

RÍKISENDURSKOÐUN

Sýslumenn

Samanburður milli embætta

Eftirfylgni 2022



Janúar 2023

Efnisyfirlit

Inngangur	3
Samantekt og niðurstöður	4
Sýslumenn – samanburður milli embætta	5
Úrbótatillögur í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2019 og viðbrögð	5

Inngangur

Í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila fylgir Ríkisendurskoðun eftir niðurstöðum stjórnsýsluúttekta sinna eftir því sem við á, sbr. 9. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Tilgangur slíkrar eftirfylgni er að kanna hvort þeir annmarkar sem úttektir hafa leitt í ljós séu enn til staðar og hvort tillögur ríkisendurskoðanda til úrbóta hafi náð fram að ganga.

Samantekt og niðurstöður

Um var að ræða úttekt að frumkvæði Ríkisendurskoðunar til að kanna hvernig staðið hafði verið að breytingum á stjórnsýslunni með lögum nr. 50/2014. Með setningu þeirra var sýslumanns-embættum fækkað úr 24 í níu og löggæsla að fullu skilin frá starfsemi þeirra. Fjallað var um starfsemi sýslumannsembætta í ljósi hagkvæmni og skilvirkni og með hliðsjón af markmiðum breytinganna sem m.a. sneru að því að efla þjónustu, rekstur og stjórnsýslu embættanna.

Í skýrslunni lagði Ríkisendurskoðun fram fjórar tillögur til úrbóta sem beint var að dómsmálaráðuneyti og sýslumannsembættunum. Þær fjölluðu um skipulag, skilvirkni og hagkvæmni í þjónustu og rekstri, m.a. með aukinni samvinnu embætta. Þessu til stuðnings beindust tillögurnar einnig að þróun upplýsingakerfa, þörf á aukinni rafrænni þjónustu og því að skilgreina þyrfti nánar hlutverk og þjónustustig í samhengi við rétta fjármögnun.

Dómsmálaráðuneyti og sýslumannsembættin hafa brugðist við tillögum Ríkisendurskoðunar. Í þessu felst m.a. samstarf um gerð stefnumótunar í málaflokknum, aukin fjárframlög og meiri samvinna milli embætta ekki síst á vegum Sýslumannaráðs. Frekari áform ráðuneytis um sameiningu sýslumannsembætta hafa ekki náð fram að ganga og í sameiginlegri umsögn sýslumanna kemur fram að það sé ekki talið tímabært.

Þróun á upplýsingakerfi sýslumanna, Sýslunni, er í skilgreindum farvegi byggt á þarfagreiningu hvað varðar mælingar á málshraða og um forsendur verkbókhalds. Þróunin er studd af ráðuneytinu.

Rafræn stjórnsýsla hefur tekið umtalsverðum framförum með samstarfi sýslumanna, ráðuneytis og Stafræns Íslands og skapað farveg til frekari þróunar. Þetta á við á breiðu sviði, þ.m.t. rafræn erindi og leyfisveitingar, ýmsa sjálfsafgreiðslu og skjöl á sviði þinglýsinga.

Sýslumenn – samanburður milli embætta

Í skýrslunni [Sýslumenn. Samanburður milli embætta](#) (mars 2019) gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir niðurstöðum úttektar á þeim breytingum á stjórnsýslunni sem átti sér stað með gildistöku laga nr. 50/2014 um framkvæmdavald og stjórnsýslu ríkisins í héraði. Markmið breytinganna var að efla þjónustu, rekstur og stjórnsýslu sýslumannsembættanna og gera þau að miðstöð stjórnsýslu ríkisins í héraði. Sýslumannsembættum á Íslandi fækkaði úr 24 í níu með þessum lagabreytingum og á sama tíma var löggæsla að fullu aðskilin frá starfsemi þeirra.

