



LANDHELGISGÆSLA ÍSLANDS: VERKEFNI ERLENDIS

JÚNÍ 2012

EFNISYFIRLIT

NÍÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
VIÐBRÖGD VIÐ ÁBENDINGUM.....	6
1 INNGANGUR	9
2 HLUTVERK LANDHELGISGÆSLU	10
3 STEFNA OG STARFSEMI.....	12
3.1 Rekstur Landhelgisgæslu Íslands árin 2007–2011.....	12
3.2 Erfið fjárhagsstaða Landhelgisgæslunnar árið 2008.....	13
3.3 Stefna Landhelgisgæslu Íslands	14
3.4 Samskipti við stjórnvöld vegna erlendra verkefna	15
3.5 Ávinningur af erlendum verkefnum	16
3.6 Gagnrýni Sjómannafélags Íslands	18

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Meginhlutverk Landhelgisgæslu Íslands er að sinna öryggisgæslu, björgun og löggæslu á hafinu umhverfis Ísland. Í því skyni að afla tekna til reksturs Landhelgisgæslunnar hefur stofnunin að auki sinnt verkefnum erlendis, m.a. fyrir Landamærastofnun Evrópu og Evrópusambandið, frá og með árinu 2010. Framlög ríkisins til Landhelgisgæslunnar voru nánast þau sömu að krónutölu árin 2007 og 2011 þrátt fyrir að gengisþróun hafi verið stofnuninni óhagstæð á þessu tímabili en um fjórðungur af rekstrarkostnaði hennar var þá í erlendri mynt.

Á árunum 2010 og 2011 skiluðu erlendu verkefni Landhelgisgæslunnar samtals 2 ma.kr. í tekjur. Samanlagður rekstrarafgangur af þeim nam um 680 m.kr. samkvæmt útreikningum stofnunarinnar. Landhelgisgæsla Íslands hefur leitast við að greina útlagðan kostnað af erlendri starfsemi sinni frá kostnaði af verkefnum hér við land. Þó hefur t.d. hluti launa- og viðhaldskostnaðar vegna erlendra verkefna verið áætlaður og stjórnunarkostnaður ekki verið tekinn með í reikninginn. Því kann hagnaður af erlendu verkefnum að vera ofmetinn að einhverju marki. Ríkisendurskoðun telur þó að þar skeiki ekki háum fjárhæðum.

Tekjur af erlendum verkefnum voru m.a. nýttar til að sinna viðhaldi og eftirliti með flugvél, þyrlum og varðskipum. Þá studdu þær við lögbundna starfsemi stofnunarinnar hér við land, t.d. gerðu þær mögulegt að endurráða þyrluáhafnir sem sagt hafði verið upp störfum á árinu 2009, ráða nýja starfsmenn og halda þeim og eldri starfsmönnum í nauðsynlegri þjálfun. Erlendu verkefnum hefur því ekki síður fylgt faglegur ávinningur en fjárhagslegur. Mikilvægt er að Landhelgisgæslan tryggji að svo verði áfram og að erlend verkefni hennar verði ekki svo umfangsmikil að hún geti ekki sinnt hlutverki sínu hér við land með ásættanlegum hætti. Innanríkisráðuneyti verður jafnframt að hafa markvisst eftirlit með framkvæmd og umfangi þeirra erlendu verkefna sem stofnunin tekur að sér.

Samdráttur í fjárveitingum ríkisins til Landhelgisgæslunnar og vinna við erlend verkefni hafa dregið úr lögbundinni þjónustu stofnunarinnar, einkum yfir sumartímenn. Þannig fækkaði t.d. úthaldsdögum varðskipa við Ísland um 69% milli árana 2007 og 2011 og heildarfjöldi flugtíma (þyrlur og flugvél) um 15%. Dæmi er um að Landhelgisgæslan hafi ekki getað sinnt útkalli vegna veikinda sjómanns á skipi sem statt var um 70 mílur frá landi því aðeins var ein þyrluvakt til taks. Af öryggisástæðum fer þyrla ekki lengra en 20 mílur á haf út þegar þannig háttar til. Landhelgisgæslan hefur hins vegar leitast við að halda úti fullri þjónustu að vetri til.

Landhelgisgæslan hefur ávallt upplýst innanríkisráðuneyti um þau erlendu verkefni sem staðið hafa til boða og leitað samþykkis þess áður en gengið hefur verið frá samn-

**SINNIR ÖRYGGIS-
GÆSLU, BJÖRGUN OG
LÖGGÆSLU Á HAFINU
UMHVERFIS LANDIÐ**

**2 MA.KR TEKJUR AF
ERLENDUM VERKEFNUM
ÁRIN 2010
OG 2011**

**FJÁRHAGSLEGUR OG
FAGLEGUR ÁVINNINGUR
AF ERLENDUM
VERKEFNUM**

**DREGIÐ HEFUR ÚR
LÖGBUNDinni
ÞJÓNUSTU
STOFNUNARINNAR**

**INNANRÍKISRÁÐU-
NEYTI VEL UPPLÝST
UM ERLEND VERKEFNI
STOFNUNARINNAR**



ingum. Þá má ráða af umfjöllun í frumvörpum til fjárlaga og fjáráukalaga árin 2010 og 2011 að þessi leið Landhelgisgæslunnar til öflunar sértekna njóti velvilja stjórnvalda.

Verkefni Landhelgisgæslunnar erlendis byggja á heimild í 5. gr. laga um stofnunina þar sem segir að henni sé „heimilt í samráði við ráðherra að taka að sér ólögbundin verkefni með samningum þegar sérstaklega stendur á.“ Ríkisendurskoðun telur æskilegt að kveðið verði skýrar að orði í lögnum um heimild Landhelgisgæslunnar til að taka að sér verkefni fyrir erlenda aðila enda sé það í samræmi við vilja löggjafans.

Samkvæmt erindisbréfi forstjóra Landhelgisgæslunnar skal hann, í samvinnu við dóms- og kirkjumálaráðuneyti (nú innanríkisráðuneyti) vinna landhelgisáætlanir til tíu og þriggja ára á grundvelli árangursstjórnunarsamnings við ráðuneytið. Tíu ára landhelgisáætlun hefur ekki verið gerð. Hins vegar hafði stofnunin samþykka þriggja ára áætlun fyrir árin 2008–2010 sem var ígildi stefnu fyrir hana. Í henni var m.a. lýst markmiðum um löggæslu á hafi, leit og björgun og vöktun landhelginnar og efnahagslögsögunnar. Skilgreind voru 121 verkefni til að framfylgja markmiðunum. 51 þeirra er að fullu lokið, 43 er lokið að hluta en ekki hefur enn verið hafist handa við 27 þeirra. Landhelgisáætlunin hefur ekki verið endurskoðuð og því hefur engin formleg stefna gilt um starfsemi Landhelgisgæslunnar frá árslokum 2010.

Árið 2009 skipaði þáverandi dóms- og mannréttindaráðherra (nú innanríkisráðherra) nefnd sem ætlað var að endurskoða stefnu Landhelgisgæslunnar þ. á m. um veitta þjónustu vegna leitar og björgunar, vöktun landhelginnar, fiskveiðieftirlit, sjúkraflug o.fl. Nefndin komst ekki að niðurstöðu og hefur ekki skilað skýrslu.

