

Maí 2008

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum

Efnisyfirlit

SAMANTEKT	5
1 INNGANGUR.....	9
2 LÖGREGLUSTJÓRINN Á SUÐURNESJUM	11
3 FJÁRMÁL OG REKSTUR.....	15
4 ÁVINNINGUR AF SAMEININGU	23
5 SKIPULAGSMÁL	27

Töflur

2.1	SKIPULAG LÖG- OG TOLLGÆSLU Á SUÐURNESJUM TIL OG MEÐ 2006	11
2.2	SKIPULAG LÖG- OG TOLLGÆSLU Á SUÐURNESJUM FRÁ OG MEÐ 2007	12
2.3	FJÖLDI ÁRSVERKA 2005-2007	12
2.4	NÚGILDANDI SKIPURIT LÖGREGLUSTJÓRANS Á SUÐURNESJUM.....	13
3.1	REKSTUR SÝSLUMANNSINS Á KEFLAVÍKURFLUGVELLI 2001-2006	15
3.2	REKSTUR LÖGREGLUSTJÓRANS Á SUÐURNESJUM 2007	16
3.3	REKSTRARÁETLANIR LÖGREGLUSTJÓRANS Á SUÐURNESJUM 2007	17
3.4	HLUTDEILD Í ÖRYGGISGJALDI 2005-2007	18
3.5	FJÁRMÖGNUN DEILDA LÖGREGLUSTJÓRANS Á SUÐURNESJUM 2007	18
3.6	REKSTRARÁETLANIR LÖGREGLUSTJÓRANS Á SUÐURNESJUM 2008	20
3.7	FRAMREIKNADUR REKSTUR ÁRSINS 2007	21
4.1	UPPSAFNAÐUR MÁLAFJÖLDI HJÁ LÖGREGLUSTJÓRANUM Á SUÐURNESJUM	23
4.2	LÖGREGLUMENN Á LANDINU 2007	24
4.3	KOSTNAÐUR VIÐ YFIRSTJÓRN	25
4.4	TOLLAFGREIÐSLUR OG FLUGFARÞEGAR Á SUÐURNESJUM 2005-2007.....	26
5.1	SKIPULAG OG FORRÆÐI LÖGREGLUSTJÓRANS Á SUÐURNESJUM	27
5.2	FYRIRHUGAÐAR SKIPULAGSBREYTINGAR.....	28
5.3	FJÁRMÖGNUN MIÐAÐ VIÐ UPPSKIPTINGU 2008 (MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR).....	30

Samantekt

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum (LRS) varð til 1. janúar 2007 þegar lög- og tollgæsluhluti Sýslumannsins í Keflavík sameinaðist embætti Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli. Um leið var hið nýja embætti sett undir dómsmálaráðuneytið eins og önnur lögreglustjóra- og sýslumannsembætti í landinu en Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli hafði heyrt undir utanríkisráðuneytið. Meginmarkmið sameiningarinnar var að efla lög- og tollgæslu á Suðurnesjum og átti að nýta fjárhagslegt hagræði til þess. Var þá fyrst og fremst litið til þess að flýta rannsókn sakamála og auka sýnileika löggæslu.

Fyrirgreind markmið voru ekki tölu- eða tímasett og því er erfitt að meta að hve miklu leyti þau hafa náðst. Hluti væntanlegs ávinnings af sameiningunni var þegar kominn fram þar sem samstarf eldri embætta hafði aukist töluvert síðustu árin fyrir sameiningu. Þó er ljóst að kostnaður við yfirstjórn sem hlutfall af heildargjöldum LRS árið 2007 var nokkru minni en hjá Sýslumanninum á Keflavíkurflugvelli árin á undan. Þá hefur LRS unnið verulega á uppsöfnuðum sakamálum sem biðu afgreiðslu hjá eldri embættum. LRS og dómsmálaráðuneytið telja hins vegar að sýnileiki löggæslu hafi a.m.k. ekki aukist frá sameiningu. Því hefur aðeins hluti markmiðanna náðst.

Fjárhagsvandi LRS er ekki nýtilkominn. Embætti Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli hafði verið rekið umfram fjárheimildir um langt árabíl og var uppsafnaður halli LRS, þegar embættið varð til, 158 m.kr. Ástæður vandans lágu m.a. í því að stofnað var til meiri kostnaðar við öryggisgæslu, fikni-efnaeftirlit og verkefni tengd Atlantshafsbandalaginu en nam tekjum vegna verkefnanna. Brottför varnarliðsins olli auk þess því að sértekjur lækkuðu nokkuð án þess að kostnaður minnkaði til samræmis. Að hluta til voru þessi auknu umsvif ákveðin með vitund og vilja utanríkisráðuneytisins, án þess að fjárveitingar væru auknar að sama skapi.

Breyting á forræði stofnana, þegar þær fluttust frá utanríkisráðuneytinu til dómsmála- og samgönguráðuneytanna, olli því að óhægt var um vik að fjármagna aukin verkefni með frekari tekjum af flugumferð. Samgönguráðuneytið hefur bent á að innheimtar tekjur af öryggisgjaldi séu nú þegar mun meiri en þörf er á vegna þeirra verkefna sem það á að standa undir og hefur boðað að það muni leggja fram lagafrumvarp um niðurfellingu þess.

Árið 2007 var LRS rekinn með 85 m.kr. rekstrarhalla og á árinu 2008 stefnir í um 180 m.kr. halla. Í fyrsta lagi er þar um að ræða framhald af áðurnefndum hallarekstri en einnig virðist yfirtaka á lögreglu- og tollastarfsemi frá embætti sýslumannsins í Keflavík í ársbyrjun 2007 hafi kostað meira en nam viðbótartekjum vegna verkefnanna. Þá er útlit fyrir að sértekjur lækki um 100 m.kr. miðað við árið á undan án þess að embættið treysti sér til að draga úr kostnaði um nema 30–40 m.kr. Frestun á orlofstöku starfsmanna árið 2007

er talin kosta embættið um 40 m.kr. á árinu 2008. Loks er fyrirhugað að ráða útskrifaða lögreglunema í störf hjá embættinu sem kosta mun um 13 m.kr. en dómsmálaráðuneytið hefur reyndar gefið vilyrði fyrir fjárveitingu til að mæta þeim kostnaði.

Dómsmálaráðuneytið hefur kynnt tillögur um framtíðarskipulag lög-, toll- og öryggisgæslu á Suðurnesjum. Þar er gert ráð fyrir að færa frá LRS þau verkefni á sviði tolla- og flugöryggismála sem heyra undir önnur ráðuneyti svo að fagleg og fjárhagsleg ábyrgð vegna þeirra fari saman. LRS mun þá eingöngu annast verkefni á sviði lögreglumála, þ.m.t. landamæraeftirlit og önnur löggæsluverkefni á Keflavíkurflugvelli. Tollgæsla og önnur tollamál verða hins vegar undir stjórn fjármálaráðuneytis og þess aðila sem það felur verkefnið en vopnaleit og önnur verkefni á sviði flugöryggismála á forræði samgöngu- ráðuneytis og nýs félags sem stofna á um rekstur Keflavíkurflugvallar.

Ríkisendurskoðun telur að tillögur dómsmálaráðuneytisins stuðli að því að þau ráðuneyti sem lögum samkvæmt fara með forræði tollgæslu og flugverndar fái skýrari aðkomu að markmiðssetningu og ákvörðun þjónustustigs á þessum sviðum sem og ábyrgð á nauðsynlegum fjárveitingum til þeirra. Stofnunin telur því rétt að hrinda tillögum ráðuneytisins í framkvæmd. Hún hefur enda áður vakið máls á því að stjórnvöld kanni til hlítar möguleika á því að breyta núverandi skipan mála á þann veg sem hér um ræðir, sérstaklega hvað varðar tollamál.

Fyrir liggur að hluti kostnaðar við lög- og tollgæslu hefur verið fjármagnaður með tekjum sem sérstaklega eru ætlaðar til vopna- og öryggisleitar. Tekjur LRS vegna þessa umfram kostnað nema 191 m.kr. Breytt stjórnun og fjármögnun verkefna kallar því á að stjórnvöld taki afstöðu til þess hversu mikla lög- og tollgæslu þarf vegna starfseminnar á flugvællinum. Verði niðurstaðan að halda sem næst óbreyttum mannafla er ljóst að auka þarf fjárveitingar til löggæsluverkefna um 315 m.kr. til að bæta upp tekjutapið og ná rekstri löggæsluhluta embættisins hallalausum án frekari sparnaðaraðgerða.

Samanburður við nokkur önnur lögreglu- og tollstjóraembætti sýnir að launakostnaður LSR á ársverk er talsvert hærri en þeirra. Að hluta til skýra kjarasamningar þetta en einnig má m.a. rekja muninn til ólíks vakta- og vinnufyrirkomulags sem væntanlega helgast af eðli starfseminnar. Auk þess gegna hlutfallslega fleiri starfsmenn yfirmanns- og staðgengilsstöðum hjá LRS en hjá Lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins og Tollstjóranum í Reykjavík. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að kanna til hlítar í hverju þessi munur á kostnaði við stöðugildi felst enda er ekki nema að hluta tekið tillit til hans í fjárveitingum til lögregluembættis. Þá er ljóst að fáist slíkur kostnaðarauki ekki viðurkenndur í auknum fjárveitingum ber forráðamönnum þeirra að grípa til viðeigandi sparnaðar í rekstri.

