

Landhelgisgæsla Íslands

Stjórnsýsluendurskoðun
á skipulagi, verkefnum og rekstri



RÍKISENDURSKOÐUN

Febrúar 2001

Efnisyfirlit

SAMANTEKT	5
1 INNGANGUR	11
2 LÖG OG REGLUR UM LANDHELGISGÆSLU ÍSLANDS	15
2.1 SIGLINGAMÁL	17
2.2 FISKVEIÐIEFTIRLIT	17
2.3 BJÖRGUNARMÁL.....	16
2.4 LÖGREGLUHLUTVERK.....	15
2.5 MENGUNARMÁL	18
2.6 ÝMIS VERKEFNI	19
2.7 ENDURSKOÐUN LAGA UM LANDHELGISGÆSLUNA.....	19
3 SKIPULAG OG VERKEFNI LANDHELGISGÆSLUNNAR	21
3.1 GÆSLU- OG BJÖRGUNARSVIÐ.....	21
3.2 STJÓRNSTÖÐ.....	21
3.3 VARÐSKIP	23
3.4 SKIPATÆKNIDEILD	28
3.5 FLUGDEILD	29
3.6 FLUGTÆKNIÞJÓNUSTA.....	37
3.7 FJARSKIPTA- OG UPPLÝSINGATÆKNIÞJÓNUSTA.....	38
3.8 SKRIFSTOFA	39
3.9 SJÓMÆLINGAR ÍSLANDS.....	40
4 FJÁRMÁL	45
4.1 FJÁRHAGSSTAÐA STOFNUNARINNAR.....	45
4.2 ÞRÓUN FJÁRVEITINGA OG ÚTGJALDA.....	46
4.3 LANDHELGISSJÓÐUR	50
4.4 MAT Á FJÁRÞÓRF LANDHELGISGÆSLUNNAR	51
5 STEFNUMÓTUN OG STJÓRNUN YTRI ÞÁTTA	55
5.1 STEFNUMÓTUN OG ÁRANGURSMÆLINGAR	57
5.2 STJÓRNUN YTRI ÞÁTTA.....	58
6 STJÓRNUN INNRI ÞÁTTA	61
6.1 SKIPULAGNING REKSTRARINS	61
6.2 STARFSMANNASTJÓRNUN OG STARFSMANNAKERFI.....	64
7 HAGRÆÐING OG VERKEFNAVAL Á GRUNDEVLLI LYKILHÆFI	69
7.1 FLUGSTARFSEMI	69
7.2 ÞYRLULÆKNAR.....	74
7.3 SJÓMÆLINGAR OG KORTAGERÐ.....	74
7.4 SPRENGJUDEILD.....	76
7.5 STJÓRNSTÖÐ.....	76
8 STJÓRNSÝSLULEG STAÐA OG VERKEFNI	79
8.1 VERKEFNI OG STJÓRNSKIPULAG	80
8.2 TILFÆRSLA INNAN STJÓRNKERFISINS	84
FYLGISKJÖL	89

Samantekt

Í athugun Ríkisendurskoðunar á rekstri Landhelgisgæslu Íslands var leitast við að meta hvernig Landhelgisgæslan hefði náð þeim markmiðum sem henni eru sett og hvort ætla megi að fjármunir sem ráðstafað er til hennar séu nýttir með hagkvæmum hætti. Í því sambandi var ekki síst litið til innra skipulags stofnunarinnar og þeirra stjórnunarkerfa sem byggð hafa verið upp hjá henni og kannaðir ýmsir möguleikar til hagræðingar í rekstri stofnunarinnar. Landhelgisgæslan heyrir undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið, en kemur að framkvæmd ýmissa málaflokka sem heyra undir önnur ráðuneyti. Kannað var hvernig Landhelgisgæslan kemur að þessum málaflokkum og hvort ná megi meiri árangri með auknu samstarfi eða breyttri verkaskiptingu þeirra aðila sem að þessum málaflokkum koma.

