



# **Sýslumenn**

## **Samanburður milli embætta**

Ríkisendurskoðun  
Skýrsla til Alþingis



## Aðfararorð

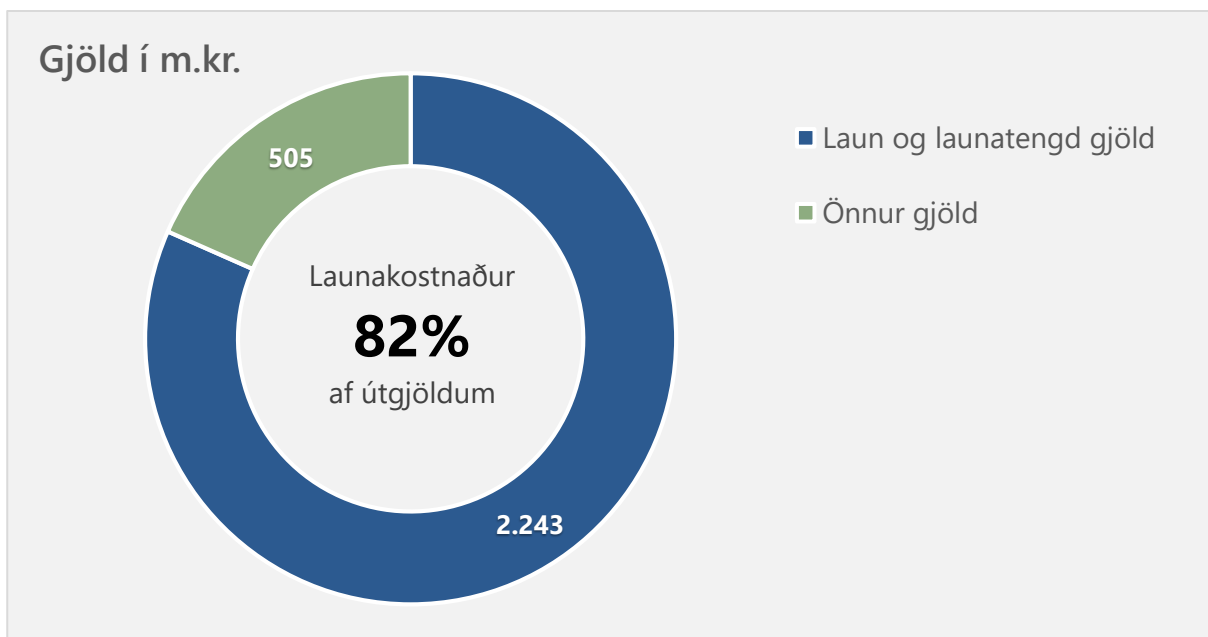
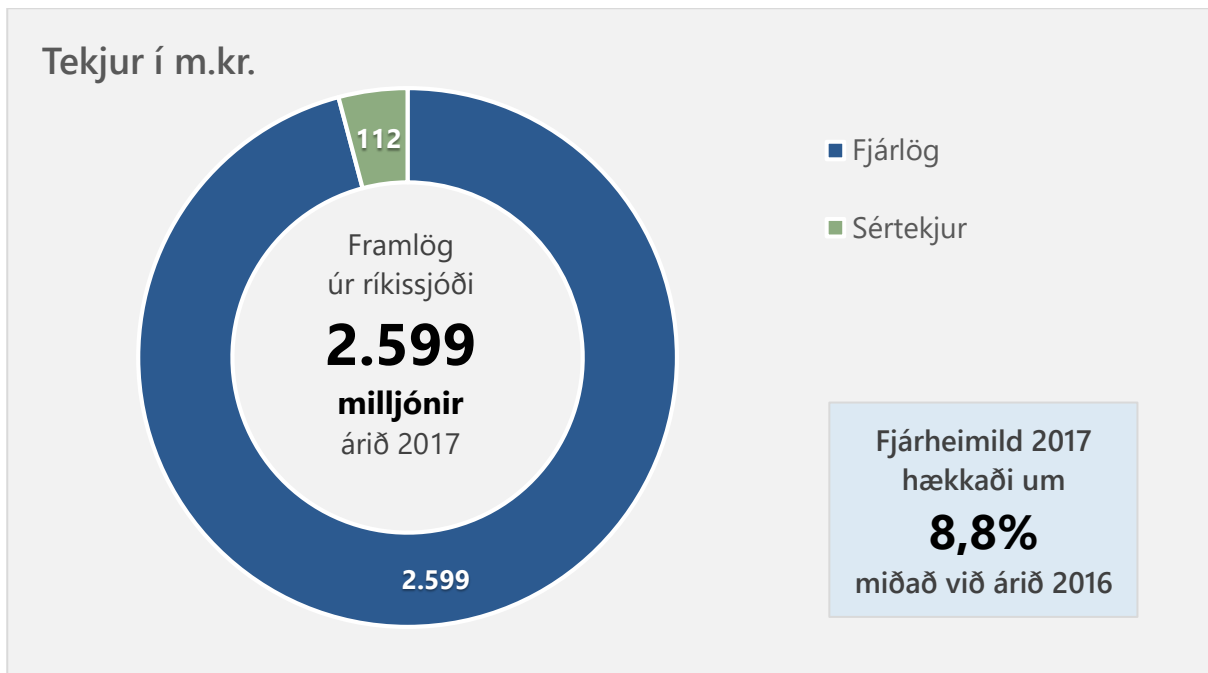
Skýrsla þessi er unnin að frumkvæði Ríkisendurskoðunar. Uppbygging skýrslunnar er með þeim hætti að fyrst koma lykiltölur úr starfsemi, þá niðurstöður, tillögur til úrbóta og að lokum meginmál skýrslunnar.

Skýrslan byggir á lögum nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

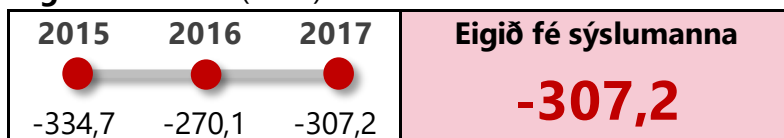
# Efnisyfirlit

Lykiltölur úr rekstri sýslumanna .....	4
Helstu niðurstöður .....	10
Tillögur til úrbóta .....	13
Umsagnir og viðbrögð.....	14
<b>1 Inngangur .....</b>	<b>23</b>
<b>2 Embætti sýslumanna.....</b>	<b>24</b>
2.1 Þróun sýslumannsembætta.....	24
2.2 Aðdragandi að sameiningu sýslumannsembætta.....	24
2.3 Markmið með sameiningu sýslumannsembætta .....	26
2.4 Fjárhagslegur undirbúningur sameiningar .....	28
2.4.1 Bráðabirgðaákvæði II .....	29
2.4.2 Neikvæður stofnefnahagur .....	30
2.5 Rekstur nýrra sýslumannsembætta .....	31
<b>3 Starfsemi sýslumannsembætta .....</b>	<b>35</b>
3.1 Helstu verkefni .....	35
3.1.1 Innheimta opinberra gjalda.....	36
3.1.2 Samræming sýslumannsembætta .....	38
3.1.3 Starfskerfi sýslumannsembætta.....	39
3.2 Skipulag sýslumannsembætta.....	41
3.3 Skilvirkni sýslumannsembætta .....	44
<b>4 Rekstur einstakra embætta .....</b>	<b>48</b>
4.1 Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu.....	48
4.2 Sýslumaðurinn á Vesturlandi .....	51
4.3 Sýslumaðurinn á Vestfjörðum .....	53
4.4 Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra.....	55
4.5 Sýslumaðurinn á Norðurlandi eystra .....	58
4.6 Sýslumaðurinn á Austurlandi .....	60
4.7 Sýslumaðurinn á Suðurlandi .....	62
4.8 Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum.....	65
4.9 Sýslumaðurinn á Suðurnesjum.....	67

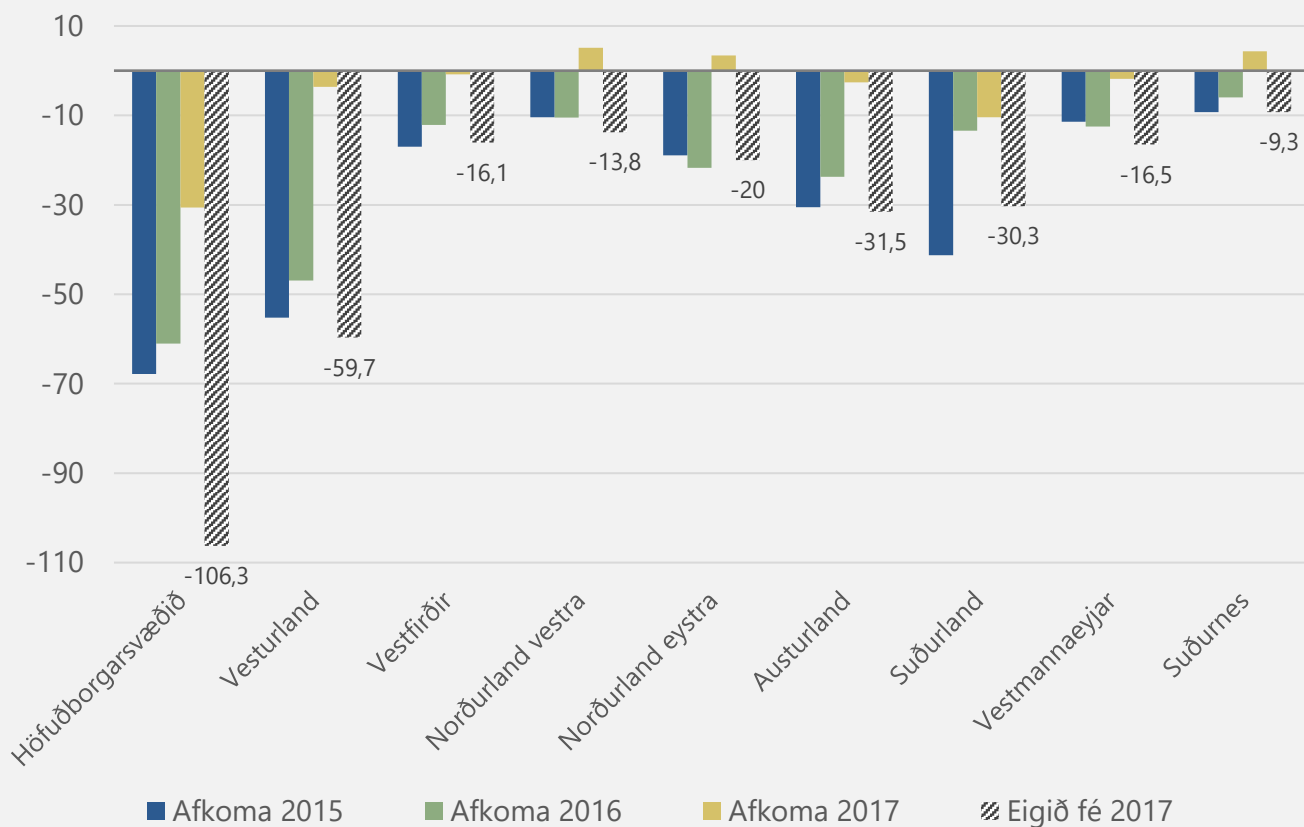
# Lykiltölur úr rekstri fyrir öll embætti sýslumanna



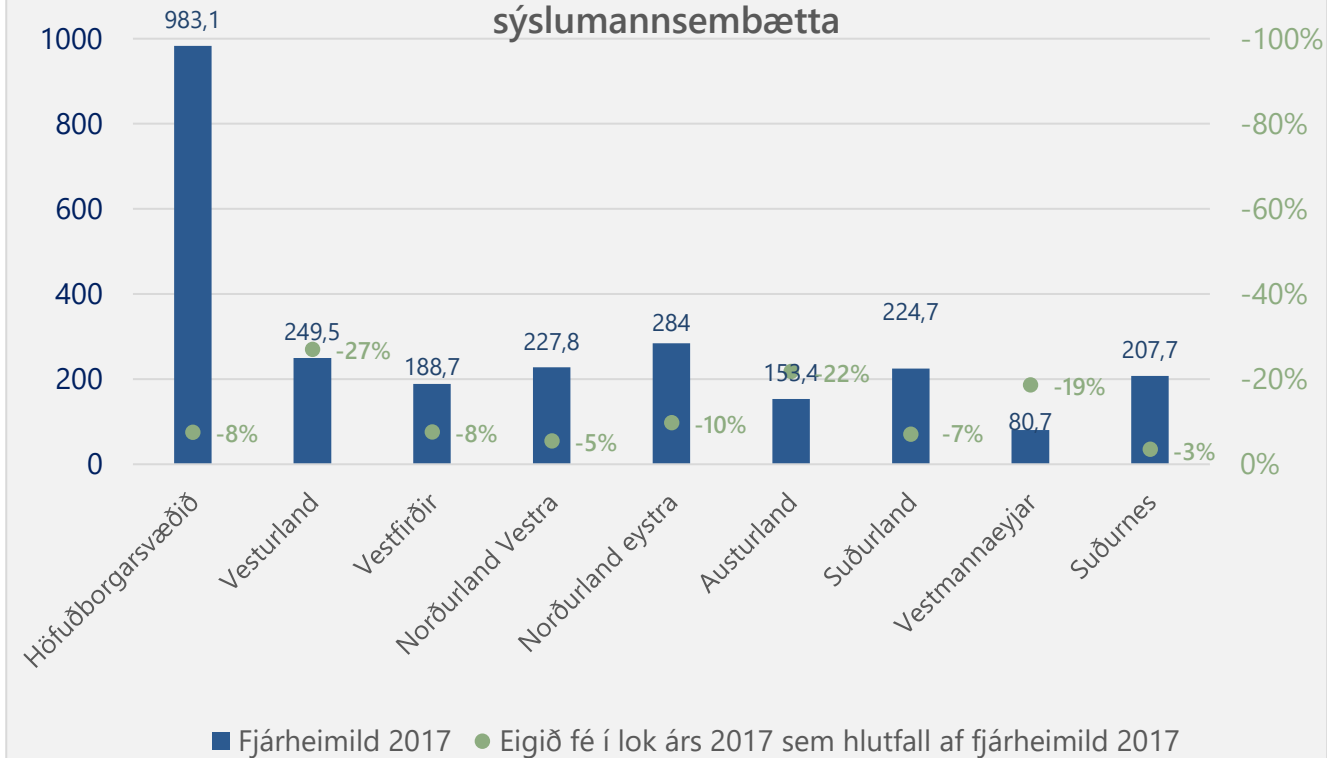
## Eigið fé í árslok (m.kr.)



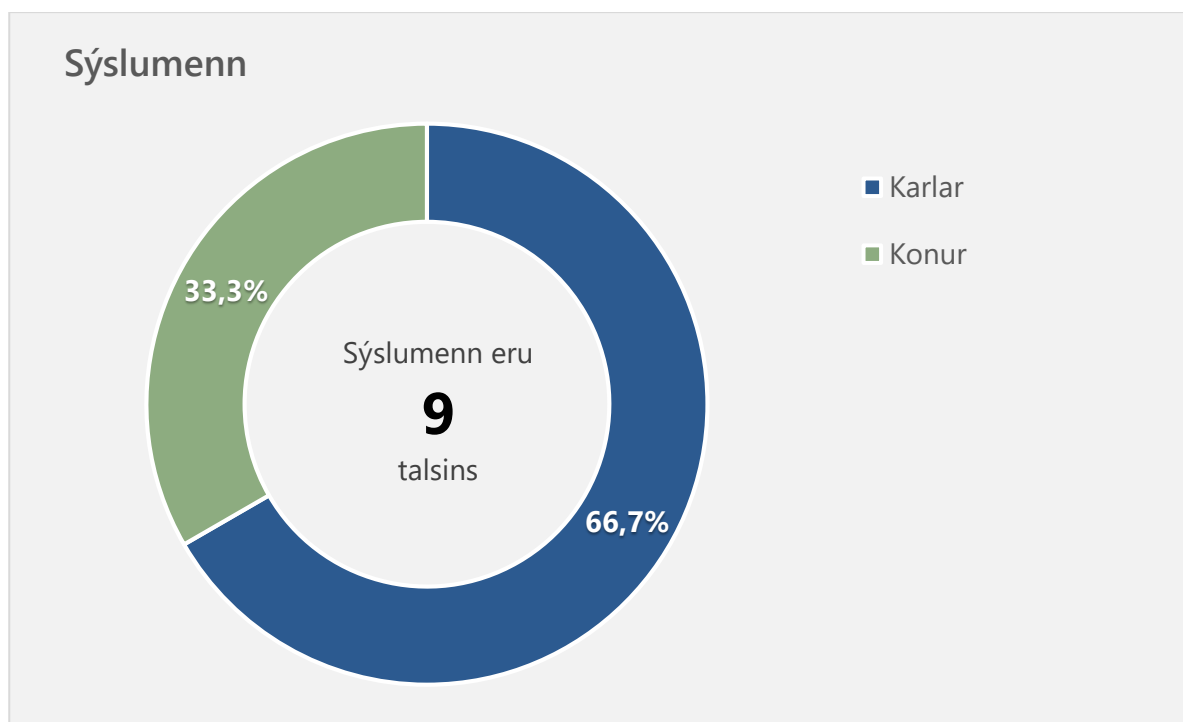
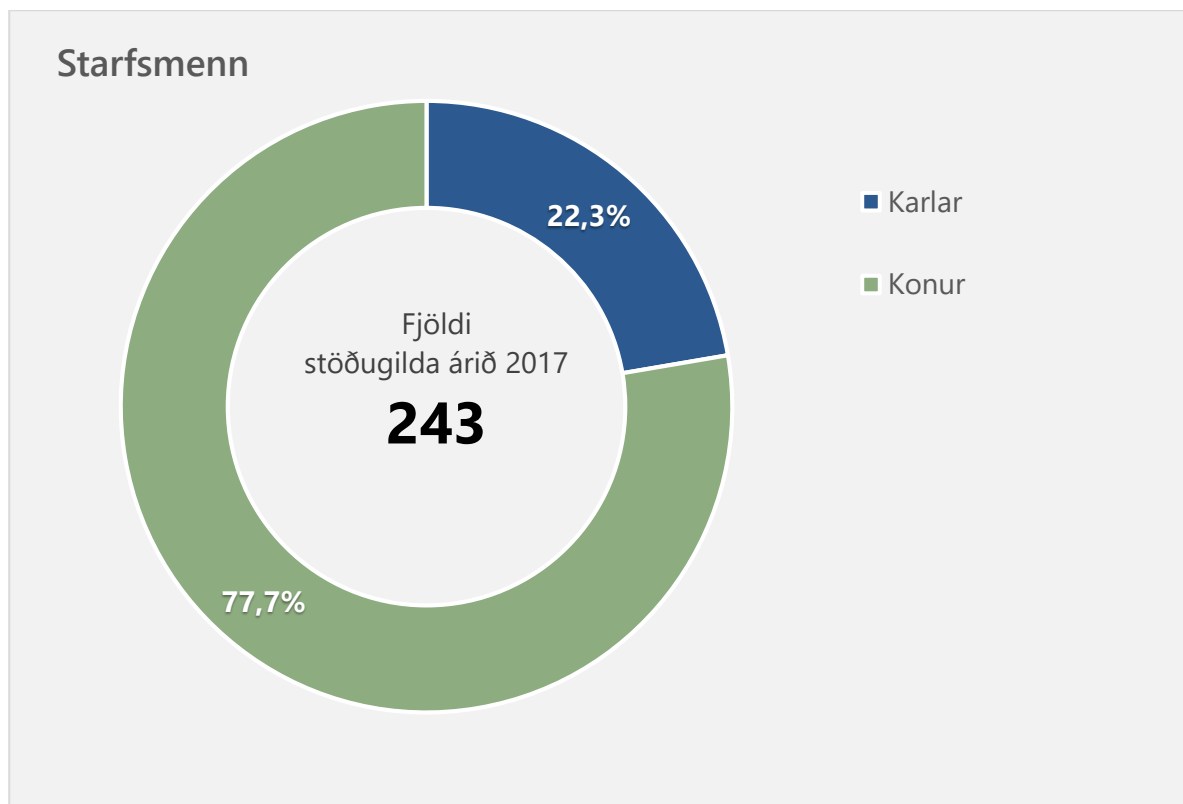
### Rekstrafkoma sýslumannsembættanna 2015–17 í m.kr.



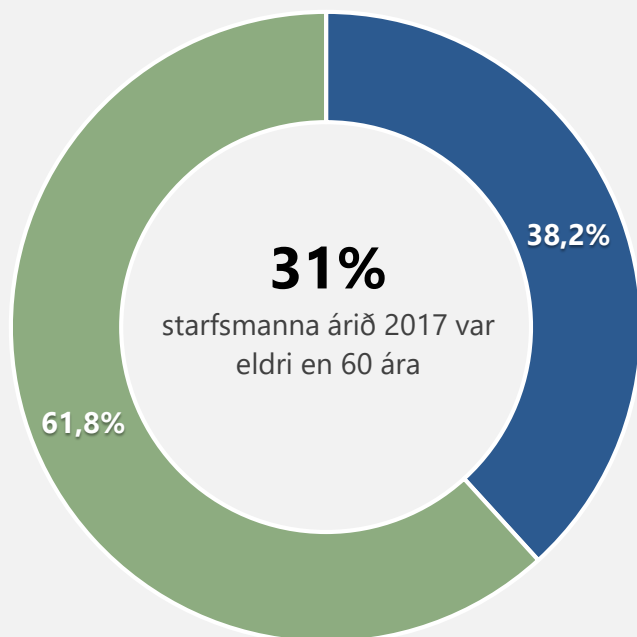
### Fjárheimild ársins 2017 (m.kr.) og eigið fé sýslumannsembættanna



# Mannauðsmál



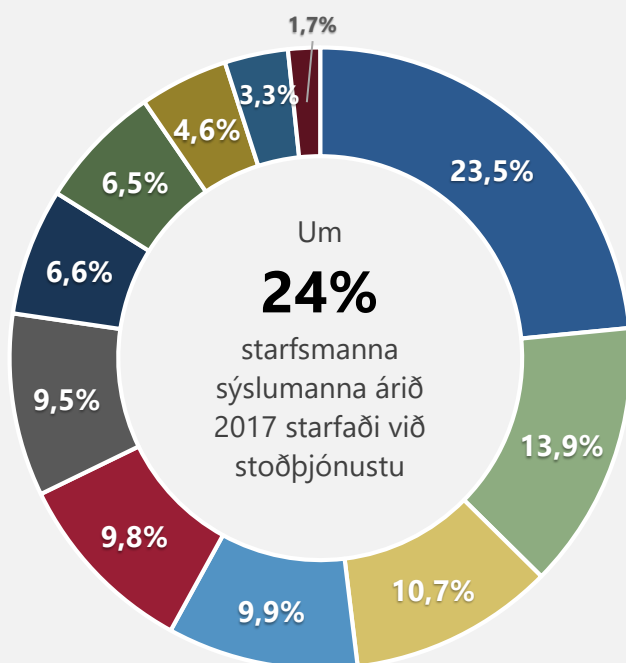
## Aldur starfsmanna



■ 50 ára og yngri

■ 51 árs og eldri

## Skipting starfsmanna



■ Stoðþjónusta/Önnur verkefni

■ Þinglýsingar, staðfestingar o.fl.

■ Nauðungarsölur og fullnustugerðir

■ Sérverkefni

■ Umboð TR/SÍ

■ Fjölskyldumál

■ Gjöld og innheimta

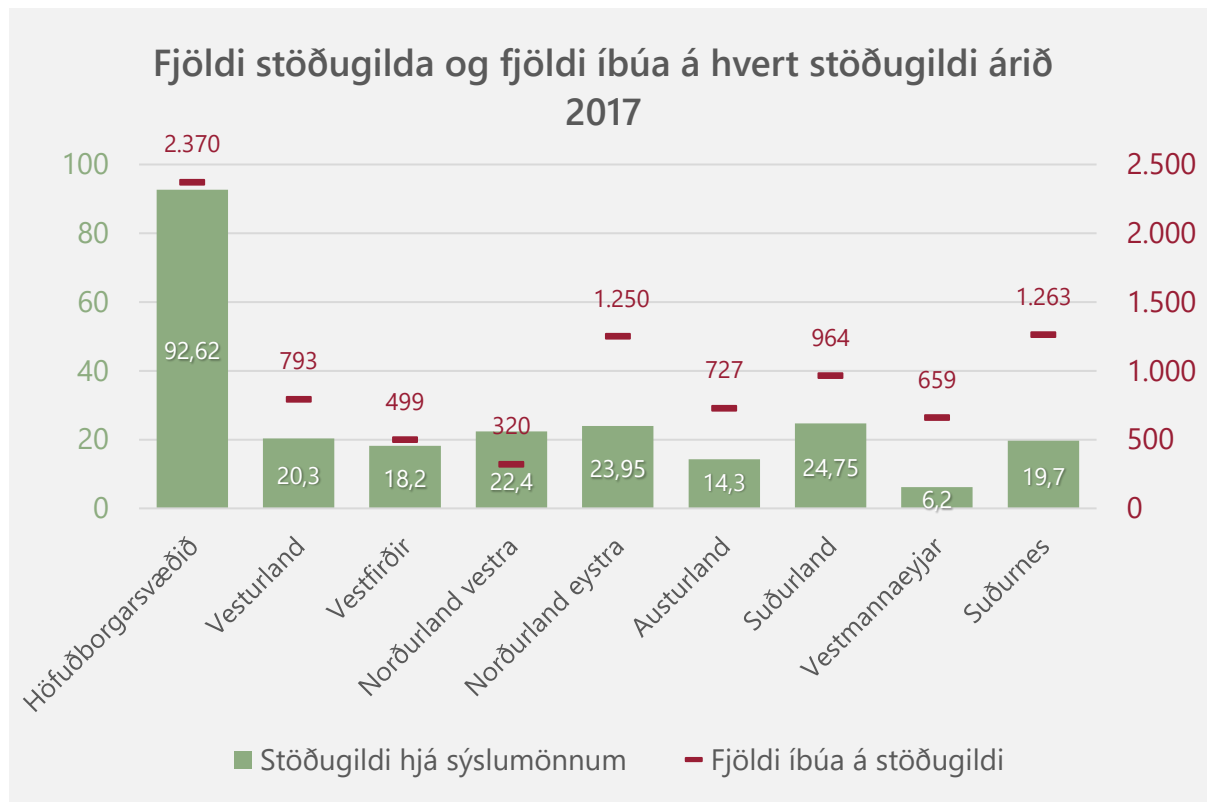
■ Skírteini, vegabréf og vottorð

■ Leyfi og löggildingar

■ Andlát og dánarbú

■ Lögráðamál

# Samanburður milli embættanna



Hjá sumum embættum er hátt hlutfall starfsmanna í sérverkefnum. Það getur haft áhrif á hlutfall íbúa á hvert stöðugildi. Dæmi um það er embættið á Norðurlandi vestra þar sem um helmingur starfsmanna starfar við innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar á Blönduósi. Sjá nánari umfjöllun um embættin í kafla 4.





### **Skilvirkni og samræmi**

Sýslumenn halda almennt hvorki verkbókhald með formlegum hætti né fylgjast markvisst með málshraða. Þá hafa viðmið um slíkt ekki verið skilgreind umfram það sem fram kemur í lögum. Af þeim sökum er ekki hægt að mæla skilvirkni embættanna með fullnægjandi hætti. Þá má benda á að skráning mála og verklag er mismunandi milli embætta sem gerir samanburð erfiðan og því mikilvægt að koma á auknu samræmi milli embætta.



### **Mannauðsmál**

Rúmlega helmingur starfsfólks sýslumanna er með háskólapróf. Þá starfar um fjórðungur allra starfsmanna við stoðþjónustu. Meirihluti starfsfólks er konur en mun fleiri sýslumenn eru karlar, þ.e. sex karlmenn en þrjár konur. Starfsmannavelta hjá sýslumannsembættum er lítil og meðalaldur starfsmanna nokkuð hár.



### **Vert er að hafa í huga**

Rekstur nýrra sýslumannsembætta hefur ekki verið í samræmi við fjárheimildir fyrstu rekstrarár þeirra. Skiptir þar mestu að ekki var nægjanlega vel staðið að fjárhagslegum undirbúningi breytinganna. Hvorki var gerð nákvæm fjárhagsáætlun né langtímaáætlun um rekstur þeirra. Þá var gert ónákvæmt mat á því hvernig skipta ætti launakostnaði milli nýrra embætta sýslumanna og lögreglu.



### **Ríkisendurskoðandi vekur sérstaka athygli á eftirfarandi**

Markmið með sameiningu sýslumannsembætta var að efla embættin og gera þau að miðstöð stjórnsýslu ríkisins í héraði. Þá átti breytingin að leiða af sér aukna hagkvæmni í rekstri. Þessi markmið hafa ekki náðst nema að hluta. Ekki hefur tekist að efla stjórnsýslu sýslumanna með auknum verkefnum og virðist sem væntingar um slíkt hafi vart verið raunhæfar. Þá hefur reksturinn verið undir markmiðum. Breytingarnar hafa þó leitt af sér meiri sérhæfingu innan embætta og möguleikar til aukins samræmis milli þeirra hafa aukist.