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að innanríkisráðuneyti, í samvinnu við Landhelgisgæslu Íslands, skilgreini hvert skuli vera lágmarksþjónustustig stofnunarinnar innanlands og ákveði hvort og þá í hvaða mæli stofnunin skuli sinna erlendum verkefnum. Jafnframt þarf m.a. að móta stefnu um hvernig bregðast skuli við ýmsum fyrirsjáanlegum breytingum á starfsumhverfi Landhelgisgæslunnar á næstu árum og áratugum, s.s. vegna aukinnar skipaumferðar sem tengist opnun nýrra siglingaleiða á Norður-Atlantshafi og mögulegri olíuvinnslu innan efnahagslögsögunnar sem hefur í för með sér vissa áhættu fyrir lífríki og vistkerfi svæðisins.

ÁBENDINGAR TIL INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

1. SKÝRARI LAGAHEIMILD FYRIR ERLENDUM VERKEFNUM

Að mati Ríkisendurskoðunar væri æskilegt að innanríkisráðuneyti legði til við Alþingi að kveðið verði skýrar á um lagaheimild Landhelgisgæslu Íslands til að taka að sér verkefni erlendis. Í núverandi lögum kemur einungis fram að stofnuninni sé heimilt í samráði við ráðherra að taka að sér ólögbundin verkefni með samningum þegar sérstaklega standi á.

2. GERA ÞARF LANDHELGISÁÆTLANIR TIL TÍU OG ÞRIGGJA ÁRA

Innanríkisráðuneyti þarf að vinna með Landhelgisgæslunni að gerð tíu og þriggja ára landhelgisáætlana fyrir stofnunina. Þar komi m.a. skýrt fram hvaða þjónustustigi skuli að lágmarki halda uppi hér við land og hvernig bregðast skuli við fyrirsjáanlegum breytingum á starfsumhverfi Landhelgisgæslunnar næstu misseri. Skilgreina verður lykilmarkmið starfseminnar og vinna markvissar verkefna- og aðgerða-

áætlanir (þar sem erlend verkefni eru tiltekin sé ætlunin að sinna þeim) og ákveða árangursmælikvarða. Mikilvægt er að þessar áætlanir liggi fyrir til samþykktar hið fyrsta og að ráðuneytið hafi síðan eftirlit með að þeim verði fylgt.

3. MARKVISST EFTIRLIT VEGNA ERLENDRA VERKEFNA LANDHELGISGÆSLU

Innanríkisráðuneyti þarf að hafa markvisst eftirlit með því að erlend verkefni Landhelgisgæslunnar verði ekki það umsvifamikil að stofnunin geti ekki sinnt hlutverki sínu hér við land með ásættanlegum hætti.

ÁBENDINGAR TIL LANDHELGISGÆSLU ÍSLANDS

1. GERA ÞARF LANDHELGISÁÆTLANIR TIL TÍU OG ÞRIGGJA ÁRA

Landhelgisgæsla Íslands þarf að vinna markvissar tíu og þriggja ára landhelgisáætlanir í samstarfi við innanríkisráðuneyti. Þar komi m.a. skýrt fram hvaða þjónustustigi skuli að lágmarki halda uppi hér við land og hvernig bregðast skuli við fyrirsjáanlegum breytingum á starfsumhverfi Landhelgisgæslunnar næstu misseri. Skilgreina verður lykilmarkmið starfseminnar og vinna markvissar verkefna- og aðgerðaáætlanir (þar sem erlend verkefni eru tiltekin sé ætlunin að sinna þeim) og ákveða árangursmælikvarða. Mikilvægt er að þessar áætlanir liggi fyrir til samþykktar hið fyrsta og að stofnunin fylgi þeim síðan vel eftir.

2. MAT Á HAGNAÐI ERLENDRA VERKEFNA BYGGI SEM MEST Á RAUNKOSTNAÐI

Mikilvægt er að Landhelgisgæsla Íslands aðgreini kostnað við erlend verkefni betur en nú er gert frá kostnaði vegna lögbundinnar starfsemi. Stofnunin verður að bæta verkefna- og kostnaðarbókhald sitt þannig að raunkostnaður við erlend verkefni sé ávallt færður til bókar, eins og hægt er, til að meta megi afkomu þeirra af meiri nákvæmni en hingað til. Færa þarf t.d. raungreiðslur vegna launa, en ekki áætluð laun, á einstök verkefni sem og raunkostnað vegna viðhalds skipa og flugvélar o.fl., ásamt því að skilgreina og taka með í reikninginn hlutfall stjórnunarkostnaðar og stoðþjónustu vegna þeirra. Ávallt verður að liggja ljóst fyrir að fjárhagslegur ávinningur sé af erlendum verkefnum og óumdeilt að fjárveitingum ríkisins sem ætlaðar eru til lögbundinnar starfsemi sé ekki varið í þau.

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

VIÐBRÖGÐ INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

1. SKÝRARI LAGAHEIMILD FYRIR ERLENDUM VERKEFNUM

„Um leið og ráðuneytið mun þegar huga að því að verða við ábendingu Ríkisendurskoðunar um undirbúning að setningu skýrari lagaheimilda vill ráðuneytið taka fram eftirfarandi. Það er rétt sem fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar að ráðuneytið hefur litið með velvilja til þátttöku stofnunarinnar í landamæravörsluverkefnum erlendis enda hefði að öðrum kosti þurft að draga mjög saman í rekstri Landhelgisgæslunnar með þeim afleiðingum að leggja hefði þurft varðskipum og segja upp mannskap. Ef það hefði gerst hefði tapast áralöng uppbygging sérþekkingar í landhelgisgæslunni við löggæslu og eftirlitsstörf á hafinu, sem erfitt og kostnaðarsamt gæti verið að byggja upp aftur. Fyrir utan fjárhagslegan ávinning stofnunarinnar fékk starfsfólk Landhelgisgæslunnar tækifæri til að vinna við ný og krefjandi verkefni sem reyndu á hæfni og útsjónarsemi og um leið mikla þjálfun og reynslu í að takast á við margvísleg verkefni.“

2. GERA ÞARF LANDHELGISÁÆTLANIR TIL TÍU OG ÞRIGGJA ÁRA

„Innanríkisráðuneytið hefur að undanfögnu verið að móta verkferla og áætlanir til framtíðar í þeim málaflokkum sem ráðuneytið ber ábyrgð á skv. forsetaúrskurði. Jafnframt vinnur ráðuneytið að gerð árangursstjórnunarsamninga við stofnanir sínar og er stefnt að því að samningar verði gerðir við allar stofnanir á næstu tveimur árum. Tilgangur samninganna er m.a. að skapa vettvang milli stofnunar og ráðuneytis þar sem farið er reglulega yfir verkefnin og fjárveitingar til þeirra. Á þessum vettvangi veitir ráðuneytið endurgjöf á langtímaáætlanir stofnunarinnar sem og ársáætlanir. Ráðuneytið hefur hafið ferli með Landhelgisgæslunni sem miðar að því að taka út langtímaáætlanir stofnunarinnar sem gerðar voru 2008 og þann árangursstjórnunarsamning sem gerður var á sama tíma. Í framhaldi af úttektinni verður gerður nýr árangursstjórnunarsamningur sem og nýjar langtímaáætlanir. Í þessu ferli verða lykilmarkmið starfseminnar skilgreind og gert verkefnayfirlit til langtíma þar sem skilgreind verða deilimarkmið, tímarammi og árangursmælikvarðar.“