Markmið með úttekt Ríkisendurskoðunar var að kanna hvernig staðið var að framkvæmd framangreindra breytinga og meta hvort þau markmið sem lagt var upp með hefðu náðst. Einnig var fjallað um starfsemina í ljósi hagkvæmni, skilvirkni og árangurs. Í skýrslunni kom fram að tiltekinn árangur hefði náðst, m.a. með einföldun á möguleikum til samvinnu og aukinnar samræmingar embættanna. Þá hefði ákveðinni stærðarhagkvæmni verið náð. Aftur á móti hefði þurft að standa betur að fjárhagslegum undirbúningi breytinganna t.d. hvað áætlanagerð varðar. Rekstur nýrra sýslumannsembætta hefði ekki verið í samræmi við fjárheimildir fyrstu árin og þau rekin með töluverðum halla.

Í skýrslunni gerði Ríkisendurskoðun fjórar tillögur til úrbóta sem beint var að dómsmálaráðuneyti og öllum níu sýslumannsembættunum. Þær vörðuðu einkum skipulag innri starfsemi og að auka þyrfti skilvirkni og hagkvæmni í þjónustu og rekstri, m.a. með aukinni samvinnu og samlegð. Í því samhengi beindust tillögurnar einnig að þróun upplýsingakerfa, þörf á aukinni rafrænni þjónustu og því að skilgreina þyrfti nánar hlutverk og þjónustustig svo að tryggja mætti rétta fjármögnun.

Viðbrögð embættanna við tillögum Ríkisendurskoðunar árið 2019 voru almennt jákvæð en sett fram með mismunandi hætti varðandi sýn og áherslur. Í umsögn sýslumannaráðs kom fram að það teldi tillögurnar allar til þess fallnar að efla og styrkja embætti sýslumanna til frambúðar.

Við eftirfylgni 2022 skiluðu sýslumannsembættin sameiginlegum viðbrögðum. Almennt felst í þeim yfirlýsing um að stór skref hafi verið stigin í átt að bættri frammistöðu og þjónustu, skilvirkum rekstri og ánægju starfsfólks. Sú vinna byggist á áherslum sem hafi beina skírskotun til tillagna ríkisendurskoðanda og grundvallist m.a. á tilvist Sýslumannaráðs. Var mikilvægi þess, að leggja grunn að aukinni samvinnu sýslumanna og bæta árangur, undirstrikað. Vegna þessarar samræmdu afstöðu er ekki ástæða til að rekja í þessu skjali ólíka sýn einstaka embætta í umsögn þeirra um tillögurnar frá 2019.

Úrbótatillögur í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2019 og viðbrögð

Fyrsta tillaga í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2019 fjallaði um að bæta þyrfti yfirsýn um verkefni og afgreiðslutíma þeirra til að hægt væri að bæta skipulag.

Málshraði og verkþókhald:

Halda þarf utan um málshraða þeirra verkefna sem embætti sýslumanna sinna og færa verkþókhald, m.a. til að öðlast skýrari yfirsýn um verkefnin 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.

Í viðbrögðum dómsmálaráðuneytis árið 2019 tók það undir niðurstöðu Ríkisendurskoðunar um kosti verkþókhalds. Fram kom að ráðuneytið hygðist beita sér fyrir því að sýslumannsembættin tækju slíkt í notkun, a.m.k. fyrir þá málaflokka þar sem upplýsingar um umfang, verklag og málshraða lægju ekki fyrir með greinargóðum hætti.

Viðbrögð sýslumannsembættanna við tillögunni voru árið 2019 með nokkuð ólíkum hætti þótt almennt væri talið að færsla verkþókhalds væri af hinu góða. Í nokkrum tilvikum kom fram að það kallaði á tiltekna þróun í upplýsingakerfum og í öðrum tilvikum var talið óljóst hvað átt væri við með verkþókhaldi.

Við eftirfylgni 2022 vísaði dómsmálaráðuneyti til þess að Sýslumannaráð, ráðuneytið og Staf-rænt Ísland hefðu undanfarin ár átt náið samstarf um innleiðingu nýrra kerfa í starfs- og upp-lýsingakerfi embættanna (*Sýslan*) og tengingu þeirra við rafræn eyðublöð á Ísland.is. Þá hafi Sýslumannaráð unnið að nánari þarfagreiningu á *Sýslunni* haustið 2022. Í henni sé að finna áætlun fyrir næstu skref í þróun, m.a. um betri yfirsýn með málum og aðgengi að tölfræði. Vinna að þessum úrbótum muni auðvelda forritun verkþókhalds inn í kerfið og þannig tryggja betri yfirsýn um verkefnin og afgreiðslutíma þeirra. Auk framangreinds hafi sýslumenn unnið að greiningum gagna úr *Sýslunni* með Power-BI lausnum sem uppfylli a.m.k. hluta virkni verkþókhalds. Ráðuneytið hefur lagt til í fjármálaáætlun 2023–27 að fjárheimildir embættanna verði hækkaðar um 120 m.kr. fyrir árið 2023 og 60 m.kr. fyrir árið 2024 til frekari þróunar *Sýslunnar* og annarra stafrænna lausna fyrir málsmæðferð embættanna.