Við sameiningu allrar lög- og tollgæslu á Suðurnesjum og Keflavíkurflugvelli undir hatti Lögreglustjórans á Suðurnesjum er nauðsynlegt að endurmeta og hugsanlega skilgreina upp á nýtt áherslur í starfsemi hins nýja embættis. Verði niðurstaða slíkrar stefnumótunar sú að rétt sé að breyta áherslum í starfseminni þarf hugsanlega að breyta núverandi starfaskipulagi og vinnu-fyrirkomulagi hjá embættinu. Fyrirfram er þó ekki hægt að fullyrða að slíkt muni óhjákvæmilega leiða til lægri rekstrarkostnaðar.

Þó að verkefnum LRS verði breytt sýnist vel koma til álita að embættinu verði áfram falin dagleg stjórnun verkefna á sviði tollgæslu og flugverndar með þjónustusamningum. Þar yrði skilgreint umfang þjónustunnar og greiðslur fyrir hana. Það myndi án efa ýta undir gerð slíkra samninga kæmi í ljós að greinilegt hagræði væri af samrekstri verkefnanna hjá einu og sama embætti. Ákveðin fag- og fjárhagsleg rök eru bæði að baki núverandi skipu-lagi og kynntum breytingum. Verði af breytingum á verkefnum minnkar þó að líkindum ávinningurinn hjá LRS en eykst hjá þeim stofnunum sem taka við toll- og öryggisgæslu. Þann ávinning þarf að meta.

Ríkisendurskoðun telur reyndar að þær breytingar sem hér eru lagðar til eigi að ná til allra sýslumanns- og lögregluembætta landsins sem annast bæði lögreglu- og tollamál. Verði þær gerðar hjá LRS er eðlilegt að huga einnig að þeim hjá öðrum embættum.

Ríkisendurskoðun telur rétt að vekja máls á ágreiningi LRS og dómsmálaráðuneytisins um rekstur og verkefni embættisins. Framkomnar tillögur um breytingar á LRS má að hluta til rekja til vandkvæða ráðuneytisins við að hafa glögga yfirsýn og stjórn á rekstri embættisins. Ráðuneytið leggur mikla áherslu á að stofnanir þess virði fjárheimildir og leggi tímanlega fram vand-aðar rekstraráætlanir. Það telur að LRS hafi ekki lagt sig fram um að tileinka sér þetta verklag, auk þess sem mjög illa hafi gengið að fá upplýsingar um sum þeirra verkefna sem LRS hefur ráðist í. Boðaðar breytingar eiga þannig að hluta rætur að rekja til óánægju með fjármálastjórn LRS og meints skorts á samstarfsvilja LRS við að taka á fjárhagsvandanum.

Stjórnendur LRS telja á hinn bóginn að dómsmálaráðuneytið hafi ekki sýnt nægan skilning á sérstöðu embættisins sem komi m.a. fram í ónægum fjár-veitingum. Þá er ljóst að lögreglustjóri var ósáttur við sumar breytingar á verkefnum embættisins eftir að það færðist undir dómsmálaráðuneytið og hefur hann lagst opinberlega gegn hugmyndum um breytingar á starfsemi LRS. Margir stjórnendur LRS og stéttarfélag starfsmanna hafa líka gagnrýnt þær hugmyndir opinberlega og lýst yfir stuðningi við lögreglustjóran.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur verið alvarlegur samskiptavandi milli aðila frá því að LRS færðist undir dómsmálaráðuneytið og snýst hann ekki eingöngu um boðaðar breytingar á embættinu. Mikilvægt er að trúnaður og traust ríki eftir að verkefnum þess hefur verið breytt. Þótt ekki sé fullur

samhljómur milli málsaðila um ágæti fyrirhugaðra breytinga telur Ríkisendurskoðun eftir að hafa rætt við þá að þeir hafi ákveðið að leggja ágreining sinn til hliðar og vinna í sameiningu að framgangi þeirra breytinga sem til stendur að gera á skipulagi og rekstri embættisins.

1 Inngangur

Í bréfi til Ríkisendurskoðunar, dagsettu 31. mars 2008, óskaði forseti Alþingis eftir því að Ríkisendurskoðun gerði skýrslu um reynsluna af starfi og rekstri embættis Lögreglustjórans á Suðurnesjum og legði mat á fyrirhugaðar skipulagsbreytingar á því. Ósk um skýrsluna kom fram í bréfi Frjálslynda flokksins til forseta Alþingis 30. mars 2008 og var samþykkt á fundi forsætisnefndar 31. mars 2008.

Úttekt Ríkisendurskoðunar snýr að því að svara eftirfarandi spurningum sem allar koma fram í fyrirnefndu bréfi forseta Alþingis:

1. Hvernig er fjárhagsvandi embættisins tilkominn og hvernig hefur verið tekið á honum?
2. Hver er faglegur og fjárhagslegur ávinningur af sameiningunni sem varð 1. janúar 2007?
3. Hvert er mat Ríkisendurskoðunar á fyrirhuguðum skipulagsbreytingum á embættinu?

Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum kynnt sér og fjallað um starfsemi embættisins og forvera þess með ýmsum hætti. Má þar nefna að árið 1994 gerði stofnunin stjórnarsýsluúttekt hjá embætti Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli. Auk þess var rekstrarvandi þess gerður að umtalsefni í skýrslum um framkvæmd fjárlaga 2005 og 2006. Fjallað var um tollgæsluhluta embættisins í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2007 um ráðstafanir gegn innflutningi ólöglegra fíkniefna. Þá sat starfsmaður Ríkisendurskoðunar í ráðgjafarnefnd dómsmálaráðherra frá 2007–2008 sem ætlað var að gera úttekt á rekstri og fjármálaumsýslu embættisins. Loks hefur Ríkisendurskoðun endurskoðað ársreikninga forvera embættisins og vinnur að fyrsta ársreikningi hins sameinaða embættis.

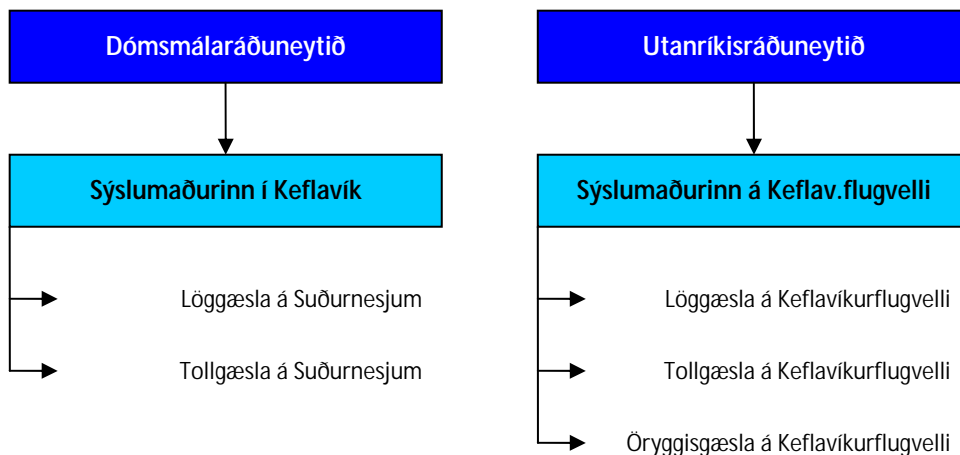
Við vinnslu úttektarinnar áttu starfsmenn Ríkisendurskoðunar fundi með fulltrúum dómsmálaráðuneytisins og Lögreglustjórans á Suðurnesjum. Auk þess var rætt við og leitað upplýsinga og álits hjá fjármálaráðuneytinu, samgönguráðuneytinu, Tollstjóranum í Reykjavík og Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli.

2 Lögreglustjórinn á Suðurnesjum

Embætti Lögreglustjórans á Suðurnesjum (LRS) varð til við sameiningu allrar lög- og tollgæslu á Suðurnesjum og Keflavíkurflugvelli 1. janúar 2007. Fram til þess tíma hafði Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli sinnt slíkum verkefnum á flugvallarsvæðinu en Sýslumaðurinn í Keflavík utan þess. Að auki sinnti Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli öryggisverkefnum vegna millilandaflugs. Með flutningi þessara verkefna til LRS varð embætti Sýslumannsins í Keflavík sambærilegt sýslumannsembættum á höfuðborgarsvæðinu og víðar, þar sem hvorki lög- né tollgæsla heyra undir sýslumenn.

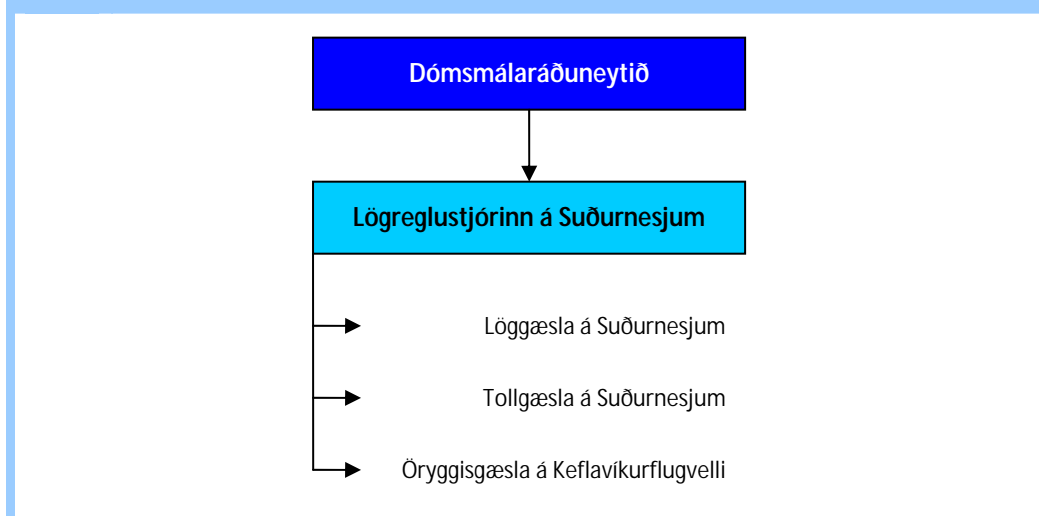
Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli heyrði undir utanríkisráðuneytið eins og önnur opinber starfsemi á flugvelli. Við brottför varnarliðsins fluttist slík starfsemi frá utanríkisráðuneytinu til annarra ráðuneyta. Þegar embættin á Suðurnesjum sameinuðust tók dómsmálaráðuneytið því yfir framkvæmd lög-, toll- og öryggisgæslu á flugvelli.

