

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um sýslumann

Hér fyrir neðan má finna umsögn stjórnar SSNE um drög að frumvarpi til laga um sýslumann.

Í upphafi vill stjórn SSNE gera athugasemd við tímasetningu á samráði um framangreind drög og þeim tímafresti sem upphaflega var gefinn til umsagnar. Drögin birtust í Samráðsgátt stjórnvalda þann 13. júlí sl. og var upphaflegur umsagnarfrestur 31. júlí, en síðar var hann framlengdur til 15. ágúst með nokkuð skömmum fyrirvara. Ef aðeins er litið til tímasetningarinnar þá er hún afar óheppileg enda meginþorri Íslendinga í sumarleyfum og minnka því líkurnar á að fá athugasemdir við frumvarpið verulega sem svo stríðir beinlínis gegn tilgangi Samráðsgáttarinnar.

Hvað varðar drögin sjálf þá getur stjórn SSNE tekið undir þau meginmarkmið frumvarpsdraganna um að byggðar verði upp öflugar og nútímalegar þjónustueiningar um land allt, þar sem sinnt verði bæði miðlægum og sérhæfðum verkefnum á landsvísu ásamt þjónustu í heimabyggð. Einnig má taka undir mikilvægi þess markmiðs að efla stafræna þjónustu. Stafræn þjónusta getur enda bæði aukið jafnræði landsmanna í aðgengi að þjónustu og leitt til hagræðingar í rekstri ríkisins. Þá veitir stafræn þjónusta sparnað í tíma og ferðalögum íbúa sem þurfa að sækja þjónustu sýslumanns.

Sérstakt fagnaðarefni er að festa eigi í sessi útibú sýslumanns á Þórshöfn. Stjórn SSNE tekur einnig undir það markmið að aðsetur sýslumanns verði utan höfuðborgarsvæðisins en vill þó árétta að það verði þá gert með þeim hætti að öll yfirstjórn embættisins fylgi þar með, ekki aðeins embætti sýslumanns sjálfs. Stjórn SSNE vill benda á að á Norðurlandi eystra er góð reynsla af uppbyggingu opinberrar starfsemi og því tilvalið að horfa til landshlutans þegar aðsetur þessa nýja embættis verður ákveðið. SSNE leggur sérstaka áherslu á mikilvægi þess að þessar breytingar verði ekki til fækkunar verðmætra og eftirsóknarverðra starfa utan höfuðborgarsvæðisins og mótmælir því harðlega að loka eigi starfstöð sýslumanns á Dalvík enda mikilvæg þjónustueining fyrir íbúa þar.

Varðandi frumvarpsdrögin sjálf eru þónokkur atriði sem valda verulegri óvissu um að þessum meginmarkmiðum verði raunverulega náð og ýmislegt sem bendir til þess að málið sé í raun ekki fullunnið. SSNE vill því gera eftirfarandi athugasemdir:

Óljós markmið

Ekki er hægt að sjá á frumvarpsdrögunum að fram hafi farið fullnægjandi greining til grundvallar þeim. Ekki er heldur að sjá að raunverulegt samráð sem leiðir til tillagna ráðherra nú hafi átt sér stað.

Í frumvarpinu er látið nægja að vísa til almennra markmiða málaflokksins svo sem um; bættu þjónustu, stjórnun og rekstur og aukið framboð opinberrar þjónustu í héraði. Einnig er vísað til almennra órókstuddra ályktana svo sem að núgildandi löggjöf sem varðar verkefni sýslumanna sé að miklu leyti úrelt og samræmist ekki þeim kröfum sem gerðar eru til nútíma þjónustustofnanna. Þetta er þó ekki rökstutt á neinn hátt né er í raun skýrt hvornig þessar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu eiga að bæta stöðuna og þjónustuna. Þvert á móti má benda á að embættin hafa þrátt fyrir núverandi stöðu náð þeim árangri að í þjónustukönnunum er vaxandi ánægja með þjónustu embættanna.

