



Eftirfylgni:
Landhelgisgæsla Íslands
Verkefni erlendis

Júní 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ítrekuð ábending.....	3
Viðbrögð við ítrekaðri ábendingu.....	5
1 Inngangur.....	6
2 Landhelgisgæsla Íslands: Verkefni erlendis	7
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012	7
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim.....	8
2.2.1 Ábendingar til innanríkisráðuneytis.....	9
2.2.2 Ábendingar til Landhelgisgæslu Íslands.....	11

Niðurstöður og ítrekuð ábending

Í skýrslunni *Landhelgisgæsla Íslands: Verkefni erlendis* (júni 2012) leitaðist Ríkisendurskoðun við að meta hvaða fjárhagslegu og faglegu áhrif erlend verkefni Landhelgisgæslu Íslands árin 2010 og 2011 hefðu haft á innlenda starfsemi stofnunarinnar.

Fram kom í skýrslunni að árin 2007–11 hefðu framlög ríkissjóðs til Landhelgisgæslunnar nánast staðið í stað í krónum talið en rekstrarkostnaður hennar hækkað um 57% á sama tíma. Kostnaðaraukann hefði að stórum hluta mátt rekja til óhagstæðrar gengisþróunar en um fjórðungur af rekstrarkostnaði stofnunarinnar væri í erlendri mynt. Í því skyni að afla rekstartekna hefði stofnunin frá og með árinu 2010 tekið að sér verkefni erlendis, m.a. fyrir Landamærastofnun Evrópu og Evrópusambandið. Samdráttur í fjárveitingum og vinna við erlend verkefni hefðu dregið úr lögbundinni þjónustu stofnunarinnar, einkum yfir sumartímann. Dæmi væri um að Landhelgisgæslan hefði ekki getað sinnt útkalli vegna þess að aðeins ein þyrluvakt hefði verið til taks.

Í skýrslunni kom fram að árin 2010 og 2011 hefðu tekjur af erlendum verkefnum Landhelgisgæslunnar verið samtals tveir ma.kr. og rekstrarafgangur um 680 m.kr. samkvæmt útreikningum stofnunarinnar. Hún hefði leitast við að greina útlagðan kostnað vegna erlendar starfsemi frá verkefnum hér við land en hluti hans hefði þó verið áætlaður. Tekjurnar hefðu m.a. verið nýttar til að sinna viðhaldi og eftirliti með flugvél, þyrlum og varðskipum. Þá hefðu þær stutt við lögbundna starfsemi stofnunarinnar, t.d. gert mögulegt að endurráða þyrluáhafnir sem sagt hefði verið upp störfum árið 2009, ráða nýja starfsmenn og halda þeim og eldri starfsmönnum í nauðsynlegri þjálfun. Erlendu verkefnum hefði því ekki síður fylgt faglegur ávinningur en fjárhagslegur.

Bent var á að í lögum um Landhelgisgæslu Íslands kæmi fram að stofnuninni væri heimilt að gera þjónustusamninga um tiltekin verkefni en að ekki væri vikið sérstaklega að verkefnum erlendis. Stofnunin hefði ávallt haft samráð við innanríkisráðuneyti þegar hún hefði tekið að sér erlend verkefni og þessi tekjuöflunarleið notið velvilja stjórnvalda.

Fram kom að innanríkisráðuneyti og Landhelgisgæslan þyrftu í sameiningu að skilgreina hvert skyldi vera lágmarksþjónustustig stofnunarinnar og gera landhelgisáætlunir til þriggja og tíu ára. Stofnunin hefði haft samþykkt þriggja ára áætlun fyrir árin 2008–10 sem hafi verið í gildi stefnu fyrir hana. Þar hefði m.a. verið lýst markmiðum um löggæslu á hafi, leit og björgun og vöktun landhelginnar og efnahagslögsögunnar en ekkert verið minnst á að hún sinnti erlendum verkefnum. Landhelgisáætlunin hefði ekki verið endurskoðuð og því hefði engin formleg stefna um starfsemi Landhelgisgæslunnar verið í gildi frá árslokum 2010. Þá hefði tíu ára áætlun aldrei verið gerð.

Ríkisendurskoðun setti fram fimm ábendingar í skýrslu sinni árið 2012, þrjár til innanríkisráðuneytis og tvær til Landhelgisgæslunnar.