2.1 Skipulag lög- og tollgæslu á Suðurnesjum til og með 2006



LRS er að grunni til sambærilegt sýslumannsembættunum á Ísafirði, Akureyri, Seyðisfirði, Eskifirði, Vestmannaeyjum og Selfossi. Á öllum þessum stöðum heyrir lög- og tollgæsla undir sýslumenn. Sérstaða LRS felst þó í því að tollgæsla er hlutfallslega mun umfangsmeiri þar en annars staðar. Þá sinnir LRS viðamiklum öryggisverkefnum og landamæraeftirliti á Keflavíkurflugvelli auk þess að starfrækja greiningardeild í tengslum við landamæraeftirlit. Sú breyting verður þó á LRS 31. maí 2008, þegar varnarmálalög taka gildi, að embætti Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli verður lagt niður en lögreglu- og tollstjórinn á Suðurnesjum gegnir því nú.

2.2 Skipulag lög- og tollgæslu á Suðurnesjum frá og með 2007



Árið 2005 voru 200 ársverk við lög-, toll- og öryggisgæslu á Suðurnesjum. Árið 2006 voru þau orðin 223 og hafði fjölgað um tæplega 12% milli ára. Milli 2006 og 2007 var einnig tæplega 12% fjölgun. Fjölgunin hefur verið langmest í öryggisgæslu eða um 107% frá 2005 til 2007. Unnum ársverkum í yfirstjórn fjölgaði um 3 á tímabilinu, eða um 23%. Í löggæslu fækkaði unnum ársverkum á tímabilinu enda voru átta stöðugildi sérsveitarmanna flutt frá LRS til ríkislögreglustjóra (RLS) fljótlega eftir sameininguna. Að öðru leyti hefur ársverkum lögreglu ekki fækkað. Þá fjölgaði unnum ársverkum í tollgæslu lítillega á umræddu tímabili.

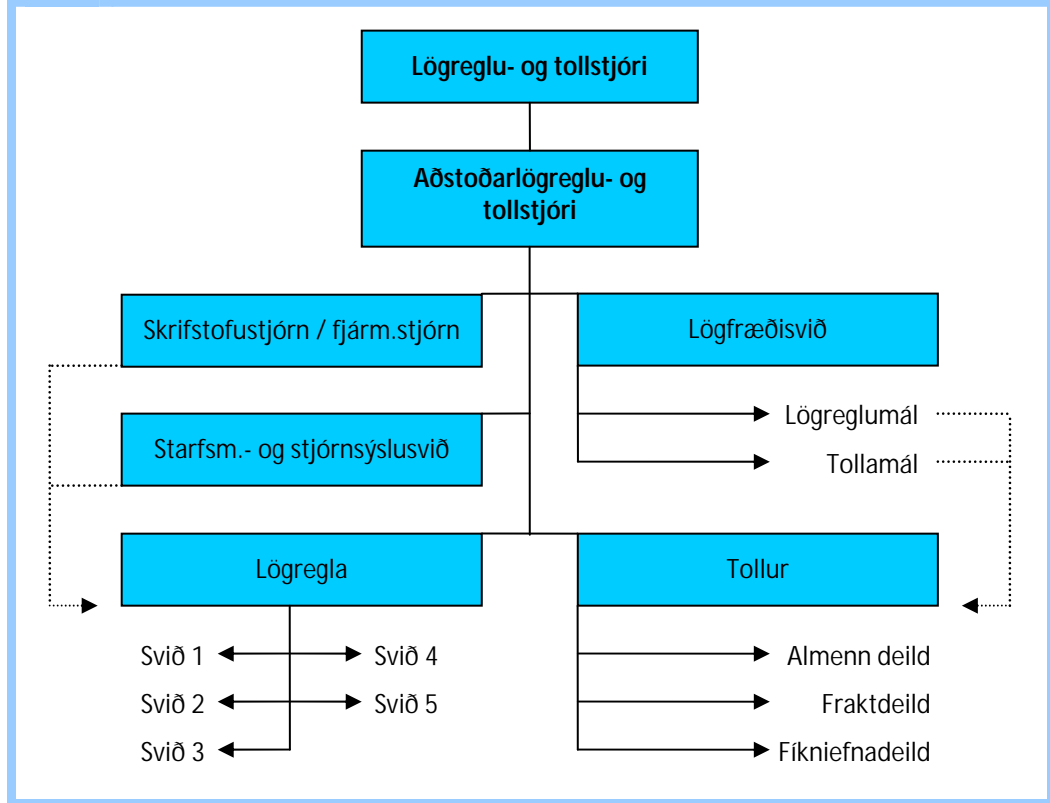
2.3 Fjöldi ársverka 2005–2007

	2005	2006	2007
Yfirstjórn	13	14	16
Löggæsla	90	96	87
Tollgæsla	53	57	55
Öryggisgæsla	44	56	91
Samtals	200	223	249

Samkvæmt skipuriti LRS skiptist starfsemi þess að grunni til í yfirstjórn, löggæslu og tollgæslu. Innan yfirstjórnar eru lögreglu- og tollstjóri, aðstoðarlögreglu- og tollstjóri, lögfræðisvið, skrifstofu- og fjármálasvið og starfsmanna- og stjórnsýslusvið. Löggæsla skiptist í fimm ólíkar deildir: Almenna deild, rannsóknardeild, tækjadeild, landamæra- og greiningardeild og flugverndardeild. Öryggisgæsla heyrir undir flugverndardeild. Tollgæsla skiptist í þrjú svið: Almenna deild, fraktdeild og fíkniefnadeild. Dómsmálaráðherra samþykkti skipurit LRS í maí 2007 eftir að RLS hafði unnið úttekt á LRS og lagt til ákveðið skipulag á löggæsluhluta embættisins. Þar var m.a. mælt með

fækkun sviða í löggæslu og stofnun sérstakrar starfsmannaskrifstofu. Tillögur RLS endurspeglast að flestu leyti í gildandi skipuriti.

2.4 Núgildandi skipurit Lögreglustjórans á Suðurnesjum



3 Fjármál og rekstur

Sýslumaðurinn á Keflavíkurlugvelli hafði átt við verulegan fjárhagsvanda að stríða um margra ára skeið þegar ákveðið var að sameina embættið lög- og tollgæsluhluta Sýslumannsins í Keflavík. Viðvarandi hallarekstur hafði verið á embættinu um langt árabíl og uppsafnaður halli vaxið ár frá ári. Í árslok 2006 nam hann 148 m.kr., þ.e. tæplega 23% af fjárveitingum þess árs.

3.1 Rekstur Sýslumannsins á Keflavíkurlugvelli 2001–2006

Í m.kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sértekjur	72	184	352	404	450	545
Aðrar rekstrartekjur	112	53	58	62	65	51
Tekjur samtals	184	237	411	467	514	612
Yfirstjórn	56	70	89	115	125	162
Löggæsla	257	313	350	338	401	496
Tollgæsla	288	325	320	301	333	394
Öryggisverkefni	4	0	121	201	195	266
Önnur gjöld	9	9	8	0	0	0
Gjöld samtals	615	717	888	955	1.054	1.318
Tekjur umfram gjöld	-431	-480	-477	-489	-540	-705
Framlag úr ríkissjóði	421	472	466	480	510	646
Afgangur / - halli ársins	-10	-8	-11	-9	-29	-59
Eigið fé, - uppsafn. halli	-31	-39	-50	-60	-89	-148

Hallarekstur árána 2001–2004 var á bilinu 8–11 m.kr. á ári og jókst uppsafnaður halli úr 21 m.kr. í árslok 2000 í 60 m.kr. í árslok 2004. Uppsafnaður halli í árslok 2004 var því tæplega 13% af fjárveitingum þess árs. Á árinu 2005 jókst hallinn verulega og var 29 m.kr. innan ársins og 59 m.kr. árið 2006. Uppsafnaður halli var þá kominn í 148 m.kr.