Auka mætti hagkvæmni með meiri samvinnu og samlegð í rekstri. Til dæmis með samvinnu um sértæk verkefni, frekari sameiningum eða með því að fella alla sýslumenn undir eitt embætti. Þá munu rafrænar þinglýsingar og aukin rafræn þjónusta hafa í för með sér hagræðingu til lengri tíma lítið þótt gera megi ráð fyrir kostnaði í upphafi. Með þessum breytingum mun starfsmönnum sýslumannsembætta fækka frá því sem nú er og gæti umhverfi til frekari sameininga embætta skapast í nánustu framtíð.

# Helstu niðurstöður

Lög nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði tóku gildi 1. janúar 2015 og var sýslumannsembættum þá fækkað úr 24 í níu. Jafnframt var löggæsla að fullu aðskilin frá þeim og ný lögregluembætti stofnuð. Breytingarnar áttu að efla sýslumannsembættin og gera þau betur í stakk búin til að sinna lögbundnum skyldum sínum. Einkum skyldi leitast við að bæta þjónustu við borgara, auka rekstrarhagkvæmni og efla stjórnarsýslu þeirra. Eins átti breytingin að auðvelda þeim að taka að sér ný og aukin verkefni. Verkefnum sýslumanna hefur ekki fjölgað svo neinu nemur og virðast áætlanir um slíkt hafa verið ofmetnar.

Sameiningin var að flestra mati framfaraskref og einfaldaði til muna samvinnu og samræmi milli sýslumannsembættanna. Stærri embætti náðu fram aukinni sérhæfingu með því að mismunandi skrifstofur innan þeirra tóku að sér sérstök verkefni. Ákveðinni stærðarhagkvæmni hefur einnig verið náð með stærri embættum en mælingar á fjölda afgreiddra mála fyrir hvert stöðugildi gefa til kynna að skilvirkni sé meiri hjá stórum embættum en litlum. Slíku mati fylgir þó ákveðin óvissa og ber að taka með fyrirvara, ekki síst þegar stöðugildi sem sinna viðkomandi verkefni eru fá eða um er að ræða brot úr stöðugildi. Þá er skráning mála mismunandi hjá embættum og landfræðilegar aðstæður ólíkar sem gerir beinan samanburð erfiðan.

Hafa verður í huga að almennt er hvorki haldið formlega utan um málshraða erinda hjá sýslumönnum né fært verkbókhald með fullnægjandi hætti. Einnig býður starfskerfi sýslumanna ekki nægjanlega vel upp á æskilegar, samræmdar og aðgengilegar tölfræðiupplýsingar um vinnslu mála. Því er erfitt að mæla skilvirkni með áreiðanlegum hætti. Mikilvægt er að bæta úr þessu svo að hægt sé að fylgjast betur með vinnslu verkefna og meta hversu langan tíma þau taka. Slíkt væri í anda góðrar stjórnarsýslu og gæti aðstoðað sýslumenn við að skipuleggja vinnu sérfræðinga og annarra starfsmanna með bætta þjónustu og aukna skilvirkni í huga.

## Rekstur

Rekstur nýrra sýslumannsembætta hefur ekki verið í samræmi við fjárheimildir fyrstu rekstrarár þeirra. Skiptir þar miklu máli að ekki var nægjanlega vel staðið að fjárhagslegum undirbúningi breytinganna. Hvorki var gerð nákvæm fjárhagsáætlun né langtímaáætlun um rekstur þeirra. Þá var mat á því hvernig skipta ætti launakostnaði milli nýrra embætta sýslumanna og lögreglu ónákvæmt. Þetta leiddi til þess að launakostnaður sýslumannsembætta varð mun hærri en fjárheimildir leyfðu.

Kostnaður við sameininguna var auk þess verulega vanáætlaður og ekki tekið tillit til þess sem kom fram við undirbúning hennar að tölvukostur væri kominn til ára sinna, að húsnæði væri sums staðar óhentugt, starfskerfi og upplýsingatæknimál ófullnægjandi og að nútímavæða þyrfti þjónustu sýslumannsembættanna. Nýjum embættum var gert að taka stofnkostnað og einskiptiskostnað vegna sameiningarinnar af fjárheimildum sínum, kostnað við frágang og skil á skjalasöfnum gömlu embættanna og launasamræmingu. Þá var þeim gert að taka á sig hluta af sameiginlegum halla eldri embættanna og vinna hann niður. Þetta leiddi til afar erfiðrar rekstrarstöðu.

Nýjum sýslumönnum voru einnig settar skorður varðandi mögulega hagræðingu með bráða-  
birgðaákvæði í lögum um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði. Þar var kveðið á um  
að bjóða ætti starfsmönnum þeirra embætta sem lögð yrðu niður, störf hjá nýjum embættum  
og að ekki mætti segja upp starfsfólki í tengslum við breytingarnar. Sýslumenn hafa talið þetta  
draga mjög úr hagræðingarmöguleikum sýslumanna enda hefur launakostnaður verið um 80%  
af heildarkostnaði embættanna.

Mikilvægt er að fjárhagsvandi sýslumanna verði leystur. Skýra þarf og skilgreina hlutverk og  
þjónustustig embættanna, bæði með tilliti til fjölda þeirra eða fjölda starfstöðva og hugsan-  
legrar samvinnu eða sameiningar þeirra.

### **Upplýsingatækni og rafræn stjórnarsýsla**

Upplýsingatæknimál sýslumannsembætta er lykilþáttur í aukinni hagkvæmni og skilvirkni í  
rekstri þeirra. Betri upplýsingakerfi auðvelda þeim að halda utan um mörg ólík verkefni og  
samræma vinnubrögð en þau styðja einnig við einsleitnari stjórnarsýslu. Sýslumenn hafa bent á  
að erfitt sé að nálgast ýmsar tölfræðilegar upplýsingar með einföldum hætti úr starfskerfum  
sínnum. Þá hefur samstarf sýslumanna við Þjóðskrá, sem stýrir hönnun og þróun starfskerfa, ekki  
verið nægjanlega árangursríkt.

Mikilvægt er að mótuð verði skýr stefna í upplýsingatæknimálum sýslumannsembætta og  
skýrar áherslur mótaðar um uppbyggingu nýrra upplýsingakerfa. Tryggja þarf góða verkstjórn  
og eftirfylgni með innleiðingu kerfanna. Ljóst er að kostnaður mun hljótask af uppfærslu upp-  
lýsingakerfanna en á móti kemur ávinningur af aukinni hagkvæmni og skilvirkni í rekstri sýslu-  
mannsembætta þegar til lengri tíma er litið.

Auka þarf rafræna stjórnarsýslu sýslumanna enda þykir ljóst að framtíðarþróun sýslumanns-  
embætta á mikið undir því. Aukin rafræn stjórnarsýsla, s.s. í rafrænum þinglýsingum og leyfisveit-  
ingum getur leitt til stóraukins sparnaðar og aukinnar skilvirkni í rekstri. Þá er ávinningur  
borgarans mikill þar sem rafræn stjórnarsýsla eykur rekjanleika og gagnsæi, er í boði allan  
sólarhringinn og getur sparað borgaranum sporin við öflun gagna sem nauðsynleg eru í sam-  
skiptum hans við sýslumenn. Þá eykst gagnaöryggi við það að færa þau af pappíriformi yfir á  
rafrænt form.

Fram til þessa hefur innleiðing rafrænnar stjórnarsýslu hjá sýslumannsembættum verið  
takmörkuð. Stærstur hluti þeirrar þjónustu sem sýslumenn veita er háð því að gögn eða  
upplýsingar séu afhent viðkomandi sýslumanni til afgreiðslu, oftast en ekki á pappíriformi. Á því  
þarf að verða breyting.

### **Framtíðarsýn**

Í skýrslu Intellecta frá 2017 er bent á þann möguleika að endurskipuleggja sýslumanns-  
embættin með því að sameina stoðþjónustu eða sameina þau öll í eitt embætti með yfirstjórn  
og öflugum útibúum um land allt. Þessa kosti þarf að skoða vel. Úttekt Ríkisendurskoðunar  
leiddi í ljós að þörf er á meiri samvinnu og samræmingu sýslumannsembætta og því gæti  
sameining yfirstjórnar embættanna verið góð leið til úrbóta. Slíkt fyrirkomulag er þó ekki  
óumdeilanlegt og ljóst að áfram verður þörf fyrir aðgengilega þjónustu sýslumanna og fulltrúa  
þeirra um land allt. Hins vegar má benda á að framtíðarþróun í rafrænni stjórnarsýslu mun leiða

til þess að verkefni og þjónusta við borgara verða ekki lengur bundin við ákveðna staðsetningu. Það er því líklegt að umhverfi til frekari sameiningar sýslumannsembætta muni skapast á næstu árum.

# Tillögur til úrbóta

1

## Málshraði og verkbókhald

Halda þarf utan um málshraða þeirra verkefna sem embætti sýslumanna sinna og færa verkbókhald, m.a. til að öðlast skýrari yfirsýn um verkefni og afgreiðslutíma þeirra. Á grundvelli slíkra upplýsinga má skipuleggja vinnu sérfræðinga betur og dreifa verkefnum þannig að það leiði til aukinnar skilvirkni og bættrar þjónustu.

2

## Aukin rafræn stjórnsýsla

Stigið hefur verið skref í átt að aukinni rafrænni stjórnsýslu með samþykkt laga nr. 151/2018 um breytingu á þinglýsingalögum. Með breytingunum er heimilt að þinglýsa skjali með rafrænni færslu. Mikilvægt er að áfram verði haldið á þessari braut t.d. með möguleikum á samþykkt rafrænna erinda eða áframhaldandi þróun rafrænna leyfisveitinga. Auka þarf áherslu á þróun rafrænnar stjórnsýslu hjá sýslumönnum með hagkvæmni og skilvirkni að leiðarljósi og til að efla enn frekar þjónustu við borgarana.

3

## Bæta starfskerfi sýslumanna

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.

4

## Hlutverk sýslumannsembætta og hagræðingaraðgerðir

Skilgreina þarf hlutverk og þjónustustig sýslumannsembætta svo að tryggja megi rétta fjármögnun þeirra. Gera þarf nauðsynlegar laga- og reglugerðarbreytingar. Þá þarf að auka skilvirkni, samræmi og hagkvæmni í þjónustu sýslumanna og rekstri. Einnig er mikilvægt að kanna kosti aukinnar samvinnu og/eða frekari sameininga embættanna.

# Umsagnir og viðbrögð

## Viðbrögð dómsmálaráðuneytis

### Málshraði og verkbókhald

„Ráðuneytið er sammála niðurstöðu Ríkisendurskoðunar um kosti verkbókhalds og mun því beita sér fyrir því að sýslumannsembættin taki slíkt í notkun a.m.k. fyrir þá málaflokka þar sem upplýsingar um umfang, verklag og málshraða liggja ekki fyrir með greinargóðum hætti. Að mati ráðuneytisins kæmi kerfið helst að notum fyrir löglærða fulltrúa og aðra sérfræðinga, enda sé verklagið við hefðbundnar afgreiðslur, eins og skráningu í málaskrárkerfi, dagbók þinglýsinga og útgáfu vegabréfa, ökuskírteina og leyfa, nokkuð staðlað og því hægt að álykta um málshraðann út frá fjölda mála á hvert stöðugildi.“

### Aukin rafræn stjórnýsla

„Frumvarp til laga um rafrænar þinglýsingar hefur þegar verið samþykkt og taka helstu ákvæði laganna gildi 1. apríl 2019. Stefnt er að því að rafræn þinglýsing hefjist þá þegar vegna veðskjala og miðar fyrirbyggjandi verkefnaáætlun við að öðrum skjalategundum verði hægt að þinglýsa með rafrænni færslu síðar sama ár og í byrjun árs 2020. Forsenda þess að hægt sé að innleiða rafrænar þinglýsingar fyrr en framangreind áætlun miðar við er að aukið fjármagn fái í verkefnið.“

### Bæta starfskerfi sýslumanna

„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 verkefninum verði forgangsraðað þannig að hagræði fái 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 fái í verkefnið.“

### Hlutverk sýslumannsembætta og hagræðingaraðgerðir

„Árið 2019 mun dómsmálaráðuneytið taka þátt í verkefni fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem felst í endurmati á útgjöldum sýslumannsembættanna. Tilgangur verkefnisins er skilgreindur þannig að greina rekstur embættanna til að hagræða rekstri, að kanna möguleika á flutningi verkefna til embættanna og stuðla að aukinni rafrænni þjónustu. Greiningin mun m.a. varpa ljósi á tækifæri fyrir aukna samvinnu, endurskoðun stofnanauppbyggingar og eftir atvikum breytt verklag við framkvæmd starfans. Þá hefur ráðuneytið þegar hafið undirbúning að breytingu laga um framkvæmdarvald og stjórnýslu ríkisins í héraði, nr. 50/2014, til að liðka fyrir mögulegri hagræðingu í nákominni framtíð, auk þess að kanna möguleikana fyrir breytingum sérlaga. Dómsmálaráðuneytið er því þegar að vinna í samræmi við þessa tillögu Ríkisendurskoðunar.“

## Viðbrögð sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu

### Málshraði og verkþókhald

Embættið telur ekki ljóst hvað átt sé við með verkþókhaldi en bendir á að hægt sé að lesa málshraða úr starfskerfum. „Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu bendir á að til að geta bætt þjónustu og skilvirkni þarf að skilgreina hvað er ásættanlegur málshraði/þjónusta í hverjum málaflokki. Slíkar mælingar og markmið þyrftu þá að vera skilgreind í hverjum málaflokki á landsvísu en verða alltaf afar mismunandi eftir málategundum.“

### Aukin rafræn stjórnsýsla

„Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu tekur undir að flýta innleiðingu á rafrænum þinglýsingum og leggur áherslu á að horft sé til reynslu Dana og Norðmanna hvað innleiðingu varðar. Starfsmaður sýslumannsins kynnti sér innleiðingu rafræna þinglýsinga í mánaðardvöl hjá Tinglýsningsretten í Hobro í Danmörku. Starfsmenn embættisins búa yfir upplýsingum um framkvæmdina í Danmörku og Noregi. Afar brýnt er að flýta einnig margs konar rafrænni stjórnsýslu almennt hjá sýslumönnum.“

### Bæta starfskerfi sýslumanna

„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.“

### Hlutverk sýslumannsembætta og hagræðingaraðgerðir

Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu tekur undir ályktun Ríkisendurskoðunar um að skilgreina þurfi hlutverk og þjónustustig sýslumannsembætta svo að tryggja megi fjármögnun þeirra að fullu. Sýslumaðurinn „telur þetta lykilatriði varðandi alla þjónustu sýslumannsembætta.“

### Samræming launakjara

„Þá er rétt í þessu sambandi að geta um að vegna fjárhagsstöðu embættisins hefur ekki reynst unnt að samræma að fullu launakjör starfsmanna embættisins, sem voru á mismunandi kjörum hjá gömlu embættunum, þó skref hafi verið tekin í þá átt.“

## Viðbrögð sýslumannsins á Vesturlandi

„Í skýrsludrögum Ríkisendurskoðunar er greining á orsökum fjárhagsvanda hinna nýju embætta sýslumanna sem stofnuð voru 1. janúar 2015. Sýslumaðurinn á Vesturlandi er sammála þeirri greiningu og gerir að flestu leyti að sínum þær tillögur til úrbóta og þá framtíðarsýn, sem þar koma fram. Við endurskoðun á skipulagi og starfsemi embætta sýslumanna telur sýslumaðurinn á Vesturlandi rétt að byggja á því, sem fram kemur í skýrsludrögum Ríkisendurskoðunar og skýrslu Intellecta, sem vísað er til í drögum. Sýslumaður telur að dómsmálaráðuneytið þurfi að hafa forgöngu um og afdráttarlausu verkstjórn á vinnu við endurskipulagningu embættanna í samstarfi við starfsmenn þeirra. Við þá endurskoðun þarf að afmarka tvennt í starfsemi embættanna; kjarnastarfsemi og stoðþjónusta. Við afmörkun

kjarnastarfsemi þarf að horfa á starfsemi embættanna á landsvísu í ljósi rafrænnar stjórnsýslu. Þetta mun krefjast lagabreytinga.

Priðjungar starfsmanna embættanna starfar við stoðþjónustu. Margt af henni er þess eðlis að hún þarf ekki að vera á hverju og einu embætti; hver sem fjöldi þeirra er. Augljóst dæmi um það er símaþjónusta. Hún getur verið á einum stað. Breytingar, sem af þessu hvoru tveggja leiða, kunna að leiða til fækkunar starfsmanna umfram það sem rafrænar þinglýsingar og rafræn afgreiðsla leyfisveitinga leiða af sér. Við endurskoðun á fyrirkomulagi og starfsemi embætta sýslumanna verður einnig að taka tillit til þess að þjónusta þeirra og verkefni byggja að mörgu leyti á persónulegri nálægð (s.s. fjölskyldumál, umboð Tryggingastofnunar) og staðarþekkingu (s.s. fullnustugerðir, innheimta). Í þessu, meðal annars, fellst gildi embættanna utan höfuðborgarsvæðisins og skapar þeim sérstöðu meðal stofnana ríkisvaldsins. Þessi embætti hafa borið gæfu til þess, þrátt fyrir mikla erfiðleika í fjárhagslegum rekstri, að halda í þessa sérstöðu.

Því getur verið mjög vafasamt að fella starfsemi embætta sýslumanna undir eitt embætti. Í ljósi reynslunnar má nánast fullyrða að það embætti yrði í Reykjavík. Þar er sýnin á ofangreinda sérstöðu hins vegar allt önnur; sýn, sem ekki á erindi til byggða landsins utan höfuðborgarsvæðisins. Því tel ég að embætti sýslumanna þurfi að minnsta kosti að vera tvö, eitt á höfuðborgarsvæðinu og annað eða önnur utan þess, t.d. eitt í hverjum fjórðungi landsins.”

## Viðbrögð sýslumannsins á Vestfjörðum

Sýslumaðurinn á Vestfjörðum þakkaði fyrir samantekt Ríkisendurskoðunar og taldi að dregin væri upp raunsönn mynd af stöðu embættanna, aðstæðum þeirra, viðfangsefnum og rekstrarstöðu auk þess sem ýmsar gagnlegar upplýsingar kæmu fram. Sýslumaðurinn hefði viljað sjá yfirlit um greiðslur sem embættin innheimta samkvæmt lögum nr. 91/1988 um aukatekjur ríkissjóðs þótt ekkert af þeim renni til embættanna. Það gæti gefið til kynna nýtsamar upplýsingar varðandi nettókostnað ríkissjóðs af rekstri embættanna. Þá benti sýslumaðurinn einnig á að ýmis tækifæri gætu falist í ódýrara húsnæði og stöðugri vinnukrafti á minni stöðum og taldi æskilegt að hafa það í huga við frekari stefnumótun embætta sýslumanna.

Sýslumaðurinn á Vestfjörðum hefur efasemdir um að hagræði felist í því að færa leyfisveitingar á einn stað, sérstaklega ef um er að ræða flókin leyfi eins og rekstrarleyfi fyrir veitinga- og gististaði sem krefst samskipta við staðbundin stjórnvöld. Hins vegar mætti auðvelda vinnu við leyfisveitingar með því að gefa kost á því að senda inn umsóknir um rafrænar gáttir. Hvað varðar samvinnu og sameiningu þá telur sýslumaðurinn á Vestfjörðum að vel mætti skoða að „opna múra“ milli embætta án þess að sameina þau og forðast þannig að mál safnist upp hjá einstaka embættum meðan „rólegra“ er hjá öðrum embættum í sama málaflokki. Einnig mætti skoða að embætti sérhæfi sig í ákveðnum málaflokkum líkt og gerðist hjá ríkisskattstjóra. Honum sýnist þó að til lagabreytinga þurfi að koma til að svo geti orðið. „Aðalatriði varðandi rekstur embætta sýslumanna er þó að borgararnir, hvar sem þeir eru staddir, fái þá þjónustu sem þeir eiga rétt á, á sem hagfelldastan og hagkvæmastan hátt. Með hinni rafrænu tækni eru ýmsir möguleikar í þeim efnum, sem enn eru óvirkjaðir.”



## Viðbrögð sýslumannsins á Norðurlandi vestra

### Málshraði og verkbókhald

„Tekið er undir það að mikilvægt sé að halda utan um málshraða þeirra verkefna sem embætti sýslumanna sinna, en jafnframt verður að gæta að því að í flestum tilvikum er um að ræða gagnvirk verkefni sem krefjast jafnan viðbragða af hálfu þjónustuþega. Taka þyrfti mið af því og skilgreina sérstaklega tafir sem kunna að verða á málsmeðferð af ástæðum sem embættunum er óhægt um vik að stýra. Talið verður að endurbætur á upplýsinga- og tölvukerfum gæti gert færslu verkbókhalds næsta sjálfvirka.“

### Aukin rafræn stjórnsýsla

„Einnig er tekið undir að flýta þurfi innleiðingu á rafrænum þinglýsingum og mikilvægt sé að setja það mál í forgang. Undirritaður vill hins vegar ítreka þær athugasemdir sem fram hafa komið í umsögnum embættisins um lagabreytingar vegna rafrænna þinglýsinga, þar sem áréttað er mikilvægi þess að lagaumhverfi þinglýsinga verði tekið til gagngerrar endurskoðunar, m.a. til að koma í veg fyrir þinglýsingarmistök þegar þinglýsingar verða sjálfvirkar. Leggur undirritaður til að farið verði í þá vinnu áður en nýtt sjálfvirkt þinglýsingakerfi verður tekið í notkun. Fram kemur í frumvarpi því er varð að lögum nr. 151/2018 að erfitt sé að meta með áreiðanlegum hætti það hagræði sem kann að verða af rafrænum þinglýsingum og að ávallt verði gert ráð fyrir lágmarksmönnun við þinglýsingar. Má því telja að ofmetið sé hve mörg stöðugildi breytingin mun spara, auk þess sem mannekla einkennir embættin mörg hver nú þegar og munu starfskraftar þeirra sem nú sinna þinglýsingum því nýtast til annarra verka.“

### Bæta starfskerfi sýslumanna

„Þeirri tillögu að bæta þurfi starfskerfi sýslumanna er að sjálfsgöðu fagnað, en jafnframt er áréttað að flest önnur kerfi en hin eiginlegu starfskerfi þarfnast einnig endurbóta við. Ávallt er mikilvægt að efla samstarf meðal stofnana og huga reglulega að skilgreiningu og forgangsröðun verkefna og eru ekki gerðar athugasemdir við tillögur Ríkisendurskoðunar sem stefna að þessu markmiði.“

### Hlutverk sýslumannsembætta og hagræðingaraðgerðir

„Undirritaður er sammála því að skilgreina þurfi hlutverk og þjónustustig sýslumannsembætta, í takt við þau markmið sem að var stefnt við sameiningu þeirra á árinu 2015. Tryggja þarf fjármögnun embættanna að fullu og þurfa fjárheimildir að vera í samræmi við raunverulega starfsemi embættanna. Hins vegar þykir ekki tímabært að hefja enn frekari endurskipulagningu embættanna enda hefur rekstur þeirra engu jafnvægi náð í skugga mikils rekstrarvanda á þeim örfáu árum sem liðin eru frá síðustu endurskipulagningu er varð til sameiningar þeirra. Þykir það því skjóta skökku við að leggja til lausn sem felur í sér ámóta breytingar og eru rót þess vanda sem embættin eru í nú. Frekari sameiningar telur undirritaður jafnframt ótímabærar en aukna áherslu mætti leggja á samræmingu og samvinnu meðal embættanna, á vettvangi sýslumannaráðs og fagráðanna fyrst og fremst.“

## Viðbrögð sýslumannsins á Norðurlandi eystra

### Málshraði og verkþókhald

„Æskileg þróun og smíði *verkbókhaldskerfis* kemur til fyllingar þeim upplýsingum og tækifærum sem þegar liggja fyrir í starfskerfum embættanna á grundvelli málaflokka. Hingað til hafa stjórn-tæki í þágu markmiða um málshraða takmarkast við árlega talningu, handahófskönnun yfir-stjórnar og eftirlit fagstjóra á grundvelli möguleika viðkomandi starfskerfa. Nauðsynleg viðbrögð felast í því að gera ráð fyrir fjárframlögum vegna þróunar og innleiðingar raunverulegs verkþókhalds enda hefur ekki verið gert ráð fyrir slíkum útgjöldum í fjárveitingum til embættisins. Bent skal á að þó sértækt verkþókhald kunni vissulega að verða til bóta stendur eftir sú áskorun að ljúka við og aðlaga þróun nýrra starfskerfa að kröfum í sérhverjum málaflokki, þ. á m. varðandi upplýsingar um málshraða.“

### Aukin rafræn stjórnsýsla

„Rafrænar þinglýsingar eru gott dæmi um tímabært skref í átt til rafrænnar stjórnsýslu, enda sé þess gætt að slík þróun leiði ekki til réttarspjalla. Ástæða er til að undirstrika að hér er einungis um einn málaflokk að ræða. Almennt telst slík þróun ekki aðeins til þess fallin að þjóna hagsmunum borgaranna og ríkisins heldur einnig megin markmiðum laga nr. 50/2014 um eflingu stjórnsýslu sýslumannsembættanna og getu þeirra til taka að sér fleiri verkefni, ekki síst á grundvelli rafrænnar vinnslu.“

Tekið er undir að framtíðarþróun rafrænnar stjórnsýslu mun hafa áhrif á þróun verkefna og þjónustu embættanna. Nauðsynlegt er að undirstrika að *stafræn þróun og lagasetning eigi sér samleið frá degi til dags*, svo sem dæmi eru um í vikulegu samráði og eftirfylgni þings og framkvæmdarvalds um nauðsynlegar nýjungar og aðlögun laga og reglugerða vegna tækniþróunar á Norðurlöndum. Þá er ljóst að tilteknir málaflokkar eiga betur heima í stafrænu umhverfi og samskiptum en aðrir, ýmist vegna lagaumhverfis eða vegna eðlis máls. Rafræn stjórnsýsla eykur möguleika hins opinbera til vistunar verkefna án tillits til staðsetningar. Hefur það sérstaka þýðingu í tilviki sýslumanna. Í þeirri þróun eru fólgin tækifæri í íslensku stjórnkerfi, svo sem löggjafinn virðist hafa gengið út frá við setningu laga nr. 50/2014. Óhætt er að vísa til nýlegra stjórnkerfisbreytinga í Danmörku (dk. regeringens udflytningsplan) sem komu fyrst til framkvæmda árið 2015 og standa enn yfir. Þar á sér stað margháttuð endurskoðun á starfsemi opinberra stofnana. Sérstaka athygli vekur að til grundvallar liggja um margt sambærileg markmið og byggja átti á við sameiningu og eflingu sýslumannsembættanna.“

### Bæta starfskerfi sýslumanna

„Fyrir liggur að enn standa starfskerfin ekki nægilega traustum fótum. Þannig eru möguleikar til gagna- og tölfraeðivinnslu í stjórnunar- og eftirlitstilgangi enn verulega takmarkaðir. Því eru þau um margt sama marki brennd og æskileg þróun verkþókhaldskerfis, en margt bendir til að fjárskortur hafi latt nauðsynlega þróun auk fleiri þátta sem snúa að fyrirkomulagi upplýsinga-mála embættanna. Hægt er að draga þá ályktun að þetta sé skýr vísbending um skort á æskilegri eftirfylgni og nauðsynlegum stuðningi við svo viðamiklar skipulagsbreytingar. Ein þeirra leiða sem unnt væri að fara er að styrkja umgjörð sýslumannaráðs sem sameiginlegs málsvara og framkvæmdaraðila, þ. á m. í þágu uppbyggingar starfskerfa sýslumanna samhliða

því sem stuðlað er að jafnræði við afgreiðslu sambærilegra mála á landsvísu. Skipulag upplýsingatæknimálefna embættanna er því afar brýnt viðfangsefni, en sú reynsla sem nú liggur fyrir gefur sérstakt tilefni til endurskoðunar.“

### **Hlutverk sýslumannsembætta og hagræðingaraðgerðir**

„Tekið er undir að tryggja þer fjármögnun sýslumannsembættanna að fullu á forsendum hlutverks þeirra og þjónustustigs. Eðlilegt er að reglubundin endurskoðun og mat á tækifærum til breytinga sé daglegur þáttur í starfsumhverfi opinberra stofnana. Þannig er rétt að hugmyndir um skipulagsbreytingar byggji á forsendum sem varða skilgreind markmið starfseminnar. Aukin samvinna eða aðrar breytingar teljast því fýsilegur kostur að því gefnu sem slíkt telst vera í samræmi við fyrrgreind markmið. Hafa þer í huga að löggjafinn hefur víða skilgreint hlutverk sýslumannsembættanna og er starfsemi embættanna háttáð í samræmi við það.