Landhelgisgæslan tók að sér erlend verkefni til að afla tekna

2 ma.kr. tekjur af erlendum verkefnum árin 2010 og 2011

Innanríkisráðuneyti samþykkti ávallt erlendu verkefnin

Skilgreina þyrfti lágmarksþjónustustig

Settar fram fimm ábendingar

Innanríkisráðuneyti var hvatt til að beita sér fyrir því að kveðið yrði skýrar á um lagaheimild Landhelgisgæslunnar til að taka að sér verkefni erlendis. Einnig þyrfti það að vinna með Landhelgisgæslunni að gerð þriggja og tíu ára landhelgisáætlana. Loks yrði ráðuneytið að hafa markvisst eftirlit með að umfang erlendra verkefna hefði ekki neikvæð áhrif á lögbundna starfsemi stofnunarinnar.

Skýra þyrfti lagaheimildir vegna erlendra verkefna

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis við ábendingunum árið 2012 kvaðst það ætla að kanna möguleika á að skýra lagaheimildir Landhelgisgæslunnar til að sinna erlendum verkefnum. Þá væri hafinn undirbúningur að gerð landhelgisáætlana fyrir stofnunina sem myndu auðvelda kerfisbundið eftirlit með henni því þar yrðu sett fram skýr viðmið. Í svari ráðuneytisins, frá febrúar 2015, við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunum kom fram að vinna við gerð landhelgisáætlana væri hafin og áformað að henni lyki í júlí 2015. Eftir það stæði til að ráðast í endurskoðun á lögunum. Þá kvaðst ráðuneytið vænta þess að sú stefnumörkun sem áætlarnir fælu í sér myndi m.a. auðvelda eftirlit þess með erlendum verkefnum Landhelgisgæslunnar.

Ráðuneytið yrði að hafa markvisst eftirlit með erlendum verkefnum

Ríkisendurskoðun telur að þar sem fyrir liggja áform um að ljúka gerð landhelgisáætlana á árinu 2015 og ráðast í endurskoðun á lögunum í framhaldi af því sé ekki ástæða til að ítreka fyrstu tvær ábendingarnar til innanríkisráðuneytis að svo stöddu. Hins vegar telur stofnunin óljóst með hvaða hætti ráðuneytið hyggst sinna markvissu eftirliti með erlendum verkefnum Landhelgisgæslunnar og ítrekar því þá ábendingu.

Ábendingar til Landhelgisgæslunnar sneru að því að stofnunin þyrfti að vinna markvissar þriggja og tíu ára *landhelgisáætlanir* í samstarfi við innanríkisráðuneyti og að hún þyrfti að aðgreina kostnað við erlend verkefni frá kostnaði vegna lögbundinnar starfsemi betur en gert hefði verið.

Áformað að nýjar landhelgisáætlanir liggi fyrir á árinu 2015

Í viðbrögðum Landhelgisgæslunnar við ábendingunum árið 2012 kvaðst stofnunin þegar hafa hafið vinnu við gerð nýrra landhelgisáætlana og að hún myndi fylgja ábendingum Ríkisendurskoðunar um að bæta bókhald sitt vegna erlendra verkefna. Í mars 2015 fékk Ríkisendurskoðun upplýsingar frá Landhelgisgæslunni um þróun þessara mála. Fram kom að unnið hefði verið að gerð nýrra landhelgisáætlana og áformað að þær lægju fyrir í nóvember 2015 (en ekki í júlí eins og ráðuneytið áformaði). Þá hefði bókhald vegna erlendra verkefna verið bætt og endurspegli nú raunverulegan kostnað við þau og hagnað sem af þeim hlýst. Ríkisendurskoðun telur að Landhelgisgæslan hafi brugðist við ábendingunum með þeim hætti að ekki sé ástæða til að ítreka þær að svo stöddu.

Ítrekuð ábending til innanríkisráðuneytis

1. Markvisst eftirlit vegna erlendra verkefna Landhelgisgæslu Íslands

Innanríkisráðuneyti þarf að hafa markvisst eftirlit með því að erlend verkefni Landhelgisgæslu Íslands verði ekki það umsvifamikil að stofnunin geti ekki sinnt hlutverki sínu hér við land í samræmi við lög og markaða stefnu.