Þá virðist meginviðmiðum breytingastjórnunar ekki fylgt; lítið sem ekkert samráð við hagsmunaaðila, engin teymisvinna, óljós framtíðarsýn og lítil sem engin þátttaka starfsfólks annarra en sýslumanna. Þá er sú almenna ályktun, að gagnger endurskoðun skipulags sýslumannsembættanna sé nauðsynleg forsenda þess að ná meginmarkmiðum frumvarpsins, órökstudd. Því mætti segja að áframhaldandi efling stafrænnar þjónustu í samstarfi sýslumannsembættanna og Stafræns Íslands gæti allt eins dugað til að efla þjónustuna í núverandi formi.

Vert er að hafa í huga að þó svo að rætt sé um sameiningar stofnana (og fyrirtækja) sem einfalda leið til sjálfgefinnar hagræðingar samhliða bættri þjónustu, þá er veruleikinn sannarlega ekki alltaf sá. Þessu til stuðnings má benda á skýrslu fjármálaráðuneytisins um sameiningar ríkisstofnanna og tengdar breytingar frá árinu 2008. Þar er meðal annars vísað í rannsókn John P. Kotter frá 1998 þar sem kom í ljós að minna en 15% þeirra 100 stórfyrirtækja sem hann rannsakaði hefðu gert breytingar með góðum árangri. Algengustu mistökin voru talin að:

- Markmið og framtíðarsýn eru ekki nógu skýr eða ekki útskýrð nógu vel.
- Fjárhagsleg samlegð er ofmetin.
- Undirbúningi og skipulagningu er áfátt.
- Ekki tekst að kveikja nægan áhuga á sameiningunni.
- Starfsmannamálum er ekki sinnt nógu vel.
- Breytingastarfið lognast út af áður en því er lokið.

Ofangreint er mikilvægt að hafa í huga við vinnu þessa frumvarps.

Óviss fjármögnun

Stjórn SSNE lýsir áhyggjum af því að ekki er hægt að sjá á frumvarpsdrögunum að fjárhagslegur undirbúningur hafi átt sér stað. Þannig er ekki hægt að sjá að gert sé ráð fyrir þeim kostnaði sem mun fylgja því að undirbúa þessar breytingar, né til að fylgja þeim eftir í framkvæmd.

Þannig liggja upplýsingar um rekstrarfé, verkefnabreytingar, sérhæfingu og miðlæga sýn sameinaðs embættis ekki fyrir. Starfsöryggi allra starfsmanna embættanna er því háð framtíðaróvissu um fjárveitingar og innra skipulag. Þá er reynslan því miður sú að þegar rekstur sjálfstæðra eininga er sameinaður inn í miðlæga stofnun þá eiga starfsstöðvar utan höfuðborgarsvæðisins sífellt undir högg að sækja. Það gerist meðal annars vegna þess að fjárveitingar til þeirra hverfa inn í miðlægan rekstur og því erfitt jafnvel fyrir Alþingi að hafa yfirsýn yfir hvernig fjármagnið er nýtt til stuðnings starfstöðva og verkefna ríkisins um landið.

Nauðsynlegt er að í endanlegu frumvarpi liggi skýrt fyrir fjármögnun frumvarpsins í markmiði um eflingu starfsemi ríkis utan höfuðborgarsvæðisins. Sérstaklega verður að benda á mikilvægi þess að fjármögnuð verði staðsetning nýs embættis utan höfuðborgarsvæðisins, en enga tillögu um sértæka fjárveitingu vegna þessa er að finna í Fjármálaáætlun 2023-2027.

Byggðasjónarmið

Í frumvarpsdrögunum er ítrekað vísað í að breytingar þær sem lagðar eru til séu mikilvægt byggðamál án þess að það sé í raun rökstutt. Þannig eru engar sviðsmyndir kynntar, hvorki vegna þjónustu í dreifbýli eða vegna þjónustuálags á höfuðborgarsvæðinu. Þá eru engar tryggingar fyrir áframhaldandi starfsemi embættisins um landið til lengri tíma, aðeins lágmarkslýsingar. Þannig verða það því ekki lengur lög frá Alþingi sem tryggja tilvist þjónustu ríkisins á ákveðnum stöðum nema að takmörkuðu leyti og heimildir dómsmálaráðherra auknar verulega á kostnað Alþingis. Alþingi mun ekki lengur hafa

neitt um það að segja hvar þjónusta sýslumanna á landsbyggðunum er veitt í raun, en auðvitað væri eðlilegast að ákvarðanatökuvaldið lægi hjá þinginu. Það er grundvallaratriði að í frumvarpinu verði sett inn lagaskilyrði um hvað felst í lágmarksþjónustu á hverjum stað.