Starfsumhverfi Landhelgisgæslunnar hefur breyst mjög frá því sem áður var þegar mikið var um erlend skip að veiðum við landið. Útfærsla fiskveiðilögsögunnar hefur dregið úr veiðum erlendra fiskiskipa við landið og með breytti fiskveiðilöggjöf er yfirstjórn fiskveiðieftirlits með íslenskum skipum í höndum Fiskistofu. Landhelgisgæslan gegnir bæði þjónustu- og löggæsluhlutverki og þarf að samræma þessi hlutverk í starfsemi sinni. Breytt starfsumhverfi gefur tilefni til að endurskoða hvernig lögregluhlutverkið, sem forsvarsmenn stofnunarinnar telja þungamiðju í starfseminni, hefur áhrif á starfsaðferðir og ímynd stofnunarinnar. Geta má þess að dregið hefur verið úr lögregluhlutverki stofnunarinnar með lagabreytingu og teljast starfsmenn hennar ekki lengur til lögreglumanna ríkisins heldur gegna þeir afmörkuðu hlutverki við löggæslu.

Breytt starfsumhverfi felur í sér ýmis ný sóknarfæri fyrir stofnunina. Sum þessara sóknarfæra hefur stofnunin nýtt

eins og að styrkja þátt björgunarmála í starfseminni, en önnur eru vannýtt. Þá gefur þessi breyting á starfsumhverfi tækifæri til að nálgast verkefni í ríkara mæli frá þjónustuviðhorfi. Þau sóknarfæri sem stofnunin getur helst nýtt sér liggja í málaflokkum sem heyra undir önnur ráðuneyti en dómsmálaráðuneyti og þarf stofnunin að leitast við að þjóna þeim.

Með því að nálgast hlutverk sitt í ríkara mæli frá þjónustusjónarmiði, bæði gagnvart ráðuneytum sem skyldur bera vegna starfsemi á hafinu og gagnvart þeim aðilum sem eftirlit Landhelgisgæslunnar beinist að, má frekar auka ávinning af starfseminni. Þarf stofnunin því að finna þann meðalveg þjónustuhlutverks og löggæsluhlutverks sem ætla má að gefi besta raun við núverandi aðstæður.

Það er stefna stjórnvalda að sjávarútvegur standi í ríkari mæli undir kostnaði við eftirlit með fiskveiðum. Gefa má þeirri hugmynd gaum hvort rétt sé að Landhelgisgæslan fái hlutdeild í þeim greiðslum jafnframt því að skoða hvaða áhrif það hefði á framkvæmd eftirlits stofnunarinnar.

Athugun á rekstri Landhelgisgæslunnar leiddi í ljós að núverandi fyrirkomulag rekstrarins veitir lítið svigrúm til sparnaðar. Hefur verið dregið svo úr umfangi rekstrarins í viðleitni til að halda kostnaði innan fjárheimilda að ekki verður komið við frekari sparnaði án samdráttar á þjónustu eða með einhverskonar uppstökkun og breytingu á rekstrarfyrirkomulagi. Ekki hefur enn náðst samræmi milli fjárheimilda og umfangs rekstrarins. Það er mat Ríkisendurskoðunar að um 48 m.kr. vanti að meðaltali á ári upp á reglubundnar fjárheimildir nægi fyrir rekstri stofnunarinnar m.v. gjöld og tekjur undanfarinna ára. Vöntunin verður um 80 m.kr. ef aðeins er miðað við reglubundnar tekjur stofnunarinnar. Þessir útreikningar beinast aðeins að því að meta hversu mikla fjármuni vanti að jafnaði á ári til að halda svipuðu umfangi í starfsemi og verið hefur án þess að leggja dóm á hvort halda skuli óbreyttu umfangi eða draga saman í rekstri.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að Landhelgisgæslan hafi sinnt meginverkefnum sínum af fagmennsku og kostgæfni. Hins vegar eru ýmsir annmarkar á stjórnkerfi stofnunarinnar sem torvelda markvissa stjórnun og geta truflað starfsemi hennar ef ekki verða gerðar úrbætur þar á. Þannig þarf m.a. að beita skipulegri aðferðum við að marka stofnuninni stefnu, skilgreina hlutverk hennar og setja henni markmið. Formleg stefnumótun er stofnuninni sérstaklega mikilvæg vegna þess að reksturinn er margþættur, tækniumhverfi er flókið á mörgum sviðum og taka verður fjárfestingaákvæðanir sem hafa áhrif til mjög langs tíma. Skýra þarf betur en nú er vald- og verksvið milli stjórnenda t.d. með skýrum starfslýsingum og markmiðum til að vinna eftir.