Viðbrögð við ítrekaðri ábendingu

1. Markvisst eftirlit vegna erlendra verkefna Landhelgisgæslu Íslands

„Ráðuneytið vinnur nú að undirbúningi breytinga á lögum um Landhelgisgæslu Íslands m.a. í þeim tilgangi að skýra lagalegar heimildir Landhelgisgæslunnar til þess að taka þátt í samstarfsverkefnum erlendis og þá umgjörð sem stofnuninni er sett við þátttöku í slíkum verkefnum. Kemur til álita að áskilja að áður en stofnunin fellst á þátttöku í verkefnum erlendis geri Landhelgisgæslan ráðherra grein fyrir verkefni-
inu og umfangi þess ásamt sérstöku hættumati vegna þess með tilliti til annars vegar öryggi áhafnar og tækjakosts og hins vegar með tilliti til öryggisstigs og þjón-
ustustigs á starfssvæði Landhelgisgæslunnar skv. lögum um stofnunina.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

Eftirfylgni þremur árum eftir útgáfu skýrslu

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórn-sýsluendurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari úttekt fylgir Ríkisendurskoðun eftir ábendingum í skýrslunni *Landhelgisgæsla Íslands: Verkefni erlendis* (júni 2012). Leitast var við að meta hvort og þá hvernig innanríkisráðuneyti og Landhelgisgæsla Íslands hefðu brugðist við þeim ábendingum sem beint var til þeirra.

Við mat á því hvort ábendingarnar hefðu leitt til æskilegra umbóta var aflað upplýsinga hjá innanríkisráðuneyti og Landhelgisgæslunni sem jafnframt fengu drög að þessari skýrslu til umsagnar. Einnig var óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við ítrekaðri ábendingu sem til þess er beint í skýrslunni. Þau eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingu“ hér að framan.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

2 Landhelgisgæsla Íslands: Verkefni erlendis

2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012

Í skýrslunni [Landhelgisgæsla Íslands: Verkefni erlendis](#) (júní 2012) gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir úttekt sinni á starfsemi Landhelgisgæslu Íslands árin 2007–11. Einkum var leitast við að meta hvaða fjárhagslegu og faglegu áhrif erlend verkefni stofnunarinnar hefðu haft á innlenda starfsemi hennar árin 2010 og 2011.

Fram kom í skýrslunni að innanríkisráðuneyti færi með málefni Landhelgisgæslunnar. Meginhlutverk stofnunarinnar væri að sinna öryggisgæslu, björgun og löggæslu samkvæmt lögum nr. 52/2006 um stofnunina, alþjóðlegum skuldbindingum og samningum við önnur ríki. Starfssvæði hennar væri hafið umhverfis Ísland, þ.e. innsævið, landhelgin, efnahagslögsagan og landgrunnið, auk úthafsins samkvæmt reglum þjóðaréttar. Þetta væri tvöfalt stærra svæði en efnahagslögsaga Íslands, eða um 1,8 milljón km². Frá ársbyrjun 2011 hefði Landhelgisgæslan einnig annast loftrýmiseftirlit sem Varnarmálastofnun hefði sinnt áður.

Í skýrslunni kom fram að fjárhagsstaða Landhelgisgæslunnar hefði verið erfið á tímabilinu 2007–11, einkum vegna óhagstæðrar gengisþróunar en um fjórðungur rekstrarkostnaðar stofnunarinnar væri í erlendri mynt. Þrátt fyrir auknar fjárheimildir árin 2008 og 2009 hefði stofnunin þurft að beita miklu aðhaldi og í ársbyrjun 2009 hefði verið dregið úr starfseminni. Starfsfólki hefði verið sagt upp og þyrlum fækkað úr fjórum í þrjár og loks í tvær. Úthaldsdögum varðskipa hefði verið fækkað um 69% milli árana 2007 og 2011 og ráðist hefði verið í ýmsar hagræðingaraðgerðir. Framlög ríkissjóðs til Landhelgisgæslunnar hefðu nánast verið þau sömu að krónutölu árið 2011 og þau voru árið 2007 en rekstrarkostnaður hækkað um 57% á sama tíma.

Í því skyni að afla rekstrartekna og verkefna fyrir starfsfólk og tæki hefði Landhelgisgæslan frá og með árinu 2010 tekið að sér verkefni erlendis m.a. fyrir Landamærastofnun Evrópu og Evrópusambandið. Á tímabilinu 2007–11 hefðu sértekjur stofnunarinnar tæplega nífaldast. Sú hækkun hefði einkum komið til árin 2010 og 2011 vegna þeirra erlendu verkefna sem stofnunin hefði sinnt á þessum árum. Þessi verkefni hefðu skilað samtals 2 ma.kr. í tekjur og um 680 m.kr. rekstrarafgangi samkvæmt útreikningum stofnunarinnar.