Í frumvarpinu er lagt til að hverfa frá dreifstýringu til miðstýringar þar sem einu embætti er fært í hendurnar allt framkvæmdavald og stjórnýsla ríkisins í stað níu sjálfstæðra og staðbundinna embætta áður. Því miður hefur reynslan sýnt að þegar stjórnýslueiningar missa ákveðið sjálfstæði hefur slíkt oftast en ekki leitt til þess að umfang þeirra hefur minnkað verulega í kjölfarið og nærþjónustan sömuleiðis takmörkuð um leið. Það er því mikilvægt að skilgreind verði í frumvarpinu þau verkefni og umsvif sem starfsstöðvum sýslumanns er ætlað að sinna. Þá má ekki gleyma að ný opinber verkefni eru að jafnaði háð samþykki ráðuneyta og stofnanna, lagabreytingum og fjármögnun. Þó vísað sé til slíkra verkefna í frumvarpinu er ekki hægt að sjá að neitt slíkt liggi fyrir. Að auki má benda á að engin ný þýðingarmikil verkefni hafa verið flutt varanlega til sýslumanna frá árinu 2015, þrátt fyrir endurtekin áform um annað.

Þá vekur það athygli og áhyggjur að í frumvarpsdrögum fær kjarninn í starfsemi sýslumanna, svo sem fjölskyldumál og fullnusturéttarfar, leyfamál og almenn þjónusta og leiðbeiningar, litla sem enga athygli. Enda virðast frumvarpsdrögin byggja á framtíðarsýn ráðherra um grundvallarbreytingu í átt til sérhæfingar þjónustueininganna. Það eru þó þessir málaflokkar sem skipta sérstaklega máli þegar kemur að aðgengi íbúa um allt land, þó sumum þeirra megi vissulega sinna með stafrænum lausnum. Þá er mikilvægt að hafa í huga að þó stafrænar lausnir bæti þjónustuna fyrir þorra íbúa þá er það ekki svo fyrir alla. Þannig sýna nýlegar danskar rannsóknir (sbr. umfjöllun í morgunútvarpi RÚV þann 21. júlí s.l.) að allt að 20-25% landsmanna fara á mis við eða eiga í verulegum erfiðleikum með að nýta sér opinberar stafrænar lausnir, fyrst og fremst eldri borgarar og jaðarsettir íbúar. Þó þorri íbúa landsins geti og vilji nýta sér stafrænar lausnir er mikilvægt að tryggja áfram aðgengi þeirra sem eiga erfitt með það í gegnum símaaðstoð og/eða svæðisbundnar stjórnýslustofnanir.

Að lokum má ítreka það sem kom fram í upphafi umsagnarinnar að hætta er á að með þessari breytingu muni verðmætum og eftirsóknarverðum störfum utan höfuðborgarsvæðisins fækka. Þannig gætu störfín í einhverjum tilfellum orðið einhæfari og krefðust minni menntunar. Það gæti haft bein áhrif og dregið úr fjölbreytni starfa á þeim stöðum þar sem starfsstöðvar sýslumanns verða. Það má því telja álitaefni hvort að fyrirliggjandi frumvarpsdrög samræmist markmiðum þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036 sem samþykkt var á Alþingi 15. júní síðastliðinn.

Af ofangreindu er ljóst að þrátt fyrir mikilvægt markmið um bættu þjónustu fyrir íbúa landsins þá skortir verulega á undirbúning málsins og telur stjórn SSNE heppilegast að tekinn verði tími til að vinna málið betur í samráði við hagsmunaaðila áður en það verður lagt fram á Alþingi.

Fulltrúar SSNE eru ávallt reiðubúin til að eiga samtal við ráðuneytið vegna málsins.

Fyrir hönd stjórnar SSNE,

Albertína Friðbjörg Elíasdóttir,
Framkvæmdastjóri SSNE