Þess finnst einnig dæmi að ekki hafi verið gætt nægilega að vilja löggjafans að þessu leyti. Dæmi um það er 107. gr. l. nr. 91/1991 sem gerir ráð fyrir sáttumleitan sýslumanna í ágreiningsmálum, ýmist skv. tilvísun dómara í einkamáli eða áður en mál er höfðað. Um er að ræða úrræði sem framkvæmdavaldið hefur hvorki útfært með almennum hætti né að teknu tilliti til lögbundins hlutverks sýslumannsembættanna. Er svo komið þrátt fyrir skýrar vísendingar um tækifæri til þróunar og nýsköpunar innan vélbanda embættanna. Þannig má nefna vel heppnaða framkvæmd sátta- og sérfræðimeðferðar á vegum sýslumanna í málefnum barna sem vísendingar eru um að hafi haft áhrif til fækkunar dómsmála, vel heppnuð tilraunaverkefni á vettvangi dómstóla, opinberar ábendingar um að „þörf sé fyrir einfaldari og ódýrari úrræði til að útkljá deilumál milli aðila án þess að leita til dómstóla“ og þá staðreynd að sáttamiðlun ryður sér nú hratt til rúms víðast hvar erlendis. Að því viðbættu að vísindaleg gögn og greiningar um kosti sáttamiðlunar hafa byggst hratt upp á liðnum árum og áratugum. Er þá ógetið almenns sem sögulegs sáttahlutverks sýslumanna. Þetta á sér stoð í markmiðum laga nr. 50/2014 auk þess að fela í sér verðmæt tækifæri til nýsköpunar. Það er mat undirritaðs að enn séu fyrir hendi veruleg tækifæri til að fylgja eftir markmiðum alþingis um góða þjónustu, aukna hagkvæmni og efla stjórnsýslu sýslumannsembættanna. Eru tillögur og ábendingar Ríkisendurskoðunar vel til þess fallnar.“

*Efling sýslumannaráðs með tilliti til verkefna sem og samstarfs milli sýslumannsembættanna, annarra ríkisstofnana og stjórnarráðsins er nauðsynleg. Fjöldmörg dæmi eru um mikilvæg sameiginleg verkefni sýslumanna, mörg hver lögbundin, sem skynsamlegt er að vinna á vettvangi ráðsins. Staðreyndin er hins vegar sú að þrátt fyrir æskilega og margháttaða umsjón með fjöldmörgum sameiginlegum verkefnum leikur ekki vafi á að þau eru langt umfram það olnbogarárymi sem ráðinu er búið. Gera verður ráð fyrir því að staðbundin stjórnvöld af þessu tagi búi að sameiginlegum vettvangi vegna lögbundinna starfstengdra viðfangsefna, svo sem öðrum sambærilegum staðbundnum stjórnvöldum ríkisins er búiðinn.“*

## Viðbrögð sýslumannsins á Austurlandi

### Málshraði og verkþókhald

„Þetta er viðbótarvinna sem kallar á mannskap a.m.k. á minni embættum. Verkaskipting er þegar klár og sérhæfing í gangi þannig að þetta kemur ekki til með að hjálpa nema enn frekari sameiningu og eða úrvinnslu mála á einstökum embættum.“

### Aukin rafræn stjórnsýsla

„Sammála að mestu en þó má ekki fara fram úr sér við innleiðingu rafrænna þinglýsinga. Vanda þarf undirbúning og ýmsu er ólokið hvað þær varðar. Setja þarf aukna fjármuni í að ljúka verk-efnum á þessu sviði.“

### Bæta starfskerfi sýslumanna

„Rétt en þarna þarf meira til að koma að mati embættisins. Heimila þarf móttöku erinda með rafrænum undirskriftum t.a.m. af Ísland.is og eins þarf að heimila úrvinnslu þvert á embætti þannig að unnt væri að safna saman á eitt embætti (rafrænt) öllum málum tiltekinnar gerðar og vinna úr þeim þar.“

### Hlutverk sýslumannsembætta og hagræðingaraðgerðir

„Auka þarf samvinnu embættanna eins og lýst er hér að ofan með sameiginlegri yfirstjórn og möguleikum á viðtöku erinda á rafrænu formi. Þessu fylgir stofnkostnaður og tæknileg vinna sem einnig kallar á laga- og reglugerðarbreytingar. Ekki beinlínis á færi sýslumanna að ganga í þetta eins og lagaumhverfi er núna en hér er í raun um algera breytingu að ræða sem þarf að koma að ofan.“

## Viðbrögð sýslumannsins í Vestmannaeyjum

Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum gerði ekki athugasemdir við skýrsludrögin.

## Viðbrögð sýslumannsins á Suðurlandi

### Málshraði og verkþókhald

„Hjá embætti sýslumannsins á Suðurlandi er kappkostað að ljúka málum á sem skemmstum tíma. Nefna má dæmi að í þinglýsingadeild er lögð mikil áhersla á að skjali sé þinglýst næsta virka dag eftir að það er fært í þinglýsingadagbók. Hefur starfsfólk fengið jákvæð viðbrögð frá viðskiptavinum vegna þeirrar góðu þjónustu og daglegar skýrslur sendar sjálfvirkt úr þinglýsingakerfi veita upplýsingar um mikil afköst starfsmanna þeirrar deildar.“

Starfskerfi sýslumanna gera mönnum óhægt um vik að taka út tölulegar upplýsingar eða fylgjast með málshraða en vonir standa til að vinna megi bug á slíku með frekari þróun kerfanna. Þess ber þó að geta að starfsmenn Þjóðskrár Íslands hafa verið afar liðlegir við að útvega slíkar upplýsingar, en best væri vitaskuld að geta nálgast þær sjálfur út frá hinum ýmsu forsendum sem kunna að skipta máli hverju sinni. Innleiðing verkþókhalds væri mikilvægur þáttur í frekari greiningu á starfsemi embættanna með framtíðarskipan þeirra og mannaflapörf í huga. Slík innleiðing kostar þó fjármuni sem gera þyrfti ráð fyrir í fjárveitingum til embættanna.“

### **Aukin rafræn stjórnýsla**

„Verkefnið um rafrænar þinglýsingar siglir hraðbyri í stjórnkerfinu og taka breytingalög á lög nr. 39/1978 gildi 1. apríl n.k. Vísað er til umsagna embættanna og Sýslumannafélags Íslands við umfjöllun um frumvarpið á Alþingi sem finna má undir þingmálinu á vef Alþingis.“

### **Bæta starfskerfi sýslumanna**

„Tekið er undir allt sem fram kemur undir þeim lið í skýrslunni.“

### **Hlutverk sýslumannsembætta og hagræðingaraðgerðir**

„Fallist er á þann skilning sem fram kemur undir þessum lið skýrslunnar [...] Sameinuð embætti sýslumanna voru stofnuð með neikvæðan efnahag og skuldbindingar langt umfram fjárheimildir sem þeim voru markaðar. Hinn uppsafnaði rekstrarhalli embættanna er mannanna verk og afleiðing þess að ekki var nægjanlega vel staðið að fjárhagslegum undirbúningi breytinganna. Mikilvægt er að hafa í huga að embættin hafa náð niður kostnaði svo um nemur en rekstrarvandinn hefur bitnað á framþróun þeirra eins og áður sagði. Er orðið tímabært að létta byrðum þessum af embættunum. Þær úrbótaleiðir sem Ríkisendurskoðun leggur til eru allar til þess fallnar að greina betur starfsemi embættanna og munu koma að miklu gagni. Standa vonir undirritaðrar til þess að slík vinna hefjist áður en langt um líður og munu sýslumenn vafalaust taka þátt í slíku verkefni af áhuga og krafti, enda skal markmiðum um miðstöðvar stjórnýslu ríkisins í héraði náð.“

## **Viðbrögð sýslumannsins á Suðurnesjum**

### **Málshraði og verkbókhald**

„Taka má undir að færsla verkbókhalds væri æskileg, en það krefst væntanlega þróunar tölvu-kerfis og mannskaps og tíma til að færa slíkt bókhald. Lagt er til að sett verði málshraðaviðmið í einstökum málaflokkum og starfskerfin verði þróuð þannig að þau gefi áminningar ef mál dragast.“

### **Aukin rafræn stjórnýsla**

„Fallist er á að rafrænar þinglýsingar og leyfaútgáfa muni hafa í för með sér aukna hagræðingu fyrir sýslumannsembættin, en líklegt er að slíkt muni jafnframt veikja embættin.“

### **Bæta starfskerfi sýslumanna**

„Tekið er undir að mikilvægt er að til staðar sé skýr stefna í upplýsingamálum sýslumanns-embættanna og skýrar áherslur um hvernig uppbyggingu þeirra skuli háttað. Jafnframt að tryggja þurfi góða verkstjórn og eftirfylgni með innleiðingu nýrra kerfa [...] Sár þörf er fyrir aukið fjármagn til að klára starfskerfapróun og stuðla að rafrænu aðgengi að þjónustu.“

### **Hlutverk sýslumannsembætta og hagræðingaraðgerðir**

„Sýslumaðurinn á Suðurnesjum geldur varhug við hugmyndum um frekari sameiningar sýslu- mannsembættanna að svo stöddu, enda stutt síðan gerðar voru miklar breytingar á rekstri embættanna án þess að það virðist hafa skilað verulegri hagræðingu. Allar slíkar hugmyndir þarfnast vandaðs undirbúnings og verulegra lagabreytinga svo að úrlausn mála verði t.a.m. ekki

bundin við búsetu aðila eins og nú er. Þá verður að hafa í huga fjarlægðir og mismunandi aðstæður víða um land.“

## **Viðbrögð sýslumannaráðs**

„Sýslumannaráð fagnar gerð úttektarinnar og tekur undir ályktanir Ríkisendurskoðunar um ófullnægjandi rekstrargrundvöll embættanna. Afleiðingar þess eru margþættar. Jafnframt tekur ráðið undir að ekki verður hjá því vikist að leysa þann vanda sem fyrst“

„Sýslumannaráð tekur undir þau sjónarmið sem lesa má úr úttekt Ríkisendurskoðunar um að þörf sé á að efla starfsemi ráðsins. En því er falið nokkuð umfangsmikið verkefnið skv. 6. gr. laga nr. 50/2014 eins og réttilega er vísað til í nefndri úttekt.“

„Sýslumannaráð tekur heilshugar undir það að ástæða sé til að efla hlutverk ráðsins með það að markmiði að auka samvinnu og samræmi. Til þess að efla megi starfið er nauðsynlegt að treysta umgjörð ráðsins og heimildir. Þannig er það mat ráðsins að mikilvægt sé að það hafi á að skipa starfsmanni svo fylgja megi betur eftir þeim verkefnum sem því eru falin. Samhliða muni tilvist starfsmanns draga úr útlögðum kostnaði við kaup á ráðgjöf og útlögðum kostnaði vegna verkefna ráðsins. Verkefnum sýslumannaráðs er nú sinnt af skipuðum sýslumönnum sem sinna þeim störfum samhliða stjórnun embætta sinna auk daglegra verkefna. Það fyrirkomulag er ófullnægjandi.“

„Sýslumannaráð telur að tillögur til úrbóta sem getið er um í úttektinni allar vera til þess fallnar að efla og styrkja embætti sýslumanna til frambúðar.“

# 1 Inngangur

Þann 1. janúar 2015 var sýslumannsembættum á Íslandi fækkað úr 24 í níu með gildistöku laga nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði. Á sama tíma var löggæsla að fullu aðskilin frá starfsemi sýslumanna. Markmið breytinganna var að efla þjónustu, rekstur og stjórnsýslu sýslumannsembættanna og gera þau að miðstöð stjórnsýslu ríkisins í héraði.

Í desember 2017 hóf ríkisendurskoðandi úttekt á framangreindum stjórnsýslubreytingum. Markmiðið var annars vegar að kanna hvernig staðið var að undirbúningi þeirra og framkvæmd og hins vegar að meta hvort þau markmið sem lagt var upp með hefðu náðst. Þar sem í ljós kom að sýslumannsembættin hafa verið rekin með töluverðum halla fyrstu fjögur rekstrarár þeirra þótti ríkisendurskoðanda ástæða til að greina hvaða ástæður lægju þar að baki og hvort eitthvað í skipulagi og rekstri embættanna þyrfti að bæta. Með hliðsjón af þessu voru úttektarspurningarnar eftirfarandi:

Hvernig var staðið að nýrri skipan sýslumannsembætta árið 2015?

Hafa marmkið stjórnvalda með þeirri skipan náðst?

Er starfsemi sýslumanna hagkvæm, skilvirk og árangursrík?

Fundað var með fulltrúum allra sýslumannsembætta, fulltrúa sýslumannaráðs og fulltrúa dómsmálaráðuneytis. Einnig var fundað með Þjóðskrá um starfskerfi sýslumanna og með tollstjóra um innheimtumál. Þá fékk embættið gögn og upplýsingar frá ofangreindum aðilum og sótti upplýsingar úr fjárhagsbókhalda ríkisins. Við mat og ábendingar var höfð hliðsjón af þeim lögum og reglugerðum sem um starfsemina gilda, árangursstjórnunarsamningum, málaskrá og ársskýrslum sýslumanna. Einnig var rýnt í skýrslu ráðgjafarfyrirtækisins Intellecta frá árinu 2017 um skipulag, rekstur og tækifæri til samlegðar núverandi sýslumannsembætta sem og rit fjármála- og efnahagsráðuneytis frá 2008 um sameiningu stofnana og tengdar breytingar.

Dómsmálaráðuneyti, embætti sýslumanna og sýslumannaráð fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Umsagnir sem bárust eru birtar í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.



## 2 Embætti sýslumanna

### 2.1 Þróun sýslumannsembætta

Sýslumanna er fyrst getið hérlendis í handriti að sáttmála sem Íslendingar gerðu við Noregskonung á árunum 1262–64 og var síðar nefndur Gamli sáttmáli. Sýslumenn eru elstu veraldlegu embættismenn sem enn starfa hér á landi og hafa alla tíð verið mikilvægur hluti stjórnsýslunnar. Sýslumenn fara með framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði eftir því sem lög og reglugerðir eða önnur stjórnvaldsfyrirmæli kveða á um. Embætti sýslumanna heyra undir dómsmálaráðherra.

Töluverð þróun hefur orðið á starfsemi sýslumanna undanfarin ár. Allt fram á tíunda áratug síðustu aldar fóru sýslumenn utan Reykjavíkur með lögreglustjórn og dómssvald á lægra dómstigi. Þeir önnuðust innheimtu opinberra gjalda, voru umboðsmenn fyrir Tryggingastofnun og sinntu hefðbundnum verkefnum sýslumanna. Þá voru sýslumenn lengst af oddvitar sýslunefnda í sýslum landsins. Með sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986 voru nefndirnar lagðar niður og þar með lauk þátttöku sýslumanna í sveitarstjórnarmálum.

Með lögum nr. 92/1989 um aðskilnað dómssvalds og umboðssvalds í héraði var dómssvald fært frá bæjarfógetum og sýslumönnum til nýrra héraðsdómstóla. Sýslumönnum var áfram falið að annast m.a. aðfarargerðir, nauðungarsölur og þinglýsingar, ýmis sífjamál, skipti á dánarbúum, lögbókandagerðir auk útgáfu ýmissa leyfa og skírteina. Jafnframt fóru sýslumenn utan Reykjavíkur áfram með innheimtu opinberra gjalda og önnuðust umboðsstörf fyrir Tryggingastofnun. Landinu var skipt í 26 stjórnsýsluumdæmi auk Reykjavíkurumdæmis sem náði yfir Reykjavík, Seltjarnarnes, Mosfellsbæ, Kjalarneshrepp og Kjósarhrepp. Í lögunum var áskilið að umdæmi sýslumanna yrðu ákveðin með reglugerð.

Í ársbyrjun 2007 tóku gildi breytingar á skipulagi lögreglunnar í landinu. Umdæmi hennar voru stækkuð og embættum fækkað úr 24 í 15. Um leið fækkaði verkefnum hjá níu sýslumannsembættum. Ákveðið var að fækka ekki stjórnsýsluumdæmum, sem þá voru orðin 24, heldur átti að efla þau með nýjum verkefnum.

### 2.2 Aðdragandi að sameiningu sýslumannsembætta

Í kjölfar samdráttar í rekstri ríkisins árið 2009 var í hagræðingarskyni ákveðið að kanna möguleika á frekari sameiningu sýslumannsumdæma auk þess að skilja löggæslu frá þeim að fullu. Í þeim tilgangi fól dómsmálaráðherra Þorleifi Pálssyni, fyrrum sýslumanni, að gera tillögur að breyttri skipan sýslumannsembætta í landinu.

Í skipunarbréfi Þorleifs kom fram að tillögurnar skyldu miða að því að ná fram verulegri hagræðingu í rekstri embættanna. Miða ætti tillögurnar við að löggæslan yrði skilin frá sýslumannsembættum og að hún yrði rekin í nokkrum sjálfstæðum embættum. Leggja ætti til hversu mörg sýslumannsembættin ættu að vera, hvar þau skyldu staðsett og hvert umfang þeirra ætti að vera. Lögð var áhersla á að ekki yrði dregið meira úr þjónustu sýslumannsembætta en þörf krefði og að verkefni sýslumanna héldust að mestu óbreytt nema ef til kæmu tillögur um aukin eða ný verkefni. Samhliða skipan Þorleifs var settur saman ráðgjafahópur honum til fulltingis.



Skýrsla um tillögur að breytingum á skipan sýslumannsembætta í landinu var birt í febrúar 2010. Þar kom fram að þágildandi umdæmaskipan sýslumannsembætta byggði á úreltum forsendum og því væri mælt með endurskoðun á skipan embættanna. Kröfur væru uppi um hagræðingu, samdrátt í ríkisrekstri og að verkefni lögreglu yrðu flutt frá sýslumönnum. Með fækkun sýslumannsembætta yrðu þau öflugri og betur í stakk búin til að fást við verkefni sín. Þá myndu færri embætti tryggja betur samræmt verklag.

Í skýrslunni var lagt til að stjórnarsýslusvæði sýslumanna yrðu sjö og að skiptingin tæki mið af svæðaskiptingu í sóknaráætlun 20/20. Þá var lagt til að í undantekningartilvikum, þar sem aðstæður krefðust þess, störfuðu fleiri en einn sýslumaður á sama svæði. Þannig var lagt til að sýslumenn yrðu samtals tíu á sjö stjórnarsýslusvæðum.

Sóknaráætlun 20/20  
Stefnumörkun ríkis-  
stjórnarinnar 2009-13  
um sóknaráætlanir  
landshluta

Tillögur Þorleifs urðu grunnur að frumvarpi til laga um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði. Það var lagt fyrir Alþingi í desember 2013 og samþykkt í maí 2014 sem lög nr. 50/2014 um sama efni. Lögin tóku gildi 1. janúar 2015 en með þeim var landinu skipt í níu umdæmi sýslumanna. Samhliða urðu lögregluumdæmin níu með sömu umdæmamörk:

## Mynd 2.1

### Umdæmi sýslumanna frá 1. janúar 2015



- Höfuðborgarsvæðið
- Vesturland
- Vestfirðir
- Norðurland vestra
- Norðurland eystra
- Austurland
- Suðurland
- Vestmannaeyjar
- Suðurnes

Reglugerð nr. 1151/2014 um umdæmi sýslumanna tilgreinir hvaða sveitarfélög heyra undir hvert embætti og hvar aðalskrifstofa sýslumanns, sýsluskrifstofur og önnur útibú skulu staðsett. Þar kemur fram að á aðalskrifstofu sýslumanns og öðrum sýsluskrifstofum skuli veitt öll sú þjónusta sem sýslumönnum ber að veita samkvæmt lögum, reglugerðum og öðrum stjórnvaldsfyrirmælum. Í öðrum útibúum skuli þjónusta veitt á tilteknum tímum í samræmi við ákvörðun sýslumanns.

## 2.3 Markmið með sameiningu sýslumannsembætta

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 50/2014 voru tíunduð markmið stjórnvalda með sameiningu sýslumannsembættanna. Meginmarkmiðin voru þrjú:

### Þjónusta

- Að þjónusta við borgara yrði eins góð og kostur er.

### Hagkvæmni

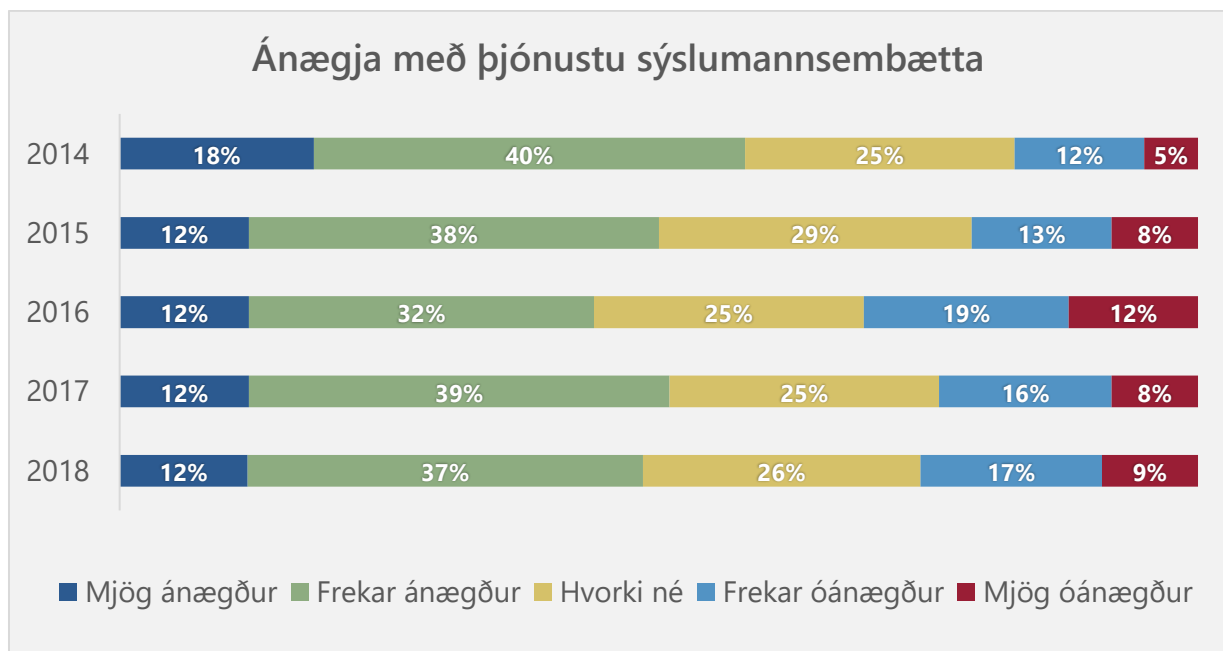
- Að rekstur embættanna yrði eins hagkvæmur og kostur er.

### Öflug stjórnýsla

- Að stjórnýsla embættanna yrði eflid og geta þeirra til að taka að sér fleiri verkefni aukin.

Þótt markmið með sameiningunni hafi verið skýr er erfitt að mæla hversu vel tókst til þjónustulega. Ástæðan er einkum sú að við undirbúning sameiningarinnar var hvorki gerð úttekt á þeirri þjónustu sem embættin höfðu veitt né útfærð sérstök stefna um hvaða þjónustu ný embætti ættu að veita. Ekki var skilgreint hvað teldist ásættanleg þjónusta og engir mælikvarðar settir fram. Árlegar kannanir Gallups á ánægju þeirra sem nýtt hafa sér þjónustu sýslumanns undangengna 12 mánuði gefa þó vísbendingar um hvernig til hefur tekist (sjá mynd 2.2).

### Skýringarmynd 2.2



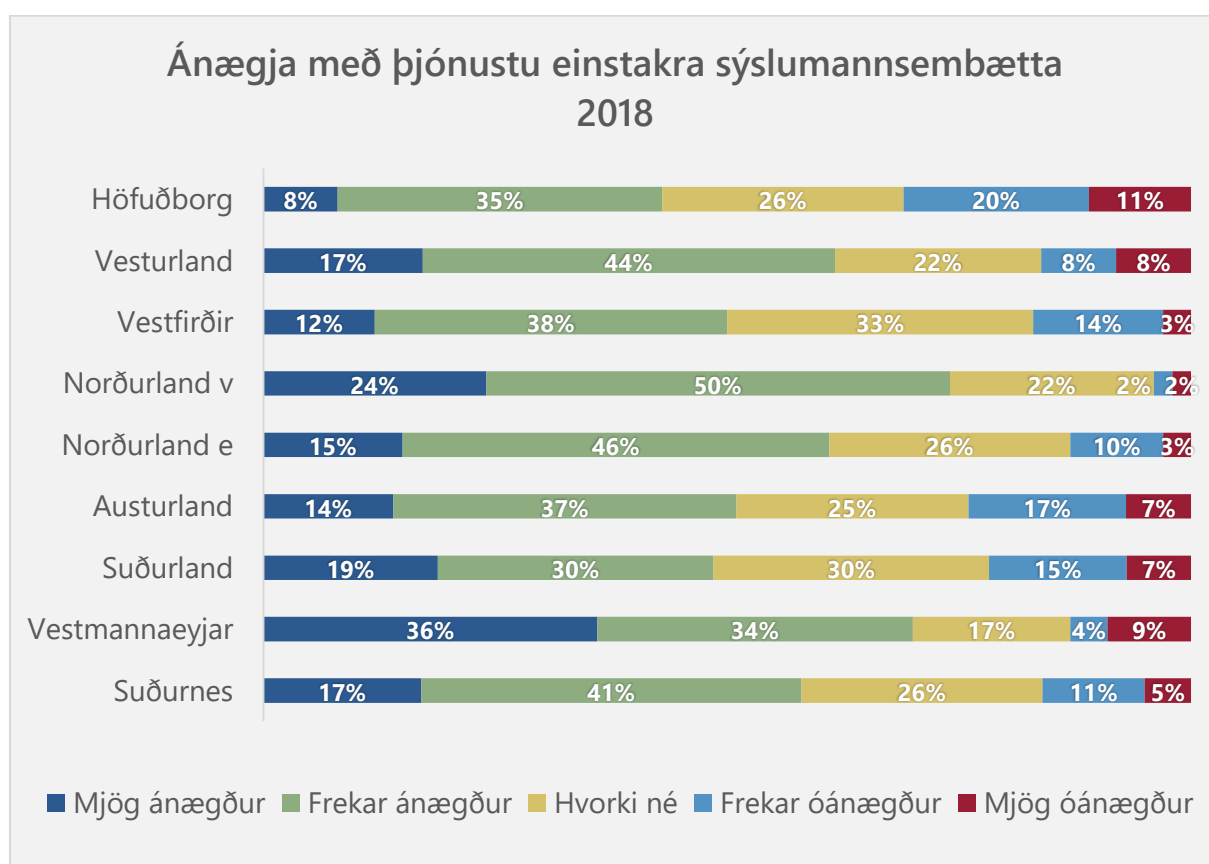
Heimild: Gallup – Ánægja með þjónustu sýslumanna  
nóv. 2017- jan. 2018 og nóv. 2018- jan 2019

Mynd 2.2 sýnir niðurstöður kannana Gallups um ánægju með þjónustu sýslumannsembætta árin 2014–18. Eins og áður hefur komið fram tók sameining sýslumannsembætta gildi í byrjun árs 2015 og benda niðurstöðurnar til þess að dregið hafi úr ánægju þjónustuþega í kjölfarið. Í lok árs 2015 hafði þeim sem voru mjög eða frekar ánægðir með þjónustuna fækkað úr 58% í 50% frá árinu á undan og þeim sem voru frekar eða mjög óánægðir með þjónustuna fjölgað úr 17% í 21%. Enn virðist hafa dregið úr ánægjunni á árinu 2016 en þá kváðust 44% svarenda vera frekar eða mjög ánægðir með þjónustuna á meðan 31% kváðust vera frekar eða mjög óánægðir.

Í ársskýrslu sýslumanna fyrir árin 2015–16 kemur fram að sýslumenn töldu niðurstöðurnar almennt viðunandi en að vaxandi hlutfall óánægðra væri áhyggjuefni sem bregðast þyrfti við. Niðurstöður fyrir árið 2017 eru nokkuð betri en fyrir árið 2016 og lítil breyting til minnkunar verður á árinu 2018. Gefa þessar niðurstöður vísbendingar um að jafnvægi kunni að vera að nást í starfsemi nýrra sýslumannsembætta og að það hafi jákvæð áhrif á þjónustuna.

Pegar niðurstöður Gallups fyrir árið 2018 eru greindar eftir embættum kemur í ljós að heldur meiri óánægja mælist á höfuðborgarsvæðinu en hjá öðrum embættum (sjá mynd 2.3). Að sögn sýslumanns þess embættis hafði sameining embættanna á höfuðborgarsvæðinu miklar breytingar í för með sér. Má þar nefna að starfsemin flutti öll í nýtt húsnæði árið 2016 og er sameinað embætti nú staðsett á einum stað í stað þriggja áður. Þá höfðu verkföll opinberra starfsmanna árið 2015 mikil áhrif á starfsemina og var embættið töluverðan tíma að vinna úr þeim.

