til persónuverndar og friðhelgi einkalífsins.

Auk þessara meginverkefna eru ýmis hliðarverkefni, s.s. breytingar á reglugerðum, jafnvel lagasetning, nánari skráning fjölskyldutengsla, bætt ástandslýsing íbúðarhúsnæðis, hnitsetning aðalinnganga og annað sem ekki verður vikið frekar að.

Samantekið

Tenging íbúða og íbúa er eitt af mikilvægustu verkefnum hagskýrslugerðar nú um stundir. Með skráningu íbúðarnúmera í þjóðskrá fást verðmætar upplýsingar um heimili manna, fjölskyldu- og húsnæðisaðstöðu. Ekki síst yrði slík skráning lyftistöng fyrir sveitarstjórnir sem huga þurfa að skipulagi bæja og byggða. Mikið hagræði og aukið öryggi myndi einnig fylgja fyrir aðra aðila svo sem önnur stjórnvöld, opinberar stofnanir og einkafyrirtæki. Ótalið er einnig hvernig skráning á heimilisföngum myndi öll verða öruggari og skyldur íbúðareigenda skýrari um rétta skráningu.

Skráning íbúðanúmera verður að vera samstarfsverkefni Hagstofunnar, Þjóðskrár, Fasteignamats ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga fyrir hönd sveitarfélaganna í landinu. Hver um sig leggur fram sérfræðiþekkingu og kunnáttu.

Hagstofan mun gangast fyrir því að þessir aðilar komi sér saman um myndun stýrihóps til að vinna verkefninu framgang. Í fyrstu atrennu þarf þó að koma til atbeini ríkisstjórnar og viðkomandi ráðuneyta til að setja um verkefnið nauðsynlegan ramma.

Jafnframt þessu vinnur Hagstofan af því að þróa og byggja upp aðrar skrár sem tengja má við þjóðskrána, atvinnu- og félagsstöðuskrá upp úr staðgreiðsluskrá, nemendaskrá og fleiri skrár í eignum stjórnvalda og menntunarskrá upp úr gögnum um fengna menntun. Þessar skrár og aðrar (s.s. ökutækjaskrá) má síðan nýta til að fá nauðsynlegar upplýsingar um stöðu heimilanna sem skipta máli fyrir stefnumótun hjá ríkinu og sveitarfélögum. Hagstofan leggur jafnframt megináherslu á að fara varlega með viðkvæma persónuhagi, að ekki verði farið offari í að tengja saman upplýsingar og gæta þess vandlega að hnýsast ekki í einkahagi fólks, heldur láta það eitt nægja sem nauðsynlegt er til almennrar hagskýrslugerðar.