Fram kom að tekjur af erlendum verkefnum hefðu m.a. verið nýttar til að sinna viðhaldi og eftirliti með flugvél, þyrlum og varðskipum. Þá hefðu þær stutt við lögbundna starfsemi Landhelgisgæslunnar hér við land, t.d. hafi þær gert mögulegt að endurráða þyrluáhafnir sem sagt hefði verið upp störfum árið 2009, ráða nýja starfsmenn og halda þeim og eldri starfsmönnum í nauðsynlegri þjálfun. Erlendu verkefnunum hefði því ekki síður fylgt faglegur ávinningur en fjárhagslegur. Samdráttur í fjárveitingum sem leiddi

Sinnir öryggisgæslu, björgun og löggæslu á hafinu umhverfis Ísland

Fjárhagsstaðan erfið árin 2007–11 m.a. vegna óhagstæðrar gengisþróunar

680 m.kr. rekstrarafgangur af erlendum verkefnum árin 2010 og 2011

Erlendu verkefnunum hefði fylgt faglegur og fjárhagslegur ávinningur

til þess að Landhelgisgæslan tók að sér erlend verkefni hefði þó dregið úr þjónustu hennar hér við land, einkum yfir sumartímann, og dæmi væri um að stofnunin hefði ekki getað sinnt útkalli vegna þess að aðeins ein þyrluvakt hefði verið til taks.

Ekkert minnst á erlend verkefni í lögum um Landhelgisgæsluna

Bent var á að verkefni Landhelgisgæslunnar erlendis byggðu á heimild í 5. gr. laga um stofnunina. Þar segði að henni væri „heimilt í samráði við ráðherra að taka að sér ólögbundin verkefni með samningum þegar sérstaklega stendur á.“ Ekkert væri minnst á erlend verkefni í þessu samhengi en Landhelgisgæslan hefði ávallt upplýst innanríkisráðuneyti og leitað samþykkis þess áður en gengið hefði verið til samninga um þau. Þá mætti ráða af umfjöllun í frumvörpum til fjárlaga og fjárukalaga árin 2010 og 2011 að þessi leið Landhelgisgæslunnar til öflunar sértekna hefði notið velvilja stjórnvalda.

Brýnt að erlend verkefni kæmu ekki í veg fyrir að lögbundnum verkefnum væri sinnt

Ríkisendurskoðun taldi æskilegt, í ljósi aukinnar erlendra samvinnu og þátttöku Landhelgisgæslunnar í alþjóðlegum verkefnum, að styrkja þann lagagrundvöll sem erlenda starfsemin byggði á. Þá væri brýnt að innanríkisráðuneyti og Landhelgisgæslan tryggðu að erlend verkefni kæmu ekki í veg fyrir að stofnunin gæti sinnt lögbundnum verkefnum sínum. Hins vegar kæmi sú reynsla og þjálfun sem starfsmenn öfluðu sér með verkefnum erlendis innlendri starfsemi stofnunarinnar til góða.

Landhelgisgæslan þyrfti að aðgreina betur kostnað við erlend verkefni

Fram kom í skýrslunni að Landhelgisgæslan hefði leitast við að greina útlagðan kostnað vegna erlendra starfsemi frá innlendri en hluti hans hefði þó verið áætlaður. Erlendum verkefnum væri t.d. ætlað að greiða fyrir viðhald og notkun á tækjum þótt sá kostnaður væri ekki í öllum tilvikum gjaldfærður á þau. Þá hefði hluti launakostnaðar verið áætlaður og stjórnunarkostnaður ekki verið tekinn með í reikninginn. Þetta gæti valdið því að hagnaður af verkefnunum sýndist meiri en hann væri í raun. Ríkisendurskoðun hvatti stofnunina til að aðgreina kostnað við erlend verkefni betur frá þeim innlendu en gert hefði verið. Byggja þyrfti sem mest á raunverulegum kostnaði þegar lagt væri mat á fjárhagslegan ávinning af erlendum verkefnum.

Innanríkisráðuneyti og Landhelgisgæslan yrðu að gera landhelgisáætlanir

Í skýrslunni kom fram að um mitt ár 2008 hefði *Landhelgisáætlun 2008–2010* verið samþykkt og hefði hún verið ígildi stefnu fyrir Landhelgisgæsluna. Áætlunin hefði verið unnin í samvinnu stofnunarinnar og dóms- og kirkjumálaráðuneytis (nú innanríkisráðuneytis) í samræmi við þágildandi árangursstjórnunarsamning hennar við ráðuneytið og erindisbréf forstjóra. Í áætluninni hefði m.a. verið lýst markmiðum um löggæslu á hafi, leit og björgun og vöktun landhelginnar og efnahagslögsögunnar. Skilgreind hefðu verið 121 verkefni til að framfylgja markmiðunum. 51 þeirra væri að fullu lokið, 43 væri lokið að hluta en ekki hefði verið hafist handa við 27 þeirra. Landhelgisáætlunin hefði ekki verið endurskoðuð og því hefði engin formleg stefna gilt um starfsemi Landhelgisgæslunnar frá árslokum 2010. Í árangursstjórnunarsamningnum hefði einnig verið gert ráð fyrir að unnið yrði að gerð tíu ára landhelgisáætlunar á samningstímanum en það hefði ekki verið gert. Ríkisendurskoðun hvatti innanríkisráðuneyti og Landhelgisgæsluna til að gera landhelgisáætlanir til þriggja og tíu ára og skilgreina lágmarksþjónustustig stofnunarinnar.