### Skýringarmynd 2.3



Heimild: Gallup – Ánægja með þjónustu sýslumanna nóv 2018- jan 2019.

Kannanir Gallup sýna að 53% svarenda bera traust til embætta sýslumanna. Samanborið við önnur embætti og stofnanir sem mælt er traust til, eru sýslumannsembættin á meðal tíu efstu og mælast með sambærilegt traust og Umboðsmaður Alþingis.

## 2.4 Fjárhagslegur undirbúningur sameiningar

Raunsæ og greinagóð fjárhagsáætlun er ein af forsendum þess að sameining stofnana nái markmiðum sínum. Í leiðbeiningariti fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti), *Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar* (2008), er lagt til að fjárhagsáætlun sé unnin og birt við frumathugun á sameiningu. Hún skuli byggja á skýrum forsendum þar sem líkur á frávikum eru metnar og ná yfir nokkur ár. Kanna þurfi kosti og galla sameiningar ásamt því að skoða sérstaklega fjárhagsstöðu þeirra stofnana sem á að sameina. Þá þurfi að tilgreina tímabundinn sameiningarkostnað sem iðulega sé vanáætlaður.

Í greinargerð með lögum nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnslu ríkisins í héraði kom fram að við heildarstefnumótun í málefnum sýslumanna hefði þáverandi innanríkisráðuneyti unnið eftir verkefnaáætlun sem var sambærileg fyrir löggæslu og sýslumenn. Einn af verkþáttum þeirrar áætlunar var greining á fjárveitingum þáverandi embætta með það að markmiði að skipta þeim milli sýslumannsembætta og lögregluembætta þegar að aðskilnaðinum kæmi. Þá átti að undirbúa nýtt líkan til að reikna út fjárveitingar til nýju embættanna sem tæki mið af umfangi starfseminnar og ýmsum hagrænum þáttum, s.s. íbúafjölda, dreifingu íbúa og stærð umdæma. Reiknilíkanið leit hins vegar aldrei dagsins ljós.

Í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis við frumvarpið kom fram að ekki hefði farið fram nægjanleg greining á fyrirkomulagi nýrra sýslumannsembætta og að ekki lægju fyrir rekstraráætlanir um endurskipulagða starfsemi. Því væri ekki unnt að leggja mat á þessa þætti. Þá lægi ekki fyrir hver ávinningur af breytingunum væri og hvernig mætti ráðstafa honum í samhengi við fjárheimildir til málaflokksins á komandi árum. Ljóst væri þó að launakostnaður vegna yfirstjórna myndi minnka vegna fækkunar stöðugilda. Breytingin ætti því að geta gefið færi á verulegri hagræðingu í rekstri embættanna.

Það er samdóma álit sýslumanna að undirbúa hefði þurft sameiningu embættanna betur, ekki síst fjárhagslega. Ekki var gert ráð fyrir kostnaði við sameiningu embættanna, öðrum en hugsanlegum biðlaunum sýslumanna sem myndu láta af störfum, og ekki var gerð nákvæm fjárhagsáætlun fyrir embættin. Þess í stað voru starfsmenn eldri embætta spurðir hvernig starf þeirra hefði skipst milli löggæslu- og sýslumannshlutans og kostnaður metinn út frá því. Niðurstöður könnunarinnar voru lagðar til grundvallar skiptingu fjárheimilda fyrir nýju embættin auk þess sem fjárheimildir eldri embætta árið 2013 voru notaðar sem grunnur. Þessi vinnubrögð eru gagnrýniverð.

Samkvæmt upplýsingum sýslumanna voru engar leiðbeiningar gefnar um framkvæmd ofangreinds mats. Starfsmenn fengu frjálssar hendur og því byggja niðurstöður þess fyrst og fremst á huglægu mati. Mikill munur var á mati starfsmanna sem sinntu sömu störfum hjá mismunandi

embættum en niðurstöðurnar voru hvorki bornar undir verðandi sýslumenn né saman við þau verkefni sem sýslumannsembættunum var falið að sinna. Þetta leiddi til þess að í einhverjum tilvikum varð skekkja í skiptingu kostnaðar milli lögreglu og sýslumanna. Starfsmanni nýs sýslumannsembættis sem t.d. hafði áður skilgreint sig til jafns í verkefnum sýslumanna og löggæslu fylgdi einungis 50% af launakostnaði. Með öðrum orðum þá fylgdi launakostnaður ekki starfsmanninum heldur var matið látið ráða skiptingu kostnaðar milli nýrra embætta. Ef upp kom misræmi af þessum sökum var nýjum embættum gert að mæta umframkostnaði með fjárheimildum sínum.

#### 2.4.1 Bráðabirgðaákvæði II

Í lögum nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnýslu ríkisins í héraði kom fram í ákvæði II til bráðabirgða að bjóða skyldi öllum starfsmönnum þeirra embætta sem lögð yrðu niður störf. Ýmist hjá nýjum embættum sýslumanna eða lögregluembættum. Í athugasemdum í frumvarpi til laganna kom enn fremur fram að nýju embættin myndu taka við öllum réttindum og skyldum tengdum starfsmannahaldi. Þar sem um 80% rekstrarkostnaðar nýrra embætta voru laun og launatengd gjöld takmarkaði þetta ákvæði mjög möguleika sýslumanna til að hagræða í samræmi við veittar fjárheimildir.

Í kynningu á sameiningu sýslumannsembætta lögðu stjórnvöld jafnframt áherslu á að engum skrifstofum yrði lokað og að starfsemi héldist svo til óbreytt á þeim stöðum sem hún hafði verið áður. Þetta endurspegladist í reglugerð nr. 1151/2014 um umdæmi sýslumanna þar sem umdæmamörk sýslumanna, staðsetningar aðalskrifstofa, sýsluskrifstofa og útibúa voru skilgreind. Til að loka skrifstofu eða útibúi þarf að breyta reglugerð sem takmarkar mjög möguleika sýslumanna til að skilgreina starfsemi innan síns umdæmis og þá þjónustu sem þeir telja þörf á að veita en þeir þurfa einnig samþykki ráðuneytisins til að breyta skipan og staðsetningu skrifstofa.

Vilji Alþingis var að sem minnstar breytingar yrðu á þjónustu sýslumanna við aðskilnað lögreglu og sýslumanna og sameiningu síðarnefndu embættanna. Starfsmenn myndu halda störfum sínum og engum útibúum lokað. Það fé sem sett var til sýslumanna í fjárlögum var ekki í samræmi við þær áherslur og vöktu bæði sýslumenn og sveitarfélög athygli á því í fjölmörgum innsendum athugasemdum við fjárlög árið 2015. Fjárhagslegur undirbúningur sameiningar sýslumannsembætta var auk þess ekki í samræmi við leiðbeiningar fjármála- og efnahagsráðuneytis þar sem hvorki lá fyrir skýr fjárhagsáætlun né sérstök rekstraráætlun eða ítarleg greining á hlutverkum og verkefnum nýrra embætta. Ekki var gert ráð fyrir kostnaði við sameininguna og áætlanir um nýtt líkan til að reikna út fjárveitingar á grundvelli umfangs starfseminnar náðu ekki fram að ganga áður en til sameiningar kom. Rekstur sýslumannsembætta hefur því frá upphafi verið ósjálfbær.

## 2.4.2 Neikvæður stofnefnahagur

Við sameiningu sýslumannsembættta og aðskilnað löggæslu frá þeim árið 2015 ákvað þáverandi innanríkisráðherra að nýju embættin yrðu stofnuð með neikvæðan stofnefnahag. Þau sýslumanns- og lögregluembætti sem lögð voru niður höfðu flest verið rekin með halla á árinu 2014 og var ákveðið að dreifa honum á ný embætti í réttu hlutfalli við áætlaðar fjárheimildir þeirra árið 2015 (sjá töflu 2.4). Alls nam neikvætt eigið fé um 3,6% af heildarfjárheimild hvers embættis. Embætti sem hvorki hafði gengið í gegnum uppskiptingu né sameiningu, s.s. Sýslumaðurinn á Suðurnesjum, fékk einnig neikvæðan stofnefnahag jafnvel þótt það hafi verið rekið með jákvæðri afkomu fram til ársins 2015.

**Tafla 2.4 Neikvætt eigið fé eftir sýslumannsembættum árið 2015**

Í m.kr.	Fjárheimild árið 2015	Neikvætt eigið fé við stofnun
Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu	788,0	-28,2
Sýslumaðurinn á Norðurlandi eystra	215,2	-7,7
Sýslumaðurinn á Suðurlandi	202,9	-7,3
Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra	183,0	-6,6
Sýslumaðurinn á Vesturlandi	167,4	-6,0
Sýslumaðurinn á Suðurnesjum	164,2	-5,9
Sýslumaðurinn á Vestfjörðum	143,5	-5,1
Sýslumaðurinn á Austurlandi	105,9	-3,8
Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum	65,6	-2,3
<b>Samtals</b>	<b>2.035,7</b>	<b>-72,9</b>

*Heimild: Upplýsingar til sýslumanna frá innanríkisráðuneyti, ágúst 2015.*

Þessi tilhögun var kynnt sýslumönnum á fundi með innanríkisráðuneyti í ágúst 2014. Endanleg skipting hallans eða fjárhæðir skýrðust þó ekki fyrr en í ágúst 2015 þegar nýju embættin voru komin vel á veg með sitt fyrsta rekstrarár. Fæst þeirra höfðu gert ráð fyrir hallanum í rekstraráætlunum sínum og ráðuneytið hafði ekki gert athugasemdir við þær í upphafi árs.

Innanríkisráðuneyti (nú dómsmálaráðuneyti) hefði þurft að undirbúa fjárhagshluta sameiningarinnar mun betur og upplýsa fyrr hvernig skipting á neikvæðu eigin fé myndi verða. Þá hefði það þurft að greina betur fjárhagsáætlanir embættanna við upphaf árs 2015 með það í huga að embættin gætu tekið á sig uppsafnaðan halla gömlu embættanna.

Eins og áður kom fram lágu hvorki fyrir rekstraráætlanir né stjórnsýslulegar greiningar um áformaða starfsemi hinna nýju embættta þegar þau tóku til starfa 1. janúar 2015. Þá var ekki gert ráð fyrir einskiptis- eða langtímakostnaði við sameininguna. Þó ber greinargerð með nýjum lögum nr. 50/2014 með sér að gert hafi verið ráð fyrir að ný embætti sýslumanna myndu laga

sig að útgjaldaramma málaflokksins samhliða því að draga eins og kostur væri úr kostnaði við starfsemi sína.

## 2.5 Rekstur nýrra sýslumannsembætta

Pegar ljóst var hvert rekstur nýrra sýslumannsembætta stefndi við lok árs 2015 var ákveðið að mynda vinnuhóp með fulltrúum ráðuneytis og sýslumanna til að fara yfir tekjur þeirra og gjöld og þá þjónustu sem embættunum var gert að veita. Niðurstöðurnar átti að nýta við áframhaldandi vinnu við gerð og frágang reiknilíkans fyrir rekstur embættanna en þeirri vinnu var aldrei lokið.

Niðurstaða vinnuhópsins var sú að rekstur embættanna væri ekki sjálfbær. Þar munaði mestu um tæpar 235 m.kr. sem vantaði upp á launakostnað embættanna fyrsta rekstrarár þeirra. Ástæður þessa voru einkum taldar þrjú þættar:

Vanmat á launakostnaði forstöðumanna eins og hann var úrskurðaður af kjararáði

Hagræðingarkrafa upp á 56 m.kr. var lögð á embættin þótt ljóst væri að ekki væri hægt að hagræða í rekstri nema með því að segja upp starfsfólki. Það var hins vegar óheimilt samkvæmt lögum.

Ekki var gert ráð fyrir leiðréttingum á launakostnaði vegna kjarasamninga ársins.

Vinnuhópurinn lagði fram þrjár tillögur til úrbóta.

- ✓ Að úrskurðir kjararáðs yrðu bættir að fullu með auknum fjárheimildum til sýslumanna.
- ✓ Að hagræðingarkrafa yrði lækkuð með vísan til bráðabirgðaákvæðis II í lögum nr. 50/2014 um að ekki væri heimilt að segja upp starfsfólki eða loka starfsstöðvum.
- ✓ Að sýslumannsembættin gerðu frekari ráðstafanir til að draga úr kostnaði til mótvægis við launabreytingar umfram þær sem bætta yrðu með launabótum.

Í lokafjárlögum fyrir árið 2015 var uppsafnaður halli felldur niður að hluta hjá öllum sýslumannsembættunum. Ekki þótti raunhæft að þau gætu unnið á honum með óbreyttum fjárheimildum án þess að gera umfangsmiklar breytingar á þjónustu sinni. Embætti sem í árslok 2015 bjuggu við uppsafnaðan rekstrarhalla sem var umfram 10% af fjárlagaveltu eða meiri en 50 m.kr. að umfangi fengu 85% hallans felldan niður. Það átti við um sjö embætti af níu. Embætti sýslumannsins á Norðurlandi vestra og sýslumannsins á Suðurnesjum fengu helming af sínum halla felldan niður en hann var á bilinu 10–50 m.kr. án þess þó að vera umfram 10% af fjárlagaveltu.

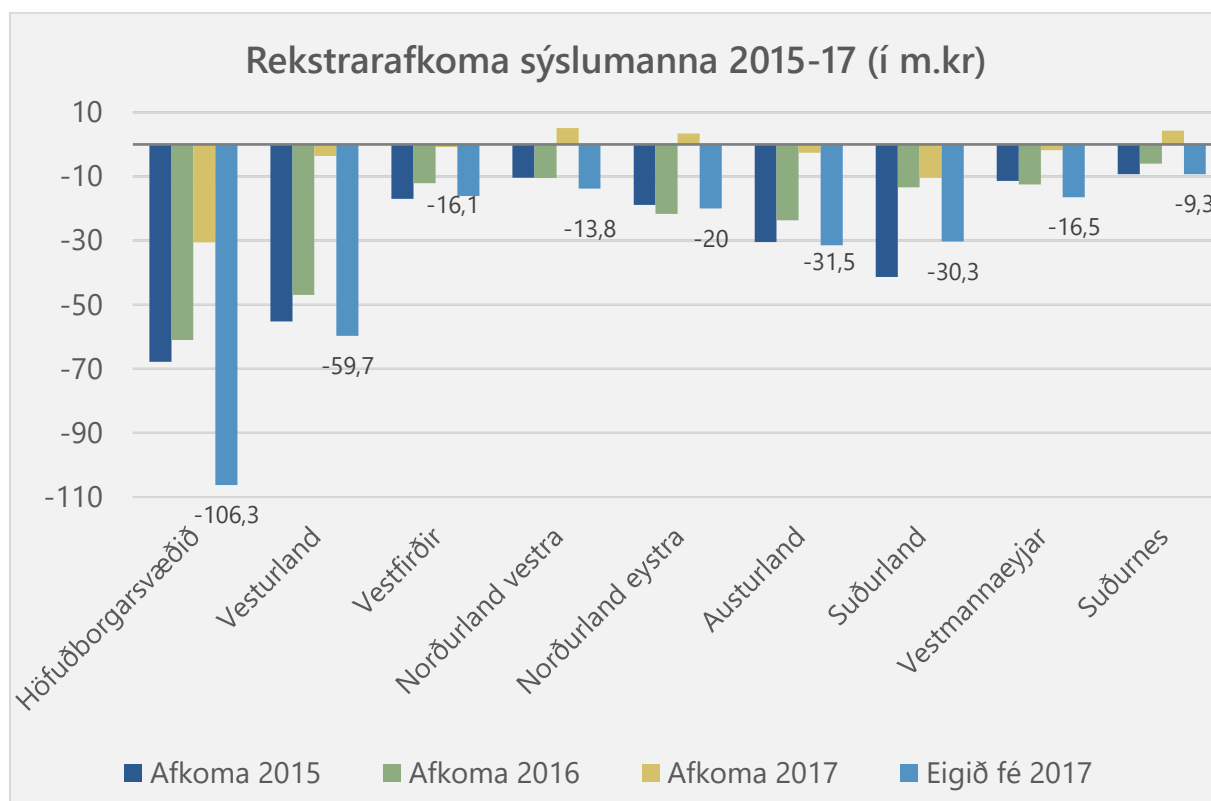
Þessi aðgerð dugði skammt og reyndist rekstur embættanna enn í járnum árið 2016. Augljóst var að embættin áttu í miklum vandræðum með að halda sig innan fjárheimilda en fyrir því lágu sömu ástæður og tíundaðar voru hér að framan. Þá má nefna að enn hefur ekki verið hægt



að samræma laun starfsmanna hjá Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu eftir sameiningu embættanna þriggja sem sameinuð voru árið 2015. Hefur þetta valdið óánægju meðal starfsmanna embættisins. Enginn fulltrúi frá embætti sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu var í ofangreindum vinnuhópi.

Yfirlit yfir rekstrarafkomu sýslumanna árin 2015-17 og stöðu eiginfjár þeirra í lok árs 2017 má sjá á mynd 2.5.

### Skýringarmynd 2.5



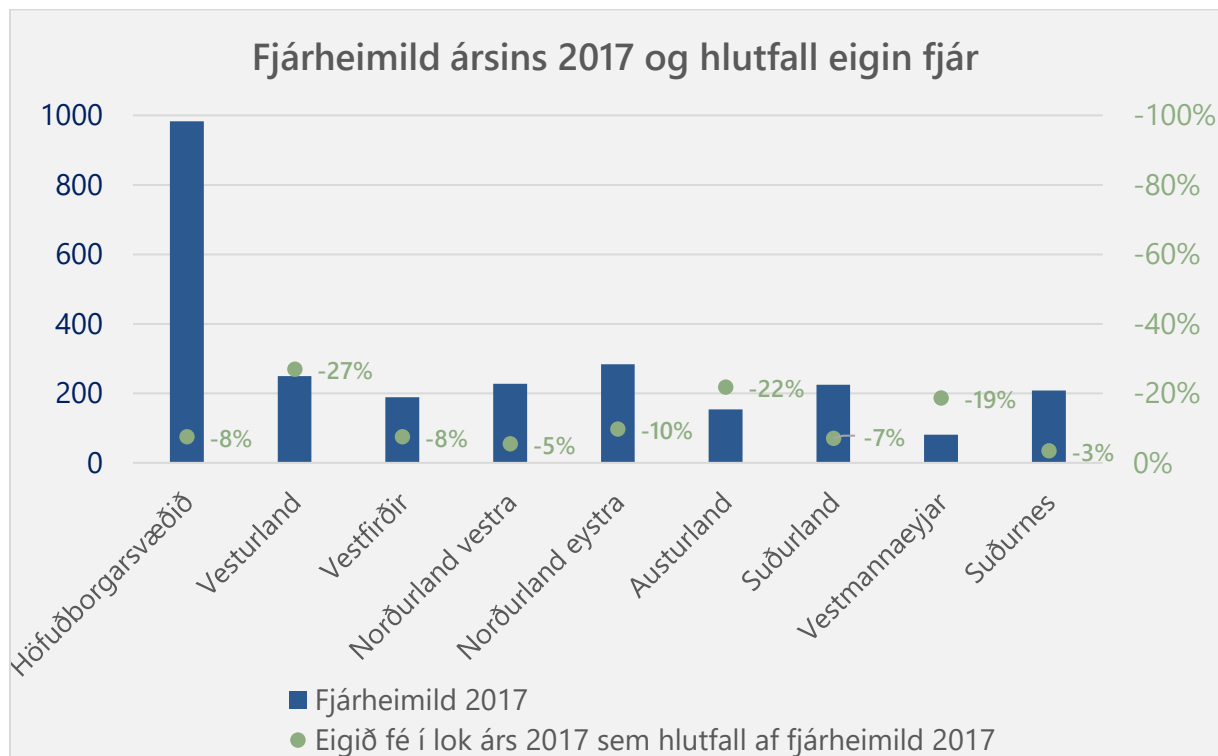
Heimild: Ársreikningar sýslumanna.

Myndin sýnir hvernig rekstrarafkoma embættanna hefur þróast undanfarin þrjú ár auk stöðu eigin fjár viðkomandi embætta í lok árs 2017. Myndin segir þó ekki alla söguna því embættin eru í mismunandi aðstöðu til að vinna hallann niður enda misstór og verkefnisstaðan í samræmi við það.

Til að átta sig betur á samanburði milli embætta má sjá á mynd 2.6 upplýsingar um fjárframlög til embætta og eigið fé sem hlutfall af þeim.



## Skýringarmynd 2.6



Heimild: Ársreikningar sýslumanna.

Sjá má heildaryfirlit um rekstur sýslumanna fyrstu þrjú árin í töflu 2.7. Þar er rekstur allra embættanna tekinn saman í eina heildartölu. Uppsafnaður rekstrarhalli nýrra sýslumannsembættanna var 270 m.kr. í árslok 2016 þrátt fyrir að halli upp á 272,4 m.kr. hafi verið felldur niður í lok árs 2015.

Tafla 2.7 Rekstur sýslumannsembættanna 2015–17

Í m.kr.	2015	2016	2017
Tekjur	79,2	107,7	11,8
Framlag ríkissjóðs	2.092,2	2.388,0	2.599,0
<b>Samtals tekjur</b>	<b>2.170,4</b>	<b>2.495,7</b>	<b>2.710,8</b>
Launakostnaður	1.906,7	2.143,0	2.242,9
Annar kostnaður	525,4	560,5	505,0
<b>Gjöld samtals</b>	<b>2.432,2</b>	<b>2.703,5</b>	<b>2.747,9</b>
<b>Hagnaður/tap ársins</b>	<b>-261,8</b>	<b>-207,8</b>	<b>-37,1</b>
Höfuðstóll í upphafi árs	-72,9	-334,7	-270,1
Leiðrétting vegna lokafjárlaga*		272,4	
<b>Eigið fé í árslok</b>	<b>-334,7</b>	<b>-270,1</b>	<b>-307,2</b>

Heimild: Ársreikningar sýslumanna.

\*Halli ársins 2015 var felldur niður að hluta.

Tafla 2.7 sýnir enn fremur að rekstur ársins 2017 er í mun betra jafnvægi en fyrstu tvö rekstrarárin þótt enn hafi ekki tekist að vinna á halla fyrri ára. Í heild voru embættin rekin með um 37 m.kr. halla á árinu 2017. Þannig skiluðu þrjú embætti jákvæðri afkomu árið 2017 þótt enn sé eitthvað í að þau nái að vinna niður þann halla sem skapaðist við rekstur embættanna á árunum 2015-16.

Tölur ársins 2017 bera með sér að í fjárheimildum sé búið að leiðrétta að einhverju leyti fyrir hærri launakostnaði. Önnur gjöld hafa einnig lækkað sem gefur til kynna að einskiptiskostnaður vegna sameininga sé að mestu kominn fram. Þá hafa embættin náð að hagræða í rekstri sínum með ítarlegum sparnaðaraðgerðum.

Hins vegar er nauðsynlegt að benda á að þessar aðgerðir hafa haft í för með sér að flest embætti hafa frestað nauðsynlegri endurnýjun á tækni- og tölvubúnaði og hjá nokkrum embættum hefur ekki verið ráðið í allar stöður starfsmanna sem hafa hætt, t.d. vegna aldurs. Slík hagræðing getur þó verið skammgóður vermir þar sem verkefnum hefur ekki fækkað. Eins hefur slíkt í för með sér minni nýliðun og hækkandi meðalaldur starfsmanna. Þá ber að nefna að töluverð fólksfjölgun hefur orðið á höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum og Suðurlandi og verkefnum fjölgað samhliða því. Embættin eiga því misauðvelt með að hagræða frekar í rekstri og fresta því að ráða í stöður sem losna.

Loks má nefna að tveimur útibúum, í Ólafsvík og Bolungarvík, hefur í samráði við dómsmálaráðuneyti verið lokað og opnunartími útibúsins á Dalvík stytur verulega. Þá hefur Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu sameinast í eina starfsstöð í stað þriggja áður. Sýslumenn telja sig enn bundna af því bráðabirgðaákvæði að ekki megi segja upp starfsfólki enda hafi heimild til slíks ekki verið veitt af hálfu ráðuneytisins. Reglugerðir tilgreina auk þess hvar útibú og sýsluskrifstofur eiga að vera og því telja sýslumenn að þeir geti ekki lokað fleiri starfsstöðvum í hagræðingarskygni nema til komi breytingar á lögum eða reglugerðum. Dómsmálaráðuneyti hefur nú upplýst Ríkisendurskoðun um að þetta bráðabirgðarákvæði eigi ekki lengur við og kveðst ætla að beita sér fyrir því að umræddum vafa verði eytt. Nánar er farið í rekstur einstakra embætta í kafla 4.

Aðkallandi er að fjárhagsvandi sýslumannsembætta verði leystur sem fyrst en óljóst er hvernig stjórnvöld hyggjast koma til móts við sýslumenn vegna viðvarandi hallareksturs þeirra. Fjármálaáætlun 2019–23 eyðir ekki þeirri óvissu. Þar falla sýslumannsembættin undir málefnasvið 10 sem fjallar um réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnslu dómsmála. Gert er ráð fyrir að fjárframlög til málefnasviðsins hækki um 1,3 ma.kr. fram til ársins 2023 miðað við fjárlög ársins 2017 en ekki kemur fram hvort gert er ráð fyrir aukningu til handa sýslumönnum.

## 3 Starfsemi sýslumannsembættu

### 3.1 Helstu verkefni

Kannanir Gallup sýna að stór hluti landsmanna sækir þjónustu til sýslumanna og var hlutfallið 54% árið 2018. Algengast var að fólk nýtti sér þjónustu vegna þinglýsinga eða útgáfu vegabréfa og ökuskrifteina en einnig vegna þjónustu Tryggingastofnunar og Sjúkratrygginga Íslands. Þjónusta sýslumanna skiptist í eftirtalda flokka:

#### Fjölskyldumál

- Málefni sem varðar fjölskyldur og fjölskyldutengsl og greinist í grófum dráttum í hjúskaparrétt eða hjúskaparmál, sambúðarrétt og barnarétt.

#### Andlát og dánarbú

- Málefni sem varðar andlát og réttaráhrif þess.

#### Leyfi og löggildingar

- Málefni sem varðar leyfisveitingu og löggildingar sem sýslumenn sinna, s.s. áfengisleyfi, dvalarleyfi, rekstrarleyfi o.fl.

#### Skirteini, vegabréf og vottorð

- Sýslumenn annast móttöku umsókna, m.a. um vegabréf, ökuskrifteini og nafnskrifteini. Sýslumenn annast móttöku á umsóknum um P-kort og gefa þau út. Þá gefa sýslumenn út sakavottorð (einkavottorð).

#### Þinglýsingar, staðfestingar og skráningar

- Málefni er varðar þinglýsingu skjala og afgreiðslu þinglýsingavottorða, lögbókandagerðir o.fl.

#### Nauðungarsölur og fullnustugerðir

- Málefni er varðar þær fullnustugerðir er sýslumenn annast. Í aðalatriðum má skipta þeim í þrjá flokka: aðfarargerðir, bráðabirgðagerðir og nauðungarsölur.

#### Gjöld og innheimta

- Sýslumenn annast innheimtu opinberra gjalda fyrir ríkissjóð sbr. reglugerð nr. 1060/2014 um innheimtumenn ríkissjóðs.

#### Lögráðamál

- Málefni er varðar lögræði einstaklinga.

#### Önnur þjónusta

- Ýmis verkefni sem sinnt er af öllum sýslumannsembættum eða heyra undir tiltekið embætti s.s. rekstur innheimtumiðstöðvar, bókhald sendiráða, greiðsla sanngirnibóta og sáttaumleitan svo eitthvað sé nefnt.

Eitt af markmiðum sameiningar sýslumannsembætta var að styrkja þau í að verða miðstöðvar stjórnsýslu í héraði. Væntingar voru um að stærri embætti gætu veitt betri þjónustu og að augin sérhæfing fæli í sér möguleika á að færa fleiri verkefni til sýslumanna. Kveðið var á um það í bráðabirgðaákvæði III í lögum um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði að innanríkisráðherra, í samstarfi við forsætisráðherra, semdi aðgerðaáætlun fyrir Stjórnarráðið þar sem afmörkuð yrðu verkefni sem ákjósanlegt væri að flytja frá ráðuneytum eða stofnunum til sýslumanna. Öllum ráðuneytum var sent minnisblað og óskað eftir samvinnu um flutning verkefna en þvert á væntingar varð niðurstaðan sú að einungis þáverandi innanríkisráðuneyti tilgreindi verkefni sem mögulegt væri að flytja til sýslumannsembætta. Engin önnur ráðuneyti töldu verkefni sín henta til flutnings.

Í aðgerðaráætluninni voru tilgreind 19 verkefni, öll á málefnasviði innanríkisráðuneytis. Eitt þeirra, ákvarðanir vegna beiðna um nauðungarvistanir á sjúkrahúsum, var flutt þegar í stað en aðrar tillögur hafa ekki náð fram að ganga. Að sögn dómsmálaráðuneytis er ekki talið líklegt að breyting verði þar á. Markmið um að efla embættin með auknum verkefnum hafa því ekki gengið eftir á þeim tíma sem liðinn er frá sameiningu.