3. MARKVISST EFTIRLIT VEGNA ERLENDRA VERKEFNA LANDHELGISGÆSLU

„Ráðuneytið telur að í þessari ábendingu Ríkisendurskoðunar felist skynsamleg og mikilvæg leiðsögn. Ráðuneytið tekur þó fram að það var jafnan upplýst um fyrirætlanir Landhelgisgæslu Íslands á umliðnum árum að sinna tímabundum verkefnum erlendis og samningar þar að lútandi voru bornir undir ráðuneytið til kynningar og samþykktar. Við undirbúning og ákvarðanatöku í þeim efnum var gerð sérstaklega grein fyrir framgangi verkefna erlendis og hvaða áhrif fjarvera skipa og flugvélar Landhelgisgæslunnar

hefði á löggæslu og öryggiseftirlit stofnunarinnar hér á landi, sem voru metin mismikil eftir því hvenær ársins hin tímabundnu verkefni féllu til. Eins og fram kemur hér að framan stóðu ráðuneytið og Landhelgisgæslan frammi fyrir tveimur kostum vegna gífurlegs niðurskurðar á fjárveitingum til stofnunarinnar þ.e. annars vegar að tryggja starfsmönnum stofnunarinnar störf, dýrmæta og fjölbreytta starfsreynslu og halda skipum og flugvél í notkun eða að segja starfsfólki upp og leggja varðskipum og flugvélum. Hvorugur kosturinn var til þess fallinn að treysta viðbragðsgetu Landhelgisgæslunnar innanlands eins og á stóð.

Ráðuneytið væntir þess að unnt verði að tryggja Landhelgisgæslunni viðunandi fjárveitingar á komandi árum og að með gerð og framkvæmd árangursstjórnunarsamninga sem og langtímaáætlana sem getið var um hér að framan, verði komin á traust yfirsýn yfir starfsemi Landhelgisgæslunnar og kerfisbundið eftirliti með henni.“

VIÐBRÖGÐ LANDHELGISGÆSLU ÍSLANDS

1. GERA ÞARF LANDHELGISÁÆTLANIR TIL TÍU OG ÞRIGGJA ÁRA

„Á grundvelli árangursstjórnunarsamnings milli þá dómismálaráðuneytis og Landhelgisgæslu var unnin þriggja ára Landhelgisgæsluáætlun fyrir árin 2008–2010 og hefur hún verið höfð til hliðsjónar í allri starfsemi Landhelgisgæslunnar. Unnið hefur verið að greiningu á árangri þeirrar áætlunar. Þar kemur fram að af samtals 121 verkefni sem tiltekin eru í markmiðum Landhelgisgæsluáætlunar er 51 þeirra að fullu lokið, 20 hefur verið lokið að hluta og 23 eru enn í vinnslu. Alls er 27 verkefnum ólokið og er skýringin í flestum tilfellum fjárhagslegs eðlis. Verkefni sem lokið hefur verið við að öllu leyti, að hluta eða eru enn í vinnslu, samsvara ríflega 77% þeirra verkefna sem tiltekin voru í áætlun.

Nú þegar hefur Landhelgisgæslan hafist handa við gerð nýrrar langtímaáætlunar í samstarfi við innanríkisráðuneyti og var fyrsti undirbúningsfundur haldinn af innanríkisráðuneyti með Landhelgisgæslu í apríl sl. Miðað er við að gerð verði ný þriggja eða fjögurra ára Landhelgisgæsluáætlun og samhliða því 10 ára langtímaáætlun. Auk þess verður árangursstjórnunarsamningur endurskoðaður. Nýjar áætlanir munu byggja meðal annars á niðurstöðum þriggja ára Landhelgisgæsluáætlunar fyrir árin 2008–2010, nýjum og breyttum áherslum í starfseminni meðal annars á sviði öryggis- löggæslu og björgunarmála, nýjum verkefnum og auknu erlendu samstarfi á margvíslegum vettvangi.“

2. MAT Á HAGNAÐI ERLENDRA VERKEFNA BYGGI SEM MEST Á RAUNKOSTNAÐI

„Landhelgisgæslan hefur haldið sérstaklega utan um kostnað vegna erlendra verkefna með því að bóka tekjur og útlagðan kostnað á sérstök rekstrarviðföng fyrir hvert verkefni. Jafnframt er haldið utan um hvert verkefni fyrir sig hvað varðar fjölda flugtíma, fjölda siglingatíma og fjölda daga í hverju verkefni. Launakostnaður og viðhaldskostnaður að hluta til hefur þó ekki verið bókað beint á erlend verkefni heldur á viðkomandi deildir eða rekstrarviðföng.

Þegar ráðist var í erlend verkefni var tekið tillit til verðmætis viðkomandi skips og flugvélar og afskriftar af þeim og það reiknað inn í verð (daggjald). Einnig var tekið tillit til

viðhaldskostnaðar (reiknað á dag varðandi skip og flugtíma varðandi flugvél). Því hefur verið tekið tillit til bæði viðhaldskostnaðar og notkunar á flugvél og skipum þó svo að þessi kostnaður hafi ekki verið gjaldfærður á viðkomandi verk.

Launakostnaður er almennt ekki gjaldfærður á verk heldur á viðeigandi deildir þar sem Landhelgisgæslan notar ekki verkbókhald. Áður en ráðist var í erlend verkefni var launakostnaður vegna þeirra þó metinn og þannig tekið tillit til hans vegna mats á hagkvæmni verkefnanna. Auk þess er hluti launakostnaðar metinn beint inn í útreikninga á verði (daggjald). Landhelgisgæslan vill sérstaklega taka fram að með þátttöku í erlendum verkefnum og öflun sértekna samfara þeim hefur starfsemi og störf innan Landhelgisgæslunnar verið varin. Landhelgisgæslan mun leita leiða til að gjaldfæra launakostnað á verk skv. ábendingu Ríkisendurskoðunar.

Ríkisendurskoðun bendir á að skilgreina beri hlutfall stjórnunarkostnaðar í erlendum verkefnum. Stjórnunarkostnaði hefur í ársreikningi og bókhaldi Landhelgisgæslunnar ekki verið skipt á einstakar deildir eða verkefni. Vel kemur til að álita að skipta stjórnunarkostnaði og almennum rekstrarkostnaði á deildir og verkefni almennt og verður það athugað sérstaklega við gerð ársreiknings vegna ársins 2011 í samstarfi við Ríkisendurskoðun. Varðandi stjórnunarkostnað vegna erlendra verkefna þá hafa stjórnendur fyrst og fremst bætt á sig aukinni vinnu án þess að fá greitt fyrir það sérstaklega þannig að aukning í stjórnunarkostnaði er óveruleg. Þó er rétt að benda á að í verkefnum fyrir Frontex er ákveðinn kostnaðarprósenta reiknuð í uppgjöri vegna stjórnunarkostnaðar og þannig metið inn í endanlegt verð (tekjur).

Landhelgisgæslan tekur alvarlega ábendingar Ríkisendurskoðunar um að bæta verkefna- og kostnaðarbókhald vegna erlendra verkefna svo enn gleggri og öruggari mynd megi fá af tekjum og kostnaði vegna erlendra verkefna.“

1 INNGANGUR

Árið 2010 hóf Landhelgisgæsla Íslands að sinna erlendum verkefnum gegn gjaldi. Í desember 2011 ákvað Ríkisendurskoðun að kanna hvers vegna ráðist var í þessi verkefni og hvaða áhrif þau hefðu á aðra starfsemi Landhelgisgæslunnar. Að forkönnun lokinni var ákveðið að ráðast í aðalúttekt samkvæmt nánari afmörkun og birta niðurstöður hennar í opinberri skýrslu til Alþingis.

Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

- Hefur verið fjárhagslegur ávinningur af erlendum verkefnum Landhelgisgæslu Íslands árin 2010 og 2011?
- Hvaða fjárhagslegu og faglegu áhrif hafa erlend verkefni Landhelgisgæslu Íslands haft á innlenda starfsemi hennar árin 2010 og 2011?

**TVÆR MEGIN-
SPURNINGAR**

Jafnframt var ákveðið að kanna hvort í gildi væri stefna fyrir Landhelgisgæslu Íslands og hvort stofnunin hafi samráð við innanríkisráðuneyti þegar hún tekur ákvörðun um verkefni erlendis.

Ríkisendurskoðun er eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórnsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997, um stofnunina. Þar kemur m.a. fram að slík endurskoðun felist í því „að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi laga-fyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi“. Stofnunin gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum og bendir á leiðir til úrbóta í ríkisrekstri.

Úttektin er byggð á gögnum um Landhelgisgæslu Íslands, auk þess sem fundað var með forstjóra hennar og fleiri starfsmönnum og fulltrúa innanríkisráðuneytis. Landhelgisgæslu Íslands og innanríkisráðuneyti voru send drög að skýrslunni til umsagnar, auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum við þeim ábendingum sem til þeirra er beint. Ríkisendurskoðun þakkar góða samvinnu við gerð skýrslunnar.

2 HLOTVERK LANDHELGISGÆSLU

**1,8 MILLJÓN KM²
STARFSSVÆÐI**

Innanríkisráðherra fer með málefni Landhelgisgæslu Íslands og skipar forstjóra hennar til fimm ára í senn. Starfssvæði Landhelgisgæslunnar er hafið umhverfis Ísland, þ.e. innsævið, landhelgin, efnahagslögsagan og landgrunnið, auk úthafsins samkvæmt reglum þjóðaréttar. Um er að ræða tvöfalt stærra svæði en efnahagslögsaga Íslands nær til, eða um 1,8 milljón km². Í ársbyrjun 2011 tók Landhelgisgæslan yfir verkefni sem Varnarmálastofnun annaðist áður.

**MEGINHLUTVERK
LANDHELGISGÆSLU
ÍSLANDS**

Meginhlutverk Landhelgisgæslunnar er að sinna öryggisgæslu, björgun og löggæslu á hafinu umhverfis Ísland samkvæmt lögum nr. 52/2006 um stofnunina, alþjóðlegum skuldbindingum og samningum við önnur ríki. Landhelgisgæslunni er skylt að sinna leitar- og björgunarþjónustu við sjófarendur, skip og önnur farartæki á sjó og loftför og veita sambærilega þjónustu á landi í samvinnu við ýmsa aðila. Landhelgisgæslan sinnir einnig ýmsum öðrum verkefnum, s.s. fiskveiðieftirliti og aðstoð við löggæslu á landi í samvinnu við lögreglu og önnur yfirvöld. Ráðherra hefur sett nánari ákvæði um einstök verkefni Landhelgisgæslunnar í reglugerðum, s.s. reglugerð nr. 71/2011 um stjórnun leitar- og björgunaraðgerða á leitar- og björgunarsvæði Íslands vegna sjófar- enda og loftfara, og reglum um eftirlit á samningssvæði Norðaustur-Atlantshafs fisk- veiðiráðsins. Auk þess hefur ráðuneytið sett ýmsar reglugerðir og reglur í samráði við önnur stjórnvöld með aðkomu Landhelgisgæslu Íslands.

**SAMNINGSBUNDIN
ÞJÓNUSTUVERKEFNI**

Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands, er fjallað um samnings- bundin þjónustuverkefni Landhelgisgæslunnar. Þar segir að Landhelgisgæslu Íslands sé heimilt að gera þjónustusamninga, m.a. um eftirtalin verkefni:

1. Fiskveiðieftirlit.
2. Fjareftirlit með farartækjum á sjó.
3. Almennt sjúkraflug og aðstoð við lækniþjónustu.
4. Mengunarvarnir og mengunareftirlit á hafinu.
5. Sprengjueyðingu og hreinsun skotæfingasvæða.
6. Eftirlit með skipum á hafinu og aðstoð við framkvæmd vitamála.
7. Rekstur Vaktstöðvar siglinga.
8. Móttöku og miðlun tilkynninga frá skipum.
9. Tolleftirlit.
10. Rannsóknir og vísindastörf á hafinu eftir því sem aðstæður leyfa.

**HEIMILD TIL AÐ TAKA
AÐ SÉR ÓLÖGBUNDIN
VERKEFNI**

Í 2. mgr. 5. gr. sömu laga er kveðið á um að Landhelgisgæslu Íslands sé „heimilt í sam- ráði við ráðherra að taka að sér ólögbundin verkefni með samningum þegar sérstak- lega stendur á.“ Á grundvelli þessa ákvæðis hefur stofnunin frá og með árinu 2010 tekið að sér verkefni erlendis. Í greinargerð með lögnum er heimildin skýrð með eftirfarandi hætti:

Hér getur verið um margs konar tilmæli að ræða sem beint er til LHG [Landhelgisgæsla Íslands] vegna tækjabúnaðar og sérhæfingar innan stofnunarinnar, t.d. með varðskipum, sjómælingaskipi, þyrlum eða flugvél. Hjá stofnuninni starfar sérhæft starfsfólk og stofnunin á mjög sérhæfðan tækjabúnað. Sem dæmi má nefna þyrlur sem hafa leyfi til yfirflugs yfir sjó. Einnig tæki til sprengjueyðingar, vélmenni og önnur tæki sem nota má í öðrum tilgangi en lögin segja til um, t.d. til að eyða hættulegum efnaúrgangi og sjá um sprengjuverkefni við borholur. Þá hefur LHG haft fjölgeislamæli til umráða sem getur tekið þrívíddarmyndir af sjávarbotninum og getur slíkt tæki haft notagildi við fleiri verkefni en sjómælingar, t.d. til öryggisrannsókna við erlend herskip, leit að skipsflökum og flugvélaflökum og botnrannsóknir í höfnum vegna hafnarframkvæmda. Vegna þessa er mikilvægt að lögin heimili að Landhelgisgæsla Íslands taki að sér ólögbundin verkefni og að heimilt sé að taka gjald fyrir þau. Hér mundi að jafnaði vera um að ræða verkefni sem einkafyrirtæki hafa ekki tækjabúnað eða mannafla til að sinna.

Í greinargerðinni er ekki vikið sérstaklega að verkefnum erlendis. Á hinn bóginn eru þau verkefni sem þar eru tilgreind nefnd í dæmaskyni. Þá ber að hafa í huga að löggjafinn hefur tekið mið af erlendum verkefnum stofnunarinnar við afgreiðslu fjárlaga og fjárákvalaga á liðnum árum.