Þrjár ábendingar til ráðuneytis og tvær til stofnunar

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Ríkisendurskoðun setti fram fimm ábendingar í skýrslu sinni árið 2012, þrjár til innanríkisráðuneytis og tvær til Landhelgisgæslu Íslands. Innanríkisráðuneyti var hvatt til að

stuðla að því að skýrar yrði kveðið á um lagaheimild Landhelgisgæslunnar til að taka að sér verkefni erlendis, vinna að því að gerðar yrðu þriggja og tíu ára landhelgisáætlanir fyrir stofnunina og hafa markvisst eftirlit með erlendum verkefnum hennar. Landhelgisgæslan var hvött til að vinna markvissar þriggja og tíu ára landhelgisáætlanir með innanríkisráðuneyti og aðgreina kostnað vegna erlendra verkefna betur en gert hefði verið frá kostnaði við lögbundna starfsemi.

2.2.1 Ábendingar til innanríkisráðuneytis

1. Skýrari lagaheimild fyrir erlendum verkefnum

Árið 2012 taldi Ríkisendurskoðun æskilegt að innanríkisráðuneyti legði til við Alþingi að kveðið yrði skýrar á um lagaheimild Landhelgisgæslu Íslands til að taka að sér verkefni erlendis. Í gildandi lögum kæmi einungis fram að stofnuninni væri heimilt í samráði við ráðherra að taka að sér ólögbundin verkefni með samningum þegar sérstaklega stæði á.

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að það myndi huga að undirbúningi þess að skýra lagaheimild stofnunarinnar vegna erlendra verkefna. Það kvaðst jákvætt fyrir þátttöku Landhelgisgæslunnar í landamæravörslu erlendis enda hefði annars þurft að draga úr starfsemi stofnunarinnar. Við það hefði áralöng uppbygging sérþekkingar tapast sem kostnaðarsamt hefði orðið að byggja upp aftur. Fyrir utan fjárhagslegan ávinning hefði starfsfólk hlotið þjálfun og reynslu í að takast á við margvísleg verkefni.

Í svari innanríkisráðuneytis í febrúar 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að unnið væri að mótun stefnu stjórnvalda um löggæslu- og öryggismál á hafi úti og gerð landhelgisáætlana á grundvelli hennar. Áformað væri að þeirri vinnu lyki í júlí 2015 og þá væri fyrirhugað að endurskoða lög um Landhelgisgæsluna þar sem m.a. yrði skoðað hvernig kveða mætti skýrar á um lagaheimild stofnunarinnar til að taka að sér verkefni erlendis.

Ríkisendurskoðun bendir á að árið 2012 kvaðst innanríkisráðuneyti ætla að huga að lagabreytingum en lítið hefur miðað síðan þá. Ráðuneytið og Landhelgisgæslan eru hins vegar sammála um að landhelgisáætlanir muni liggja fyrir á árinu 2015. Þar sem ráðuneytið áformar að hefja undirbúning að lagabreytingum í framhaldi af því ítrekar Ríkisendurskoðun ábendinguna ekki að svo stöddu.

2. Gera þarf landhelgisáætlanir til þriggja og tíu ára

Árið 2012 taldi Ríkisendurskoðun að innanríkisráðuneyti þyrfti að vinna með Landhelgisgæslu Íslands að gerð þriggja og tíu ára landhelgisáætlana fyrir stofnunina. Þar ætti m.a. að koma skýrt fram hvaða þjónustustigi skyldi að lágmarki haldið uppi hér við land og hvernig bregðast skyldi við fyrirsjáanlegum breytingum á starfsumhverfi Landhelgisgæslunnar á komandi misserum. Skilgreina þyrfti lykilmarkmið starfseminnar og vinna markvissar verkefna- og aðgerðaáætlanir þar sem erlend verkefni væru tilgreind og hvernig ætlunin væri að sinna þeim og ákveða árangursmælikvarða. Mikilvægt væri að þessar áætlanir væru tilbúnar til samþykktar hið fyrsta og að ráðuneytið hefði síðan eftirlit með að þeim væri fylgt.