### 3.1.1 Innheimta opinberra gjalda

Eitt af verkefnum sýslumanna er innheimta opinberra gjalda sbr. reglugerð 1060/2014 um innheimtumenn ríkissjóðs. Við fækkun embætta árið 2015 var tollstjóra falið að innheimta opinber gjöld í stjórnsýsluumdæmi sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu en fyrir þann tíma hafði hann sinnt henni í umdæmi sýslumannsins í Reykjavík. Sýslumenn utan höfuðborgarsvæðisins sinna innheimtu í sínum umdæmum og eru þeir ásamt tollstjóra skilgreindir sem innheimtumenn ríkissjóðs í fyrrnefndri reglugerð.<sup>1</sup>

Samkvæmt upplýsingum úr ársuppgjöri umsjónarmanna frá Fjársýslu ríkisins fyrir árið 2017 námu álögð gjöld rúmum 926 ma.kr. Sjá má skiptingu þeirra eftir innheimtumönnum í töflu 3.1. Tollstjóri er langstærsti innheimtumaður ríkissjóðs og er hann ábyrgur fyrir innheimtu á rúmlega 80% allra álagðra gjalda. Annars staðar er innheimtuhlutfall nokkurn veginn í hlutfalli við íbúafjölda hvers sýslumannsumdæmis. Undantekningin er þó Norðurland vestra þar sem starfrækt er innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar sem skýrir hærri álagningu gjalda þar miðað við svæði að svipaðri stærð.

---

<sup>1</sup> Að auki innheimta öll sýslumannsembætti erfðafjárskatt og stimpilgjöld sem flokkast sem skattur auk þess að annast innheimtu gjalda skv. lögum nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs.

**Tafla 3.1**      **Álögð gjöld til innheimtu árið 2017**

Í m.kr	Álagning samtals	Hlutfall af heild
Tollstjóri	779,1	84,2%
Sýslumaðurinn á Norðurlandi eystra	35,0	3,8%
Sýslumaðurinn á Suðurlandi	29,8	3,2%
Sýslumaðurinn á Suðurnesjum	28,2	3,0%
Sýslumaðurinn á Vesturlandi	16,1	1,7%
Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra	15,4	1,7%
Sýslumaðurinn á Austurlandi	8,8	0,9%
Sýslumaðurinn á Vestfjörðum	8,1	0,9%
Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum	5,7	0,6%
<b>Samtals</b>	<b>926,2</b>	<b>100%</b>

*Heimild: ársuppgjör umsjónarmanna.*

Tollstjóri hefur lögbundið samræmingar- og eftirlitshlutverk gagnvart öðrum innheimtumönnum ríkissjóðs en lög þess efnis tóku gildi í janúar 2013. Skal hann m.a. sinna því hlutverki með setningu verklagsreglna en einnig er honum heimilt að beina bindandi fyrirmælum til annarra innheimtumanna ef settar reglur eru ekki virtar.

Að sögn tollstjóra var sameining sýslumannsembætta jákvætt skref með hliðsjón af samræmi í innheimtu opinberra gjalda. Auðveldara sé að mynda gott samband við færri innheimtuaðila en fleiri. Hann hefur þó bent á að það geti flækt málin að innheimtumenn ríkissjóðs hafi mismunandi stjórnýslulega stöðu en embætti tollstjóra og sýslumanna eru hliðsett og heyra undir mismunandi ráðherra. Þótt tollstjóri geti beint bindandi fyrirmælum til innheimtumanna getur verið snúið að beita eftirfylgni sé þeim ekki fylgt. Tollstjóri hefur því rækt samræmingarhlutverk sitt með því að efla samskipti við önnur innheimtuembætti, skipuleggja námskeið og sérstök átaksverkefni og halda uppi reglubundnum heimsóknum til annarra innheimtuembætta. Þá hefur hann lagt til starfsmenn sem aðstoða einstök embætti við ákveðna þætti í innheimtunni og boðið upp á starfsþjálfun við embætti sitt.

Að sögn embætta sýslumanna hefur samstarfið gengið vel og þeir telja fyrirmæli og leiðbeiningar tollstjóra vera skýrar. Yfirsýn um stöðu innheimtumála mætti þó vera betri í tölvukerfum.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Innheimta opinberra gjalda* (2011) taldi embættið æskilegt að einn aðili, tollstjóri, bæri ábyrgð á innheimtu opinberra gjalda og að landið yrði gert að einu innheimtuumdæmi. Með því fengist betri yfirsýn og unnt væri að forgangsraða verkefnum eftir mikilvægi. Samræmi í framkvæmd á landsvísu myndi einnig aukast og tryggja að allir sætu við sama borð þegar kemur að innheimtu. Jafnframt myndu skapast betri skilyrði til að taka upp áhættustjórnun og efla þekkingu starfsmanna á flóknum úrlausnarefnum. Þá var bent á að með því að koma innheimtu á eina hendi væri auðveldara að koma á nauðsynlegri samvinnu milli skattkerfisins og innheimtunnar.

Ríkisendurskoðun benti á að sýslumenn utan höfuðborgarsvæðisins sæju bæði um að innheimta gjöld og fara með fullnustu vanskila, þ.e. gera fjárnám til að tryggja kröfur. Þeir sætu því beggja vegna borðsins gagnvart skuldaranum sem varla væri æskilegt. Með því að fela tollstjóra alla innheimtu á landsvísu mætti skilja betur á milli þessara verkefna.

Í júní 2018 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra nefnd um aukna skilvirkni í skattframkvæmd, álagningu og innheimtu opinberra gjalda og var henni m.a. falið að fjalla um verkaskiptingu, faglegt samstarf og sameiginleg verkefni á þessu sviði. Í fjármálaáætlun 2019–23 segir jafnframt að stefnt skuli að skilvirkari og einfaldari opinberri innheimtu, m.a. með því að fækka innheimtu-aðilum úr níu í einn fyrir árið 2023 en áfram er gert ráð fyrir að innheimtu verði sinnt á starfsstöðvum víða um land.

Gangi þessi áform eftir mun það óhjákvæmilega fækka verkefnum sýslumannsembættanna, nema samið verði um að þau veiti tiltekna þjónustu vegna innheimtunnar. Slíkir þjónustusamningar gætu verið sambærilegir við þá sem sýslumannsembætti hafa gert um umboðsstörf fyrir Tryggingastofnun og Sjúkratryggingar Íslands og sinnt með ágætis árangri.

### 3.1.2 Samræming sýslumannsembætta

Við breytingar á sýslumannsembættum var ákveðið að embættin myndu ekki lúta stjórn yfirstofnunar heldur heyra beint undir innanríkisráðuneyti. Til að vinna að samræmingu verklags innan málaflokka á verksviði sýslumanna eru nú starfandi sjö fagrað skipuð starfsmönnum sýslumannsembættanna. Þau fjalla um aðfarargerðir, dánarbú, leyfisveitingar, nauðungarsölur, sífjamál, þinglýsingar og lögráðamál. Fagraðin gegna ekki lögformlegu hlutverki en starfa í umboði sýslumannaráðs sem vinnur að ýmsum sameiginlegum málum sýslumanna í samræmi við 6. gr. laga um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði.

Í 6. gr. laga nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnáslu ríkisins í héraði er kveðið á um að sett verði á stofn þriggja manna nefnd sem hafi tvíþætt hlutverk. Annars vegar að vinna með dómsmálaráðuneyti að stefnumótun fyrir sýslumannsembættin og gera tillögur til úrbóta á störfum sýslumanna eða þeirri löggjöf sem um þá gildir. Hins vegar að vinna að sameiginlegum verkefnum, s.s. útgáfu ársskýrslu, umsjón vefsíðu, ráðgjöf vegna þróunar á starfs- og upplýsingakerfum embættanna og stuðla að símenntun og þjálfun starfsfólks.

Við athugun Ríkisendurskoðunar kom í ljós að bæta mætti samræmi í starfsemi sýslumannsembættanna. Þótt unnið hafi verið að samræmdum verkferlum í hópi fagráða hefur vantað aðila sem fylgdi þeirri vinnu eftir. Samkvæmt svörum dómsmálaráðuneytis hefur það brugðist við þessu, m.a. með því að veita sýslumannaráði fulltingi við að efna til vinnustofu með tilteknu fagráði haustið 2018. Markmið hennar var að samræma betur verklag og samkvæmt upplýsingum frá dómsmálaráðuneyti er stefnt að því að halda fleiri slíkar vinnustofur.

Frá árinu 2017 hafði sýslumannaráð starfandi framkvæmdastjóra en skipun hans rann út í janúar 2018. Frá þeim tíma samanstóð sýslumannaráð af þremur sýslumönnum sem sinna ráðinu samhliða sínum störfum sem stjórnendur á sínu svæði. Slíkt fyrirkomulag hefur óhjákvæmilega í för með sér að erfiðara er að fylgja verkefnum eftir og sinna þeim vegna anna viðkomandi sýslumanna við önnur störf. Í lok janúar 2019 tilkynnti dómsmálaráðuneyti að starfandi sýslumaður í Vestmannaeyjum myndi hverfa tímabundið til annarra starfa hjá sýslumannaráði. Markmiðið með þessum breytingum er að greina rekstur sýslumannsembættanna með tilliti til aukinnar skilvirkni og hagræðingar ásamt því að greina tækifæri fyrir rafræna þjónustu. Mikilvægt er að auka samræmi í starfi sýslumanna og efla samvinnu embættanna. Íhuga þarf þann kost að efla hlutverk sýslumannaráðs enn frekar, m.a. með því að styrkja heimildir ráðsins og starfsgrundvöll. Telur ríkisendurskoðandi að þetta geti falið í sér tækifæri til að meta og greina möguleika á eflingu ráðsins til framtíðar.

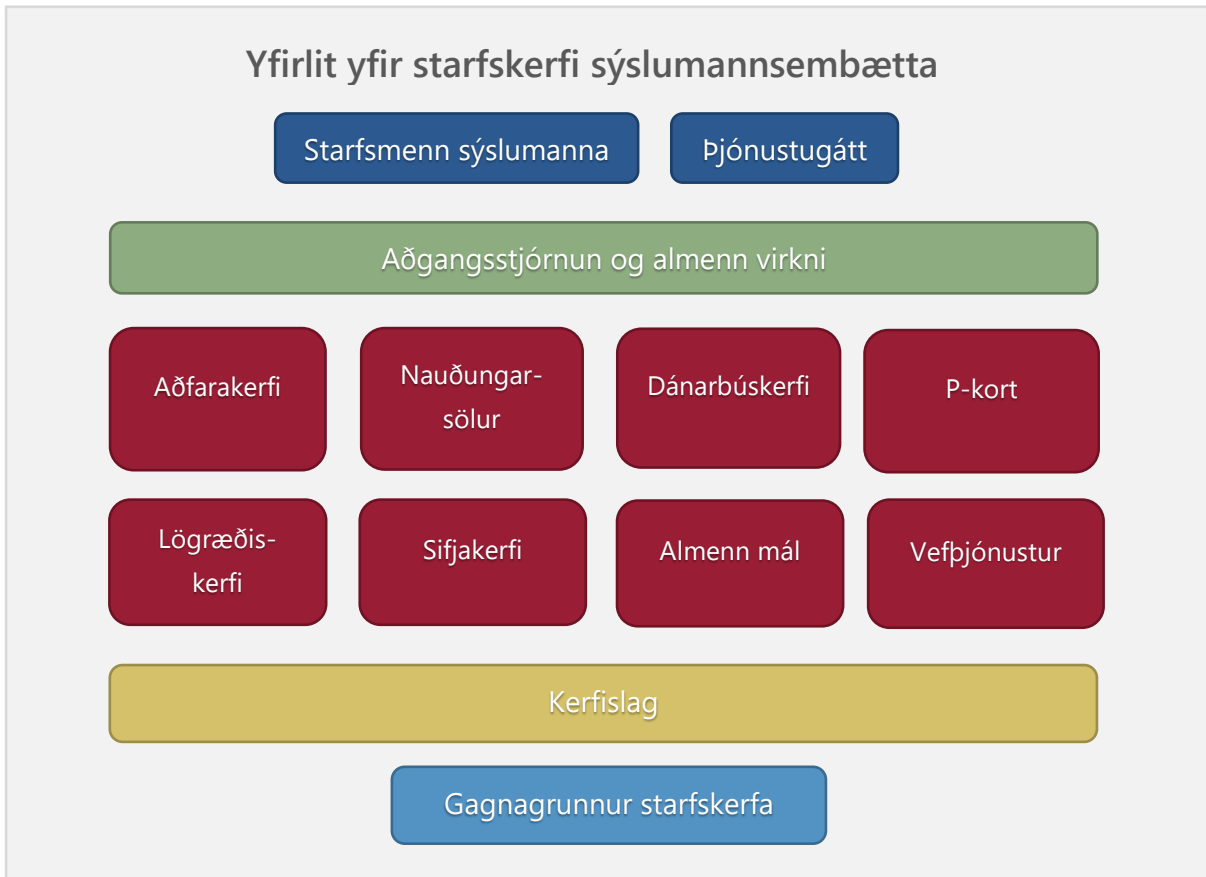
### 3.1.3 Starfskerfi sýslumannsembættanna

Sýslumenn halda utan um tiltekna málaflokka sem þeir sinna í rafrænu 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 utan um leyfi, ættleiðingar o.fl.

Þjóðskrá Íslands hefur haldið utan um starfskerfin frá árinu 2010. Fyrst sá stofnunin um tölvu- og rekstrarþjónustu en nú sér Þjóðskrá um að hanna og þróa kerfin og verkefnastýringu þess. Starfskerfin eru fjármögnuð með föstu hlutfalli af sölu veðbandayfirlita sem Þjóðskrá fær og er ætlað til þróunar þeirra. Dæmi eru þó um að fjármagnið hafi verið nýtt í annað s.s. þróun rafrænna þinglýsinga sem takmarkar á móti þróunarvinnu við starfskerfin.

Starfskerfin eru í eigu sýslumannsembættanna sem hafa full yfirráð yfir þeim og sjá um að forgangsraða verkefnum við þróun þeirra og hönnun. Embættin stýra því jafnframt hvaða kerfi eða kerfishlutar eru smíðaðir.

### Skýringarmynd 3.2



Heimild: Þjóðskrá.

Við gerð þessarar úttektar kom fram töluverð gagnrýni á þann hluta starfskerfanna sem lítur að miðlun upplýsinga og tölfræði úr kerfunum. Mikilvægi þess að geta kallað fram upplýsingar á einfaldan hátt hefur vaxið á undanförunum árum og þykir sýslumönnum starfskerfin ekki mæta þeim kröfum. Að mati Þjóðskrár hafa sýslumannsembættin ekki skilgreint nógu vel hver þörfin fyrir upplýsingamiðlun og skýrslugjöf er og þá hafi starfshópur Þjóðskrár, sýslumanna og dómsmálaráðuneytis um upplýsingatæknimál ekki verið nægjanlega virkur. Meira samstarf sýslumanna og Þjóðskrár þurfi við þróun kerfisins. Sýslumenn telja aftur á móti að samráð hafi verið gott en að alltaf megi geri betur. Ríkisendurskoðun bendir á að í þessari vinnu gæti sýslumannaráð reynst öflugur aðili því eins og áður kom fram er því m.a. ætlað að vinna að sam-eiginlegum verkefnum, þar á meðal ráðgjöf vegna þróunar á starfs- og upplýsingakerfum embættanna.

Upplýsingatæknimál sýslumannsembætta eru lykilþáttur í aukinni hagkvæmni og skilvirkni í rekstri þeirra sem og auknu samræmi milli embætta. Betri upplýsingakerfi gera embættunum auðveldara að halda utan um hin mörgu og ólíku verkefni sem auðveldar samræmd vinnubrögð og styður við einsleitnari stjórnsýslu. Mikilvægt er að til staðar sé skýr stefna í upplýsingamálum



sýslumannsembættanna og skýrar áherslur um hvernig uppbyggingu þeirra skuli háttað. Þá þarf að tryggja góða verkstjórn og eftirfylgni með innleiðingu nýrra kerfa. Ljóst er að einhver kostnaður mun fylgja því að uppfæra upplýsingakerfi en á móti kemur ávinningur af aukinni hagkvæmni og skilvirkni í rekstri sýslumannsembætta þegar til lengri tíma er litið.

### 3.2 Skipulag sýslumannsembætta

Árið 2017 fékk dómsmálaráðuneyti ráðgjafafyrirtækið Intellecta til að vinna sérstaka úttekt á rekstri sýslumannsembætta. Markmiðið var að greina skipulag þeirra, fjármál, rekstur og samlegðartækifæri. Einnig átti fyrirtækið að koma með tillögur að umbótum til að aðlaga reksturinn að fjárheimildum.

Farið var yfir skipulag allra embætta, fjölda stöðugilda, skrifstofa og útibúa. Í skýrslu Intellecta kom fram að stífar reglur giltu um skipulag sýslumannsembætta og staðsetningu starfsstöðva þeirra. Skyld væri að veita alla þá þjónustu sem sýslumenn veita á aðalskrifstofum þeirra og á sýsluskrifstofum. Sýslumenn gætu aftur á móti sjálfir ákveðið hvaða þjónustu ætti að veita í útibúum. Við skoðun á skipulagi og þjónustu kom m.a. fram að þjónusta sýslumanna ætti langt í land með að aðlagast kröfum samtímans um rafrænt aðgengi að þjónustu sem m.a. gæti tengst því hversu stífur rammi er settur um staðsetningu embættanna.

Þegar rekstur embættanna var skoðaður kom í ljós að hlutfall launakostnaðar í rekstri þeirra var um 79% árið 2016 og stefndi í að fara yfir 80% á árinu 2017. Það bendir til þess að búið sé að skera niður annan kostnað en launakostnað. Að mati skýrsluhöfunda er ekki mögulegt að lækka rekstrarkostnað embættanna frekar nema með því að fækka starfsfólki og/eða starfsstöðvum. Intellecta gerir í skýrslu sinni tillögur sem miða að því að aðlaga rekstur sýslumanna að fjárheimildum og finna samlegðartækifæri. Þar er áhersla lögð á fjóra valkosti:

Aukin verkefni fyrir sýslumannsembættin

Niðurskurð innan embætta

Aukna rafræna þjónustu

Endurskipulagning embætta á landsvísu

#### Aukin verkefni

Intellecta telur umfang mögulegra nýrra verkefna ekki vera mikið og að litlar líkur væru á að þau gætu ein og sér styrkt fjárhagsstöðu embættanna. Hins vegar kemur fram í skýrslunni að aukin sérverkefni gætu verið góður kostur til að styrkja einstaka embætti, sérstaklega minni embætti á landsbyggðinni.

Eins og bent var á í kafla 3.1 hafa markmið um að efla embættin með auknum verkefnum ekki gengið eftir og ekki er talið líklegt að breyting verði þar á. Sérverkefni hafa þó verið mikilvægur hluti af verksviði sýslumannsembætta, sérstaklega á landsbyggðinni. Í mörgum embættum á

landsbyggðinni eru 30–50% starfsmanna í sérverkefnum á meðan hlutfallið hjá Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu er mun lægra. Nánar verður fjallað um verkefni einstakra embætta í kafla 4.

### **Niðurskurður innan embætta sýslumanna**

Hvað niðurskurður innan embættanna varðar, bendir Intellecta á að flest hafi þau dregið umtalsvert úr kostnaði nú þegar. Frekari niðurskurður myndi því bitna á þjónustustigi. Þær leiðir sem helst kæmu til greina væri að fækka útibúum innan hvers embættis, reka þau með öðrum opinberum aðilum eða breyta skipulagi þeirra þannig að starfrækt yrði ein aðalstarfsstöð þar sem sérfræðingar væru staðsettir. Önnur útibú myndu þá eingöngu sjá um að taka við skjölum og veita lágmarkspjónustu. Að mati Intellecta gæti slíkt fyrirkomulag falið í sér betri nýtingu sérfræðinga eða löglærðra starfsmanna og möguleika á aukinni skilvirkni hjá viðkomandi embætti.

Slíkt fyrirkomulag er þó ekki óumdeilanlegt og hafa sýslumenn m.a. bent á að stór hluti verkefna þeirra sé þess eðlis að nauðsynlegt sé að borgarar hafi gott aðgengi að þeim. Verkefni krefjast gjarnan persónulegrar nálægðar og staðarþekkingar sem mikilvægt sé að halda í. Þá þurfi aðgangur að löglærðum fulltrúa að vera gott. Í stórum umdæmum þar sem vegalengdir eru miklar skipti því máli að þeir séu ekki allir á einum stað.

### **Rafræn stjórnsýsla**

Tækniþróun síðustu ára hefur orðið til þess að hið opinbera hefur í æ ríkari mæli farið að veita þjónustu á rafrænan hátt. Rafræn stjórnsýsla felur í sér heilmikinn ábata fyrir þá sem nýta sér þjónustuna og getur bæði lækkað kostnað og auðveldað borgurum að nálgast þá þjónustu sem þeir þurfa á að halda og minnkað þörf fyrir sérstakar heimsóknir til embættanna til að skila inn gögnum. Slík framþróun gæti auk þess aukið ánægju fólks með þá þjónustu sem sýslumenn veita.

Rafræn stjórnsýsla eykur gagnsæi og rekjanleika í vinnslu mála og er auk þess í boði allan sólarhringinn. Verkferlar eru skýrir og borgarinn á auðveldar með að átta sig á hvaða gögn og upplýsingar hann þarf að reiða fram til að koma sínu máli áfram. Hún getur einnig haft í för með sér aukna sjálfvirkni þar sem kerfið sér sjálf um að sækja sér opinber gögn sem geta skipt máli varðandi vinnslu málsins og sparar borgaranum þannig sporin við að sækja sér upplýsingar og gögn til mismunandi aðila.

Annar ávinningur aukinnar rafrænnar stjórnsýslu er aukið gagnaöryggi, áreiðanlegri gögn og betri samnýting og sannreyning gagna. Sjá má augljósan ávinning af aukinni rafrænni stjórnsýslu og gagnameðferð annars vegar í tengslum við skattskil einstaklinga í gegnum rafræn skil og hins vegar í aukinni sjálfvirknivæðingu í bankakerfinu sem hefur tekist vel með innleiðingu á rafrænu auðkenni.

Innleiðing rafrænnar stjórnsýslu hjá sýslumannsembættum hefur hingað til verið mjög takmörkuð. Einungis einn leyfisveitingaferill hefur verið gerður rafrænn en það er skráning heimgistingar sem fer fram á leyfisveitingagátt [www.island.is](http://www.island.is). Aðrar leyfisveitingar og flest önnur þjónusta sem sýslumenn veita er háð því að gögn eða upplýsingar séu afhentar viðkomandi sýslumanni til afgreiðslu. Miklir möguleikar felast því í aukinni rafrænni stjórnsýslu.

Í skýrslu Intellecta kemur fram að hægt sé að spara allt að 270 m.kr. með því að koma á rafrænum þinglýsingum og leyfisveitingum en fyrirtækið metur að um 24–27 stöðugildi á landsvísu gætu sparast með því að innleiða rafrænar þinglýsingar. Þá mætti fækka um 3–4 stöðugildi í heildina með því að hafa allar leyfisveitingar á einum stað og gera umsóknarferlið rafrænt. Ljóst má vera að slíkar breytingar muni ekki gerast á einni nóttu en víst er að rafrænar þinglýsingar munu hafa í för með sér aukna hagkvæmni og skilvirkni í rekstri embættanna.

Allar þinglýsingar í Danmörku fara fram með rafrænum hætti í umsjón sérstakrar þinglýsingarstofnunar sem hefur aðsetur á Norður-Jótlendi. Um 80% allra þinglýsinga fá þar rafræna afgreiðslu á nokkrum sekúndum en flóknari þinglýsingum er sinnt af því starfsfólki sem þar starfar (um 100 manns). Sjá má fyrir sér að eitt útibú sýslumanns hér á landi geti sérhæft sig í rafrænum þinglýsingum og sinnt þeim fyrir landið allt eftir að reynsla hefur komið á framkvæmdina.

Vekja verður athygli á því að lögum um þinglýsingar var breytt í desember 2018 til að leggja grundvöll að rafrænum og sjálfvirkum þinglýsingum. Til að byrja með verður hægt að þinglýsa veðskjölum rafrænt en stefnt er að því að ljúka innleiðingu rafrænna þinglýsinga fyrir önnur skjöl árið 2020. Dómsmálaráðuneyti vinnur einnig að stefnumótun sem miðar að innleiðingu rafrænnar stjórnarsýslu fyrir fleiri málaflokka en þinglýsingar.

Ljóst er að möguleikar á frekari innleiðingu rafrænna ferla og rafrænnar þjónustu eru fjölmargir hjá sýslumannsembættunum. Þannig hefur verið bent á að vegna tengsla þinglýsinga og fullnustugerða væri eðlilegt næsta skref á eftir rafrænum þinglýsingum að gera vinnslu og þjónustu í tengslum við fullnustugerðir að einhverju leyti rafrænar s.s. að senda tilkynningar og boðanir með rafrænum hætti.

Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu hefur einnig bent á að miklir möguleikar séu til staðar í rafrænni málsmeðferð á sviði fjölskyldumála. Til dæmis væri hægt að reka mál vegna meðlags, menntunarframlags, sérstaks framlags og breytinga á lögheimili alfarið rafrænt. Einnig væri hægt að bjóða aðilum upp á að leggja fram önnur erindi rafrænt, t.d. um umgengni, dagsektir, skilnað að borði og sæng, sambúðarslit, samninga um forsjá o.fl. Þá væri hægt að gefa dánarvottorð út rafrænt og senda sýslumanni þannig.

Aukin rafræn þjónusta hefur óhjákvæmilega þau áhrif að heimsóknum til sýslumanna fækkar og því væri mögulegt að fækka starfsstöðvum og útibúum samhliða. Rafræn stjórnarsýsla er því ein af forsendum þess að auka hagkvæmni og skilvirkni í rekstri embættanna.

## **Endurskipulagning embætta**

Intellecta telur í skýrslu sinni að margir möguleikar séu til endurskipulagningar sýslumannsembættanna. Þeir haldast þó nær allir í hendur við aukna notkun upplýsingatækni og rafræna stjórnarsýslu. Má þar nefna möguleika á að sameina tiltekna stoðþjónustu embættanna, s.s. bókhald eða þjónustuborð, en einnig væri hægt að flytja tiltekna þjónustupætti, eins og rafrænar þinglýsingar, til eins embættis.

Aðrar hugmyndir lúta að frekari sameiningu sýslumannsembætta, s.s. að sameina þau öll í eitt embætti. Áfram yrðu reknar starfsstöðvar í öllum umdæmum sem myndu veita hefðbundna þjónustu sýslumanna. Slíkt gæti haldist í hendur við aukna rafræna þjónustu sýslumanna sem minnkaði þörf á heimsóknum almennings á skrifstofur þeirra.

Ríkisendurskoðandi tekur undir tillögur Intellecta og telur mikilvægt að þær verði nýttar til að skilgreina betur hlutverk sýslumannsembætta og þjónustustig. Þá þarf að meta hvort endurskoða þurfi skipulag þeirra með tilliti til fjölda embætta og útibúa og hugsanlegrar samvinnu þeirra eða sameiningar. Þetta er aðkallandi í ljósi rekstrarlegrar stöðu embættanna.

Sýslumenn hafa einnig bent á að mögulegt sé að auka verkaskiptingu á milli þeirra á þá lund að þeim yrðu fengin verkefni á landsvísu, sem nú eru unnin hjá öllum embættum. Myndi slíkt fyrirkomulag haldast í hendur við aukna rafræna stjórnsýslu. Þannig væri, eins og fram kemur hér að ofan, hægt að fela einu embætti rafrænar þinglýsingar. Aðrir möguleikar sem bent hefur verið á eru t.d. rafrænar leyfisveitingar, sameiginlegt þjónustuver, útgáfa meistarabréfa o.fl. Slík tilhögun gæti styrkt einstaka embætti eða starfstöðvar.

Mikilvægt er að dómsmálaráðuneyti styðji við sýslumenn í viðleitni þeirra til hagræðingar en ljóst er að breytingar verða ekki gerðar á embættunum nema með laga- eða reglugerðar-breytingum.