Stærstur hluti af núverandi verkefnum Landhelgisgæslunnar fellur undir málaflokka sem lúta yfirstjórn annarra ráðuneyta en dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Þau helstu eru siglingamál, öryggis- og björgunarmál og fiskveiðieftirlit auk mengunareftirlits á sjó. Að mati Ríkisendurskoðunar skortir stjórnunarlegar boðleiðir til samhæfingar milli verkefna Landhelgisgæslunnar og annara aðila sem sinna málaflokkum sem stofnunin kemur að. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið tekur mikilvægar ákvæðanir um fjármögnun verkefna sem eru í raun hluti af t.d. sjávarútvegsmálum og siglingamálum.

Til að leysa ofangreint vandamál eru ýmsar leiðir. Ein leið er að færa Landhelgisgæsluna til þess ráðuneytis sem fer með yfirstjórn fyrirferðarmestu verkefna sem stofnunin sinnir. Kemur þar samgönguráðuneyti helst til greina en það fer með yfirstjórn siglingamála, öryggis- og björgunarmála og tengist auk þess mengunarmálum á hafi. Við dómsmálaráðuneyti, sjávarútvegsráðuneyti og umhverfisráðuneyti væri síðan hægt að gera samninga um hvernig samstarfi aðila skuli háttað og komið á samskiptaleiðum sem tryggðu að störf Landhelgisgæslunnar féllu vel að heildarstefnumótun á viðkomandi sviðum.

Önnur leið til að tryggja betri samhæfingu í störfum Landhelgisgæslunnar og annarra aðila sem starfa innan sömu málaflokka gæti falist í að setja stofnuninni stjórn. Í

stjórninni væru fulltrúar allra ráðuneyta sem störf Landhelgisgæslunnar tengjast. Þannig yrði til vettvangur þar sem þeir sem stofnunin starfar fyrir gætu komið sjónarmiðum sínum að við stjórnun Landhelgisgæslunnar. Þetta má gera jafnframt því að færa stofnunina til innan stjórnkerfisins.

Í þriðja lagi mætti nálgast lausn þessa vandamáls með ítarlegra samráði og gerð samstarfssamninga um sem flesta þætti starfseminnar. Þessi leið byggir á þjónustuviðhorfi þannig að verkefnum er sinnt eins og mögulegt er í samræmi við þarfir þeirra ráðuneyta sem ábyrgð bera á einstökum málaflokkum. Einnig mætti fara þá leið að dóms- og kirkjumálaráðuneytið fjármagnaði grunnkostnað vegna lögregluhlutverks og gerðir væru þjónustusamningar vegna siglingamála, fiskveiðieftirlits og annarra verkefna við viðkomandi ráðuneyti.

Til að gera rekstur Landhelgisgæslunnar markvissari er lögð til einföldun í verkefnavali. Megingrundvöllur tillagna hvað þetta varðar beinast að því að efla lykilhæfi stofnunarinnar (core competence). Þannig leitist stofnunin við að sinna verkefnum sem hún hefur meira hæfi til að sinna en aðrir. Með sama hætti er lagt til að starfsemi sem aðrir eru hæfari til að sinna verði flutt frá Landhelgisgæslunni.

Einn helsti styrkur Landhelgisgæslunnar felst í stjórnstöð stofnunarinnar og er lagt til að hún verði styrkt frekar. Í tengslum við Schengen samkomulagið mun stofnunin sjá um skráningu upplýsinga um farþega sem koma með skipum til landsins. Sjálfvirk tilkynningaskylda skipa er nú í umsjá Slysavarnafélagsins Landsbjargar og er staðsetning báta með því kerfi eingöngu nýtt í öryggisskyni fyrir sjófarendur. Ljóst er að ef þessar upplýsingar væru aðgengilegar vegna fiskveiðieftirlits mætti gera fiskveiðieftirlitsstarfsemi bæði Landhelgisgæslu og Fiskistofu mun markvissari. Skoða ætti möguleika á að stjórnstöð Landhelgisgæslunnar annaðist rekstur sjálfvirku tilkynningaskyldunnar. Nú eru hafnar viðræður milli Landhelgisgæslunnar og Slysavarnafélagsins Landsbjargar um að Landhelgisgæslan taki að sér þessa starfsemi. Þá er til umræðu hjá samgönguráðuneyti að koma á svokallaðri

umferðarstjórn á hafinu og félli þetta verkefni einnig vel að starfsemi stjórnstöðvarinnar.