Starfsfólk hefði hlotið verðmæta þjálfun og reynslu

Árið 2015 hefur innanríkisráðuneyti áform um að endurskoða lög

Landhelgisáætlun og árangursstjórnunarsamningur metin

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að það hefði unnið að mótun verkferla og áætlana til framtíðar í þeim málaflokkum sem það bæri ábyrgð á. Hafin væri vinna með Landhelgisgæslunni sem miðaði að því að leggja mat á landhelgisáætlun stofnunarinnar frá árinu 2008 og árangursstjórnunarsamning frá sama tíma. Í framhaldinu yrði gerður nýr árangursstjórnunarsamningur og landhelgisáætlanir þar sem lykilmarkmið og verkefni til lengri tíma yrðu skilgreind.

Árið 2015 sé unnið að mótun stefnu og landhelgisáætlana til fimm og tuttugu ára

Í svari innanríkisráðuneytis árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að áformað væri að vinnu við mótun stefnu og landhelgisáætlana til fimm og tuttugu ára lyki í júlí 2015 (í stað áætlana til þriggja og tíu ára). Þar yrðu lykilmarkmið um löggæslu og öryggi á hafi úti, til skemmri og lengri tíma, skilgreind, sem og árangursmæliskvarðar og lágmarksþjónustustig. Einnig yrðu viðbrögð við fyrir-sjáanlegum breytingum á starfsumhverfi Landhelgisgæslunnar á komandi árum ákveðin og unnar aðgerðaráætlanir til að ná settum markmiðum.

Samkvæmt svörum Landhelgisgæslunnar við sambærilegri ábendingu til hennar (sjá kafla 2.2.2) er ráðgert að árangursstjórnunarsamningur innanríkisráðuneytis og stofnunarinnar verði samþykktur í júní 2015. Ríkisendurskoðun fékk drög af samningnum afhent í maí 2015 og hefur kynnt sér þau. Landhelgisgæslan telur samninginn forsendu fyrir gerð landhelgisáætlana en stefnt sé að því að þær verði samþykktar í nóvember 2015 (í stað júlí eins og ráðuneytið áformaði). Í ljósi þess að innanríkisráðuneyti og Landhelgisgæslunni ber saman um að vinnu við landhelgisáætlanir ljúki árið 2015 þó að tímasetningar þeirra innan ársins séu mismunandi telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna að svo stöddu.

3. Markvisst eftirlit vegna erlendra verkefna Landhelgisgæslu Íslands

Árið 2012 taldi Ríkisendurskoðun að innanríkisráðuneyti þyrfti að hafa markvisst eftirlit með því að erlend verkefni Landhelgisgæslu Íslands yrðu ekki það umsvifamikil að stofnunin gæti ekki sinnt hlutverki sínu hér við land með ásættanlegum hætti.

Fyrirætlanir um erlend verkefni ávallt verið bornar undir ráðuneytið

Í viðbrögðum sínum árið 2012 kvaðst innanríkisráðuneyti jafnan hafa verið upplýst um fyrirætlanir Landhelgisgæslunnar um að sinna tímabundum verkefnum erlendis og að samningar þar að lútandi hefðu verið bornir undir það til kynningar og samþykktar. Við undirbúning og ákvarðanatöku í þeim efnum hefði verið gerð grein fyrir framgangi verkefna erlendis og hvaða áhrif fjarvera skipa og flugvéla Landhelgisgæslunnar hefði á löggæslu og öryggiseftirlit stofnunarinnar hér við land. Ráðuneytið og Landhelgisgæslan hefðu staðið frammi fyrir tveimur kostum vegna niðurskurðar á fjárveitingum til stofnunarinnar, þ.e. að tryggja starfsmönnum hennar störf, dýrmæta og fjölbreytta starfsreynslu og halda skipum og flugvélum í notkun eða segja starfsfólki upp og leggja varðskipum og flugvélum. Hvorugur kosturinn hefði verið til þess fallinn að treysta viðbragðsgetu Landhelgisgæslunnar innanlands eins og á stóð.

Innanríkisráðuneyti kvaðst vonast til að unnt yrði að tryggja Landhelgisgæslunni viðunandi fjárveitingar á komandi árum. Þá fengist betri yfirsýn um starfsemi Landhelgisgæslunnar með tilkomu árangursstjórnunarsamnings og landhelgisáætlana sem myndu jafnframt auðvelda kerfisbundið eftirlit með starfsemi stofnunarinnar.