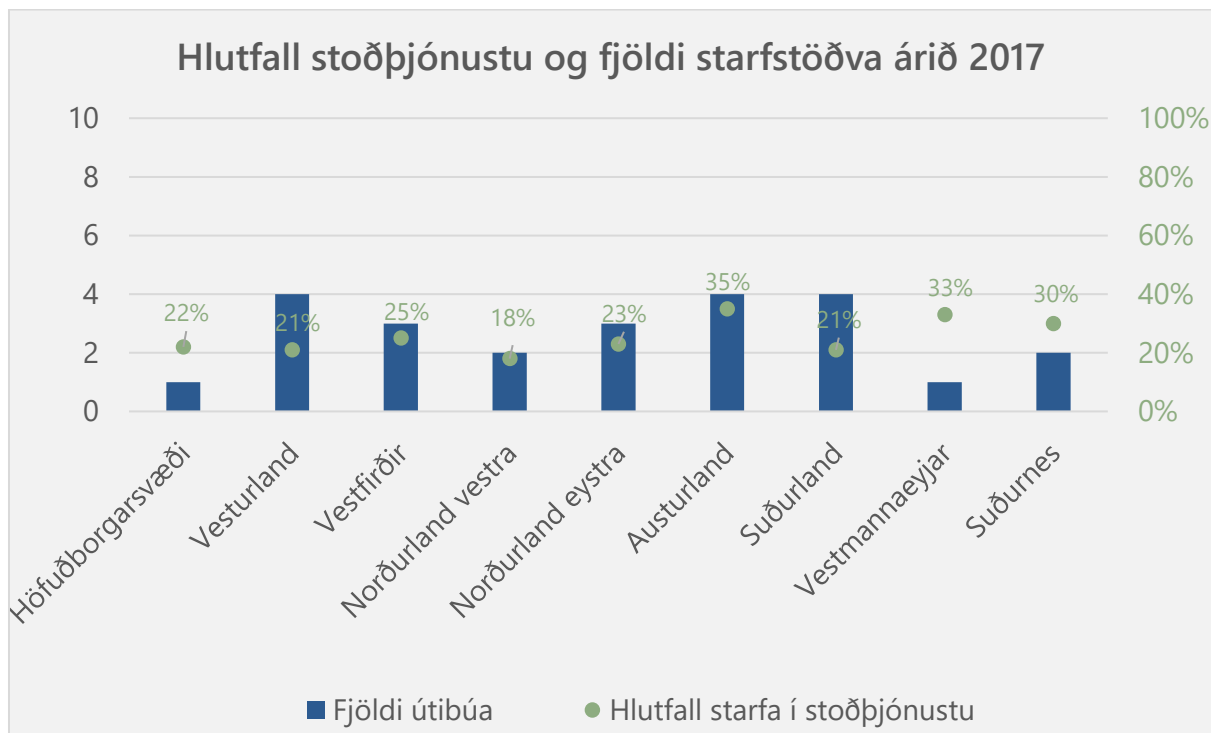
Samkvæmt upplýsingum frá dómsmálaráðuneyti mun á árinu 2019 verða unnið að því að greina rekstur embættanna með það að markmiði að greina tækifæri fyrir aukna samvinnu, endurskoðun stofnanauppbyggingar og eftir atvikum breyttu verklagi hjá sýslumannsembættum. Einnig er hafin undirbúningur að breytingu á lögum nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði til að liðka fyrir mögulegri hagræðingu í náginni framtíð.

### 3.3 Skilvirkni sýslumannsembætta

Umdæmi sýslumannsembætta eru mismunandi að stærð og íbúafjölda og tekur nýting löglærðra starfsmanna og sérfræðinga í flestum tilvikum mið af umfangi embættanna og þeim málafjölda sem þau sinna. Á höfuðborgarsvæðinu og hjá stærri landsbyggðarembættum eru starfsmenn sérhæfðari og löglærðir starfsmenn sinna yfirleitt hver sínum málaflokki. Hjá minni embættum vinna löglærðir starfsmenn og sérfræðingar oft þvert á málaflokka og möguleikar á sérhæfingu eru því takmarkaðir.

Þegar litið er á landið í heild sinni er áhugavert að skoða hlutfall starfsmanna sem starfa við stoðþjónustu hjá sýslumannsembættunum. Undir stoðþjónustu falla störf eins og afgreiðsla, gjaldkerastörf, skjalastjórnun, símsvörun, skönnun, tölvuþjónusta, bókhald og innkaup (sjá mynd 3.3).

### Skýringarmynd 3.3



Heimild: Sýslumenn.

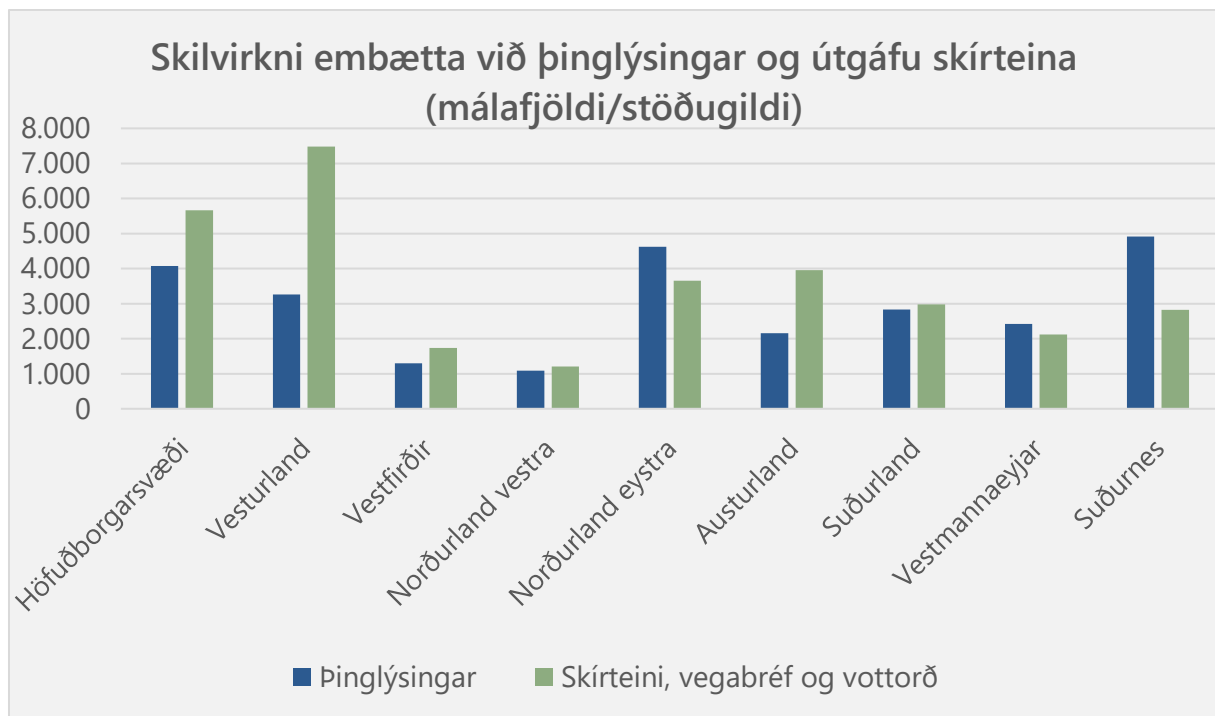
Almennt má segja að hjá minni embættum sinni hærra hlutfall starfsmanna stoðþjónustu en hjá þeim stærri. Gott dæmi eru embætti sýslumannsins á Austurlandi og í Vestmannaeyjum. Þetta er þó ekki algilt þar sem um 30% stöðugilda við embættið á Suðurnesjum og um 23% starfsmanna við embættið á Norðurlandi eystra sinna verkefnum sem skilgreind eru sem stoðþjónusta. Heilt yfir er um fjórðungur stöðugilda hjá sýslumannsembættunum mörkuð slíkum verkefnum.

Við öflun upplýsinga um flokkun stöðugilda kom í ljós að misjafnt var milli embætta hvort verkefni tengd samningi sýslumanna við Tryggingastofnun og Sjúkratryggingar Íslands voru flokkuð sem stoðþjónusta, sérverkefni eða fjölskyldumál. Til að gæta samræmis voru stöðugildi vegna þeirra verkefna flokkuð sér í yfirliti um skiptingu starfsmanna sýslumanna eftir þjónustuflokkum (sjá bls. 7 og kafla 4).

Þegar kemur að því að meta árangur og skilvirkni einstakra embætta hvað varðar hefðbundin sýslumannsverkefni er einfaldast að líta til þeirra mála sem berast og afgreiðslu þeirra. Þar sem sýslumannsembættin halda almennt ekki sérstakt verkþókhald og skrá ekki málshraða með samræmdum hætti verður slíkt mat vandasamt. Hægt er þó að skoða fjölda afgreiddra mála á hvert stöðugildi viðkomandi málaflokks. Slíkt skilvirknimat var t.d. birt í áður nefndri skýrslu Intellecta um skipulag sýslumannsembættanna frá árinu 2017. Vert er að hafa í huga að ákveðin óvissa fylgir slíku mati, ekki síst þegar stöðugildi sem sinna viðkomandi verkefni eru fá eða um

er að ræða brot úr stöðugildi. Þá er skráning mála mismunandi hjá embættum og landfræðilegar aðstæður ólíkar sem gerir beinan samanburð milli embætta erfiðan.

### Skýringarmynd 3.4

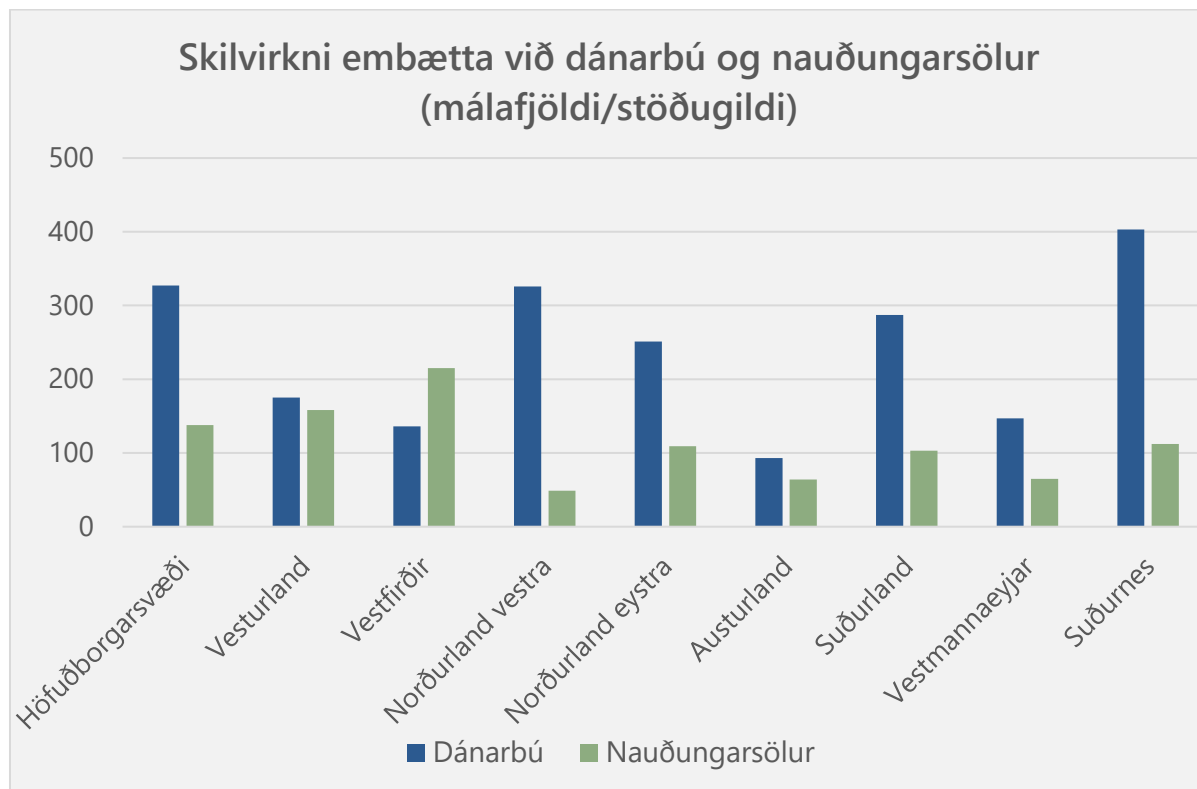


Heimild: Skýrsla Intellecta frá 2017.

Mynd 3.4 sýnir niðurstöður skilvirknimats Intellecta á afgreiðslu þinglýsinga og útgáfu skírteina, vegabréfa og vottorða. Að mati Intellecta mældist marktækt meiri skilvirkni við þinglýsingar hjá stærri embættum en þeim minni. Á hinn bóginn er vert að vekja athygli á því að þinglýsingar taka yfirleitt skemmri tíma hjá embættum úti á landi en á höfuðborgarsvæðinu. Því gæti verið villandi að horfa eingöngu á afgreiðslu mála og fjölda starfsmanna. Algengur afgreiðslutími almennra þinglýsinga er þar um tveir virkir dagar á meðan afgreiðslan getur tekið allt að 7-10 virka daga hjá Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu. Sá síðarnefndi afgreiðir hins vegar yfir 60% allra þinglýsinga á landinu. Sami afgreiðslutími er á ökuskírteinum og vegabréfum um land allt.

Þegar litið er á önnur hefðbundin sýslumannsverkefni virðist stærð embættanna ekki hafa eins mikil áhrif. Á mynd 3.5 má sjá mat Intellecta á skilvirkni embætta við afgreiðslu dánarbúa og nauðungarsölu. Samkvæmt þessu mati virðist skilvirkni vera mest á höfuðborgarsvæðinu, Vesturlandi, Suðurnesjum og Norðurlandi eystra. Einnig mælist skilvirkni við meðferð dánarbúa há á Norðurlandi vestra og við nauðungarsölu á Vestfjörðum. Þessar tölur verður þó að taka með ákveðnum fyrirvara þar sem í sumum tilfellum er umfang viðkomandi verkefna lítið og þá getur verið misræmi í skráningu mála milli embætta þar sem starfskerfin sem embættin styðjast við bjóða ekki upp á samræmdar skráningar. Þá eru hvorki til staðar skýr viðmið né mælikvarðar um málshraða einstakra mála ef frá er talið það sem er lögbundið við vinnslu þeirra.

### Skýringarmynd 3.5



Heimild: Skýrsla Intellecta frá 2017.

Þó svo að málafjöldi á hvert stöðugildi gefi vísbendingu um skilvirkni embættanna telur ríkisendurskoðandi að færsla verkþókhalds sé mun betri leið til að halda utan um verkefni og fylgjast með málshraða erinda. Verkþókhald gefur sýslumönnum jafnframt færi á að meta vinnuálag innan embætta og því geta upplýsingar úr bókhaldinu rökstutt beiðnir þeirra um aukið fjármagn vegna sérstakra verkefna. Þótt málshraði sé þekktur í algengum málum eins og þinglýsingum og útgáfu skirteina og leyfa (sjá vef sýslumanna [www.syslumenn.is](http://www.syslumenn.is)) er mikilvægt að almennt sé haldið kerfisbundið utan um hann. Þá þarf að setja sérstök málshraðaviðmið og skilgreina mælikvarða í því skyni að tryggja góða þjónustu. Einnig er mikilvægt að unnið sé áfram að því að auka samræmi milli embætta, sérstaklega hvað varðar málaskráningu, stýringu og vinnslu mála og eftirlit með málshraða. Mikilvægt er að starfskerfin sem sýslumenn vinna með, styðji við slíkt.

## 4 Rekstur einstakra embætta

### 4.1 Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu

Embætti sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu varð til við sameiningu embætta sýslumannsins í Reykjavík, Kópavogi og Hafnarfirði. Starfsemin var sameinuð í eitt húsnæði í Hlíðarsmára í Kópavogi í lok árs 2017 og þá störfuðu þar rúmlega 100 manns í tæplega 100 stöðugildum. Í lok árs 2016 var íbúafjöldi á höfuðborgarsvæðinu rúmlega 219.000 manns og voru því alls um 2.370 íbúar á hvert stöðugildi árið 2017.

Mynd 4.1 sýnir skiptingu stöðugilda eftir málaflokkum. Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu sker sig frá öðrum embættum að því leyti að hann sinnir ekki innheimtu opinberra gjalda heldur fer tollstjóri með það hlutverk. Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu innheimtir þó erfðafjárskatt og stimpilgjöld sem falla undir opinber gjöld sem og gjöld sem innheimta skal samkvæmt lögum nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs. Meirihluti starfsmanna sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu sinnir svokölluðum „hefðbundnum“ sýslumannsverkefnum, þ.e. ekki sérverkefnum eða stoðþjónustu. Þannig sinna um 19,5 stöðugildi þinglýsingum, staðfestingum og skráningum og 15,7 stöðugildi sinna fjölskyldumálum, þar af eru fjögur stöðugildi sem sinna verkefnum tengdum barnalögum á landsvísu. Þrjú stöðugildi sinna verkefnum í umboði Tryggingastofnunar og Sjúkratrygginga Íslands sem í skipuriti Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu flokkast sem fjölskyldumál. Tæplega 20 stöðugildi eru mörkuð verkefnum í stoðþjónustu.

Skýringarmynd 4.1



Heimild: Sýslumaðurinn á Höfuðborgarsvæðinu.



Rekstur embættisins hefur verið neikvæður frá stofnun. Sérstakur ráðgjafi var fenginn til að aðstoða við sameininguna en töluverðar áskoranir fylgdu því að sameina þrjú embætti í stærsta sýslumannsembætti landsins. Fjárheimildir gerðu ekki ráð fyrir kostnaði við sameininguna en beinn kostnaður vegna hennar var um 87 m.kr. árið 2016 og 56 m.kr. árið 2015. Sjá má yfirlit um rekstur Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu fyrstu þrjú árin í töflu 4.2.

**Tafla 4.2 Rekstur Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu á verðlagi hvers árs**

Í m.kr.	2015	2016	2017
Tekjur	12,8	16,2	27,5
Framlag ríkissjóðs	809,0	935,8	983,1
<b>Samtals tekjur</b>	<b>821,8</b>	<b>952,0</b>	<b>1.010,6</b>
Launakostnaður	698,9	771,6	842,2
Annar kostnaður	190,7	241,4	199,1
<b>Gjöld samtals</b>	<b>889,6</b>	<b>1.012,9</b>	<b>1.041,2</b>
<b>Hagnaður/tap ársins</b>	<b>-67,8</b>	<b>-60,9</b>	<b>-30,6</b>
Höfuðstóll í upphafi árs	-28,2	-96,0	-75,7
Leiðrétting vegna lokafjárlaga*		81,2	
<b>Eigið fé í árslok</b>	<b>-96,0</b>	<b>-75,7</b>	<b>-106,3</b>

*Heimild: Ársreikningar sýslumanna.*

*\*Halli ársins 2015 var felldur niður að hluta.*

Ekki hefur tekist að vinna niður þann halla sem myndaðist á tveimur fyrstu starfsárum embættisins og nam uppsafnaður halli 75,7 m.kr. í árslok 2016 þrátt fyrir aukaframlag í lokafjárlögum 2015. Að sögn sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu eru skýringarnar helst þær að skerðing hafi í raun orðið á fjárframlögum til embættisins árið 2015 þar sem verkefni vegna barnalaga og greiðsluaðlögunar hafi ekki verið sett inn í fjárheimildir embættisins frá því þau komu til. Þá hafi 10 vikna verkfall löglærðra starfsmanna hjá embættinu árið 2015 haft gríðarleg áhrif á verkefnastöðu embættisins og aukið launakostnað sem ekki hafi verið bættur. Þá glímdi embættið við neikvæðan stofnefnahag upp á 28,2 m.kr. sem ekki var gert ráð fyrir í rekstraráætlun ársins 2015. Hún var þó samþykkt af þáverandi innanríkisráðuneyti.

Auk þess má nefna frágang og skil á opinberum skjalasöfnum en samkvæmt lögum nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn er sýslumannsembættum skylt að afhenda skjalasöfn sín sé starfsemin lögð niður, sem var tilfellið við sameininguna. Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu hóf undirbúning við skil á skjölum embættanna þriggja árið 2015 þar sem vitað var að ekki yrði gert ráð fyrir skjalasöfnunum í nýju húsnæði sameinaðs embættis. Til stóð að sinna frágangi skjalasafnanna í gamla húsnæði embættisins við Skógarhlíð en þær áætlanir breyttust með skömmum fyrirvara og velferðarráðuneyti flutti í húsnæðið. Er skjalasafnið nú komið í leiguhúsnæði. Áætlað var að ljúka frágangi á þessu verkefni árið 2019 en hlé hefur verið gert á því vegna fjárhagsstöðu embættisins. Hefur embættið vakið athygli ráðuneytisins á ofangreindu og bent á þann kostnað sem verkefninu fylgir.

Rekstur embættisins hefur heldur batnað frá árinu 2015 sem skýrist einkum af því að samlagður húsnæðiskostnaður og annar kostnaður hafa bæði lækkað í krónum talið og dregist saman hlutfallslega. Þetta gefur til kynna að rekstrarkostnaður embættisins sé að ná jafnvægi eftir áhrif sameiningarinnar. Að sögn sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu hefur embættið sparað töluvert í mannahaldi sem hefur leitt af sér skerta þjónustu og lengri málsmeðferðartíma almennt. Við svo verði þó ekki búið til framtíðar og nauðsynlegt sé að bæta úr.

Samkvæmt upplýsingum frá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu hefur dregið úr stöðugildum við embættið frá sameiningu og þau farið úr 102 árið 2015 í 95 árið 2018. Eins og fram kemur í kafla 3.2 hafa framlög til sýslumanna ekki verið í samræmi við umfang embættanna og launakostnað þeirra allt frá stofnun nýrra embætta árið 2015. Þá hefur sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu bent á að enn hafi ekki reynst unnt að samræma að fullu launakjör starfsmanna embættisins, sem voru á mismunandi kjörum hjá gömlu embættunum, þó skref hafi verið tekin í þá átt. Eins og hjá öðrum embættum er launakostnaður Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu um 80% útgjalda og hefur hann því mikil áhrif á reksturinn.

Í töflu 4.3 er að finna yfirlit um tölulegar upplýsingar um málafjölda úr starfskerfum Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu. Listinn er ekki tæmandi en gefur mynd af þeim fjölda mála sem embættið sinnir. Sérverkefni Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu eru m.a. ættleiðingar, afgreiðsla nauðungarvistana, heimagisting og verkefnisstjórn í sameiginlegu verkefni allra sýslumanna hvað varðar sáttamiðlun samkvæmt barnalögum. Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu hefur þó bent á að fjárveitingar hafi ekki fylgt þessum verkefnum að fullu og því hafi þau í raun veikt stjórnarsýslu embættisins og aukið álag á starfsfólk þess.

**Tafla 4.3 Fjöldi mála hjá Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu**

	2015	2016
Dánarbú – afgreidd mál	1.351	1.443
Leyfamál	1.549	1.353
Fjárnám	17.043	16.126
Lögbókandagerðir	4.634	5.813
Sifjamál- afgreidd mál	3.046	3.395
Lögráðamál – afgreidd mál	349	310
Nauðungarsölur – beiðnir	4.772	2.208
Þinglýsingar	71.763	78.594
Vegabréf	46.192	44.313

*Heimild: Ársskýrsla sýslumanna 2015-2016*

Hjá Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu hefur átt sér stað töluverð sérhæfing. Hlutfall íbúa á hvert stöðugildi er það hæsta sem gerist og þá sýndi mat Intellecta á skilvirkni (fjöldi mála miðað við fjölda stöðugilda) að hún væri í hærra lagi hjá embættinu. Rétt er að vekja athygli á því að skilvirknimælingarnar tóku eingöngu mið af fjölda verkefna en ekki hversu fljótt þau voru unnin. Þinglýsingar almennra skjala og húsaleigusamninga hafa að jafnaði tekið 7–10 virka daga hjá Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, samkvæmt upplýsingum af heimasíðu sýslumanna,

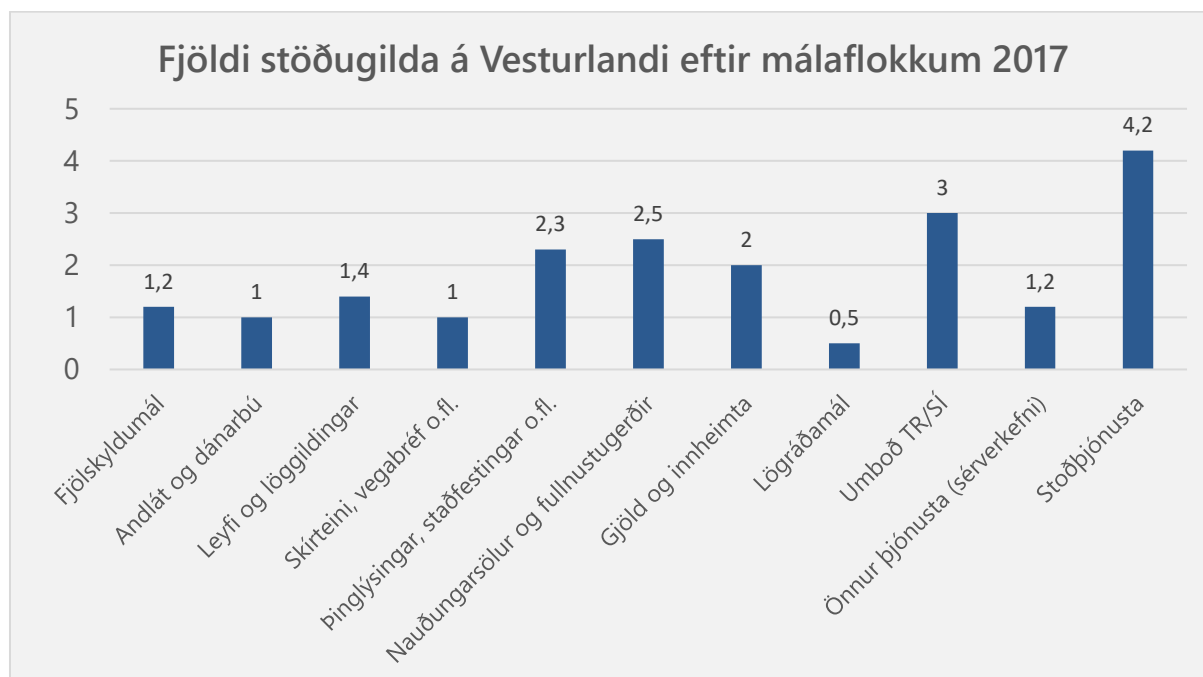
en þinglýsingar eignaskiptayfirlýsinga og lóðarmarkabreytinga 20–25 virka daga. Þetta er töluvert lengri tími en hjá öðrum embættum en hafa verður í huga að rúmlega 60% af öllum þinglýsingum á landinu fara fram hjá embættinu. Á árinu 2016 urðu miklar tafir á þinglýsingum vegna verkfalls opinberra starfsmanna en tekist hefur að vinna úr þeirri stöðu að töluverðu leyti. Að sögn sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu er fylgst með málshraða hjá embættinu en haldið er utan um langflest mál í starfskerfum eða upplýsingakerfi hans.

## 4.2 Sýslumaðurinn á Vesturlandi

Embætti sýslumannsins á Vesturlandi varð til við sameiningu sýslumannsembætta á Akranesi, í Borgarnesi, á Snæfellsnesi og í Búðardal. Aðalskrifstofan er í Stykkishólmi. Engum sýsluskrifstofum var lokað við sameininguna en litlu útibúi í Ólafsvík var lokað árið 2017 og sérstakur samningur gerður við sveitarfélagið um að taka á móti gögnum og senda áfram til sýslumannsins til meðferðar. Reglugerð um umdæmi sýslumanna var breytt til samræmis við þetta.

Hjá Sýslumanninum á Vesturlandi störfuðu 20 starfsmenn í ríflega 20 stöðugildum árið 2017 en alls bjuggu um 16.000 íbúar í umdæminu. Alls voru því um 790 íbúar á hvert stöðugildi. Mynd 4.4 sýnir skiptingu stöðugilda eftir málaflokkum. Flest stöðugildi (4,2) sinna verkefnum tengd stoðþjónustu og þrjú stöðugildi sinna verkefnum í umboði Tryggingastofnunar og Sjúkratrygginga Íslands. Annars er dreifing stöðugilda eftir verkefnum nokkuð jöfn.

### Skýringarmynd 4.4



Heimild: Sýslumaðurinn á Vesturlandi.

Embættið hefur frá upphafi glímt við mikinn rekstrarhalla sem einkum má rekja til ósamræmis milli fjárheimilda og starfseminnar en kostnaður við starfsmannahald hefur t.d. verið vanmetinn. Að sögn sýslumannsins á Vesturlandi var góð yfirsýn um launakostnað eldri embætta sýslumanna á Vesturlandi og hvernig hann skiptist milli stöðugilda, bæði fyrir og eftir breytingarnar

2015. Hins vegar hafi launakostnaður ekki fylgt raunverulegri skiptingu milli embætta eftir breytingu og sýslumannsembættið ekki fengið nægjanlegar fjárheimildir til að standa undir launakostnaði.

Tafla 4.5 sýnir rekstur embættisins fyrstu þrjú rekstrarár þess. Eins og sjá má var reksturinn neikvæður öll árin og nam uppsafnaður halli 56,1 m.kr. í árslok 2016. Þá var tap ársins 2017 mun minna en árin á undan sem gefur til kynna að jafnvægi sé að nást í rekstrinum í kjölfar sparnaðaraðgerða.