Í sameiginlegri umsögn sýslumanna árið 2022 komu fram skýringar um þróun í takt við umsögn ráðuneytisins. Vísað er til þess að upplýsingakerfið *Sýslan* hafi þróast hratt og að möguleikar á markvissum málshraðamælingum og verkþókhaldi verði æ raunhæfari. Smíði sjálfstæðs verkþókhaldskerfis hafi ekki átt sér stað enda muni hagnýting mælaborðs *Sýslunnar*, með frekari þróun, nýtast í sama tilgangi. Þróun og nánari útfærsla að þessu leyti er yfirstandandi. Í svörum sýslumanna er einnig lýst öðrum ráðstöfunum til að framkalla upplýsingar um málshraða í *Sýslunni* og að verið sé að byggja upp þekkingu starfsfólks um þetta m.a. með námskeiðum. Úttektir úr *Sýslunni* hafi verið gerðar á málsmæðferðartíma í helstu málaflokkum, frávik greind og tilefni til aðgerða metið.

Hvað hefur gerst: Sameiginleg sýn sýslumanna á málshraðamælingar hefur skapast með samvinnu á vegum Sýslumannaráðs og vinna embættin nú að ýmsum ráðstöfunum til að halda betur utan um málshraða. Má þar nefna þróun mælaborðs, notkun Power BI greiningartólsins og þróun *Sýslunnar* sem gerir möguleika á markvissum málshraðamælingum og verkþókhaldi raunhæfa. Þróun *Sýslunnar* er studd af ráðuneyti, m.a. með auknum fjárframlögum.

Önnur tillaga Ríkisendurskoðunar vék að nauðsyn þess að leggja aukna áherslu á rafræna þjónustu sýslumannsembættanna.

Aukin rafræn þjónusta

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.

Í viðbrögðum dómsmálaráðuneytis frá 2019 kom fram að frumvarp til laga um rafrænar þinglýsingar hefði þegar verið samþykkt og tækju helstu ákvæði laganna gildi 1. apríl 2019. Stefnt væri að því að rafræn þinglýsing hæfist þá þegar vegna veðskjala og miðaði fyrirbyggjandi verkefnaáætlun við að öðrum skjalategundum yrði hægt að þinglýsa með rafrænni færslu síðar sama ár og í byrjun árs 2020.

Viðbrögð sýslumannsembættanna frá 2019 við tillögunni voru af sama meiði, yfirleitt jákvæð, og þess m.a. getið að rafrænar þinglýsingar væru gott dæmi um tímabært skref til rafrænnar stjórnsýslu. Setja þyrfti aukna fjármuni í verkefni á þessu sviði enda myndu þau fela í sér hagræðingu. Jafnframt kom fram að vanda þyrfti undirbúning og gera nauðsynlegar lagabreytingar.

Við eftirfylgni 2022 vísaði dómsmálaráðuneyti til þess að breyting hefði orðið á innleiðingu frá því að skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út 2019. Stafrænt Ísland hafi tekið við verkefnastjórn um rafrænar þinglýsingar og auknum fjármunum verið varið til þessara mála. Ráðnir hafi verið utanaðkomandi sérfræðingar til að stýra greiningarvinnu sýslumanna með þjónustuaðila þinglýsingakerfisins og öðrum haghöfum. Stafrænt Ísland hafi kostað vinnu utanaðkomandi hugbúnaðarfyrirtækja til að flýta fyrir og styðja þjónustuaðila við forritun þinglýsingakerfisins og vefþjónustu rafrænna þinglýsinga. Fyrstu áföngum hafi verið náð með rafrænum aflýsingum, skilmálabreytingum og veðsetningum. Næstu áfangar væru rafrænar eignarheimildir, sýslumannsskjöl o.fl.