Í skýrslum um framkvæmd fjárlaga 2005 og 2006 fjallaði Ríkisendurskoðun um fjárhagsvanda embættisins. Þar eru helstu ástæður hans raktar. Að grunni til lá vandinn í því að þjónusta embættisins jókst að umfangi mun meir en fjárveitingar leyfðu. Að mestu leyti var þessi aukning með vitund og vilja utanríkisráðuneytisins. Í fyrsta lagi má nefna aukin verkefni við flugvernd, fraktafgreiðslu, vegabréfaeftirlit og fíkniefnaleit. Í öðru lagi hafði embættið staðið í undirbúningi vegna fyrirhugaðrar byggingar húsnæðis fyrir starfsemi þess auk þess að leigja bráðabirgðahúsnæði sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum. Í þriðja lagi lagði embættið út í verulegan kostnað til að fá aðgang að upplýsinga- og eftirlitskerfum Atlantshafsbandalagsins. Loks er ljóst að emb-

ættið varð fyrir nokkru tekjutapi við brotthvarf varnarliðsins sem greiddi um 30–40 m.kr. á ári fyrir löggæslu á árunum 2003–2006. Kostnaður við þá þjónustu var þó aðeins hluti af tekjunum og voru umframtekjur notaðar til að fjármagna aðra þjónustu embættisins. Við brotthvarf varnarliðsins varð embættið af þessum umframtekjum en gat ekki skorið niður útgjöld nema að hluta á móti.

Nýtt embætti LRS tók yfir 148 m.kr. uppsafnaðan halla Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli auk 10 m.kr. halla á lög- og tollgæsluhluta Sýslumannsins í Keflavík. Í ársbyrjun 2007 nam heildarhalli því 158 m.kr. eða sem nam 16% af fjárheimild í fjárlögum þess árs. Í fjárukalögum 2007 var þessi halli felldur niður með 158 m.kr. viðbótarfjárveitingu. Samkvæmt drögum að ársreikningi LRS fyrir árið 2007 námu tekjur þess árs alls 787 m.kr. en gjöld rúmlega 1,8 ma.kr. Halli innan ársins nam því um 85 m.kr. Með tilliti til aukinnar heimildar í fjárukalögum 2007 minnkaði uppsafnaður halli um 73 m.kr. eða úr 158 m.kr. í 85 m.kr.

3.2 Rekstur Lögreglustjórans á Suðurnesjum 2007

Í m.kr.	
Sértekjur	723
Aðrar rekstrartekjur	64
Tekjur samtals	787
Yfirstjórn	183
Löggæsla	751
Tollgæsla	429
Öryggisverkefni	450
Gjöld samtals	1.814
Tekjur umfram gjöld	-1.026
Framlag úr ríkissjóði	941
Afgangur / - halli ársins	-85
<i>Viðbótarfjárveiting</i>	<i>158</i>
Eigið fé, - uppsafn. halli	-85

Fyrsta rekstraráætlun LRS fyrir árið 2007 gerði ráð fyrir að reksturinn yrði innan fjárheimilda ársins þó að ekki yrði unnið á uppsöfnuðum halla. Í endurskoðaðri rekstraráætlun var hins vegar gert ráð fyrir 196 m.kr. halla. Munurinn á þessum tveimur áætlunum skýrist fyrst og fremst af 66 m.kr. hærri launagjöldum vegna fleiri starfsmanna, 12 m.kr. eignakaupum vegna skrifstofuaðstöðu, 52 m.kr. lægra ríkisframlagi og 62 m.kr. lægri tekjum en gert hafði verið ráð fyrir í fyrri áætlun.

Í kjölfar endurskoðaðrar áætlunar skipaði dómsmálaráðherra ráðgjafarnefnd til að gera úttekt á rekstri og fjármálastjórn LRS. Í samvinnu við þá nefnd lagði embættið fram þriðju áætlun ársins sem gerði ráð fyrir að reksturinn yrði á pari við fjárheimildir að teknu tilliti til fjögurra fyrirvara um auknar fjárveitingar og sértekjur. Án þeirra fyrirvara hljóðaði áætlunin upp á 77 m.kr. halla innan ársins. Í áætluninni var gert ráð fyrir að ekki yrði ráðið í stöður sem losnuðu á síðari hluta ársins, að yfirvinnu yrði stillt í hóf og loks að tekjur hækkuðu nokkuð frá annarri áætlun.

Eins og áður sagði varð halli ársins 85 m.kr. sem er heldur lakari útkoma en þriðja áætlunin en langtum betri útkoma en fyrri áætlun gerði ráð fyrir. Helstu skýringar betri útkomu en önnur áætlun gerði ráð fyrir liggja í mun hærri tekjum og ríkisframlagi. Ástæða hærra ríkisframlags liggur í launabótum vegna viðbótargreiðslna til lögreglumanna.

3.3 Rekstraráætlanir Lögreglustjórans á Suðurnesjum 2007

Í m.kr.	Áætlun 1 2007	Áætlun 2 2007	Áætlun 3 2007	Raun 2007
Gjöld samtals	1.784	1.867	1.775	1.814
Tekjur samtals	807	745	772	787
Gjöld umfram tekjur	978	1.122	1.003	1.026
Greitt úr ríkissjóði	978	926	926	941
Afgangur / - halli	0	-196	-77	-85

Í 71. gr. laga nr. 60/1998 um loftferðir er mælt fyrir um innheimtu sérstaks öryggisgjalds vegna vopna- og öryggisleitar hjá farþegum sem ferðast með loftförum frá Íslandi til annarra landa. Í upphaflegu lögunum var ekki mælt sérstaklega fyrir um slíkt gjald og byggði innheimta fram til ársins 2000 á almennri heimild. Þá var lögunum breytt þannig að mælt var sérstaklega fyrir um innheimtu öryggisgjalds til að standa straum af kostnaði við vopna- og öryggisleit. Upphæð gjaldsins er bundið í lög og er nú 285 kr. fyrir hvert barn á aldrinum 2–12 ára en 620 kr. fyrir hvern farþega eldri en 12 ára. Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli annast innheimtu gjaldsins og greiðir hluta þess til LRS samkvæmt samningi þar um.

Öryggisgjaldið tryggði LRS 406 m.kr. tekjur árið 2007 sem var 8,9% hækkun frá fyrra ári. Tekjur LRS af öryggisgæslu hafa verið verulega hærri en bein útgjöld við vopnaleit og hefur verulegum hluta þeirra verið varið til lög- og tollgæslu í flugstöðinni. Árin 2005–2007 fóru þannig aðeins 40% tekna LRS af öryggisgjaldi til vopnaleitar, 45% til löggæslu og 15% til tollgæslu.

3.4 Hlutdeild í öryggisgjaldi 2005–2007

Í m.kr.	2005	2006	2007	Samtals
Löggæsla	146	165	183	494
Tollgæsla	49	55	61	165
Öryggisgæsla	130	153	162	449
Samtals	325	373	406	1.105

Á allra síðustu árum hafa öryggiskröfur verið hertar verulega og hefur hluta þeirrar þarfar verið mætt með auknum tekjum frá Flugmálastjórn á Keflavík-urflugvelli með öðrum samningum en fyrir öryggisgjaldið. Þörf fyrir öryggisgjald til eiginlegrar vopnaleyttar hefur þó aukist enn meir. Þar með hafa umframtekjur vegna öryggisgæslu, sem unnt er að ráðstafa til annarra verkefna, í raun minnkað þótt þær séu enn notaðar til þess. Hluti fjárhagsvanda embættisins felst þannig í því að tekjur af ákveðnum verkefnum hafa ekki verið fullnýttar til þeirra heldur verið varið í önnur verkefni.

Breyting á forræði stofnana, þegar þær fluttust frá utanríkisráðuneytinu til dómsmála- og samgönguráðuneytanna, olli því að óhægt var um vik að fjármagna aukin verkefni með frekari tekjum af flugumferð. Samgönguráðuneytið telur að innheimtar tekjur af öryggisgjaldi séu nú þegar mun hærri en þörf er á vegna þeirra verkefna sem það á að standa undir og hefur boðað að það muni leggja fram lagafrumvarp um niðurfellingu þess.

Eins og fram hefur komið námu heildartekjur LRS 787 m.kr. árið 2007. Þar af var öryggisgjaldið 406 m.kr. Aðrar helstu tekjur ársins voru tollafgreiðslugjald, ýmsir eftirlitssamningar og þjónustusamningar um frekari öryggisgæslu í flugstöðinni. Mikill meirihluti tekna, eða tæplega 82%, komu af öryggisgæslu. Þegar tekjur og gjöld LRS árið 2007 eru brotin niður á þrjár meginstöðir embættisins kemur í ljós að fjármögnun þeirra er afar misjöfn.

3.5 Fjármögnun deilda Lögreglustjórans á Suðurnesjum 2007

Í m.kr.	Löggæsla	Tollgæsla	Öryggisgæsla	Samtals
Gjöld samtals	836	477	501	1.814
Tekjur samtals	-44	-100	-643	-787
Gjöld umfr. tekjur	792	377	-143	1.026
Greitt úr ríkissjóði	475	431	35	941
Afgangur / - halli	-317	54	178	-85

Heildargjöld LRS árið 2007 námu rúmlega 1,8 ma.kr. Löggæsla kostaði 836 m.kr. eða 46%, tollgæsla 477 m.kr. eða 26% og öryggisgæsla 501 m.kr. eða 28%. Tekjur af öryggisgæslu námu hins vegar samtals um 643 m.kr. af 787 m.kr. heildartekjum embættisins. Framlag úr ríkissjóði til löggæslu nam um

475 m.kr. og var hún því rekin með 317 m.kr. halla árið 2007. Tollgæsla var rekin með 44 m.kr. afgangi árið 2007 og öryggisgæsla með 178 m.kr. afgangi. Ljóst er því að löggæsla er verulega niðurgreidd með tekjum öryggisgæslu og tollgæslu og að allur halli á rekstri embættisins tengist löggæslu.