**Tafla 4.5 Rekstur Sýslumannsins á Vesturlandi á verðlagi hvers árs**

Í m.kr.	2015	2016	2017
Tekjur	13,0	17,6	18,1
Framlag ríkissjóðs	173,6	194,1	249,5
<b>Samtals tekjur</b>	<b>186,6</b>	<b>211,7</b>	<b>267,6</b>
Launakostnaður	187,8	208,8	220,7
Annar kostnaður	54,0	49,8	50,5
<b>Gjöld samtals</b>	<b>241,8</b>	<b>258,6</b>	<b>271,2</b>
<b>Hagnaður/tap ársins</b>	<b>-55,2</b>	<b>-46,9</b>	<b>-3,6</b>
Höfuðstóll í upphafi árs	-6,0	-61,2	-56,1
Leiðrétting vegna lokafjárlaga*		52,0	
<b>Eigið fé í árslok</b>	<b>-61,2</b>	<b>-56,1</b>	<b>-59,7</b>

*Heimild: Ársreikningar sýslumanna.*

*\*Halli ársins 2015 var felldur niður að hluta.*

Sýslumaðurinn á Vesturlandi hefur reynt að draga úr rekstrarkostnaði, m.a. með því að loka útibúi í Ólafsvík. Þá sendi embættið dómsmálaráðuneyti tillögur að niðurskurði í upphafi árs 2017 svo hægt yrði að reka það innan fjárheimilda. Þar var gert ráð fyrir uppsögnum og lokun einnar skrifstofu embættisins. Ráðuneytið óskaði eftir því að tillögurnar yrðu ekki raungerðar fyrr en það hefði metið þær en það var ekki gert það ár.

Samkvæmt upplýsingum frá sýslumanninum á Vesturlandi var brugðist við rekstrarvanda embættisins með uppsögnum í febrúar 2018. Þá var sex starfsmönnum sagt upp eftir að sýslumaður hafði upplýst ráðuneytið um fyrirætlanir sínar. Þess má geta þess að rekstraráætlun ársins 2018 var sú fyrsta sem ráðuneytið samþykkti með þeim hætti að raungera skyldi áætlanir embættisins um að segja upp starfsfólki.

Við sameininguna árið 2015 jókst sérhæfing innan embættisins til muna. Verkefnum var skipt milli skrifstofa og málaflokkum er nú sinnt fyrir allt umdæmið á mismunandi stöðum. Öllum dánarbúum er t.d. sinnt á skrifstofunni í Stykkishólmi, nauðungarsölum er sinnt frá skrifstofunni á Akranesi og allar þinglýsingar fara fram í Borgarnesi. Á öllum skrifstofum er tekið við vottorðum, aðfararbeiðnum og beiðnum um kyrrsetningu eða lögbann.

**Tafla 4.6 Fjöldi mála hjá Sýslumanninum á Vesturlandi**

	2015	2016
Dánarbú – afgreidd mál	120	112
Leyfamál	174	236
Fjárnám	870	989
Lögbókandagerðir	30	35
Sifjamál- afgreidd mál	215	280
Lögráðamál – afgreidd mál	581	14
Nauðungarsölur – beiðnir	581	206
Þinglýsingar	5.940	6.364
Vegabréf	2.556	3.137

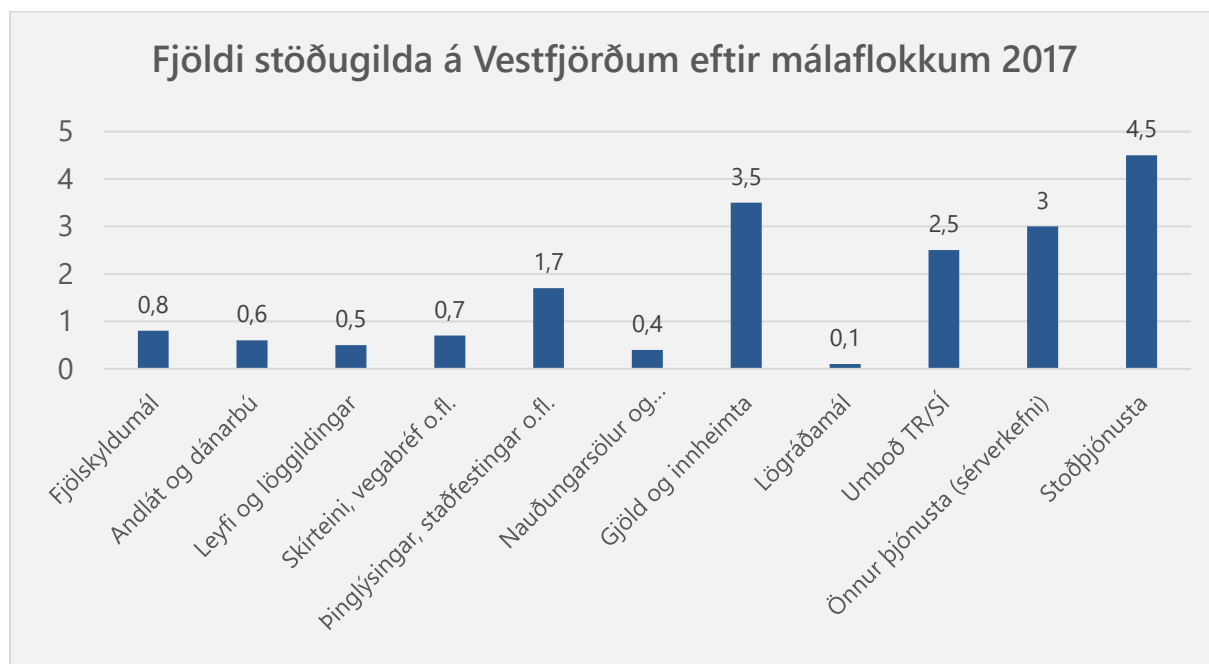
Heimild: Ársskýrsla sýslumanna 2015-2016.

Tafla 4.6 sýnir fjölda mála eftir nokkrum málaflokkum sem Sýslumaðurinn á Vesturlandi sinnir. Skilvirkni embættisins er í meðallagi samanborið við önnur embætti en eins og komið hefur fram sinnir hátt hlutfall starfsmanna stoðþjónustu. Að sögn sýslumannsins á Vesturlandi ganga verkefni vel og ekki er löng bið eftir þjónustu. Þinglýsingar séu að jafnaði afgreiddar á tveimur dögum og aðgengi að sýslumanni og fulltrúum hans sé gott.

### 4.3 Sýslumaðurinn á Vestfjörðum

Sýslumaðurinn á Vestfjörðum varð til við sameiningu embætta sýslumannsins á Ísafirði, Patreksfirði, í Bolungarvík og á Hólmavík. Aðalskrifstofan er á Ísafirði en sýsluskrifstofur starfa á Patreksfirði og Hólmavík. Árið 2016 störfuðu alls 19 starfsmenn á þremur starfsstöðvum embættisins en fjöldi íbúa á svæðinu er um 6.900. Hlutfall íbúa á hvert stöðugildi er því með lægsta mótí (363). Mynd 4.7 sýnir skiptingu stöðugilda eftir málaflokkum. Þar kemur m.a. fram að flest stöðugildi sinna stoðþjónustu, ýmsum sérverkefnum og gjöldum og innheimtu. Á meðal sérverkefna embættisins eru álagning og innheimta vanrækslugjalds sem flokkast með gjöldum og innheimtu.

## Skýringarmynd 4.7



Heimild: Sýslumaðurinn á Vestfjörðum.

Rekstur Sýslumannsins á Vestfjörðum hefur frá upphafi verið neikvæður en afkoma ársins 2017 gefur til kynna að embættið er á réttri leið fjárhagslega. Tap á rekstrinum hefur minnkað en ekki hefur tekist að greiða niður uppsafnaðan halla fyrri ára (sjá töflu 4.8). Reynt hefur verið að hagræða í rekstri og var skrifstofu í Bolungarvík t.d. lokað árið 2017 þegar tveir starfsmenn hættu störfum og verkefni þeirra flutt til Ísafjarðar. Að sögn sýslumannsins á Vestfjörðum er ekki hægt að fækka starfsfólki frekar án þess að það bitni á þjónustu embættisins.

**Tafla 4.8 Rekstur Sýslumannsins á Vestfjörðum á verðlagi hvers árs**

Í m.kr.	2015	2016	2017
Tekjur	8,9	9,9	12,6
Framlag ríkissjóðs	160,0	180,3	188,7
<b>Samtals tekjur</b>	<b>168,9</b>	<b>190,2</b>	<b>201,3</b>
Launakostnaður	138,2	157,2	160,3
Annar kostnaður	47,8	45,1	41,8
<b>Gjöld samtals</b>	<b>186,0</b>	<b>202,3</b>	<b>202,1</b>
<b>Hagnaður/tap ársins</b>	<b>-17,0</b>	<b>-12,1</b>	<b>-0,8</b>
Höfuðstóll í upphafi árs	-5,1	-22,1	-15,3
Leiðrétting vegna lokafjárlaga*		18,8	
<b>Eigið fé í árslok</b>	<b>-22,2</b>	<b>-15,4</b>	<b>-16,1</b>

Heimild: Ársreikningar sýslumanna.

\*Halli ársins 2015 var felldur niður að hluta.

Við sameiningu embættanna á Vestfjörðum gafst kostur á aukinni sérhæfingu og var verkefnum skipt milli skrifstofa. Almenn afgreiðsla, innheimta vanrækslugjalds, yfirstjórn og almenn sýslumannsstörf eru unnin á Ísafirði en þar eru tæp 13 stöðugildi. Innheimta og aðalbókari eru á Patreksfirði þar sem eru tæp fjögur stöðugildi og utanumhald um leyfisútgáfu og vef sýslumanna er á Hólmavík þar sem eru tvö stöðugildi. Þau sérverkefni sem embættið sinnir eru álagning og innheimta vanrækslugjalds, rekstur skönnunarmiðstöðvar og umsjón með vef sýslumanna, [www.syslumenn.is](http://www.syslumenn.is).

Skilvirkni embættisins mælist svipuð og hjá öðrum embættum af svipaðri stærð. Að sögn sýslumannsins gengur vel að sinna þeim verkefnum sem til hans koma. Ekki er haldið reglulega utan um málshraða en fyrir liggur að þinglýsingar séu yfirleitt afgreiddar á tveimur dögum. Tafla 4.9 sýnir dæmi um fjölda mála sem voru afgreidd innan tilgreindra málaflokka hjá embættinu á árunum 2015 og 2016.

**Tafla 4.9 Fjöldi mála hjá Sýslumanninum á Vestfjörðum**

	2015	2016
Dánarbú – afgreidd mál	66	61
Leyfamál	146	160
Fjárnám	366	420
Lögbókandagerðir	87	80
Sifjamál- afgreidd mál	63	92
Lögráðamál – afgreidd mál	4	1
Nauðungarsölur – beiðnir	161	86
Þinglýsingar	2.313	2.173
Vegabréf	945	1.218

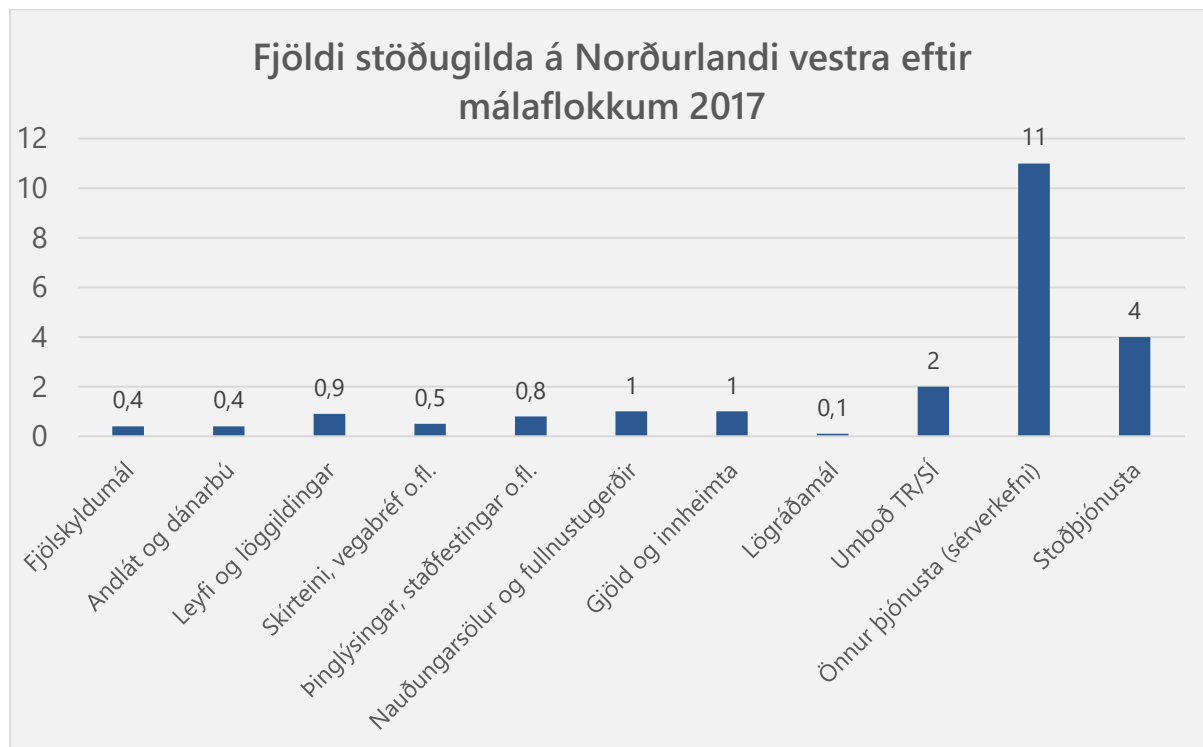
*Heimild: Ársskýrsla sýslumanna 2015-2016.*

#### 4.4 Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra

Embætti sýslumannsins á Norðurlandi vestra varð til við sameiningu embættanna sýslumannsins á Blönduósi og sýslumannsins á Sauðárkróki. Aðalskrifstofan er á Blönduósi og sýsluskrifstofa á Sauðárkróki. Á Hvammstanga er útibú sem er opið í nokkrar klukkustundir á viku. Við embættið voru um 22 stöðugildi árið 2017 en fjöldi íbúa um 7.180. Alls voru því 320 íbúar á hvert stöðugildi. Rétt er þó að hafa í huga að hátt hlutfall starfsmanna sinnir innheimtuverkefnum á landsvísi en á Blönduósi er rekin sérstök innheimtumiðstöð sem m.a. sinnir innheimtu sekta og sakarkostnaðar og starfar tæplega helmingur starfsmanna við hana.

Á Sauðárkróki er unnið að ýmsum verkefnum tengdum sjóðum og sjálfseignarstofnunum sem falla undir lög nr. 19/1988. Um fjórðungur starfsmanna sinnir hefðbundnum sýslumannsstörfum. Mynd 4.10 sýnir skiptingu stöðugilda eftir málaflokkum hjá sýslumanninum á Norðurlandi vestra.

## Skýringarmynd 4.10



Heimild: Sýslumaðurinn á Norðurlandi Vestra.

Rekstur embættisins var neikvæður fyrstu tvö ár starfseminnar og nam uppsafnaður halli þess 18,9 m.kr. í árslok 2016 þrátt fyrir leiðréttingu sem gerð var á lokafjárlögum 2015, þar sem sjö embætti af níu fengu 85% hallans felldan niður en embætti sýslumannsins á Norðurlandi vestra og Sýslumaðurinn á Suðurnesjum fengu einungi 50% af sínum halla felldan niður (sjá bls. 30). Rekstur ársins 2017 gekk þó mun betur en árin á undan og er í fjárheimildum búið að leiðrétta að mestu fyrir auknum launakostnaði (sjá töflu 4.11). Eigið fé er þó enn neikvætt. Að sögn sýslumannsins er fjárþörf embættisins meiri en þær heimildir sem því voru ætlaðar á fjárlögum 2018. Munar þar mestu um að nýr löglærður starfsmaður hafi tekið til starfa á árinu. Hann komi í stað tveggja starfsmanna sem létu af störfum eftir langt veikindaleyfi en vegna fjárhagsstöðu embættisins hafi ekki verið ráðinn afleysingarstarfsmaður fyrr en nú.

Meðal sérverkefna Sýslumannsins á Norðurlandi vestra er rekstur innheimtumiðstöðvar á Blönduósi og nam innheimta hennar um 2,8 ma.kr. á árinu 2016. Um helmingur starfsmanna vinnur við innheimtumiðstöðina. Á sýsluskrifstofu embættisins á Sauðárkróki sinna starfsmenn reglulegum verkefnum sýslumanna en tveir starfsmenn sjá um verkefni tengd sjálfseignarstofnunum sem falla undir lög nr. 19/1988 um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Þeim fylgir talsverð lögfræðileg vinna, utanumhald og upplýsingagjöf.



**Tafla 4.11 Rekstur Sýslumannsins á Norðurlandi vestra á verðlagi hvers árs**

Í m.kr.	2015	2016	2017
Tekjur	1,0	1,7	1,5
Framlag ríkissjóðs	190,1	214,8	227,3
<b>Samtals tekjur</b>	<b>191,1</b>	<b>216,5</b>	<b>228,8</b>
Launakostnaður	169,7	195,5	195,0
Annar kostnaður	31,8	31,5	28,7
<b>Gjöld samtals</b>	<b>201,5</b>	<b>227,0</b>	<b>223,7</b>
<b>Hagnaður/tap ársins</b>	<b>-10,4</b>	<b>-10,5</b>	<b>5,1</b>
Höfuðstóll í upphafi árs	-6,5	-16,9	-18,9
Leiðrétting vegna lokafjárlaga*		8,5	
<b>Eigið fé í árslok</b>	<b>-16,9</b>	<b>-18,9</b>	<b>-13,8</b>

*Heimild: Ársreikningar sýslumanna*

*\*Halli ársins 2015 var felldur niður að hluta*

Með sameiningu embættanna á Norðurlandi vestra jukust möguleikar á sérhæfingu starfsmanna og hægt var að stýra betur verkskipulagi innan embættisins. Það sinnir reglubundnum sýslumannsverkefnum (tafla 4.12) en eins og hjá öðrum smærri sýslumannsembættum er hlutfall mála á hvert stöðugildi með lægsta móti. Að sögn sýslumannsins á Norðurlandi vestra ganga verkefni þó vel og tekur afgreiðsla ekki óvenjulega langan tíma. Ekki er fylgst formlega með málskraða en upplýsingar um þinglýsingartíma liggja fyrir og er hann yfirleitt tveir dagar. Reynslan af sameiningu embætta á Norðurlandi vestra er góð að mati sýslumanns en hann telur þó mikilvægt að fjárveitingar séu í samræmi við rekstur embættisins svo að tryggja megi áframhaldandi góða þjónustu við almenning.

**Tafla 4.12 Fjöldi mála hjá Sýslumanninum á Norðurlandi vestra**

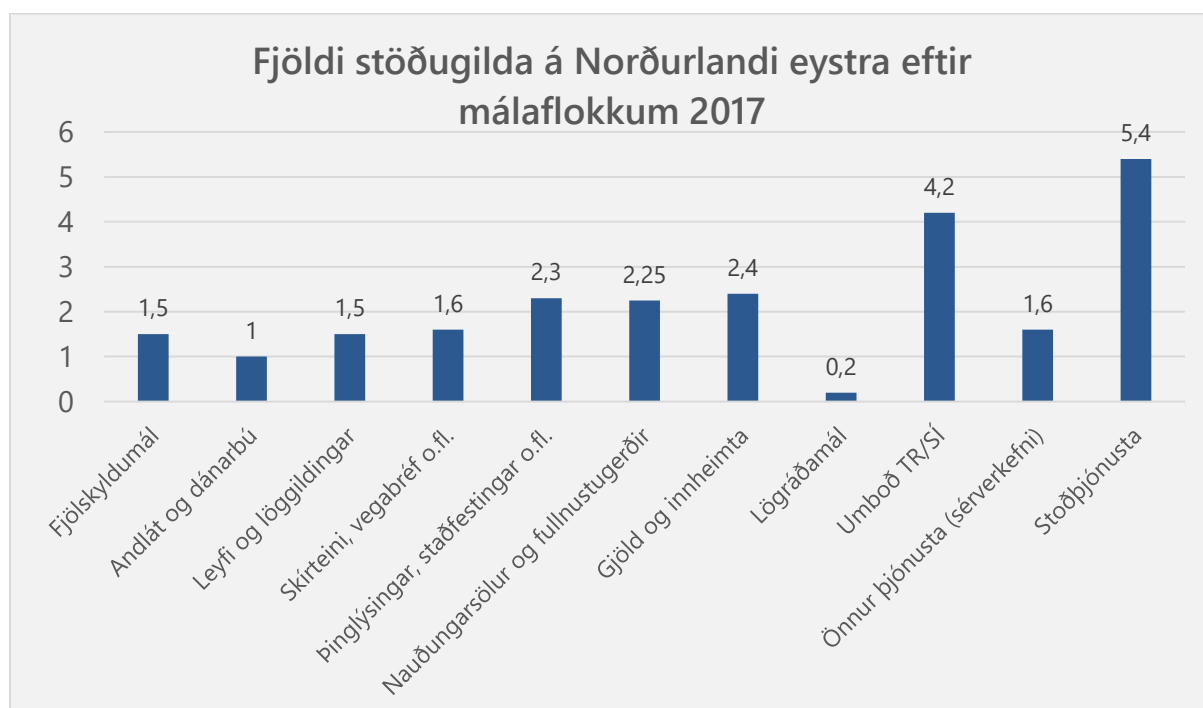
	2015	2016
Dánarbú – afgreidd mál	66	61
Leyfamál	103	134
Fjárnám	398	286
Lögbókandagerðir	16	33
Sifjamál- afgreidd mál	66	60
Lögráðamál – afgreidd mál	7	13
Nauðungarsölur – beiðnir	125	106
Þinglýsingar	1.894	2.039
Vegabréf	1.050	1.264

*Heimild: Ársskýrsla sýslumanna 2015-2016*

## 4.5 Sýslumaðurinn á Norðurlandi eystra

Embætti sýslumannsins á Norðurlandi eystra varð til við sameiningu þriggja embætta, þ.e. á Siglufirði, Akureyri og Húsavík. Starfræktar eru tvær sýsluskrifstofur, önnur á Akureyri og hin á Siglufirði, en aðalskrifstofa embættisins er á Húsavík. Á Dalvík er rekið útibú sem er opið einu sinni í viku. Stöðugildi voru tæplega 24 árið 2017 og fjöldi íbúa rúm 30.000. Alls voru því um 1.250 íbúar á hvert stöðugildi. Embættið sinnir fjölbreyttum sérverkefnum, s.s. rekstri skrifstofu bótanefndar, verkefni um sanngirnismætur, skráningu og eftirliti með skráðum trúfélögum og leyfisveitingum tengdum dreifingu á ösku látinna einstaklinga utan kirkjugarða. Þá eru verkefni tengd samningi embættisins við Tryggingstofnun og Sjúkratryggingar Íslands fjölmörg. Sjá má skiptingu stöðugilda eftir málaflokkum á mynd 4.13.

### Skýringarmynd 4.13



Heimild: Sýslumaðurinn á Norðurlandi eystra.

Sýslumaðurinn á Norðurlandi eystra glímir við sama vanda og önnur embætti. Embættið var stofnað með neikvæðan efnahag og hafa fjárheimildir ekki verið í samræmi við þann fjölda starfsmanna og skrifstofa sem lög um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði og reglugerð um umdæmi sýslumanna gera ráð fyrir. Uppsafnaður halli þess nam 25,8 m.kr. í árslok 2016. Vandinn hefur verið ljós frá upphafi og hefur embættið ásamt öðrum sýslumönnum unnið með dómsmálaráðuneyti að lausn hans. Í hagræðingarskyni var starfsmaður fluttur frá útibúinu á Dalvík til Akureyrar og afgreiðslutími útibúsins stytur úr fimm daga opnun í einn dag í viku. Þá hefur ekki verið ráðið í stöður sem losnað hafa á öllum starfsstöðvum.

Á árinu 2017 var skipaður sýslumaður í 11 mánaða leyfi frá störfum. Þann tíma var staðgengill hans og launahæsti starfsmaður embættisins settur sýslumaður og lögfræðingur, sem áður hafði starfað við embættið, var ráðinn tímabundið. Skýrir þetta að nokkru leyti jákvæða afkomu

ársins 2017 sem að sögn sýslumannsins á Norðurlandi eystra er ekki lýsandi fyrir reglulegan rekstur. Þá á enn eftir að leysa úr þeim halla sem myndaðist fyrstu starfsár embættisins.

**Tafla 4.14 Rekstur Sýslumannsins á Norðurlandi eystra á verðlagi hvers árs**

Í m.kr.	2015	2016	2017
Tekjur	4,6	8,4	2,1
Framlag ríkissjóðs	221,9	252,5	286,0
<b>Samtals tekjur</b>	<b>226,5</b>	<b>260,9</b>	<b>288,1</b>
Launakostnaður	191,1	229,2	231,0
Annar kostnaður	54,3	53,4	51,7
<b>Gjöld samtals</b>	<b>245,4</b>	<b>282,6</b>	<b>282,7</b>
<b>Hagnaður/tap ársins</b>	<b>-18,9</b>	<b>-21,7</b>	<b>5,4</b>
Höfuðstóll í upphafi árs	-7,7	-26,6	-25,8
Leiðrétting vegna lokafjárlaga*		22,5	
<b>Eigið fé í árslok</b>	<b>-26,6</b>	<b>-25,8</b>	<b>-20,4</b>

*Heimild: Ársreikningar sýslumanna.*

*\*Halli ársins 2015 var felldur niður að hluta.*

Við sameiningu embætta sýslumanna á Norðurlandi eystra sköpuðust möguleikar á aukinni sérhæfingu og verkaskiptingu milli skrifstofa. Tekið er við erindum á öllum skrifstofum en þau eru unnin samkvæmt sérstöku skipulagi. Öllum sífjamálum, aðfarargerðum, nauðungarsölum og þinglýsingum er sinnt á skrifstofunni á Akureyri. Þar er einnig staðsett skrifstofa rekstrar- og mannauðsstjóra sem og sviðsstjóri lögfræðisviðs og staðgengill sýslumanns. Aðalskrifstofan á Húsavík afgreiðir öll dánarbú, leyfi og lögráðamál og þar er bókhald embættisins einnig til húsa. Skrifstofan á Siglufirði sinnir allri almennri þjónustu auk sérstakrar áherslu á sérverkefni en þar eru öll ofangreind sérverkefni staðsett. Í útibúinu á Dalvík er nú hvorki símsvörun né dagleg afgreiðsla en löglærður fulltrúi hefur þar viðdvöl einn dag í viku. Á öllum skrifstofum er umboðsstörfum fyrir Tryggingastofnun og Sjúkratryggingar Íslands sinnt en aðeins er tekið á móti skjölum í útibúinu á Dalvík.

Að mati sýslumannsins á Norðurlandi eystra er ástæða til að meta sérstaklega þýðingu nærþjónustu um landið. Er það grundvallaratriði varðandi markmið lagabreytinganna um að gera sýslumannsembættin að miðstöðvum stjórnarsýslu ríkisins í héraði. Þá hafi væntingar um fjölgun verkefna takmarkast við reynslu til tiltölulega skamms tíma. Til lengri tíma litið væri hægt að leggja grunn að skilyrðum til fjölgunar verkefna á grundvelli markmiða löggjafans um eflingu embættanna. Nauðsynleg uppbygging innviða embættanna, s.s. upplýsingakerfa og fjármögnun, er þar grundvallaratriði.

Tafla 4.15 veitir yfirlit um fjölda afgreiddra mála í nokkrum málaflokkum árin 2015 og 2016. Svæðið sem embættið þjónar er það næststærsta á landinu sé horft til fjölda íbúa. Skilvirkni

mælist almennt góð en hlutfall íbúa á hvert stöðugildi er með því hæsta sem gerist. Embættið nær þrátt fyrir það að sinna verkefnum sínum og ekki hefur orðið vart við óeðlilega töf á vinnslu erinda.

Að sögn sýslumannsins á Norðurlandi eystra hafa ítrekaðar aðhaldsaðgerðir og fækkun starfsfólks á öllum starfsstöðvum einkennt þróun embættisins frá sameiningu. Starfsfólki embættisins hefur fækkað um rúmlega 10%, sumarafleysingar aflagðar og er mönnun nú í algeru lágmarki. Sýslumaður telur þó að vegna þess hversu góða reynslu og þekkingu starfsfólkið hefur sé full ástæða til bjartsýni ef brugðist verður við aðsteðjandi vanda varðandi rekstur og uppbyggingu innviða.