Þá vísaði ráðuneyti til góðs samstarfs við Sýslumannaráð og Stafrænt Ísland og þess að sýslumenn hefðu náð eftirtektarverðum árangri við innleiðingu stafrænnar þjónustu. Í þessu samhengi hafi sýslumenn verið tilnefndir til verðlauna Skýrslutæknifélags Íslands fyrir stafræna þjónustu árið 2022. Í rökstuðningi hefði komið fram að sýslumannsembættin hafi hafið stórsókn í innleiðingu rafrænnar þjónustu og orðið leiðandi í þeim efnum varðandi opinbera þjónustu.

Í sameiginlegri umsögn sýslumanna 2022 kom einnig fram að rafræn þjónusta hafi tekið stakka-skiptum hjá embættunum. Samstarf sýslumanna og Ísland.is hafi leitt fram fjölmargar stafrænar lausnir, t.d. í meðferð rekstrarleyfa sem séu að mestu orðin rafræn og rafrænni málsmeðferð vegna ökuskrteina. Sakavottorð og veðbókarvottorð sé nú hægt að nálgast í sjálfsafgreiðslu og mögulegt að sækja um P-kort (stæðiskort fyrir hreyfihamlaða) með rafrænum hætti. Rafrænar umsóknir fyrir meistarabréf og vegabréf verði að fullu innleiddar árið 2022, að undanskilinni þeirri framkvæmd sem snýr að myndatökum og persónubundnum staðfestingum. Þá

byggist hratt upp rafrænir ferlar og aðgengi að skjölum á sviði kjarnaverkefna sýslumanna á borð við fjölskyldumál og dánarbú. Fleiri málaflokkar biði aukinnar innleiðingar stafrænna lausna eftir því sem lög leyfa.

Bentu sýslumenn á að rafrænar þinglýsingar fari vaxandi. Sú vegferð sé sérlega áhugaverð þar sem hún byggir á innleiðingu einstakra skjalategunda í samstarfi við helstu hagsmunaaðila, einkum fjármálastofnanir sem nú bætist við ein af annarri. Þetta muni til framtíðar leiða til enn ríkari rafvæðingar á sviði þinglýsinga. Þegar umsögn barst var tilgreint að um 18% allra þinglýsinga og aflýsinga væru framkvæmdar með rafrænni færslu. Fyrirliggjandi vefþjónustur væru jafnframt tilbúnar til notkunar og myndi það auka framangreint hlutfall í 50% ef notendur þjónustunnar myndu að nýta sér þær.

Þá kom fram í umsögn sýslumanna að mál á grundvelli rafrænna umsókna í hinum ýmsu málaflokkum, s.s. leyfa- og fjölskyldumálum, stofnist sjálfvirkir í *Sýslunni*. Málsaðilar geti skilað gögnum í gagnagátt, vinnsla skjalanna sé rafræn og gögn eftir atvikum send með rafrænu innsigli eða undirritun í stafrænt pósthólf aðila á Ísland.is, þ.e. að því marki sem lög leyfa. Þótt fjölmargar skjalategundir sýslumanna séu nú þegar birtar með þessum hætti, í stafrænu pósthólfi í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda, bíða sýslumenn aukinna heimilda til að geta nýtt umrædda leið að meginstefnu til sannanlegra birtinga í öllum málaflokkum. Síðast en ekki síst hafi vefur sýslumanna umbreytt frá almennum upplýsingavef yfir í notendavænan þjónustuvef sem gefi kost á sjálfsafgreiðsluleiðum, spjallmenni o.fl.

Hvað hefur gerst: Þróun rafrænnar stjórnsýslu sýslumannsembætta hefur tekið miklum framförum. Samstarf sýslumanna, ráðuneytis og Stafræns Íslands hefur reynst vel og skapað farveg til frekari þróunar. Þetta á við á breiðu sviði en nefna má sem dæmi rafræn erindi, leyfisveitingar, ýmsa sjálfsafgreiðslu og skjöl á sviði þinglýsinga.

Þriðja tillagan fjallaði um umbætur í upplýsingakerfi sýslumannsembætta.