Í nýlegri skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga 2007 og ársáætlanir 2008 telur stofnunin dóms- og kirkjumálaráðuneytið til fyrirmyndar hvað varðar fjármál. Þar er vísað til þess hversu snemma vinna við gerð ársáætlana hefst og hversu margar stofnanir ráðuneytisins skila áætlunum innan tímamarka. Þá hefur ráðuneytið kafið stofnanir, sem hyggjast ganga verulega á ónýttar fjárheimildir, um skýringar á því hvernig brugðist verður við þegar þeirra nýtur ekki lengur við.

Í skýrslunni er jafnframt bent á þann möguleika að forstöðumenn stofnana sem ekki haga rekstri innan fjárheimilda verði áminntir fyrir að virða ekki bindandi fyrimæli fjárlaga. Þá bendir stofnunin á að ábyrgð ráðuneyta á fjármálum stofnana sé mikil og þurfi að formfesta betur en nú er. Embætti Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli og LRS hafa verið rekin umfram heimildir fjárlaga mörg undanfarin ár og uppsafnaður halli því hlaðist upp. Í skýrslum um framkvæmd fjárlaga 2005 og 2006 benti Ríkisendurskoðun á að taka bæri á fjármálum embættisins annaðhvort með auknum fjárveitingum eða skertri þjónustu. Ekki hefur verið tekið á vanda LRS með fullnægjandi hætti. Á því bera forstöðumaður og ráðuneyti dóms- og utanríkismála sam-eiginlega ábyrgð.

Fjárlög 2008 heimila LRS tæplega 1,7 ma.kr. útgjöld. Framlag ríkissjóðs samkvæmt fjárlögum er 942 m.kr. á árinu samanborið við 926 m.kr. í fjárlögum og fjáráukalögum 2007 og hækkar þannig um 16 m.kr. milli ára. Að auki er gert ráð fyrir 32 m.kr. launabótum vegna viðbótarlauna lögreglumanna á árinu 2008.

Fyrsta rekstraráætlun LRS fyrir árið 2008 gerði ráð fyrir að heildargjöld embættisins ykjust um 136 m.kr. milli ára, þ.e. úr rúmlega 1,8 ma.kr. árið 2007 í tæplega 2 ma.kr. árið 2008. Gert var ráð fyrir um 23 m.kr. tekjusamdrætti og því um 197 halla innan ársins. Eðli málsins samkvæmt gat dómsmálaráðuneytið ekki fallist á þá áætlun og fór því fram á að embættið skilaði nýrri áætlun sem rúmaðist innan fjárheimilda ársins. Í febrúar lagði embættið fram aðra rekstraráætlun ársins 2008. Þar var áfram gert ráð fyrir um 2 ma.kr. útgjöldum, 797 m.kr. tekjum og að halli yrði þar með 220 m.kr. Enn gat ráðuneytið ekki fallist á áætlun LRS og óskaði því eftir nýrri áætlun. Ríkisendurskoðun sér ástæðu til að nefna hér að í fjárlagatillögum LRS fyrir árið 2008 var ekki óskað eftir svo mikilli aukningu fjárveitinga.

Í byrjun mars 2008 barst þriðja áætlun LRS fyrir árið 2008 sem gerir ráð fyrir 1,8 ma.kr. gjöldum, 797 m.kr. tekjum og þar með 29 m.kr. halla innan ársins. Ástæður þess að tekjur lækka milli áætlana er lækkun tekna af þriðjalandaleit.

Í bréfi LRS til dómsmálaráðuneytisins, þegar áætlunin var lögð fram, kemur fram sá fyrirvari við áætlunina að hún „*hafi slík neikvæð áhrif á starfsemi [embættisins] að það sé verulegum vandkvæðum bundið að hrinda [henni] í framkvæmd.*” Þar með lagði embættið í raun fram áætlun sem það hafði enga trú á.

3.6 Rekstraráætlanir Lögreglustjórans á Suðurnesjum 2008

Í m.kr.	Raun 2007	Áætlun 1 2008	Áætlun 2 2008	Áætlun 3 2008
Gjöld samtals	1.814	1.950	1.991	1.800
Tekjur samtals	787	764	797	797
Gjöld umfram tekjur	1.026	1.186	1.194	1.003
Greitt úr ríkissjóði	941	989	974	974
Afgangur / - halli	-85	-197	-220	-29

Munurinn á niðurstöðum þriðju áætlunarinnar og annarrar skýrist að langmestu leyti af 172 m.kr. hærri launagjöldum í annarri áætlun en þeirri þriðju. Aðrir helstu liðir eru 12 m.kr. lækkun eignakaupa, þ.e. úr 28 m.kr. í 16 m.kr.

Ríkisendurskoðun sér ástæðu til leggja sérstaka áherslu á að ráðherrar sækja vald sitt til Alþingis og starfa á ábyrgð þess. Embættismenn ráðuneyta fara með sitt vald í umboði ráðherra. LRS starfar einnig á ábyrgð dómsmálaráðherra. Stjórnendur LRS eiga að virða í einu og öllu lögmæt fyrirmæli ráðuneytisins, m.a. um framkvæmd fjárlaga, enda eru þau bindandi um rekstrarumfang stofnana. Með sama hætti ber ráðherra ábyrgð gagnvart Alþingi og þeim ákvörðunum sem það tekur, m.a. um fjárveitingar til stofnana og hvaða verkefni þeim er lögum samkvæmt ætlað að sinna. Dómsmálaráðuneytið gat því engan veginn unað við slíka áætlanagerð.

Önnur rekstraráætlun LRS var sú raunhæfa að mati embættisins. Hún gerir ráð fyrir halla upp á um rúmlega 220 m.kr. eins og áður gat um. Samkvæmt upplýsingum frá LRS byggir sú áætlun á herra þjónustustigi en árið 2007 vegna fyrrgreinds aðhalds við ráðningar og yfirvinnu á seinni hluta ársins 2007. Í töflu 3.7 hefur Ríkisendurskoðun tekið rekstrartölur ársins 2007 og framreiknað þær til ársins 2008. Hér er miðað við tekjuáætlun LRS frá byrjun mars 2008. Ástæða tekjulækkunar milli árána 2007 og 2008 liggur fyrst og fremst í 104 m.kr. einsskiptis tekjum árið 2007. Þar er einkum um að ræða tímabundnar tekjur af þjónustusölu. LRS gerir ráð fyrir að geta lækkað gjöld um 40 m.kr. á móti þeirri tekjulækkun.

Samkvæmt þessum útreikningum var ekki hægt að reka LRS innan fjárheimilda miðað við óbreytt þjónustustig frá fyrra ári og nemur útreiknaður halli 127 m.kr. Áætlun embættisins gerir eins og áður sagði ráð fyrir 220 m.kr. halla innan ársins. Helstu skýringar á mismun þeirrar áætlunar og framreiknings Ríkisendurskoðunar eru kostnaður vegna frestaðrar orlofstöku fyrra árs

upp á 40 m.kr., ráðningar nýútskrifaðra lögreglumanna upp á 13 m.kr. og eignakaup upp á 20 m.kr.

3.7 Framreiknaður rekstur ársins 2007

Í m.kr.	
Gjöld 2007	1.814
Lækkun v/flutnings sérsveitar	-4
Lækkun v/minni þjónustusölu	-40
Með tilliti til lækkana	1.770
Laun (83%)	1.469
Uppfært á des.verðlag	1.573
Með launahækkun 2008 (2%)	1.605
Önnur gjöld (17%)	283
Með verðhækkun 2008 (3,8%)	294
Rekstur 2008, framreiknað	1.898
Tekjur, áætlun LRS	797
Greitt úr ríkissjóði	974
Afkoma ársins	-127

Samanburður á launum starfsmanna LRS, Lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu (LH), Tollstjórans í Reykjavík (TSR) og Lögreglustjórans á Selfossi (LS) sýnir að launakostnaður á ársverk hjá LRS er talsvert hærri en hjá hinum embættunum þremur. Reyndar eru grunnlaun lögreglumanna og tollvarða nokkuð áþekkt hjá öllum þessum embættum en að teknu tilliti til yfirvinnu og álagsgreiðsla er launakostnaður hæstur hjá LRS. Hvert stöðugildi almenns lögreglumanns kostar þannig að meðaltali um 6,3 m.kr. á ári hjá LRS en um 5,5 m.kr. að jafnaði hjá hinum lögregluembættunum tveimur. Stöðugildi almenns tollvarðar hjá LRS kostar að meðaltali um 5,6 m.kr. á ári en um 5,0 m.kr. hjá Tollstjóranum í Reykjavík.

Að hluta til stafar þessi munur af ólíku vakta- og vinnufyrirkomulagi, sem væntanlega helgast af eðli starfseminnar, en einnig í nokkrum mæli af kjarasamningsbundnum aukagreiðslum umfram það sem tíðkast hjá hinum embættunum, t.d. óunninni yfirvinnu og álagi vegna vopnaburðar. Þá gegna hlutfallslega fleiri starfsmenn yfirmanns- og staðgengilsstöðum hjá LRS en hjá LH og TSR. Í heildina tekið þýðir þessi kostnaðarmunur að hjá LRS er lög-gæsla um 72 m.kr. dýrari og tollgæsla um 33 m.kr. dýrari en annars væri. Samtals eru þetta 105 m.kr. á ári. Af þeim mun skýra kjarasamningákvæði líkast til um helming en hinn helmingurinn stafar að því er best verður séð af öðru vakta- og vinnufyrirkomulagi á flugvellinum en almennt gerist um vinnu lögreglumanna og tollvarða hjá öðrum embættum.