**Tafla 4.15 Fjöldi mála hjá Sýslumanninum á Norðurlandi eystra**

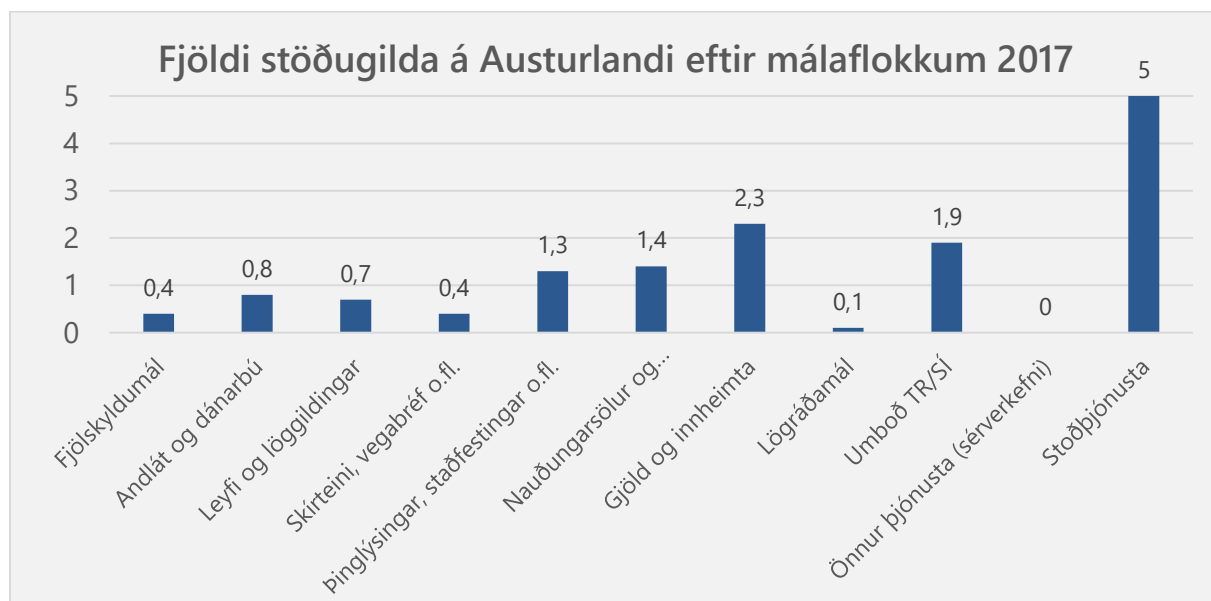
	2015	2016
Dánarbú – afgreidd mál	216	286
Leyfamál	322	305
Fjárnám	1.922	1.934
Lögbókandagerðir	134	232
Sifjamál- afgreidd mál	358	414
Lögráðamál – afgreidd mál	27	35
Nauðungarsölur – beiðnir	429	281
Þinglýsingar	9.897	10.686
Vegabréf	5.252	5.700

*Heimild: Ársskýrsla sýslumanna 2015-2016.*

## 4.6 Sýslumaðurinn á Austurlandi

Embætti sýslumannsins á Austurlandi varð til við sameiningu sýslumannsembættanna á Eskifirði og Seyðisfirði. Aðalskrifstofan er á Seyðisfirði en sýsluskrifstofur eru á Eskifirði og Egilsstöðum og útibú á Vopnafirði. Embættið taldi rúm 14 stöðugildi árið 2017 en á svæðinu búa um 10.400 íbúar. Alls voru því 730 íbúar á hvert stöðugildi. Flest stöðugildi eru í stoðþjónustu og tengdum verkefnum en einnig eru verkefni tengd umboði Tryggingastofnunar og Sjúkra-trygginga Íslands og verkefni tengd gjöldum og innheimtu fyrirferðarmikil hjá embættinu. Sjá má skiptingu stöðugilda hjá embættinu eftir málaflokkum á mynd 4.16.

## Skýringarmynd 4.16



Heimild: Sýslumaðurinn á Austurlandi.

Rekstur embættisins hefur verið neikvæður frá upphafi og nam uppsafnaður halli um 28,9 m.kr. í árslok 2016. Sýslumaðurinn á Austurlandi telur að embættið hafi fengið minni fjárheimildir en önnur embætti af sömu stærðargráðu í upphafi. Þá hafi huglægt mat starfsfólks við sameiningu um skiptingu starfs þess milli embætta sýslumanns og lögreglu árið 2014 ekki verið í samræmi við endanlega skiptingu starfsfólks. Fleiri stöðugildi komu til sýslumanns en matið sagði til um en tilraunir embættisins til að fá leiðréttingu á fjárheimildum með hliðsjón af því hafa ekki náð fram að ganga. Hagrætt hefur verið í rekstri með því að ráða ekki í stað þeirra sem hætta og hefur það aukið álag á það starfsfólk sem fyrir er.

Tafla 4.17 Rekstur Sýslumannsins á Austurlandi á verðlagi hvers árs

Í m.kr.	2015	2016	2017
Tekjur	1,5	2,3	3,6
Framlag ríkissjóðs	108,8	131,1	153,4
<b>Samtals tekjur</b>	<b>110,3</b>	<b>133,4</b>	<b>157,0</b>
Launakostnaður	114,5	132,9	136,1
Annar kostnaður	26,3	24,2	23,5
<b>Gjöld samtals</b>	<b>140,8</b>	<b>157,1</b>	<b>159,6</b>
<b>Hagnaður/tap ársins</b>	<b>-30,5</b>	<b>-23,7</b>	<b>-2,6</b>
Höfuðstóll í upphafi árs	-3,8	-34,3	-28,9
Leiðrétting vegna lokafjárlaga*		29,1	
<b>Eigið fé í árslok</b>	<b>-34,3</b>	<b>-28,9</b>	<b>-31,5</b>

Heimild: Ársreikningar sýslumanna

\*Halli ársins 2015 var felldur niður að hluta

Sameiningu embættanna á Austurland fylgdu tækifæri til sérhæfingar. Sifjamálum og nauðungarsölum fyrir allt umdæmið er nú sinnt á skrifstofunni á Seyðisfirði en skjölum er þinglýst á öllum skrifstofum embættisins nema á Vopnafirði. Leyfisveitingar og afmáningar fasteignaveðkrafna vegna greiðsluaðlögunar fara fram á Eskifirði en innheimtu er að mestu sinnt á skrifstofunum á Seyðisfirði og Eskifirði.

Skilvirkni mælist í meðallagi en að sögn sýslumanns gengur vel að afgreiða erindi og sinna verkefnum embættisins. Sjá má yfirlit yfir málafjölda í nokkrum málaflokkum sem Sýslumaðurinn á Austurlandi sinnir í töflu 4.18.

**Tafla 4.18 Fjöldi mála hjá Sýslumanninum á Austurlandi**

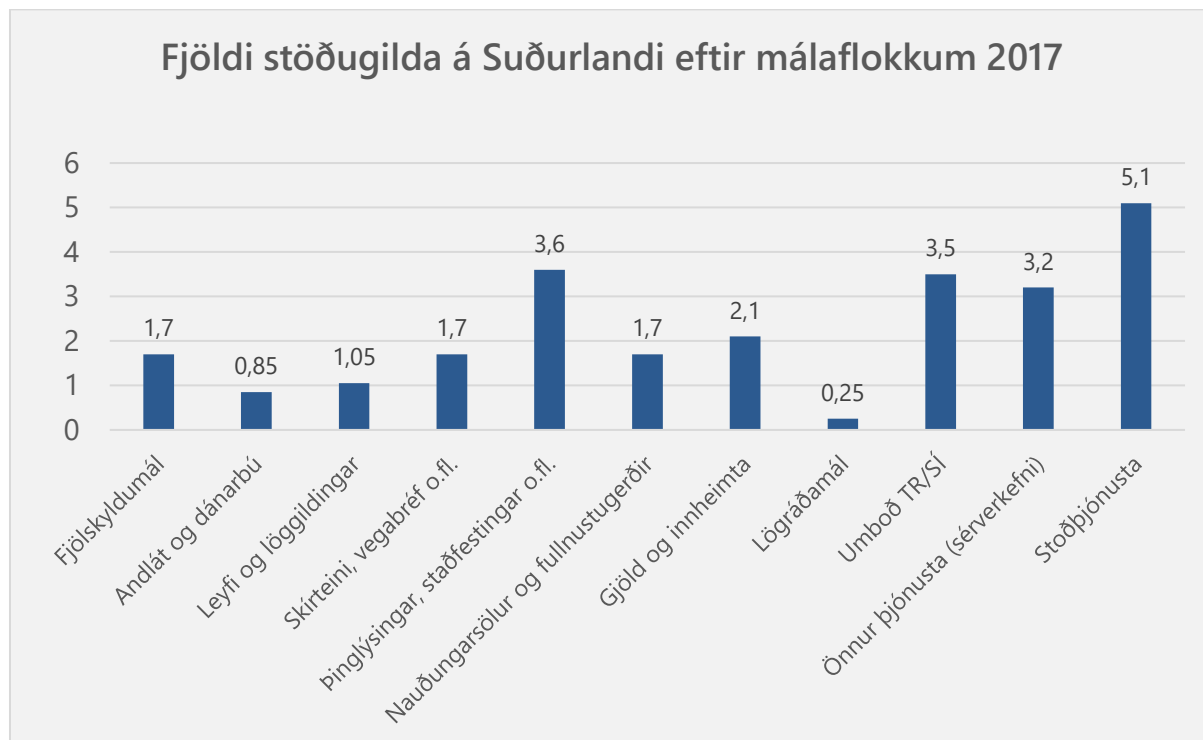
	2015	2016
Dánarbú – afgreidd mál	88	85
Leyfamál	151	187
Fjárnám	697	559
Lögbókandagerðir	64	94
Sifjamál- afgreidd mál	131	123
Lögráðamál – afgreidd mál	0	3
Nauðungarsölur – beiðnir	175	88
Þinglýsingar	2.713	2.698
Vegabréf	1.686	1.694

*Heimild: Ársskýrsla sýslumanna 2015-2016.*

## 4.7 Sýslumaðurinn á Suðurlandi

Embætti sýslumannsins á Suðurlandi varð til við sameiningu sýslumannsembættanna á Höfn, Hvalsveili, Selfossi og í Vík. Við embættið voru alls tæplega 25 stöðugildi árið 2017 en íbúar voru um 23.800. Alls voru því um 960 íbúar á hvert stöðugildi. Aðalskrifstofa embættisins er á Selfossi og sýsluskrifstofa er rekin á Höfn. Þá eru starfrækt tvö útibú, annars vegar á Hvalsveili og hins vegar í Vík. Stöðugildum er skipt nokkuð jafnt milli hefðbundinna sýslumannsverkefna, sérverkefna og stoðverkefna eins og sjá má á mynd 4.19. Á meðal sérverkefna er færsla bókhalds fyrir fjögur íslensk sendiráð, útgáfa Lögbirtingablaðsins og leyfisútgáfa vegna happdrættis og opinberra fjársafnana. Embættið fær í sinn hlut sértektur af rekstri Lögbirtingablaðsins og bókhaldsþjónustu fyrir sendiráðin.

## Skýringarmynd 4.19



Heimild: Sýslumaðurinn á Suðurlandi

Töluverður rekstrarhalli hefur verið hjá embættinu allt frá stofnun en hann var langmestur árið 2015 (41,3 m.kr). Uppsafnaður halli nam 20,9 m.kr. í árslok 2016. Miðað við afkomu ársins 2017 hefur uppsafnaður halli embættisins aukist enn þótt almennt hafi rekstrarstaðan batnað nokkuð (sjá töflu 4.20). Að sögn fulltrúa embættisins stafar hallareksturinn að miklu leyti af því að forsendur fyrir skiptingu fjárheimilda milli embætta sýslumanns og lögreglu voru ekki í samræmi við raunveruleikann. Lítið samráð hafi verið haft við fjármálastjóra embættisins í tengslum við breytingarnar árið 2015 og þá telur embættið að reiknilíkanið sem ráðuneytið notaðist við hafi ekki verið skýrt.

Að sögn sýslumannsins á Suðurlandi er afar krefjandi ef ekki ómögulegt að reka embættið á núverandi fjárheimildum. Reynt hefur verið að skera niður kostnað sem hefur t.d. komið niður á endurnýjun tækjabúnaðar og aðbúnaði starfsfólks. Þá hefur embættið verið undirmanað. Sýslumaðurinn á Suðurlandi telur þó mögulegt að ná fram frekari hagræðingu til lengri tíma lítið með aukinni rafrænni stjórnsýslu og sérhæfingu í tilteknum málaflokkum en slíkt sé háð aðkomu og stuðningi dómsmálaráðuneytis.

**Tafla 4.20 Rekstur Sýslumannsins á Suðurlandi á verðlagi hvers árs**

Í m.kr.	2015	2016	2017
Tekjur	36,6	48,3	42,6
Framlag ríkissjóðs	189,2	213,5	224,7
<b>Samtals tekjur</b>	<b>225,8</b>	<b>261,8</b>	<b>267,3</b>
<b>Launakostnaður</b>	201,7	210,3	215,1
<b>Annar kostnaður</b>	65,5	64,9	62,6
<b>Gjöld samtals</b>	<b>267,1</b>	<b>275,2</b>	<b>277,7</b>
<b>Hagnaður/tap ársins</b>	<b>-41,3</b>	<b>-13,4</b>	<b>-9,4</b>
Höfuðstóll í upphafi árs	-7,3	-48,6	-20,9
Leiðrétting vegna lokafjárlaga*		41,1	
<b>Eigið fé í árslok</b>	<b>-48,6</b>	<b>-20,9</b>	<b>-30,3</b>

Heimild: Ársreikningar sýslumanna.

\*Halli ársins 2015 var felldur niður að hluta.

Almennum afgreiðslustörfum, útgáfu vegabréfa og ökuskrifteina sem og afgreiðslu Tryggingastofnunar og Sjúkratrygginga Íslands er sinnt á öllum starfsstöðum embættisins. Starfsmenn á Selfossi annast enn fremur símvörslu fyrir Tryggingastofnun á landsvísu. Nokkur sérhæfing hefur orðið hjá skrifstofum embættisins og má nefna að sífjamálum, fullnustugerðum og nauðungarsölum fyrir allt umdæmið er sinnt á Selfossi. Nær allar þinglýsingar fara fram á Hvalsvelli en á Höfn er m.a. farið með málefni dánarbúa og lögræðismála auk afgreiðslu umsókna um rekstrar- og tækifærisleyfi og leyfa vegna happdrætta og opinberra fjársafnana. Á skrifstofu embættisins í Vík er aðsetur Lögbirtingablaðsins og þar er færslu bókhalds fyrir fjögur íslensk sendiráð einnig sinnt. Fjármálastjóri embættisins og aðalgjaldkeri eru staðsettir þar.

Að sögn sýslumanns ganga verkefni vel og reynt er að sinna þeim jafnóðum og þau berast. Vel hefur gengið í þinglýsingum þó þeim hafi fjölgað töluvert og eru þær að jafnaði afgreiddar á tveimur dögum. Sjá má yfirlit yfir nokkra málaflokka og afgreidd mál í töflu 4.21.



**Tafla 4.21 Fjöldi mála hjá Sýslumanninum á Suðurlandi**

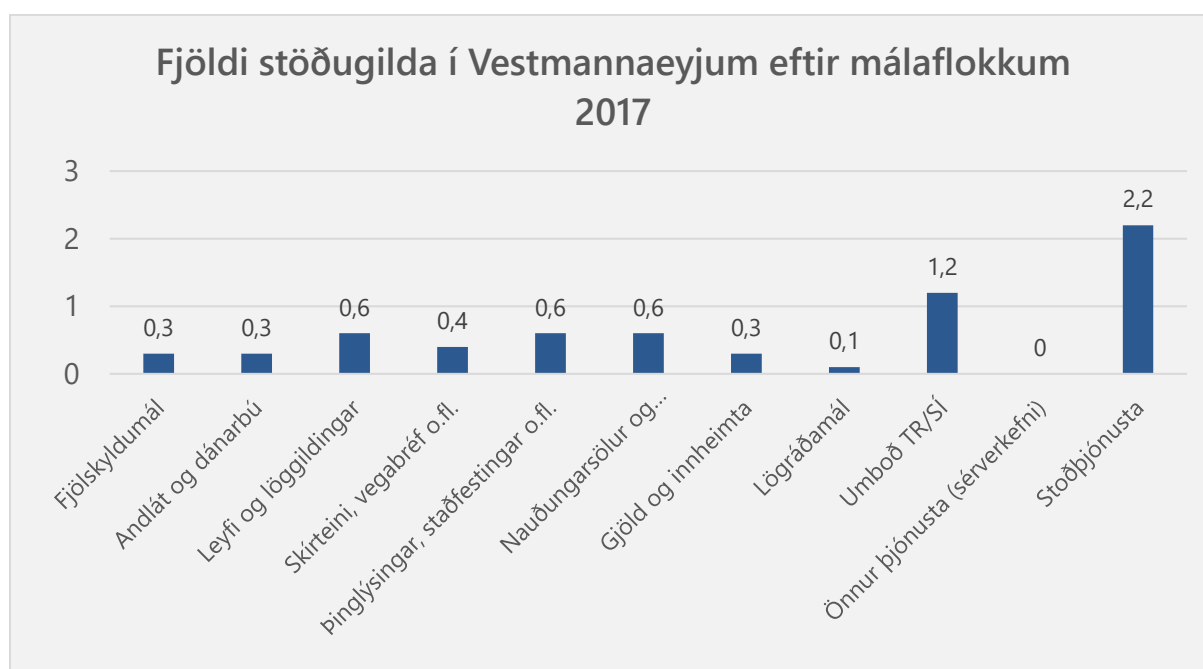
	2015	2016
Dánarbú – afgreidd mál	156	182
Leyfamál	218	338
Fjárnám	1.600	1.912
Lögbókandagerðir	104	144
Sifjamál – afgreidd mál	359	439
Lögráðamál – afgreidd mál	20	35
Nauðungarsölur – beiðnir	119	60
Pinglýsingar	8.689	9.976
Vegabréf	3.820	4.318

Heimild: Ársskýrsla sýslumanna 2015-2016.

## 4.8 Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum

Embættið tók til starfa 1. janúar 2015 eftir að skilið var á milli sýslumanns og lögreglustjóra. Ólíkt öðrum embættum var hér ekki um að ræða sameiningu heldur minnkun embættis og er embættið minnsta sýslumannsembætti landsins. Í tengslum við sameiningu sýslumannsembættanna ákvað löggjafinn að í Vestmannaeyjum skyldi vera sjálfstætt embætti vegna landfræðilegrar sérstöðu. Við embættið voru rúm sex stöðugildi árið 2017 og voru íbúar á svæðinu um 4.300. Stöðugildum er nokkuð jafnt skipt yfir alla málaflokka. Flest stöðugildi eru flokkuð sem stoðþjónusta en þar undir falla m.a. stjórnun, gjaldkerastarf, fjárreiður, bókhald, launavinnsla og skjalastjórnun. Sjá má skiptingu stöðugilda á mynd 4.22.

**Skýringamynd 4.22**



Heimild: Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum.

Halli hefur verið á rekstrinum frá upphafi, sérstaklega fyrstu tvö árin, og hefur gengið erfiðlega að ná honum niður. Uppsafnaður halli nam 14,7 m.kr. í árslok 2016. Að sögn fulltrúa sýslumanns var rangt gefið í upphafi og fjármunum ekki rétt skipt milli lögreglu og sýslumanns. Þá fylgdi breytingunni kostnaður sem ekki hefur fengist bættur, s.s. vegna breytinga á húsnæði og endurnýjun á húsbúnaði og tækjum. Reksturinn virðist þó vera að ná jafnvægi en embættið hefur dregið saman seglin og t.d. ekki ráðið í stöður sem hafa losnað heldur dreift verkefnum á aðra starfsmenn. Ljóst má vera að ef hugmyndir sem fram hafa komið um sameiginlega þjónustueiningu allra sýslumannsembætta ná fram að ganga muni embættið minnka enn frekar.

**Tafla 4.23 Rekstur Sýslumannsins í Vestmannaeyjum á verðlagi hvers árs**

Í m.kr.	2015	2016	2017
Tekjur	0,5	0,7	1,5
Framlag ríkissjóðs	67,0	74,7	80,6
<b>Samtals tekjur</b>	<b>67,5</b>	<b>75,4</b>	<b>82,1</b>
Launakostnaður	60,7	72,9	69,8
Annar kostnaður	18,2	15,0	14,1
<b>Gjöld samtals</b>	<b>78,9</b>	<b>87,9</b>	<b>83,9</b>
<b>Hagnaður/tap ársins</b>	<b>-11,4</b>	<b>-12,5</b>	<b>-1,8</b>
Höfuðstóll í upphafi árs	-2,4	-13,8	-14,7
Leiðrétting vegna lokafjárlaga*		11,6	
<b>Eigið fé í árslok</b>	<b>-13,8</b>	<b>-14,7</b>	<b>-16,5</b>

*Heimild: Ársreikningar sýslumanna.*

*\*Halli ársins 2015 var felldur niður að hluta.*

Að sögn fulltrúa sýslumanns hefur starfsemi embættisins gengið vel. Starfsmenn eru sérhæfðir í störfum sínum en geta að einhverju marki gengið í störf annarra. Embættið er enda lítið og starfsmenn þurfa að hafa breiða þekkingu á starfseminni svo að hægt sé að halda uppi óslitinni þjónustu.

Breytingar voru gerðar á yfirstjórn embættis sýslumannsins í Vestmannaeyjum þann 1. febrúar 2019 en þá hvarf sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum tímabundið til annarra starfa hjá sýslumannaráði. Sýslumaðurinn á Suðurlandi var settur sýslumaður í Vestmannaeyjum til áramóta 2019/20.

**Tafla 4.24 Fjöldi mála hjá Sýslumanninum í Vestmannaeyjum**

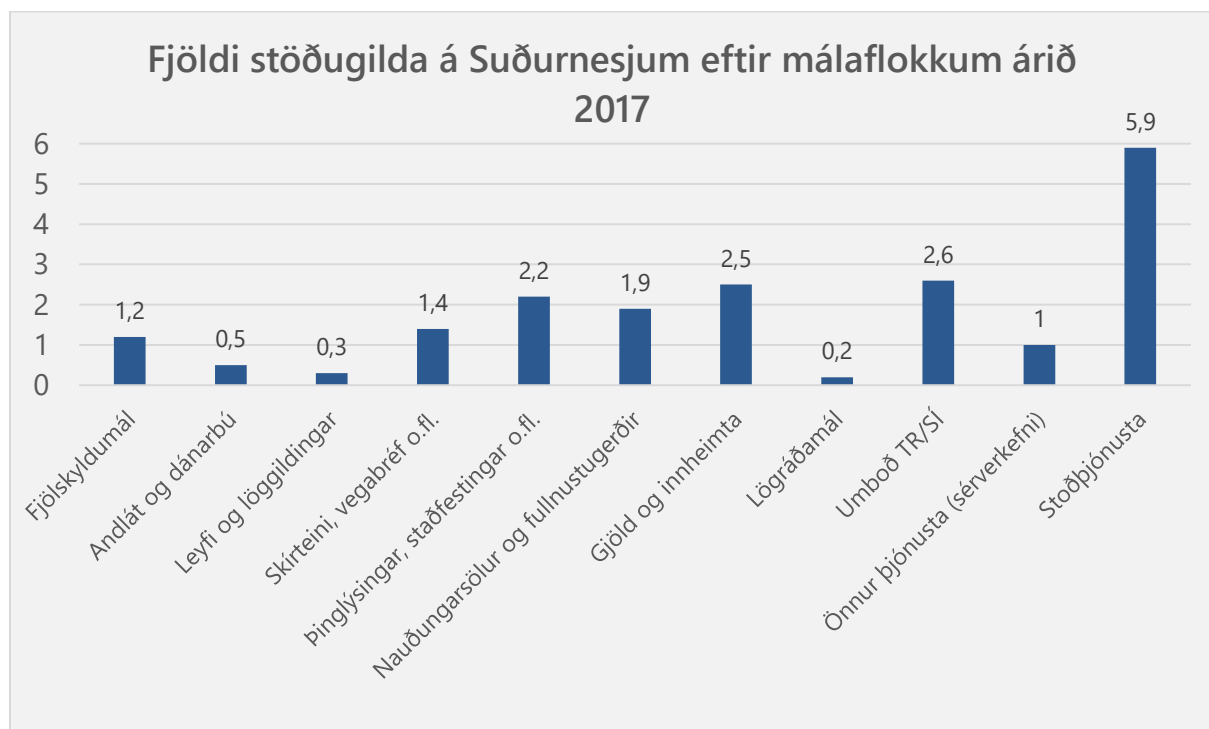
	2015	2016
Dánarbú – afgreidd mál	24	42
Leyfamál	42	50
Fjárnám	153	202
Lögbókandagerðir	41	40
Sifjamál – afgreidd mál	40	44
Lögráðamál – afgreidd mál	4	0
Nauðungarsölur – beiðnir	64	60
Pinglýsingar	1.532	1.534
Vegabréf	763	910

Heimild: Ársskýrsla sýslumanna 2015-2016.

## 4.9 Sýslumaðurinn á Suðurnesjum

Starfsemi sýslumannsins á Suðurnesjum hefur verið tiltölulega óbreytt síðan árið 2007 þegar rekstur lögreglu var aðskilinn frá starfsemi sýslumannsins í Keflavík. Með lögum nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði var því einungis nafni embættisins breytt en starfsemin hélst óbreytt. Embættið hefur sömu landfræðilegu mörk og áður, sama fjölda skrifstofa og útibúa og sama fjölda starfsfólks. Alls voru skráð um 20 stöðugildi við embættið árið 2017 en íbúar á svæðinu voru um 24.900 það ár. Aðalskrifstofan er í Reykjanesbæ en í Grindavík er útibú með takmarkaðan opnunartíma.

### Skýringarmynd 4.25



Heimild: Sýslumaðurinn á Suðurnesjum.

Þrátt fyrir óbreytta starfsemi hafði sameining sýslumannsembætta mikil áhrif á embætti sýslumannsins á Suðurnesjum. Fram til ársins 2015 hafði það átt inni rekstrarafgang sem var felldur niður við sameiningu og embættið látið taka á sig hluta af sameiginlegum halla allra nýju sýslumannsembættanna. Þá bættist við krafa um aukna hagræðingu. Embættið hefur því frá upphafi verið rekið með halla og nam uppsafnaður halli þess 13,6 m.kr. í árslok 2016. Reynt hefur verið að spara eins og kostur er í ýmsum aukakostnaði og hús- og tækjabúnaður hefur ekki verið endurnýjaður. Þessar aðgerðir virðast hafa skilað árangri því samkvæmt tölum úr rekstri ársins 2017 skilar embættið afgangi frá rekstri (sjá töflu 4.26).

**Tafla 4.26 Rekstur Sýslumannsins Suðurnesjum á verðlagi hvers árs**

Í m.kr.	2015	2016	2017
Tekjur	0,3	2,6	2,3
Framlag ríkissjóðs	171,6	191,2	207,7
<b>Samtals tekjur</b>	<b>171,9</b>	<b>193,8</b>	<b>210,0</b>
Launakostnaður	144,1	164,7	172,7
Annar kostnaður	37,0	35,1	33,0
<b>Gjöld samtals</b>	<b>181,1</b>	<b>199,8</b>	<b>205,7</b>
<b>Hagnaður/tap ársins</b>	<b>-9,2</b>	<b>-6,0</b>	<b>4,3</b>
Höfuðstóll í upphafi árs	-5,9	-15,1	-13,6
Leiðrétting vegna lokafjárlaga*		7,5	
<b>Eigið fé í árslok</b>	<b>-15,1</b>	<b>-13,6</b>	<b>-9,3</b>

*Heimild: Ársreikningar sýslumanna.*

*\*Halli ársins 2015 var felldur niður að hluta.*

Á Suðurnesjum hefur orðið mikil fólksfjölgun síðustu ár og málum fjölgað í takt við það. Nær öll starfsemi sýslumannsins fer fram á aðalskrifstofunni í Reykjanesbæ þar sem allir starfsmenn nema einn eru staðsettir. Sá er í Grindavík og sinnir símsvörun og móttöku erinda í 70% starfi. Töluverð sérhæfing hefur orðið innan embættisins frá því að löggæsla var aðskilin frá starfsemi sýslumanns en sjá má yfirlit um fjölda mála í nokkrum málaflokkum í töflu 4.27. Þrátt fyrir aukinn málafjölda gengur ágætlega að afgreiða verkefni. Þinglýsingar eru yfirleitt afgreiddar á tveimur dögum og almennt mælist skilvirkni embættisins í hærra lagi sé litið til athuganar Intellecta á skilvirkni sýslumannsembætta.

**Tafla 4.27 Fjöldi mála hjá Sýslumanninum á Suðurnesjum**

	2015	2016
Dánarbú – afgreidd mál	122	143
Leyfamál	78	125
Fjárnám	2.234	2.277
Lögbókandagerðir	283	125
Sifjamál – afgreidd mál	534	478
Lögráðamál – afgreidd mál	16	25
Nauðungarsölur – beiðnir	489	231
Pinglýsingar	8.060	9.781
Vegabréf	4.212	4.794

*Heimild: Ársskýrsla sýslumanna 2015-2016*



Ríkisendurskoðun  
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík  
Sími 569-7100

[postur@rikisendurskodun.is](mailto:postur@rikisendurskodun.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)