Bæta þarf 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.

Í viðbrögðum dómsmálaráðuneytis árið 2019 var skýrt frá því að ráðuneytið ætlaði að vinna áfram að hönnun upplýsingakerfisins með Sýslumannaráði og Þjóðskrá. Áhersla yrði lögð á að virkja ráðið til að sinna eftirfylgni auk þess að tryggja að verkefnunum yrði forgangsraðað þannig að hagræði hljótist sem fyrst af verkefninu. Vakinn var athygli á að fjármögnun verkefnisins setti framgangi þess ákveðnar skorður.

Viðbrögð sýslumannsembættanna frá 2019 voru nær öll á þá leið að tekið væri undir tillöguna. Í umsögnum kom fram að mikilvægt væri að hraða vinnu við starfskerfin. Þróunin hefði gengið of hægt og því stæðu þau ekki nægjanlega traustum fótum. Þá væri umhugsunarvert hversu lítið forræði sýslumenn hefðu yfir framgangi vinnu Þjóðskrár við kerfin. Fram kom að margt benti til þess að fjárskortur hefði tafið nauðsynlega þróun auk þátta sem snúa að fyrirkomulagi

upplýsingamála embættanna. Þetta væri skýr vísbending um skort á eftirfylgni og nauðsynlegum stuðningi við viðamiklar skipulagsbreytingar. Ein leið sem unnt væri að fara væri að styrkja umgjörð Sýslumannaráðs sem sameiginlegs málsvara og framkvæmdaraðila, þ. á m. í þágu uppbyggingar starfskerfa sýslumanna samhliða því sem stuðlað væri að jafnræði við afgreiðslu sambærilegra mála á landsvísu. Skipulag upplýsingatæknimálefna embættanna væri því afar brýnt viðfangsefni. Einnig var tekið undir að mikilvægt væri að efla samstarf meðal stofnana og huga reglulega að skilgreiningu og forgangsroðun verkefna.

Við eftirfylgni 2022 vísaði dómsmálaráðuneyti til sömu atriða varðandi þróun og komu fram í viðbrögðum við tveimur framangreindum tillögum til úrbóta, þ.e. þarfagreiningu Sýslumannaráðs 2022, tillögu ráðuneytis um viðbótarfjárhæðir vegna stafrænna lausna, samstarf við Stafrænt Ísland og umbótaverkefni sýslumanna sem hafi öll miðað að því að bæta úr þeim annmörkum og veikleikum á starfskerfinu sem ábendingar Ríkisendurskoðunar lutu að. Áfram verði unnið að úrbótum og þróun í samræmi við fyrirbyggjandi þarfagreiningu og með þeim viðbótarfjárveitingum sem lagt hefur verið til að verði varið í verkefnið.

Í sameiginlegri umsögn sýslumanna 2022 er vísað til umsagna um áðurnefndar tillögur um að starfskerfi sýslumanna séu í stöðugri þróun. Útboð á tölvurekstri embættanna og hýsingu þeirra hjá nýjum aðila lofi góðu og viðræður eigi sér stað um frekari þjónustu. Samhliða hefðu embættin innleitt Microsoft Office 365 og þar með ýmsar hugbúnaðarlausnir. Þar á meðal sé Microsoft Teams sem starfsfólk embættanna nýti nú alla daga og í ólíkum myndum. Þá hafi innra samstarf á vettvangi Work Place skapað áður óþekktan grunn að samskiptum og nánd allra embætta og starfsfólks, óháð staðsetningu.

Tekið var fram að þinglýsingakerfi, sem telst vera eitt lykilstarfskerfa embættanna, sé komið til ára sinna og hafa sýslumenn ítrekað bent á nauðsyn þess að fjárfesta þurfi í þróun nýs þinglýsingakerfis. Rekstur og hýsing umrædds kerfis er nú í höndum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar en sýslumenn vilja byggja upp nýtt þinglýsingakerfi og hafa veg og vanda af rekstri þess og þróun til frambúðar. Þróun starfskerfa sýslumannsembættanna telst eitt mikilvægasta viðfangsefni sýslumannsembættanna. Umsjón, forgangsroðun og samningagerð er á hendi Sýslumannaráðs og reglulegir samráðsfundir sýslumanna er haldnir til upplýsinga og í samráðsskyni.