**EKKI VIKIÐ
SÉRSTAKLEGA AÐ
ERLNDUM
VERKEFNUM**

Starfsumhverfi Landhelgisgæslunnar hefur breyst í áranna rás. Má í því sambandi nefna að hörð átök vegna landhelgisdeilna eru úr sögunni og að auk hefðbundins eftirlits varðskipa og flugvéla hefur rafrænt eftirlit stóruaukist. Varnarliðið yfirgaf landið með skömmum fyrirvara árið 2006. Varnarmálastofnun var lögð niður í ársbyrjun 2011 og Landhelgisgæsla Íslands falið að annast verkefni sem hún hafði áður með höndum. Þá má gera ráð fyrir örum breytingum á starfsumhverfi Landhelgisgæslu Íslands á næstu árum og áratugum. Sem dæmi gætu alþjóðlegar siglingar, oft með viðkvæman og hættulegan farm fyrir lífríkið, aukist á hafsvæðinu umhverfis Ísland samhliða opnun nýrra siglingaleiða og áætlanir um olíuleit á Drekasvæðinu orðið að veruleika innan langs tíma. Framangreindir þættir hafa bein og óbein áhrif á starfsemi Landhelgisgæslunnar, auk þess sem fullyrða má að starfsumhverfi hennar sé á ýmsan hátt alþjóðlegra nú en verið hefur.

Í ljósi eðlis starfsemi Landhelgisgæslunnar, aukinnar erlendar samvinnu og þátttöku í alþjóðlegum verkefnum er æskilegt að mati Ríkisendurskoðunar að styrkja þann laga- grundvöll sem erlend starfsemi hennar byggir á enda sé það vilji löggjafans að stofnunin sinni þessum verkefnum. Jafnframt er brýnt að innanríkisráðuneyti og Landhelgisgæslan tryggi að erlend verkefni stofnunarinnar dragi ekki um of úr getu hennar til að sinna lögbundnum verkefnum. Það kemur hins vegar innlendri starfsemi til góða að með verkefnum erlendis afla starfsmenn Landhelgisgæslu Íslands sér reynslu og þjálfunar sem nýtist innanlands. Þá kunna Íslendingar að þurfa að leggja sitt af mörkum vegna ýmiss konar alþjóðlegs samstarfs, eins og áður greinir. Slíkt samstarf getur verið fólgið í almennum eftirlitsverkefnum á vegum alþjóðasamtaka gegn gjaldi eða samstarfssamningum og alþjóðlegum skuldbindingum.

**ÆSKILEGT AÐ
STYRKJA LAGA-
GRUNDVÖLL ER-
LENDRA VERKEFNA**

3 STEFNA OG STARFSEMI

3.1 REKSTUR LANDHELGISGÆSLU ÍSLANDS ÁRIN 2007–2011

Tafla 3.1 sýnir þróun tekna og gjalda Landhelgisgæslu Íslands árin 2007 til 2011, á verðlagi hvers árs. Auk fjárveitinga í fjárlögum hefur stofnunin sértekjur, tekjur af samrekstri og vaxtatekjur. Undir sértekjur falla m.a. leigutekjur af skipum, flugvél og áhöfnum. Undir tekjur af samrekstri falla m.a. tekjur vegna samstarfs við Neyðarlínuna og Hafrannsóknarstofnun. Landhelgisgæslan tók við loftrýmiseftirliti af Varnarmála- stofnun Íslands í byrjun árs 2011. Tekjur og gjöld vegna þeirrar starfsemi eru ekki tekin með í töflu 3.1 til að raunhæfur samanburður fái við fyrri ár. Ársreikningur Landhelgisgæslu Íslands vegna ársins 2011 liggur ekki fyrir og því byggja fjárhæðir vegna þess árs á bráðabirgðauppgjöri stofnunarinnar.

3.1 Tekjur og gjöld Landhelgisgæslu Íslands árin 2007–2011 í m.kr.	2007	2008	2009	2010	2011*	BR. í %
SÉRTEKJUR	152	135	90	854	1.304	758
PAR AF V/ERL. VERKEF.				775	1.236	
TEKJUR AF SAMREKSTRI	84	70	111	109	111	32
VAXTATEKJUR/-GJÖLD	4	-49	-10	13	1	-75
RÍKISFRAMLAG	2.645	2.604	2.904	2.835	2.670	1
GJÖLD	-2.631	-2.813	-2.815	-3.563	-4.133	57
AFKOMA	254	-53	280	248	-47	-119

* Fjárhæðir árið 2011 byggja á bráðabirgðauppgjöri frá Landhelgisgæslu Íslands. Tekjur og gjöld vegna loftrýmiseftirlits sem stofnunin tók við af Varnarmálastofnun í ársbyrjun 2011 eru undanskilin.

Eins og taflan sýnir hækkuðu sértekjur Landhelgisgæslunnar milli árunna 2007 og 2011 um tæplega 760%. Ástæðu þess má fyrst og fremst rekja til þeirra erlendu verkefna sem Landhelgisgæslan sinnti á árunum 2010 og 2011. Sértekjur innanlands hafa farið lækandi frá árinu 2007 og voru aðeins 79 m.kr. á árinu 2010 og 68 m.kr. á árinu 2011 samkvæmt bráðabirgðauppgjöri ársins. Framlög til stofnunarinnar í fjárlögum árið 2011 voru nánast þau sömu í krónum talið og þau voru árið 2007. Framlögin hækkuðu um 300 m.kr. árið 2009 en lækkuðu aftur á móti um 69 m.kr. árið 2010 og um 165 m.kr. árið 2011 samkvæmt bráðabirgðauppgjöri þess árs.

Gjöld stofnunarinnar hækkuðu einnig mikið á tímabilinu, eða um 57%. Það má annars vegar rekja til aukins kostnaðar vegna þeirra erlendu verkefna sem stofnunin tók að sér og hins vegar óhagstæðrar gengisþróunar en um fjórðungur af rekstrarkostnaði hennar er í erlendri mynt.

**MIKLAR SÉRTEKJUR
AF ERLENDUM
VERKEFNUM ÁRIN
2010 OG 2011**

Tafla 3.2 sýnir þróun nokkurra starfsemistalna Landhelgisgæslu Íslands árin 2007–2011, s.s. úthaldsdaga varðskipa, ársverk og flugtíma flugvélar og þyrlna. Árið 2007 fjölgaði starfsmönnum flugrekstrar- og flugtæknideildar frá því sem verið hafði vegna fjölgunar vakta og þyrlna í kjölfar brotthvarfs varnarliðsins. Fækkun ársverka um 13 milli ára 2008 og 2009 má rekja til þess að fimm starfsmönnum var sagt upp störfum, starfshlutfall var minnkað hjá öðrum og enn aðrir létu af störfum vegna aldurs. Ekki var endurráðið í stöðurnar. Árið 2011 fjölgaði ársverkum hins vegar um 56. Þar af voru 41 vegna þess að stofnunin tók við verkefnum Varnarmálastofnunar, 11 vegna fjölgunar í áhöfnum varðskipa til að sinna erlendum verkefnum og 4 vegna annarra starfa hjá stofnuninni.

Úthaldsdögum varðskipa við Ísland fækkaði um 69% milli ára 2007 og 2011 vegna erfiðrar fjárhagsstöðu stofnunarinnar og sparnaðaraðgerða á árunum 2008 og 2009. Að sögn Landhelgisgæslunnar tókst að koma í veg fyrir enn meiri fækkun úthaldsdaga við Ísland á árunum 2010 og 2011 með því að nýta tekjur af erlendum verkefnum til innlendrar starfsemi. Þá jókst heildarfjöldi flugtíma um 30% milli ára 2007 og 2011 en flugtímum við Ísland fækkaði um 15% á sama tíma.

