

Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um sýslumenn.

Með bréfi, dags. 25. mars 2019, sendi forseti Alþingis skýrslu Ríkisendurskoðunar um sýslumenn til umfjöllunar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis. Í skýrslunni er að finna niðurstöður frumkvæðisúttektar Ríkisendurskoðunar um embætti sýslumanna eftir gildistöku laga um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði, nr. 50/2014, sem fækkaði embættunum og skildi löggæslu að fullu frá starfsemi sýslumanna. Markmið úttektar Ríkisendurskoðunar var annars vegar að kanna hvernig staðið var að undirbúningi þeirra stjórnsýslubreytinga og framkvæmd og hins vegar að meta hvort þau markmið sem lagt var upp með hefðu náðst. Einnig þótti ríkisendurskoðanda ástæða til að greina hvaða ástæður lægju að baki hallarekstri embættanna fyrstu fjögur rekstrarár þeirra og hvort eitthvað í skipulagi og rekstri þeirra þyrfti að bæta.

Nefndin hefur fjallað um skýrsluna á fundum sínum. Fyrir nefndina komu Skúli Eggert Þórðarson ríkisendurskoðandi, Guðrún Jenný Jónsdóttir, Hrafnhildur Ragnarsdóttir og Sigriður Kristjánsdóttir frá Ríkisendurskoðun, Berglind Bára Sigurjónsdóttir skrifstofustjóri, Brynhildur Þorgeirsdóttir og Guðmundur Bjarni Ragnarsson frá dómsmálaráðuneytinu, Þórólfur Halldórsson sýslumaður og Þuríður Árnadóttir frá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, Kristín Þórðardóttir sýslumaður og Svavar Pálsson sýslumaður frá sýslumannaráði.

Meginniðurstöður ríkisendurskoðanda.

Rekstur nýrra sýslumannsembætta hefur ekki verið í samræmi við fjárheimildir fyrstu rekstrarár þeirra. Að mati ríkisendurskoðanda skiptir þar miklu að ekki var nægjanlega vel staðið að fjárhagslegum undirbúningi breytinganna. Þá var þeim gert að taka á sig hluta af sameiginlegum halla eldri embættanna og vinna hann niður. Auk þess voru settar verulegar skorður við mögulegi hagræðingu. Að mati ríkisendurskoðanda leiddi þetta til afar erfiðrar rekstrarstöðu.

Innleiðing rafrænnar stjórnsýslu hjá sýslumannsembættum hefur verið hæg og stærstur hluti þjónustu sýslumanna falist í gögnum eða upplýsingum sem afhent eru til afgreiðslu, oftast en ekki á pappírformi. Að mati ríkisendurskoðanda þarf að auka rafræna stjórnsýslu sýslumanna enda ljóst að rafræn stjórnsýsla getur leitt til stóraukins sparnaðar og aukinnar skilvirkni í rekstri auk þess sem ávinningur borgarans er mikill.

Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi einnig í ljós þörf fyrir meiri samvinnu og samræmingu sýslumannsembætta og því gæti sameining yfirstjórnar embættanna verið góð leið til úrbóta þó að slíkt fyrirkomulag kunni að vera umdeilt. Framtíðarþróun í rafrænni stjórnsýslu getur þó leitt til þess að þjónusta sýslumanna verður ekki lengur bundin við ákveðna staðsetningu.

Á grundvelli framangreinds setur ríkisendurskoðandi fram fjórar tillögur til úrbóta um málshraða og verkþókhald, aukna rafræna stjórnsýslu, bætt starfskerfi sýslumanna (málaskrá embættanna) og hlutverk embættanna og hagræðingaradgerðir.

Umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Embætti sýslumanna eru gamalgrónar og traustar stjórnýslu- og þjónustustofnanir sem gegna mikilvægu hlutverki í samfélaginu. Verkefni þeirra eru umfangsmikil en þau eru talin upp í hátt í 100 lagabálkum og um 400 stjórnvaldsfyrirmælum. Engar aðrar stofnanir starfa á jafn víðtækum grundvelli en verkefni þeirra heyra að meira eða minna leyti undir öll fagráðuneyti Stjórnarráðsins. Þá má sem dæmi nefna að árið 2018 nýtti ríflega helmingur landsmanna sér þjónustu embættanna.

Árið 2015 var embættum sýslumanna fækkað úr 24 í 9. Markmið breytinganna var að búa til öflugri þjónustustofnanir sem gætu staðið betur að vígi við að sinna hlutverki sínu og tekið að sér aukin verkefni. Eins og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar og við umfjöllun nefndarinnar, hefur ákveðin samlegð náðst en markmið um eflingu embættanna ekki náð fram að ganga.