Hvað hefur gerst: Starfskerfi sýslumannsembætta eru í stöðugri þróun og ráðuneytið hefur lagt til auknar fjárhæðir til verkefnisins. Staða þessa skoðast m.a. með hliðsjón af öðrum tillögum til úrbóta sem hér er fjallað um. Samstarfsvettvangur Sýslumannaráðs hefur reynst mikilvæg stoð við þessa þróun. Samstarf sýslumanna hefur aukist sem og samvinna, m.a. með hjálp upplýsingatækni og nýrra lausna. Hýsing starfskerfa er nú hjá nýjum aðila eftir að aðkomu Þjóðskrár lauk og lofar það samstarf góðu.

Fjórða tillaga í skýrslu Ríkisendurskoðunar vísar í þörf á hagræðingu á víðum grunni.

Hlutverk sýslumannsembættanna og hagræðingaraðgerðir

Skilgreina þarf hlutverk og þjónustustig sýslumannsembættanna 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.

Í viðbrögðum dómsmálaráðuneytis frá 2019 var undirstrikað að það ynni þá þegar í samræmi við tillögu Ríkisendurskoðunar. Fram kom að ráðuneytið myndi taka þátt í verkefni fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem fælist í endurmati á útgjöldum sýslumannsembættanna. Tilgangur verkefnisins væri m.a. að greina rekstur embættanna til að hagræða rekstri og stuðla að aukinni rafrænni þjónustu. Greiningin myndi m.a. varpa ljósi á tækifæri fyrir aukna samvinnu, endurskoðun stofnanauppbyggingar og eftir atvikum breytt verklag. Þá hafði ráðuneytið hafið undirbúning að breytingu laga um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði, nr. 50/2014, til að liðka fyrir mögulegri hagræðingu í nákominni framtíð, auk þess að kanna möguleika fyrir breytingum sérlaga.

Viðbrögð sýslumannsembættanna frá 2019 við tillögunni voru jákvæð en ýmissa sjónarmiða og hagnýtra atriða getið. Fram kom að ályktun Ríkisendurskoðunar um að skilgreina þyrfti hlutverk og þjónustustig sýslumannsembættanna í tengslum við fjármögnun þeirra væri mikilvægt skref. Þetta þyrfti að skoða með hliðsjón af þeim markmiðum sem að var stefnt við sameiningu embættanna árið 2016. Tryggja þyrfti fjármögnun að fullu og bent á að fjárheimildir þyrftu að vera í samræmi við raunverulega starfsemi embættanna. Hins vegar væri ekki tímabært að hefja enn frekari endurskipulagningu á embættunum, enda hefði rekstur þeirra ekki náð jafnvægi á þeim örfáu árum sem liðin væru frá síðustu breytingum. Frekari sameiningar voru að mati sýslumanna taldar ótímabærar en tekið var undir að aukna áherslu mætti leggja á samræmingu og samvinnu meðal embættanna. Nefnt var að efling Sýslumannaráðs, með tilliti til verkefna og samstarfs sýslumannsembættanna, annarra ríkisstofnana og stjórnarráðsins, væri nauðsynleg. Fjöldmörg dæmi væru um mikilvæg sameiginleg verkefni sýslumanna, mörg hver lögbundin, sem skynsamlegt væri að vinna á vettvangi ráðsins.

Við eftirfylgni 2022 vísaði dómsmálaráðuneyti til fyrri áforma sem fram komu í viðbrögðum þess árið 2019, þ.e. um þátttöku í verkefni fjármála- og efnahagsráðuneytisins við endurmat útgjalda til sýslumannsembættanna. Á grundvelli þeirrar greiningar og úttektar Ríkisendurskoðunar hafi ráðuneytið vorið 2020 hafið stefnumótunarvinnu í málefnum sýslumanna. Afurð hennar birtist í skýrslu frá mars 2021 [Sýslumenn – framtíðarsýn; umbætur á þjónustu og rekstri](#) sem lögð var fram á 151. löggjafarþingi 2020–21. Í stefnunni felst m.a. að sýslumannsembættin veiti framúrskarandi þjónustu óháð búsetu og staðsetningu. Þá sé fjallað um þrjú meginmarkmið sem eru 1) bætt þjónusta, 2) bætt stjórnun og rekstur og 3) aukið framboð opinberrar þjónustu í héraði. Aðgerðir til stuðnings markmiðunum eru m.a. að efla stafræna þjónustu, endurskoðun löggjafar sem varðar sýslumannsembættin, þ.e. ákvæði sem mæla fyrir um umdæmismörk og hindranir fyrir stafrænum lausnum fyrir málsmeðferð, ásamt því að efla Sýslumannaráð og starfsemi embættanna á landsbyggðinni.