**ÚTHALDSDÖGUM
VARÐSKIPA VIÐ
ÍSLAND FÆKKAÐI UM
69% MILLI 2007 OG
2011**

3.2 Starfsemistölur Landhelgisgæslu Íslands árin 2007–2011	2007	2008	2009	2010	2011
ÚTHALDSDAGAR VARÐSKIPA	697	533	393	587	565
ÞAR AF VIÐ ÍSLAND	697	533	393	356	217
ÁRSVERK	152	159	146	149	164*
BALDUR, SJÓMÆLINGAR OFL.	152	155	25	49	62
ÚTKÖLL FLUGDEILDAR	182	150	136	188	155
FLUGTÍMAR ÞYRLUR	990	933	900	847	995
FLUGTÍMAR FLUGVÉL	395	230	310	818	807
FLUGTÍMAR ALLS	1.385	1.163	1.210	1.665	1.802
ÞAR AF VIÐ ÍSLAND	1.385	1.163	1.210	1.259	1.182

*Ársverk vegna verkefna sem fluttust til stofnunarinnar frá Varnarmálastofnun ekki meðtalin.

3.2 ERFIÐ FJÁRHAGSSTAÐA LANDHELGISGÆSLUNNAR ÁRIÐ 2008

Í minnisblaði Landhelgisgæslu Íslands, dags. 28. júní 2008, til dóms- og kirkjumálaráðherra (nú innanríkisráðherra) kemur fram að forstjóri hafi gert ráðherra grein fyrir erfiðri fjárhagsstöðu stofnunarinnar. Ástæðan var einkum rakin til mikils umróts á fjármálamörkuðum. Fram kom að um fjórðungur rekstrarkostnaðar stofnunarinnar væri háður sveiflum í gengisþróun íslensku krónunnar, t.d. kostnaður við varahluti, leigu á þyrlum og kaup á vörum og þjónustu erlendis frá vegna útgerðar skipa og loftfara. Uppgjör fyrstu fimm mánaða ársins 2008 hafði leitt í ljós 95 m.kr kostnaðarauka, eða sem nam 9% af fjárheimildum stofnunarinnar á því tímabili. Færi fram sem horfði sæi Landhelgisgæslan fram á rekstrarstöðvun á haustdögum. Þá sagði í minnisblaðinu:

**ERFIÐ FJÁRHAGS-
STAÐA Í KJÖLFAR
EFNAHAGSHRUNSINS
HAUSTIÐ 2008**

Þetta er í einföldustu mynd þannig að erlendir birgjar og leigusalar munu loka á viðskipti við landhelgisgæsluna, sækja þyrlur og mótor og neita um afhendingu á olíu og öðrum vörum [...] Þar sem markaðsverð hefur hækkað væri leigusölum Landhelgisgæslunnar í mörgum tilfellum hagur að því að koma þessum tækjum og íhlutum í leigu annars staðar á hærra verði.



Í minnisblaðinu var jafnframt bent á að samdráttur í rekstri Landhelgisgæslunnar kynni að vera nauðsynlegur, t.d. með því að leggja öðru varðskipinu, stöðva útgerð sjómælingabáts og draga úr starfsemi þyrlubjörgunarveitar um helming. Þessar aðgerðir hefðu óhjákvæmilega í för með sér uppsögn starfsmanna o.fl.

Landhelgisgæslan fékk aukafjárveitingu samkvæmt fjárukalögum að fjárhæð 100 m.kr. árið 2008 til að takast á við þá rekstrarerfiðleika sem gengisþróun íslensku krónunnar hafði á starfsemi hennar. Einnig fékk stofnunin 20,9 m.kr. fjárveitingu á fjárukalögum árið 2008 vegna eingreiðslu til starfsmanna hennar sem þáðu laun samkvæmt kjarasamningum Félags íslenskra atvinnuflugmanna og Flugvirkjafélags Íslands.

Í fjárlögum fyrir árið 2009 voru fjárveitingar til Landhelgisgæslunnar auknar um rúmlega 300 m.kr frá árinu á undan, að teknu tilliti til 100 m.kr. sparnaðarkröfu stjórnvalda. Hækkunina má m.a. rekja til aukins rekstrarkostnaðar sem stafaði af auknu úthaldi varðskipa og þjálfun starfsmanna. Þrátt fyrir þessar auknu fjárveitingar varð Landhelgisgæslan að beita miklu aðhaldi árið 2009 vegna óhagstæðrar gengisþróunar og strax í ársbyrjun var dregið verulega úr starfseminni á öllum sviðum. Starfsfólki var sagt upp, m.a. þyrluáhöfnunum, en þyrlum var fækkað úr fjórum í þrjár og síðan í tvær. Þó var komist hjá hópuppsögnum sem í fyrstu voru taldar nauðsynlegar. Þá var einnig ráðist í eftirfarandi hagræðingar- og skipulagsaðgerðir:

- Úthaldsdögum varðskipa var fækkað um 36% frá því sem tíðkast hafði. Það sparaði eldsneyti, kost og önnur útgjöld.
- Þyrluflugtímum var fækkað um allt að 25% frá fyrri áætlun.
- Sjómælingabáturinn Baldur var ekki gerður út á árinu en hafður tiltækur.
- Dregið var úr yfirvinnu í öllum deildum.
- Starfsmönnum á næturvöktum í stjórnstöð var fækkað.
- Sparað var í símakostnaði.
- Dregið var úr almennum innkaupum og endurnýjun á búnaði var í lágmarki.

Samhliða þessu hóf Landhelgisgæslan leit að verkefnum erlendis fyrir starfsfólk og tæki.

3.3 STEFNA LANDHELGISGÆSLU ÍSLANDS

Um mitt ár 2008 var *Landhelgisáætlun 2008–2010* samþykkt. Hún var unnin í samvinnu Landhelgisgæslu Íslands og dóms- og kirkjumálaráðuneytis í samræmi við árangursstjórnunarsamning ráðuneytis og stofnunar og erindisbréf forstjóra Landhelgisgæslunnar. Í árangursstjórnunarsamningnum var einnig gert ráð fyrir að unnið yrði að gerð tíu ára landhelgisáætlunar á samningstímanum en það hefur ekki verið gert.

Landhelgisáætlunin 2008–2010 er ígildi stefnu fyrir Landhelgisgæslu Íslands. Þar er gerð grein fyrir framtíðarsýn stofnunarinnar og markmiðum og áherslum fyrir helstu verkefni og viðfangsefni hennar. Í áætluninni er ekki minnst á erlend verkefni af þeim toga sem fjallað er um í skýrslu þessari. Meðan á úttekt Ríkisendurskoðunar stóð lagði Landhelgisgæslan mat á hvernig til tókst við að uppfylla markmið áætlunarinnar. Í upphafi þess tímabils sem áætlunin tók til skilgreindi Landhelgisgæslan 121 deilimarkmið og/eða verkefni til að framfylgja meginmarkmiðunum. Vorið 2012 hafði 51 þeirra

verið lokið að fullu, 43 var lokið að hluta en ekki hafði enn verið hafist handa við 27 þeirra, einkum vegna fjárskorts. Ný þriggja ára landhelgisáætlun hefur ekki verið samþykkt þó að sú fyrri hafi runnið sitt skeið á enda í árslok 2010 en stofnunin hefur nú hafist handa við gerð nýrra langtímaáætlana í samstarfi við innanríkisráðuneyti, auk þess sem endurskoðun árangursstjórnunarsamnings er fyrirhuguð.