Laun eru eins og áður hefur komið fram um 83% af heildarútgjöldum LRS. Er óhætt að slá því föstu að hluti ástæðu þess hversu miklu munar á áætluðu rekstrarumfangi fjárveitingarvaldsins og áætlunum LRS liggja í því að heildarlaunagreiðslur á stöðugildi hjá embættinu eru töluvert umfram grunn fjárlaga. Nauðsynlegt er að kanna til hlítar skýringar á þeim mun sem er á kostnaði við stöðugildi eftir embættum. Komi í ljós að hann á sér eðlilegar skýringar vegna eðlis starfseminnar virðist rétt að viðurkenna hann í fjárveitingum. Að öðrum kosti þurfa forráðamenn embættisins með einhverjum hætti að grípa til sparnaðar í rekstri enda eru launagreiðslur vegna magns yfirvinnu, mönnunar vakta og annars sem þeir taka sjálfir ákvörðun um að sjálfsögðu háðar því að fjárveitingar og aðrar tekjur séu fyrir hendi til að mæta þeim kostnaði.

Við sameiningu allrar lög- og tollgæslu á Suðurnesjum og Keflavíkurflugvelli undir hatti Lögreglustjórans á Suðurnesjum er nauðsynlegt að endurmeta og hugsanlega skilgreina upp á nýtt áherslur í starfsemi hins nýja embættis. Við þá vinnu, sem dómsmálaráðuneytið í samvinnu við Ríkislögreglustjóra ætti að koma að með beinum hætti, þarf óhjákvæmilega að leggja mat á hversu mikinn mannafla þurfi að hafa tiltækan annars vegar vegna landamæraeftirlits og annarrar löggæslu á Keflavíkurflugvelli og hins vegar til að þjónusta byggðarlögin á Suðurnesjum með fullnægjandi hætti. Verði niðurstaðan slíkrar stefnumótunar sú að rétt sé að breyta áherslum í starfseminni þarf hugsanlega að breyta núverandi starfaskipulagi og vinnufyrirkomulagi hjá embættinu. Fyrirfram er þó ekki hægt að fullyrða að slíkt muni óhjákvæmilega leiða til lægri rekstrarkostnaðar þess.

4 Ávinningur af sameiningu

Erfitt er að leggja hlutlægt mat á ávinning af sameiningu lög- og tollgæslu á Suðurnesjum og Keflavíkurflugvelli 1. janúar 2007 eftir svo skamman tíma. Þó er hægt að horfa til þeirra markmiða sem sett voru við sameininguna og meta hvort þeim hefur verið náð að einhverju eða öllu leyti.

Með sameiningunni var ekki stefnt að hagræðingu, þ.e. hvorki stóð til að draga úr fjárveitingum til embættisins né fækka starfsfólki. Þó var talið að með tímanum yrði sameiginlegur rekstur lögreglu- og tollgæsluliða Sýslumannsins í Keflavík og Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli hagkvæmari en áður. Var þar einkum litið til kostnaðar við yfirstjórn og mögulegrar samnýtingar tækja og búnaðar. Fyrir sameininguna höfðu lögreglulið embættanna unnið markvisst saman og samnýtt mannskap á ákveðnum álagspunktum og því ljóst að hluti samlegðarinnar var þá þegar kominn fram. Hagræði af sameiginlegum rekstri átti því að skila hækkun þjónustustigi.

Í skýrslu RLS um skipulag og starfshætti LRS frá miðju ári 2007 kom fram að faglegur styrkur löggæslunnar á Keflavíkurflugvelli fælist einkum í mikilli þekkingu á landamæraeftirliti, flugvernd, alþjóðlegri löggæslu og miklu frumkvæði. Helstu veikleikar lögju í óljósu skipulagi og veikri stjórnsýslu. Helsti styrkur löggæsluhluta Sýslumannsins í Keflavík væri skýrir verkferlar, góð skráning í málaskrá og öguð stjórnsýslu í lögreglumálum. Helstu veikleikar fælust í uppsöfnuðum málafjölda í rannsóknardeild og skorti á frumkvæði. Að mörgu leyti voru styrkleikar annars embættisins því á meðal veikleika hins og öfugt. Sameining löggæslu beggja embætta fól því í sér ýmis tækifæri.

Eitt af meginmarkmiðum sameiningarinnar fólst í að bæta þjónustuna. LRS lagði áherslu á að slíkt fælist einkum í styttri rannsóknartíma mála sem koma inn á borð til embættisins, sérstaklega í líkamsárása- og kynferðisbrotamálum og að auka sýnilega löggæslu.

4.1 Uppsafnaður málafjöldi hjá Lögreglustjóranum á Suðurnesjum

	Ársbyrjun 2007	Í byrjun maí 2008
Heildarfjöldi mála	536	347
<i>þar af frá Keflavík</i>	444	-
<i>þar af frá Keflavíkurflugvelli</i>	40	-
<i>þar af frá öðrum embættum</i>	52	49

Við sameiningu embættanna var uppsafnaður heildarfjöldi mála sem biðu hjá hinum sameinuðu embættum 536. Í byrjun maí 2008 hafði þeim fækkað um 189 eða rúmlega þriðjung. Af þessum 536 málum voru 116 líkamsárásarmál. Á árinu 2007 bættust við 104 ný. Nú hefur umræddur hali líkamsárásarmála

verið svo til hreinsaður upp. Það er því mat Ríkisendurskoðunar að markmið um að auka rannsóknarhraða mála hafa náðst að nokkru leyti.

Þó erfitt sé að meta sýnileika löggæslu er það sameiginlegt mat LRS og dómsmálaráðuneytisins að hann hafi a.m.k. ekki aukist eftir sameininguna. Ljóst er að unnum ársverkum lögreglu hefur fækkað nokkuð milli ára, einkum vegna flutnings sérsveitarmanna frá LRS til RLS. Þá er það samhljóða mat LRS og dómsmálaráðuneytisins að Keflavíkurflugvöllur taki til sín sífellt meiri tíma lögreglu og því hafi dregið úr almennri löggæslu á Suðurnesjum milli árána 2006 og 2007.

Í nýlegri skýrslu nefndar dómsmálaráðherra um mat á breytingum á nýskipan lögreglu kemur fram að árið 2007 hafi tæplega helmingur lögreglumanna hjá LRS eingöngu sinnt löggæslu á Keflavíkurflugvelli og nýtist því ekki í þjónustu við almenna borgara á Suðurnesjum. Í skýrslunni er gerð grein fyrir íbúafjölda að baki hverjum lögreglumanni í öllum lögregluumdæmum landsins. Í heild eru 500 íbúar að baki hverju ársverki lögreglu á landinu. Í töflu 4.2 hefur tillit verið tekið til þeirra lögreglumanna LRS sem aðeins sinna löggæslu á Keflavíkurflugvelli og er meðalfjöldi íbúa að baki hverju ársverki lögreglu á landinu öllu þá 536.

4.2 Lögreglumenn á landinu 2007

	Ársverk	Íbúafjöldi	Íbúar per ársverk
Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu	341	196.161	575
Lögreglustjórinn á Suðurnesjum	47	20.415	438
Lögreglustjórinn á Akranesi	13	6.345	474
Lögreglustjórinn í Borgarnesi	10	5.195	536
Lögreglustjórinn á Snæfellsnesi	10	3.912	391
Lögreglustjórinn á Vestfjörðum	23	7.309	312
Lögreglustjórinn á Blönduósi	8	3.128	391
Lögreglustjórinn á Sauðárkróki	9	4.231	481
Lögreglustjórinn á Akureyri	39	23.833	616
Lögreglustjórinn á Húsavík	10	4.964	512
Lögreglustjórinn á Seyðisfirði	11	6.002	546
Lögreglustjórinn á Eskifirði	15	7.899	513
Lögreglustjórinn á Hvolsvelli	9	4.413	501
Lögreglustjórinn í Vestmannaeyjum	12	4.040	334
Lögreglustjórinn á Selfossi	27	15.025	554
Samtals	584	312.872	536

Íbúafjöldi að baki hverju ársverki lögreglu er mestur hjá Lögreglustjóranum á Akureyri en minnstur hjá Lögreglustjóranum á Vestfjörðum. Fjöldi íbúa að baki hverju ársverki lögreglu á Suðurnesjum árið 2007 var 438 sem er veru-

lega undir meðallagi. Þessi mælikvarði gefur þó engan veginn fullnægjandi mynd enda ekki tekið tillit til byggðaskipulags, samsetningar íbúa eða stærðar lögregluumdæma. Þó er erfitt að sjá að löggæsla á Suðurnesjum sé sérstaklega verr mönnum en víða annars staðar á landinu eins og LRS hefur haldið fram. Hið samhljóða mat LRS og dómsmálaráðuneytisins, sem áður var vísað til, stangast því að nokkru leyti á við möguleika á sýnilegri löggæslu út frá niðurstöðum fyrrnefndrar skýrslu nefndar um endurskipulagningu lögregluumdæma, að því gefnu að upplýsingar um mönnun á Keflavíkurflugvelli séu réttar. Ríkisendurskoðun telur rétt að benda á að það er stjórnvalda en ekki LRS að ákvarða umfang löggæslu á Keflavíkurflugvelli.