Með fjárlögum fyrir árið 2020 voru fjárheimildir sýslumannsembættanna hækkaðar varanlega um 150 m.kr. með áherslu á að styrkingunni skyldi varið í niðurgreiðslu skulda, eflingar starf-

seminni og í stafræna innviði. Með framangreindri aðgerð var bætt úr þeirri erfiðu rekstrarstöðu sem embættin höfðu glímt við frá sameiningu þeirra ásamt því að ráðstafa til Sýslumannaráðs fjárheimildum svo að það gæti sinnt betur hlutverki sínu skv. 6. gr. laga nr. 50/2014.

Þá kom fram að í október 2022 stæði til að leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga um sýslumann sem fæli í sér þá skipulagsbreytingu að sameina núverandi níu embætti í eitt, með það að aðalmarkmiði að bæta þjónustu við almenning. Samhliða yrðu gildandi lög nr. 50/2014 um framkvæmdavald og stjórnsýslu ríkisins í héraði felld brott. Til að fylgja eftir breytttri skipan sýslumannsembættanna og styðja enn frekar við stafræna framþróun nýs embættis, lögju fyrir áform um framlagningu annars frumvarps um breytingu á ýmsum lögum í nóvember 2022. Verði frumvarpsdrögin samþykkt er miðað við að lögin taki gildi í meginatriðum 1. janúar 2024. Um markmið lagabreytinganna, sem og markmið málaflokksins og árangursvísa næstu ára vísaði ráðuneytið til kafla 3.2. í greinargerð frumvarps til laga um sýslumann og fjármálaáætlunar fyrir árin 2023–27. Að lokum kom fram að ráðuneyti teldi framangreind atriði koma til með að bæta úr þeim ábendingum sem Ríkisendurskoðun hafði um hlutverk og þjónustustig sýslumannsembættanna, þ.m.t. um þörf á laga- og reglugerðarbreytingum og hagræðingum.

Í sameiginlegri umsögn sýslumanna 2022 kom fram að samstarf sýslumanna hefði aukist verulega. Sú samvinna hafi lagt grunn að þeim framförum sem hafa átt sér stað og embættin hafi snúið bökum saman á sameiginlegri vegferð. Árangurinn birtist með margvíslegum hætti og ekki síst í áherslu sýslumanna á hina hröðu þróun í átt til stafrænna lausna og rafrænnar þjónustu. Jafnvel megi færa rök fyrir því að öll helstu markmið um mögulegan ávöxt sameiningar sýslumannsembættanna allra, sem orðaðar hafa verið að undanfögnu, birtist nú þegar í samstarfi þeirra, bættri þjónustu, vaxandi starfsánægju og betri meðferð fjármuna ríkisins. Staðreyndin sé sú að sýslumenn séu nú í broddi fylkingar ríkisstofnana í þróun rafrænnar stjórnsýslu.

Hvað varðar fjármögnun sýslumannsembættanna þá hafi embættin nú að mestu lagað sig að skertum fjárveitingum og neikvæðum stofnefnahag ársins 2015. Ströngu aðhaldi hafi verið beitt og starfsfólki allra embætta fækkað umtalsvert frá árinu 2015. Embættin haldi úti þeim starfsstöðvum sem reglugerð þar að lútandi geri ráð fyrir. Fækkun starfsfólks hafi komið niður á flestum starfsstöðvum og víðast hafa þær verið sérhæfðar m.t.t. málaflokka samhliða því sem reynt er að tryggja fullnægjandi framlínubjónustu á hverjum stað. Að svo komnu telja sýslumenn því takmörkuð færi til beinnar hagræðingar.