Meiri hlutinn tekur undir það mat ríkisendurskoðanda að ekki hafi verið nægjanlega vel staðið að fjárhagslegum undirbúningi breytinganna, hvorki er varðar fjárhag eða verkefni embættanna. Kostnaðaráætlanir voru ófullnægjandi og ekki var tekið tillit til ýmiss stofn- og einskíptiskostnaðar vegna sameiningarinnar, svo sem vegna frágangs á skjalasöfnum eldri embætta. Fram kemur í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis um frumvarp til laga um framkvæmdarvald og stjórnýslu ríkisins í héraði að engar rekstraráætlanir hafi legið fyrir þannig að unnt væri að meta fjárhagsleg áhrif af lögfestingu frumvarpsins með nægilegri vissu en ráðuneytið gerði ráð fyrir að starfsemin yrði löguð að útgjaldaramma málaflokksins. Í umsögninni segir jafnframt að þáverandi innanríkisráðuneyti hafi unnið eftir verkefnaáætlun þar sem m.a. var kveðið á um greiningu á fjárveitingum með notkun reiknilíkans. Líkanið átti að reikna út fjárveitingar sem tækju mið af umfangi starfsemi og ýmsum hagrænum þáttum. Það leit hins vegar aldrei dagsins ljós og þess í stað voru starfsmenn eldri embætta beðnir að meta huglægt skiptingu starfa þeirra milli löggæslu- og sýslumannshlutans og kostnaður metinn út frá því. Þá fór ekki fram nægjanleg greining á fyrirkomulagi nýju embættanna, né voru gerðar rekstraráætlanir um endurskipulagða starfsemi. Þetta leiddi m.a. til ójafnvægis við skiptingu fjármagns milli embætta sýslumanna og lögreglu. Þessa framkvæmd átelur meiri hlutinn. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að vanda til verka við slíkar kerfisbreytingar og undirstrikar að raunsæjar og greinargóðar verkáætlanir eru forsenda raunhæfra fjárhagsáætlana og fjárveitinga. Þá áréttar meiri hlutinn að virk verkstjórn og eftirfylgni er forsenda þess að vel takist til við allar skipulagsbreytingar.

Nefndin ræddi m.a. verkefni sýslumannsembættanna. Eitt af markmiðum sameiningarinnar var að skrifstofur sýslumanna yrðu öflugri stjórnýslumiðstöðvar ríkisins í héraði. Með því er átt við að ákveðin samlegð felist í sameiningu og að embætti sýslumanna taki að sér aukin stjórnýsluverkefni í umboði annarra ríkisstofnana sem hagkvæmt er fyrir ríkið að embættin sinni samhliða nærþjónustu í landsbyggðunum/héraði. Það markmið hefur ekki náðst. Fyrir nefndinni kom fram það sjónarmið að fjölga þyrfti verkefnum embættanna, sérstaklega á landsbyggðinni. Meiri hlutinn telur mikilvægt að unnið verði að þessu markmiði og starfsemi þeirra þannig efla í héraði. Í bráðabirgðaákvæði III við lög um framkvæmdarvald og stjórnýslu ríkisins í héraði var mælt fyrir um aðgerðaáætlun Stjórnarráðsins um afmörkun stjórnýsluverkefna sem talin væru ákjósanleg að flytja til sýslumanna. Aðgerðaáætlunin hefur borið hverfandi árangur en meiri hlutinn telur það m.a. leiða af því að við undirbúning sameiningarinnar var hvorki gerð stjórnýslugreining á starfsemi eða þjónustu sem endurskipulögð embætti áttu að veita né útfærð sérstök stefna þar um. Meiri hlutinn telur því rétt að ráðuneytið ráðist í það verkefni nú þegar og skilgreini þau verkefni sem embætti sýslumanna eiga að sinna byggt á því hvaða þjónustu á að veita borgurunum. Samhliða því er

mikilvægt að skilgreina stjórnisluverkefni sem hagkvæmt gæti verið að fela embættunum. Fjármögnun embættanna þarf að standa undir þeim verkefnum sem þeim er ætlað að sinna.

Fyrir nefndinni upplýsti dómismálaráðuneytið að unnið væri að framtíðarsýn fyrir sýslumannsembættin. Í henni felst m.a. efling rafrænnar stjórnislu og miðlæg vinnsla mála. Að mati meiri hlutans er aukin upplýsingatækni vissulega lykill að aukinni hagræðingu og skilvirkni í ríkisrekstri auk þess sem verkefni verða ekki lengur staðbundin. Meiri hlutinn vekur þó athygli á að mörg verkefnanna krefjast ávallt nálægðar við borgarana. Meiri hlutinn hvetur ráðuneytið áfram til þessara verka en tekur þó fram að vandi embættanna verður ekki einungis leystur með aukinni rafrænni stjórnislu.

Meiri hlutinn tekur undir mikilvægi þess að sýslumannsembættin taki upp verkþókhald. Í samræmi við niðurstöður ríkisendurskoðanda og álitum nefndarinnar frá 11. mars 2014 (álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um Þjóðskrá Íslands, 143. löggjafarþing, þskj. 715, 389. mál) og 12. mars 2019 (álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu, 149. löggjafarþing, þskj. 1110, 688. mál) telur meiri hlutinn mikilvægt að nákvæmar og greinargóðar upplýsingar um umfang verkefna stjórnvalda liggi fyrir svo að hægt sé að útfæra þau með skilvirkum og árangursríkum hætti. Auk þess verður betur hægt að samræma þá þjónustu sem embættin veita á landsvísi.

Alþingi, 29. apríl 2019.

Helga Vala Helgadóttir,
form., frsm.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Jón Þór Ólafsson.

Brynjar Nielsson.

Jón Steindór Valdimarsson.

Kolbeinn Óttarsson Proppé.

Óli Björn Kárasón.

Þórarinn Ingi Pétursson.