Eins og fyrr sagði var talið líklegt að sameiningin þýddi minni kostnað við yfirstjórn. Þegar sá kostnaður sem hlutfall af heildarkostnaði við rekstur Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli og LRS er borinn saman kemur í ljós að frá 2001–2004 hækkaði kostnaðurinn stöðugt. Milli 2004 og 2005 lækkaði hann lítillega en hækkaði svo aftur 2006. Kostnaður við yfirstjórn árið 2007 var töluvert lægri en árið 2006 eða 10,1% af heildarkostnaði samanborið við 12,3% árið áður. Þannig er ljóst að með sameiningunni hefur kostnaður við yfirstjórn sem hlutfall af heildarkostnaði lækkað nokkuð frá því sem var hjá Sýslumanninum á Keflavíkurflugvelli árin 2004–2006.

4.3 Kostnaður við yfirstjórn

Í m.kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Heildargjöld	615	717	888	955	1.054	1.318	1.814
Yfirstjórn	56	70	89	115	125	162	183
Hlutfall	9,1%	9,8%	10,0%	12,1%	11,9%	12,3%	10,1%

Í fyrrnefndri skýrslu um mat á breytingum á nýskipan lögreglu er m.a. fjallað um hlutfalla stjórnenda innan lögregluembættanna. Athygli vekur að aðeins hjá einu lögregluembætti eru fleiri lögreglumenn með stjórnunarheimildir en hjá LRS, þ.e. hjá Lögreglustjóranum á Akranesi. Lögreglumenn með stjórnunarheimildir eru yfirlögregluþjónar, aðstoðaryfirlögregluþjónar, aðalvarðstjórar/lögreglufulltrúar og varðstjórar/rannsóknarlögreglumenn. Hjá LRS eru 65% lögreglumanna með stjórnunarheimildir. Á landinu í heild hafa tæp 58% lögreglumanna stjórnunarheimildir. Hátt stjórnendahlutfall LRS skýrist að hluta til af sameiningunni en þó verður að hafa í huga að ýmis önnur lögregluembætti, þar sem hlutfallið er lægra, sameinuðust á sama tíma.

Í nóvember 2007 gaf Ríkisendurskoðun út skýrslu um ráðstafanir gegn innflutningi ólöglegra fíkniefna. Þar var m.a. fjallað um tollgæslu á Suðurnesjum. Í skýrslunni kemur fram að í samanburði við nágrannalönd Íslands er fjöldi tollvarða og fíkniefnaleitarhunda mikill. Árið 2006 voru alls 110 tollverðir á landinu. Þar af störfuðu 49 hjá LRS eða tæplega 45%. 28 þeirra sinntu eingöngu tollaeftirliti með flugfarþegum, starfsmönnum í flugstöð og áhöfnum

flugvéla en 21 starfaði við almenna tollafgreiðslu. Í megindráttum hafa ekki orðið breytingar á þessari skiptingu eftir sameininguna 1. janúar 2007. Ávinningur hennar hvað varðar tollgæslu átti fyrst og fremst að vera sá að auka þjónustu frekar en að fækka fólki.

Þegar litið er til fjölda tollafgreiðslna í umdæmi LRS kemur í ljós að frá árinu 2005 hefur þeim fjölgað úr 148 þúsund í 193 þúsund eða um nærri þriðjung. Frá 2005 til 2007 fjölgaði flugfarþegum um Keflavíkurflugvöll úr tæplega 1,8 milljónum í tæplega 2,2 milljónir eða um fimmtung.

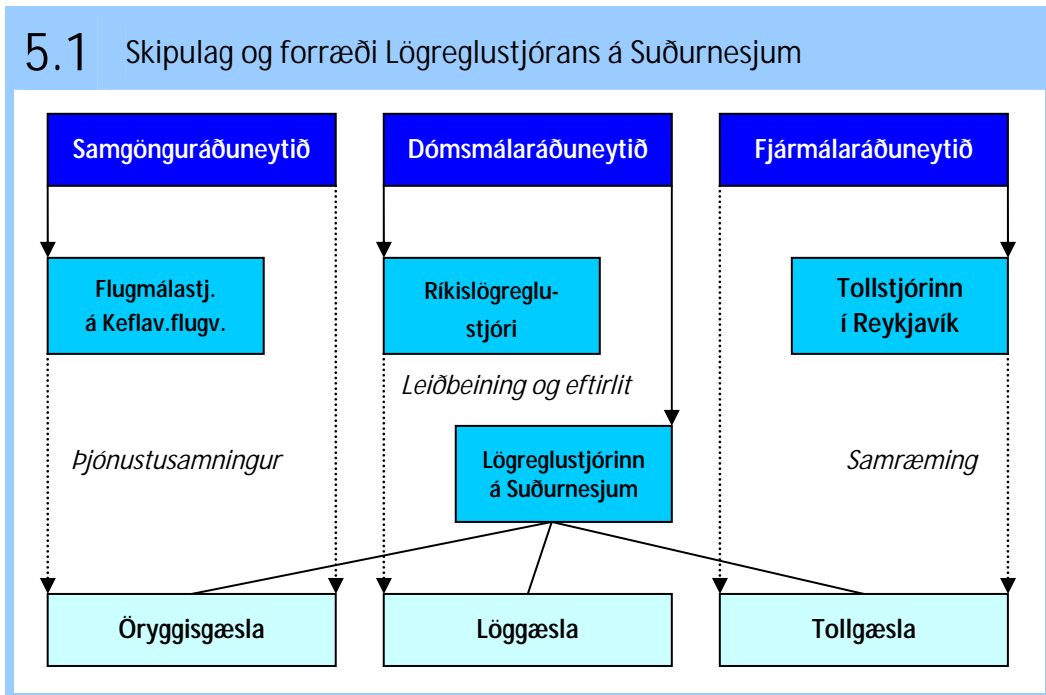
4.4 Tollafgreiðslur og flugfarþegar á Suðurnesjum 2005–2007

Í þús.	2005	2006	2007
Afgreitt	148	172	193
Útflutningur	44	42	42
Innflutningur	104	130	151
Flugfarþegar	1.817	2.019	2.182
Brottfarir	753	865	937
Komur	756	868	946
Áningar	308	286	299

Á sama tíma hefur unnum ársverkum tollgæslu fjölgað úr 53 í 55, eða um tæp 4%. Skilvirkni starfsmanna við tollafgreiðslu og eftirlit með flugfarþegum milli árána 2006 og 2007 jókst í raun enn meir þar sem unnum ársverkum fækkaði milli þeirra ára, eins og fram kom í töflu 2.3. Það er því mat Ríkisendurskoðunar að með sameiningu tollgæslu Sýslumannsins í Keflavík og Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli hafi orðið nokkur fjárhagslegur ávinningur.

5 Skipulagsmál

Starfsemi LRS skiptist í meginráttum í þrennt, þ.e. lög-, toll- og öryggisgæslu. Þótt embættið heyri undir dómsmálaráðuneytið er starfsemi þess því á sviðum þriggja ráðuneyta, enda tollamál undir fjármálaráðuneytinu og öryggismál á Keflavíkurflugvelli undir samgönguráðuneytinu. Forræði þeirra málaflokka sem LRS sinnir er því tiltölulega flókið, sbr. mynd 5.1.



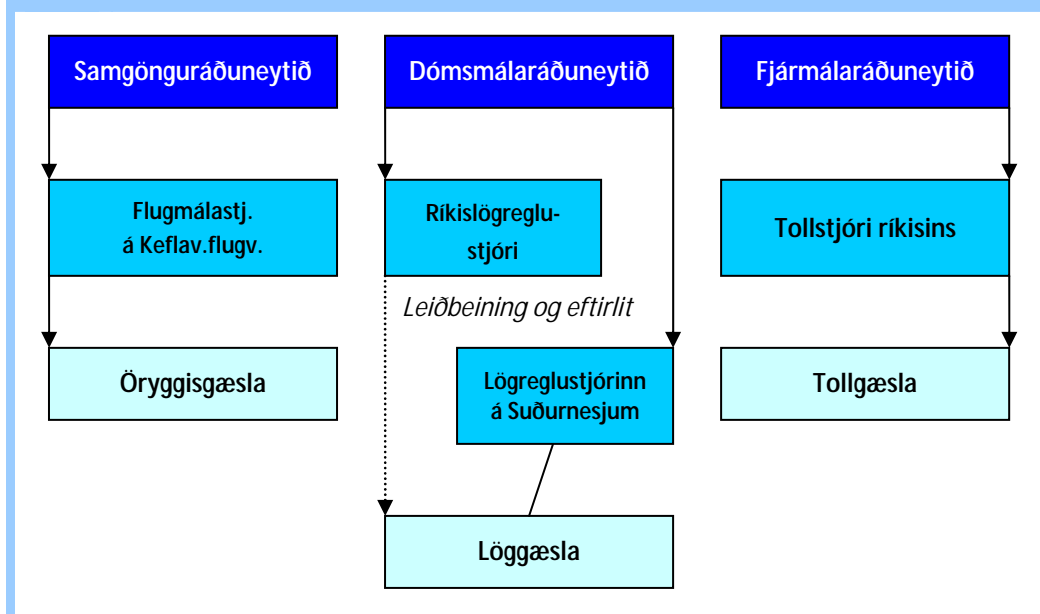
Á sviði löggæslu gegnir RLS ákveðnu leiðbeiningar- og eftirlitshlutverki gagnvart LRS eins og öðrum lögregluembættum og hafa RLS og LRS gert árangursstjórnunarsamning sín á milli.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um RLS frá árinu 2006 er m.a. fjallað um framtíðarhlutverk embættisins og bent á tvær leiðir í því tilliti. Annars vegar þá að RLS fari með yfirstjórn lögreglu á landinu öllu og ríkislögreglustjóri verði þannig næsti yfirmaður allra lögreglustjóra um öll löggæslumálefni, rekstur og fjármál embættanna. Það fyrirkomulag er að mörgu leyti svipað því sem gerist í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Hin leiðin er að RLS fái hreinræktað stoð- og eftirlitshlutverk og verði þannig skipulagslega hliðsett lögregluembættunum. Þannig yrði stjórnskipulag íslensku lögreglunnar öðruvísi en annars staðar á Norðurlöndunum en að sumu leyti svipað og í Bretlandi. Í skýrslunni segir jafnframt að nýafstaðnar breytingar á skipan lögreglumála, með fækkun og stækkun lögregluembættum, hafi skapað forsendur sem stutt geti við æskilegar skipulagsbreytingar.