Hins vegar bendi ýmislegt til þess að aukin áhersla á samstarf embætta sýslumanna, m.a. í tengslum við upplýsingatækni, feli í sér ýmis tækifæri. Sýslumenn telja að með enn frekari eflingu Sýslumannaráðs, sé unnt að skapa forsendur til að ná fram aukinni skilvirkni í þjónustu embættanna. Embættin stuðli nú þegar að auknu samræmi í starfsemi sinni með starfrækslu fagráða þvert á embætti í öllum helstu málaflokkum. Auk þess hafi embættin sammælst um vinnuframlag skilgreinds hóps starfsfólks til sameiginlegra verkefna. Þá muni frekari rafvæðing, svo sem stafrænar birtingar og aukin sjálfsafgreiðsla, stuðla að hinu sama. Allt framangreint muni leggja grunn að auknum tækifærum til vinnslu nýrra verkefna á vettvangi embættanna.

Að þessu athugðu telja sýslumenn að nauðsynlegar lagabreytingar ættu fyrst og fremst að beinast að því að liðka fyrir samstarfi embættanna þar sem við á og þá einkum á vettvangi gildandi sérlaga. Dæmi um slíkt kynnu að vera lagabreytingar, t.d. á sviði barnalaga eða þinglýsingalaga, sem lýsa heimild til vinnslu skilgreindra verkefna milli embætta. Slíkar heimildir

yrðu undaþáguheimildir sem ætlað væri að stuðla að framförum í samstarfi með hliðsjón af ábendingum Ríkisendurskoðunar.

Í umsögn sinni sáu sýslumenn ástæðu til að taka undir eftirfarandi í skýrslu dómsmálaráðherra frá árinu 2021. Þar segir: „*Almennt er ekki talið forsvaranlegt að grípa til róttækra breytinga á verkefnum embættanna meðan unnið er að innleiðingu rafrænna lausna fyrir framkvæmd þeirra og því er miðað við skipta þurfi aðgerðinni upp í fleiri áfanga og láta tímann vinna með sýslumannsembættunum*”.

Þá kemur fram í svari sýslumanna að hin aukna samvinna embættanna og það stofnananet sem þau mynda hafi nú þegar lagt grunn að stórum áföngum sem eiga það sameiginlegt að leiða af sér betri þjónustu, aukna skilvirkni og vissa hagkvæmni. Róttæka endurskoðun á uppbyggingu og starfsemi embættanna verði því að telja varhugaverða á þessari stundu. Fremur sé sérstakt tilefni til að hlúa að og greiða fyrir þeirri þróun sem nú þegar er vel á veg komin, og tryggja þannig að markmiðum um framúrskarandi þjónustu sýslumanna, skilvirka stjórnsýslu og hagkvæmni í rekstri embættanna verði náð hið fyrsta.

Hvað hefur gerst: Ýmsar aðgerðir til úrbóta varðandi hlutverk embætta, hagræðingu og samvinnu hafa litið dagsins ljós. Skýrslan „*Sýslumenn – framtíðarsýn; umbætur á þjónustu og rekstri*“ lýsir stefnumótunarvinnu í málaflokknum sem m.a. tók tillit til tillagna í skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Fjárheimildir sýslumannsembættanna hafa verið hækkaðar varanlega og embættin lagað sig að skertum fjárveitingum og neikvæðum stofnefnahag. Í sameiginlegri umsögn sýslumanna 2022 kom fram að samstarf hefur aukist verulega en þessi aukna samvinna hefur leitt af sér betri þjónustu, aukna skilvirkni og hagkvæmni. Árangurinn birtist m.a. í þróun embættanna til stafrænna lausna og rafrænnar þjónustu. Mikilvægi sýslumannaráðs er undirstrikað í þessu samhengi og hefur það fengið sérstakar fjárheimildir.

Frumvarp til laga um sýslumann var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda í júlí 2022 en ekki hefur verið unnið úr umsögnum sem bárust við frumvarpið. Sýslumenn hafa talið varhugavert að fara að nýju í róttæka endurskipulagningu við núverandi aðstæður. Áform um aðrar lagabreytingar fjalla um að liðka fyrir samstarfi embættanna.



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448-8800

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is