Í frumvarpi til fjárlaga árið 2010 kom fram að brýnt væri að taka stefnumarkandi ákvarðanir um þjónustustig Landhelgisgæslunnar, t.d. við leit og björgun, vöktun landhelginnar og fleiri verkefni, s.s. aðstoð við fiskveiðieftirlit og sjúkraflug. Fram kom að dómsmála- og mannréttindaráðherra hefði skipað nefnd sem ætlað væri að endurskoða stefnu Landhelgisgæslunnar með hliðsjón af samdrætti í framlögum til rekstrar. Af þessu má ráða að stjórnvöldum hafi verið ljóst að breytingar væru óhjákvæmilegar í rekstri stofnunarinnar vegna breyttra forsendna. Við vinnslu þessarar úttektar grennslaðist Ríkisendurskoðun fyrir um framangreinda nefnd og afrakstur af vinnu hennar hjá Landhelgisgæslu Íslands og innanríkisráðuneyti. Í ljós kom að nefndin hefur hvorki skilað skýrslu né liggur fyrir ný stefnumörkun um þjónustustig Landhelgisgæslunnar (landhelgisáætlun).

3.4 SAMSKIPTI VIÐ STJÓRNVÖLD VEGNA ERLENDRA VERKEFNA

Af bréfaskriftum forstjóra Landhelgisgæslu Íslands og dómsmála- og mannréttindaráðuneytis (nú innanríkisráðuneytis) er ljóst að stofnunin hefur haldið ráðuneytinu upplýstu um aðdraganda og fyrirkomulag erlendra verkefna og leitað samþykkis þess áður en samningar hafa verið gerðir. Að auki bera fjárlög og fjárukalög með sér að þessi leið stofnunarinnar til öflunar sértekna hefur verið samþykkt af þar til bærum aðilum. Þannig er t.d. í fjárukalögum 2010 óskað eftir 647 m.kr. hækkun fjárheimilda til Landhelgisgæslunnar á móti samsvarandi hækkun sértekna vegna erlendra verkefna.

Í fjárlagafrumvarpi 2011 var gert ráð fyrir að fjárveiting til stofnunarinnar yrði 2.582 m.kr. sem fól í sér 227 m.kr. lækkun frá fyrra ári. Fram kom að til að tryggja rekstur björgunarþyrluþjónustu hafi Landhelgisgæslan sóst eftir verkefnum erlendis með góðum árangri. Samningar hafi m.a. náðst um fjögur verkefni á vegum Landamærastofnunar Evrópu (*Frontex*), auk mengunarvarnarverkefnis í Mexíkóflóa. Fjárhagslegur ávinningur sé af verkefnunum, auk þess sem starfsmenn fái mikilvæga þjálfun við ólíkar aðstæður. Þá sé fyrirhugað að taka á leigu þriðju björgunarþyrluna og nýta sértekjur vegna erlendra verkefna til að fjármagna rekstur hennar enda gert ráð fyrir að áframhald verði á þeim.

Í fjárukalögum 2011 kemur fram að bæði sértekjur og gjöld Landhelgisgæslunnar hækki um 1.080 m.kr. vegna veltu af erlendum verkefnum. Eftir bankahrunið haustið 2008 hafi Landhelgisgæslan leitast við að afla sér verkefna, m.a. til að vega upp á móti lægri fjárveitingum úr ríkissjóði. Árið 2011 hafi áætlanir um auknar sértekjur gengið eftir með samningum við Landmærastofnun Evrópu og Fiskveiðieftirlitsstofnun Evrópusambandsins (CFCA). Eftirlitsflugvélin og bæði varðskipin hafi komið að þessum verkefnum. Með þessu móti hafi tekist að fjölga starfsmönnum Landhelgisgæslunnar tímabundið og auka þjálfun þeirra þrátt fyrir lækkun fjárheimilda.

**NÝ ÞRIGGJA ÁRA
LANDHELGISÁÆTLUN
HEFUR EKKI VERIÐ
SAMÞYKKT**

**TAKA ÞARF
STEFNUMARKANDI
ÁKVARÐANIR UM
ÞJÓNUSTUSTIG**

**INNANRÍKISRÁÐU-
NEYTI VEL UPPLÝST
UM ERLEND VERKEFNI
STOFNUNARINNAR**

**SÓST EFTIR VERK-
EFNUM ERLENDIS TIL
AÐ TRYGGJA REKSTUR
BJÖRGUNARÞYRLU-
ÞJÓNUSTU**

**TEKJUR AF
ERLENDUM
VERKEFNUM TIL AÐ
MÆTA LÆKKUN Á
FJÁRVEITINGUM**

3.5 ÁVINNINGUR AF ERLENDUM VERKEFNUM

Landhelgisgæsla Íslands lét Ríkisendurskoðun í té sundurliðanir á tekjum og gjöldum allra erlendra verkefna hennar, utan eins, frá árunum 2010 og 2011. Þetta eina verkefni sem enn er óuppgert er verkefni sem Landhelgisgæslan sinnti á Ítalíu í nóvember og desember 2011. Landhelgisgæslan gerir ráð fyrir að fullnaðaruppgjör vegna þess liggja fyrir í lok júní 2012. Öllum uppgjörunum fylgir undirrituð áætlun um kostnað vegna einstakra verkefna, ásamt nánari útfærslu einstakra kostnaðarliða í vinnuskjölum Landhelgisgæslunnar, og samanburður á áætlunum og rauntölum. Áætlanir um hagnað af verkefnunum stóðust í öllum meginatriðum miðað við gefnar forsendur.

Varðskipið Ægir og áhöfn var hálf ár við störf erlendis hvort ár 2010 og 2011. Varðskipið Týr ásamt áhöfn var einnig um hálf ár við störf erlendis árið 2011. Samkvæmt upplýsingum úr ársskýrslu Landhelgisgæslunnar þurfti að gera talsverðar breytingar á Ægi vegna þessa, m.a. að setja upp kælibúnað á aðalvélar og ljósavélar, annóðukerfi í sjókestur, loftkælingu í íbúðir og nætursjónaukabúnað. Flugvél Landhelgisgæslunnar, TF Sif, var einnig í erlendum verkefnum árin 2010 og 2011 í nokkra mánuði hvort ár.

Tafla 3.3 sýnir heildartekjur af erlendum verkefnum Landhelgisgæslu Íslands og þann kostnað (s.s. ferða- og dvalarkostnað vegna starfsmanna erlendis, vörukaup og þjónustu), sem beint verður rakinn til þeirra og bókaður er á viðkomandi viðföng í fjárhagsupplýsingakerfi ríkisins. Stór hluti vörukaupa er vegna eldsneytis á skip og flugvél. Landhelgisgæslan áætlaði launakostnað vegna erlendra verkefna út frá fjölda starfsmanna sem tók þátt í hverju verkefni og meðallaunakostnaði við hvert ársverk eftir stéttum. Hún telur að líta verði á verulegan hluta launakostnaðar sem fastan kostnað enda hafi verið ákveðið að segja ekki upp starfsfólki á þessum tíma þrátt fyrir lækun ríkisframlaga. Því hefði þurft að greiða starfsfólkinu laun þó það hefði ekki haft nein verkefni ef erlendu verkefnin hefðu ekki komið til. Landhelgisgæslan áætlaði viðhald (tækjabúnað, loftræstingu o.fl.) vegna erlendra verkefna fyrir varðskipið Ægi út frá mismun á rekstraráætlun og rauntölum fyrir hvort ár. Hins vegar var viðhaldskostnaður varðskipsins Týs, vegna fiskveiðieftirlits á vegum Evrópusambandsins (CFCA) árið 2011, bókaður beint á verkefnið.