TSR gegnir ákveðnu samræmingarhlutverki í tollamálum á landsvísu og er í reynd eina tollstjóraembættið sem starfar beint undir fjármálaráðuneytinu. Önnur tollstjóraembætti eru á hendi sýslumanna víða um land og þar með á forræði dómsmálaráðuneytisins. Þetta fyrirkomulag er að ýmsu leyti takmarkandi í framkvæmd, m.a. vegna þess að dómsmálaráðuneytið hefur ekki sömu sérfræðipækkingu á tollamálum og fjármálaráðuneytið. Þá er þekkt að samstarf stofnana er oft erfiðara þegar þær heyra ekki undir sama ráðuneyti.

Fyrirhugaðar skipulagsbreytingar hjá LRS sem dómsmálaráðuneytið hefur kynnt snúast í grófum dráttum um að flytja framkvæmd verkefna LRS á sviði tollgæslu til fjármálaráðuneytisins og öryggisgæslu til samgönguráðuneytisins, sbr. mynd 5.2, en halda löggæslu áfram hjá dómsmálaráðuneytinu. Samkvæmt frumvarpi til breytinga á tollalögum er jafnframt gert ráð fyrir að TSR verði Tollstjóri ríkisins.

5.2 Fyrirhugaðar skipulagsbreytingar



Ríkisendurskoðun telur að þessar tillögur stuðli að því að þau ráðuneyti sem lögum samkvæmt fara með forræði tollgæslu og flugverndar fái skýrari aðkomu að markmiðssetningu og ákvörðun þjónustustigs á þessum sviðum sem og ábyrgð á nauðsynlegum fjárveitingum til þeirra.

Ríkisendurskoðun hefur áður vakið máls á því að stjórnvöld kanni til hlítar möguleika á því að breyta núverandi skipan mála á þann veg sem hér um ræðir, sérstaklega hvað varðar tollamál. Þannig var í fyrnefndri skýrslu stofnunarinnar um ráðstafanir gegn innflutningi ólöglegra fíkniefna frá árinu 2007 lagt til að TSR yrði falið formlegt boðvald á landsvísu á sviði tollgæslu og að embættið gerði samninga við önnur tollembætti um fjárframlög og árangur. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði sú breyting m.a. í för með sér

markvissara og samræmdara landamæraeftirlit. Þá var hvatt til þess að mótuð yrði frumstefna um tollamál á landsvísu til nokkurra ára, sambærileg lög-gæsluáætlun. Jafnframt var lögð veruleg áhersla á aukið samstarf lögreglu og tollgæslu. Ljóst er að samstarf lögreglu og tollgæslu á höfuðborgarsvæðinu hefur aukist nokkuð frá því að skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út og má í því tilliti nefna samnýtingu fikniefnaleitarhunda LH og TSR. Ríkisendurskoðun sér fulla ástæðu til að minna á fyrrnefndar ábendingar nú.

Ríkisendurskoðun telur að breytingar í þá veru sem hér eru lagðar til eigi reyndar að gilda um öll sýslumanns- og lögregluembætti landsins sem annast bæði lögreglu- og tollamál.

Fyrirhugaðar skipulagsbreytingar verða að mörgu leyti að teljast skynsamlegar, einkum vegna þess hversu flókið forræði og fjármögnun málaflokka LRS er nú. Ýmis fag- og fjárhagsleg rök mæla þó með því að verkefnin verði áfram á einum stað en á móti kemur að líkur eru á að með flutningi öryggisgæslu til Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli og tollgæslu til TSR muni nást fram fjárhagslegur og faglegur ávinningur innan þeirra stofnana. Meta þarf þann ávinning.

Að mati Ríkisendurskoðunar kemur vel til álita að LRS verði falin dagleg stjórnun tiltekinna verkefna á sviði tollgæslu og flugverndar með þjónustusamningum þar sem skilgreint væri umfang þjónustunnar og greiðslur fyrir hana. Slíkur samningur um öryggisgæslu hefur verið í gildi milli LRS og Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli. Það ýtti án efa undir gerð slíks samnings kæmi í ljós mikið hagræði af samrekstri lög-, toll- og öryggisgæslu. Um leið yrði tryggt að fjármálaráðuneytið, sem fer með tollgæslu, og samgönguráðuneytið, sem fer með flugöryggismál, hefðu skýrari aðkomu að markmiðssetningu og ákvörðun þjónustustigs á þessum sviðum sem og nauðsynlegar fjárveitingar til þeirra.

Í töflu 5.3 hafa fjárhagsleg áhrif skipulagsbreytinga á þrjú grunnverkefni LRS verið metin. Til hægðarauka er miðað við heilt fjárhagsár.

Við framreiknaðan rekstur LRS úr töflu 3.7 er bætt 13 m.kr. vegna ráðningar nýútskrifaðra lögreglumanna og 40 m.kr. vegna frestaðrar orlofstöku. Útgjöldum og tekjum er stillt upp á afmörkuð verkefni en gert er ráð fyrir að mikill meirihluti kostnaðar við yfirstjórn verði eftir hjá löggæslu, enda ljóst að lítil yfirbygging mun þurfa að fylgja tollgæslu og öryggisgæslu sem flytjast til annarra stofnana. Loks er ríkisframlag til hvers verkefnis dregið frá mismun gjalda og tekna með þeirri undantekningu að um 136 m.kr. fjárheimild öryggisgæslu er flutt á löggæslu. Af þessum útreikningum að dæma þarf að auka fjárveitingar til löggæslu um 315 m.kr. og til tollgæslu um 56 m.kr. Afgangur af rekstri öryggisgæslu er hins vegar 191 m.kr. Halli innan ársins nemur 180 m.kr.

5.3 Fjármögnun miðað við uppskiptingu 2008 (mat Ríkisendurskoðunar)

Í m.kr.	Löggæsla	Tollgæsla	Öryggisgæsla	Samtals
Gjöld samtals	986	468	508	1.962
Tekjur samtals	0	-98	-699	-797
Gjöld umfr. tekjur	986	370	-191	1.165
Greitt úr ríkissjóði	671	314	0	985
Afgangur / - halli	-315	-56	191	-180

Eins og vikið var að í þriðja kafla um fjármál og rekstur var löggæsluhluti LRS rekinn með halla árið 2007 á sama tíma og toll- og öryggisgæsla voru með afgangi. Verði embættinu skipt upp er því ljóst að lög- og tollgæslu munu skorta fé en að öryggisgæsla verði rekin með verulegum afgangi næstu ár. Jafnvel þótt lögreglan héldi eftir þeim hluta öryggisgjaldsins sem runnið hefur til hennar skortir hana tugi milljón króna fjárveitingu.

Loks telur Ríkisendurskoðun óhjákvæmilegt að vekja máls á miklum og langvarandi ágreiningi LRS og dómsmálaráðuneytisins um rekstur og verkefni embættisins. Ráðuneytið leggur mikla áherslu á að stofnanir þess virði fjárheimildir og leggi tímanlega fram vandaðar rekstraráætlanir. Það lítur svo á að LRS hafi ekki lagt sig fram um að tileinka sér þetta verklag, einkum þar sem framlagðar áætlanir rúmast ekki innan fjárheimilda. Auk þess hafi mjög illa gengið að fá upplýsingar um sum þeirra verkefna sem LRS hefur ráðist í eftir brottför varnarliðsins. Boðaðar breytingar eiga því að hluta rætur að rekja til óánægju með fjármálastjórn LRS og meints skorts á samstarfsvilja LRS við að taka á fjárhagsvandannum.

Stjórnendur LRS telja á hinn bóginn að ráðuneytið hafi ekki sýnt nægan skilning á sérstöðu embættisins sem komi m.a. fram í því að fjárveitingar séu ónógar. Þá liggur fyrir að lögreglustjóri var ósáttur við breytingar sem gerðar voru á verkefnum embættisins eftir að það færðist undir ráðuneytið, m.a. verkefni við öflun og úrvinnslu upplýsinga sem fluttust frá embættinu. Þá hefur hann lagst opinberlega gegn hugmyndum um breytingar á starfsemi LRS. Margir stjórnendur hjá LRS og stéttarfélög starfsmanna hafa einnig gagnrýnt þessar hugmyndir opinberlega og lýst yfir stuðningi við lögreglustjóran.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur verið alvarlegur samskiptavandi milli aðila frá því LRS færðist undir dómsmálaráðuneytið og snýst hann ekki eingöngu um boðaðar breytingar á embættinu. Mikilvægt er að trúnaður og trausti ríki eftir að verkefnum þess hefur verið breytt. Þótt ekki sé fullur samhljómur milli málsaðila um ágæti fyrirhugaðra breytinga telur Ríkisendurskoðun eftir að hafa rætt við þá að þeir hafi ákveðið að leggja ágreining sinn til hliðar og vinna í sameiningu að framgangi þeirra breytinga sem til stendur að gera á skipulagi og rekstri embættisins.