Í svari innanríkisráðuneytis í febrúar 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það ynni að greiningu á rekstrarstöðu Landhelgisgæslunnar, forgangsröðun verkefna innan núverandi fjárheimilda og forsendum stofnunarinnar til að takast á við aukin verkefni. Stefnt væri að því að einfalda reksturinn og auka skilvirkni. Ráðuneytið vænti þess að skýr stefna, landhelgisáætlanir og árangursmælikvarðar myndu veita fjárveitingarvaldinu leiðsögn um nauðsynlegar fjárveitingar til að tryggja fullnægjandi löggæslu- og björgunargetu Landhelgisgæslunnar og auðveldaði ráðuneytinu jafnframt að hafa markvisst eftirlit með henni.

Ríkisendurskoðun telur að viðbrögð innanríkisráðuneytis árið 2015 séu í raun óbreytt frá árinu 2012. Þó svo að það tækist að ljúka gerð landhelgisáætlana á árinu sé ekki þar með tryggt að eftirlit ráðuneytisins verði með ásættanlegum hætti. Því ítrekar Ríkisendurskoðun ábendinguna.

Ríkisendurskoðun hvetur innanríkisráðuneyti til að beita sér fyrir fullnægjandi fjárveitingum til Landhelgisgæslunnar til að stofnunin geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum með ásættanlegum hætti. Í ársyfirliti Landhelgisgæslunnar vegna ársins 2013 kemur fram að starfsemin í heild dróst saman frá árinu 2011 og ársverkum fækkaði um 6%. Úthaldsdögum varðskipa á Íslandsmiðum hafi þó fjölgað um 18% en þeir hafi verið í lágmarki árið 2011. Hins vegar hafi úthaldsdögum í heild fækkað um 45%. Flugtímum loftfara við Ísland hafi einnig fækkað um 14% frá árinu 2011 og í heild um 17%. Jafnframt bendir Ríkisendurskoðun á [Ályktanir aðalfundar Sjómannafélags Íslands 2014](#) þar sem fram kom að viðbragðstími Landhelgisgæslunnar væri með þeim hætti að öryggi sjómanna væri ógnað.

Úthaldsdögum fækkaði um 45% milli árana 2011 og 2013

2.2.2 Ábendingar til Landhelgisgæslu Íslands

1. Gera þarf landhelgisáætlanir til þriggja og tíu ára

Árið 2012 benti Ríkisendurskoðun Landhelgisgæslu Íslands á að stofnunin þyrfti að vinna þriggja og tíu ára landhelgisáætlanir með innanríkisráðuneyti. Í þeim þyrfti m.a. að koma skýrt fram hvaða þjónustustigi skyldi að lágmarki haldið uppi hér við land og hvernig bregðast ætti við fyrirsjáanlegum breytingum á starfsumhverfi Landhelgisgæslunnar á komandi misserum. Skilgreina yrði lykilmarkmið starfseminnar og vinna markvissar verkefna- og aðgerðaáætlanir þar sem erlend verkefni væru tilgreind og hvernig ætlunin væri að sinna þeim og ákveða árangursmælikvarða. Mikilvægt væri að þessar áætlanir lægju fyrir til samþykktar hið fyrsta og að stofnunin fylgdi þeim síðan eftir.

Í viðbrögðum Landhelgisgæslunnar við ábendingunni árið 2012 kom fram að á grundvelli árangursstjórnunarsamnings milli dóms- og kirkjumálaráðuneytis (nú innanríkisráðuneytis) og Landhelgisgæslunnar hefði verið unnin þriggja ára landhelgisáætlun fyrir árin 2008–10 sem hefði verið höfð til hliðsjónar í allri starfsemi stofnunarinnar. Unnin hefði verið greining á árangri þeirrar áætlunar (sjá kafla 2.1). Þá hefði Landhelgisgæslan hafist handa við gerð nýrrar landhelgisáætlunar í samstarfi við innanríkisráðuneyti. Miðað væri við að gerð yrði ný þriggja eða fjögurra ára landhelgisáætlun samhliða tíu ára áætlun. Auk þess yrði árangursstjórnunarsamningur endurskoðaður. Nýjar áætlanir myndu m.a. byggja á niðurstöðum landhelgisáætlunarinnar fyrir árin 2008–10, breyttum áherslum í starfsemi Landhelgisgæslunnar, m.a. á sviði öryggislöggæslu og björgunarmála, nýjum verkefnum og auknu erlendu samstarfi.