Ríkisendurskoðun bendir á nauðsyn þess að Landhelgisgæsla Íslands byggi sem mest á raunverulegum kostnaði þegar hún leggur mat á fjárhagslegan ávinning erlendra verkefna. Aðgreina þarf kostnað vegna erlendra verkefna betur en nú er gert frá kostnaði við lögbundna starfsemi. Hluti launakostnaðar við erlendu verkefni er t.d. áætlaður í stað þess að hann sé færður sérstaklega á viðkomandi verkefni eins og fram hefur komið. Þá er í útreikningum Landhelgisgæslunnar ekki tekið tillit til kostnaðar við stoðþjónustu, s.s. starfsmannahald, fjármál og upplýsingatækniþjónustu, sem til fellur vegna erlendra verkefna. Eðlilegt er að skilgreina hversu hátt hlutfall af kostnaði við yfirstjórn og stoðþjónustu á rætur að rekja til erlendra verkefna stofnunarinnar. Tekjur af erlendum verkefnum taka oftast mið af áætluðum útgjöldum og ásættanlegri framlegð. Þeim er t.d. ætlað að greiða fyrir viðhald og notkun á tækjum þó svo að sá kostnaður sé ekki í öllum tilvikum gjaldfærður á viðkomandi verkefni. Það getur aftur leitt til þess að hagnaður af verkefnunum sýnist meiri en hann er í raun.

Heildartekjur Landhelgisgæslunnar af erlendum verkefnum árin 2010 og 2011 námu um 2 ma.kr., sem er um þriðjungur af samanlögðu rekstrarfé hennar þessi tvö ár.

**2 MA.KR. TEKJUR AF
ERLENDUM
VERKEFNUM ÁRIN
2010 OG 2011**

3.3 Tekjur og gjöld af erlendum verkefnum árin 2010 og 2011 í m.kr.		
FRONTEX	2010	2011*
ÁÆTLAÐUR LAUNAKOSTNAÐUR	-124.020	-135.129
VÖRUKAUP OG ÞJÓNUSTA	-308.477	-339.050
TEKJUR	623.246	746.808
AFGANGUR	190.749	272.629
MEXÍKÓFLÓI 2010; CFCA 2011		
ÁÆTLAÐUR LAUNAKOSTNAÐUR	-10.710	-96.814
VÖRUKAUP OG ÞJÓNUSTA	-29.112	-230.039
ÁÆTLAÐ VIÐHALD Á ÆGI	-12.419	-23.530
TEKJUR	139.882	488.766
AFGANGUR	87.641	138.383
HEILDARAFGANGUR	278.390	411.012

*Fjárhæðir vegna ársins 2011 byggja á bráðabirgðauppgjöri Landhelgisgæslu Íslands

Kostnaður vegna þjálfunar nýrra þyrluflugmanna er undanskilinn í töflunni. Hann er færður á þjálfunar- og námskostnað hjá stofnuninni og nam um 10 m.kr. þessi tvö ár. Að teknu tilliti til hans er beinn fjárhagslegur ávinningur af erlendum verkefnum árin 2010 og 2011 um 680 m.kr. samkvæmt útreikningum Landhelgisgæslunnar.

**HAGNAÐUR AF ER-
LENDUM VERKEFNUM
METINN 680 M.KR.
AF LANDHELGIS-
GÆSLUNNI**

Forstjóri Landhelgisgæslunnar segir erlenda starfsemi hafa gert stofnuninni kleift að:

- Standa vörð um störf starfsmanna.
- Halda tækjum í notkun.
- Þjálfa mannskap og ráðast í þjálfun nýliða.
- Halda uppi símenntun og auka reynslu og færni starfsmanna.
- Endurráða þrjá þyrluflugmenn og fjölga þyrluáhöfnum.
- Tryggja fjármagn vegna endurbyggingar á þyrlunni TF Líf (fer fram á árinu 2012) en ella hefði þurft að leggja henni.
- Fjölga aftur í áhöfnum varðskipa.

Stjórnendur Landhelgisgæslunnar leggja áherslu á mikilvægi þess að halda í sérhæfðan og verðmætan mannskap og nýta tækjabúnað sem best, m.a. með verkefnum erlendis. Þeir benda á að starfsmenn stofnunarinnar afli sér reynslu og þjálfunar þegar þeir sinna erlendum verkefnum sem nýtast í störfum þeirra innanlands. Þá þurfi Íslendingar að leggja sitt af mörkum í þágu alþjóðlegs samstarfs sem getur m.a. falist í eftirlitsverkefnum á vegum alþjóðasamtaka gegn gjaldi eða verið samkvæmt samstarfssamningum og alþjóðlegum skuldbindingum. Meira hefði þurft að draga saman í starfsemi stofnunarinnar í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008 og segja upp fleira fólki ef tekjur af erlendum verkefnum hefðu ekki komið til.

**ERLEND VERKEFNI
KOMU Í VEG FYRIR
ENN MEIRI
SAMDRÁTT HJÁ
STOFNUNINNI**



3.6 GAGNRÝNI SJÓMANNAFÉLAGS ÍSLANDS

Sjómannafélag Íslands hefur mótmælt því að Landhelgisgæslan taki að sér verkefni erlendis því hafsvæðið í kringum Ísland sé óvarið og eftirlitslaust á meðan. Forstjóri Landhelgisgæslunnar hefur svarað gagnrýni þeirra á þann veg að fyrirkomulagið sem slíkt skerði ekki gæslu við Ísland því tæki og mannskapur sem send hafa verið til að sinna verkefnum erlendis hefðu ekki verið notuð á Íslandi vegna fjárskorts.

Í ljósi gagnrýni Sjómannafélagsins er æskilegt að nefnd sem falið hefur verið að endurskoða stefnu um þjónustustig Landhelgisgæslunnar (sjá kafla 3.3) skili niðurstöðum sínum sem fyrst. Í þessu sambandi má einnig nefna að Landssamband íslenskra útvegsmanna, Sjómannasamband Íslands og fleiri sendu í byrjun árs 2010 áskorun til stjórnvalda sem bar yfirskriftina *Eflum þyrluþjónustu Landhelgisgæslunnar*. Þar var vísað til atviks sem að mati þessara aðila ógnaði öryggi sjómanna á hafi úti þegar Landhelgisgæslan varð að synja beiðni frá íslenskum togara sem óskaði eftir aðstoð þyrlu vegna veikinda skipverja. Ekki var hægt að verða við beiðninni þar sem skipið var um 70 sjómíllur frá landi og aðeins ein þyrluvakt til taks. Við slíkar aðstæður er þyrla ekki send lengra en 20 mílur á haf út. Þessir aðilar bentu á að Landhelgisgæslunni væri ætlað að sinna mjög víðfeðmu hafsvæði og að hún gegndi mikilvægu öryggishlutverki fyrir sjómenn. Upp gætu komið aðstæður þar sem tími til björgunar væri svo naumur að þyrla væri eina tækið sem þeir gætu treyst á. Því væri grundvallaratriði að Landhelgisgæsla Íslands hefði ávallt nægan mannafla og tækjakost til taks.