Hafin væri gerð nýrra landhelgisáætlana árið 2012

Árið 2015 séu áform um gerð landhelgisáætlana til fimm og tuttugu ára

Í svari Landhelgisgæslunnar í mars 2015 við því hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingunni kom fram að frá nóvember 2014 hefði fimm manna teymi starfsmanna innanríkisráðuneytis og stofnunarinnar unnið að greiningu á rekstri og framlögum til hennar undanfarin tíu ár. Sú vinna væri liður í gerð árangursstjórnunarsamnings milli stofnunarinnar og innanríkisráðuneytis sem væri forsenda fyrir landhelgisáætlunum. Drög að honum liggja fyrir og voru afhent Ríkisendurskoðun í maí 2015. Ráðgert er að samningurinn verði samþykktur í júní 2015. Að sögn Landhelgisgæslunnar verður í framhaldi af því ráðist í gerð landhelgisáætlana til fimm og tuttugu ára (í stað þriggja og tíu ára áður) og áformað að þær liggja fyrir 15. nóvember 2015.

Þar sem vinna við gerð landhelgisáætlana er í farvegi telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna að svo komnu máli.

2. Mat á hagnaði erlendra verkefna byggja sem mest á raunkostnaði

Árið 2012 taldi Ríkisendurskoðun mikilvægt að Landhelgisgæsla Íslands aðgreindi kostnað við erlend verkefni betur en gert hefði verið frá kostnaði vegna lögbundinnar starfsemi. Stofnunin yrði að bæta verkefna- og kostnaðarbókhald sitt svo að raunkostnaður við erlend verkefni væri ávallt færður til bókar, eins og hægt væri, til að meta mætti afkomu þeirra af nákvæmni. Færa þyrfti t.d. raungreiðslur vegna launa en ekki áætluð laun á einstök verkefni, sem og raunkostnað vegna viðhalds skipa, flugvéla o.fl. Einnig þyrfti að skilgreina og taka með í reikninginn hlutfall stjórnunarkostnaðar og stoðþjónustu vegna einstakra verkefna. Ávallt yrði að liggja ljóst fyrir að fjárhagslegur ávinningur væri af erlendum verkefnum og óumdeilt að fjárveitingum ríkisins sem ætlaðar væru til lögbundinnar starfsemi væri ekki varið í þau.

Stofnunin ætlaði að bæta bókhald sitt vegna erlendra verkefna árið 2012

Í viðbrögðum Landhelgisgæslunnar við ábendingunni árið 2012 kom fram að hún hefði haldið utan um kostnað vegna erlendra verkefna með því að bóka tekjur og útlagðan kostnað á sérstök rekstrarviðföng fyrir hvert verkefni. Jafnframt hefði stofnunin yfirsýn um fjölda flugtíma, siglingatíma og daga í hverju verkefni. Kostnaður vegna launa og viðhalds hefði þó að hluta til ekki verið bókaður á erlend verkefni heldur á viðkomandi deildir eða rekstrarviðföng. Þá hefði stjórnunarkostnaði og kostnaði vegna stoðdeilda ekki heldur verið skipt á deildir og verkefni. Stofnunin myndi reyna að bæta verkefna- og kostnaðarbókhald sitt í samræmi við ábendingu Ríkisendurskoðunar.

Árið 2015 eru tekjur og gjöld vegna erlendra verkefna færð á sérstakt viðfang

Í svari Landhelgisgæslunnar í mars 2015 við því hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingunni kom fram að beinn kostnaður við hvert verkefni væri færður á sérstakt viðfang, þ.m.t. launakostnaður, ferðakostnaður, olíukostnaður, kostnaður við búnað sem tengist aðgerðum beint o.s.frv. Þá væri reiknað út einingarverð vegna viðhaldskostnaðar þar sem hver tími í úthaldi á skipi og flugvél væri verðlagður. Fjöldi tíma í úthaldi í hverjum mánuði væri margfaldaður með einingarverðinu og fjárhæðin færð til gjalda á viðkomandi verkefni. Einingarverð væri notað þar sem kostnaður við viðhald kæmi ekki fram á stuttum tímabilum. Einnig væri stjórnunarkostnaður færður til gjalda á viðkomandi viðfang samkvæmt skilgreindri aðferð. Tekjur væru jafnframt færðar á viðföng erlendra verkefna og því endurspeglaði niðurstaða þeirra þann hagnað sem af verkefnunum hlytist, að frátöldum afskriftum. Tekjur og gjöld hefðu verið færð í samræmi við þetta ferli frá 1. janúar 2015.

Ríkisendurskoðun hefur staðfest að bókhaldið er fært eins og stofnunin lýsir því og telur að Landhelgisgæslan hafi brugðist við ábendingunni með fullnægjandi hætti. Ábendingin er því ekki ítrekuð.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is