Landhelgisgæslan er sá aðili hér á landi sem hefur mesta þekkingu og bestan búnað til að sinna sprengjueyðingu. Ekki er hagkvæmt að fleiri aðilar hér á landi komi upp þeirri aðstöðu og sérþekkingu sem stofnunin býr yfir á þessu sviði. Þennan þátt ætti að tryggja í sessi hjá stofnuninni t.d. með því að gera samninga við þá sem nota þurfa slíka þjónustu.

Sjómælingar eru sérhæfð fagdeild sem að takmörkuðu leyti er samþætt annarri starfsemi stofnunarinnar. Deildin þjónar ekki annarri starfsemi stofnunarinnar og hún nýtur ekki faglegs stuðnings af sambýli við Landhelgisgæsluna hvað varðar mælingar og kortagerð. Ríkisendurskoðun telur að skoða eigi tilfærslu sjókortagerðar til þess aðila innan ríkisins sem sérhæfður er í kortagerð. Gæfust þá tækifæri til að ná samlegðaráhrifum og aukinni stærðarhagkvæmni við kortagerð ríkisins. Sjókortagerðin myndi þá starfa í umhverfi þar sem til staðar væri þekking og reynsla sem styrkt gætu hana með ýmsum hætti.

Landhelgisgæslan stendur undir kostnaði við lækniþjónustu um borð í þyrlum samkvæmt sérstökum samningi þar um. Þetta fyrirkomulag gerir skil fjárhagslegrar, stjórnunarlegrar og faglegrar ábyrgðar á þessari starfsemi óskýr. Dregur þetta úr líkum á að fjármunir ríkisins séu nýttir eins og best verður á kosið. Rétt er að færa fjármögnun þyrlusveitar lækna alfarið undir verkefnasvið heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis þannig að saman fari fagleg, fjárhagsleg og stjórnunarleg ábyrgð á störfum læknanna.

Flugstarfsemi Landhelgisgæslunnar er óhagkvæm að því leyti að nýting tækjabúnaðar, aðstöðu og mannafla er takmörkuð og stjórnunarkostnaður er hlutfallslegar hár. Flugmálastjórn Íslands rekur eina flugvél vegna verkefna á sviði flugmála auk þess að sinna þjónustuverkefnum. Skoða þarf hvernig þessir aðilar geta aukið hagkvæmni flugstarfsemi sinnar með auknu samstarfi.

Landhelgisgæslan þarf að skoða hvaða hagræðingarmöguleikar gætu falist í því að bjóða flugþjónustu stofnunarinnar út að hluta eða öllu leyti eða með gerð samstarfssamninga vegna flugstarfsemi. Við útboð verður að skilgreina gæði þjónustunnar þannig að öryggi sé tryggt. Breyting á rekstrarformi flugs er flókin og vandasöm og krefst mjög styrkrar stjórnunar. Verður að meta mismunandi möguleika til útboðs bæði eftir hugsanlegum ávinningi og því hvort stofnunin sé stjórnunarlega tilbúin að takast á við viðkomandi breytingar. Útboð á flugstarfsemi getur verið misumfangsmikið, allt frá því að nota leiguflugvél til að sinna fluggæslu til þess að bjóða út allan flugrekstur.

Stjórnun flugstarfsemi hefur reynst Landhelgisgæslunni erfið að mörgu leyti og ef þessi starfsemi verður áfram innan stofnunarinnar þarf að gera breytingar þannig að hún falli betur að stjórnkerfi stofnunarinnar og tryggð séu stjórnunarleg tök yfirstjórnar á flugstarfsemi.

Í tengslum við skoðun á breyttu fyrirkomulagi á flugstarfsemi hins opinbera þarf að skoða hvort hagkvæmt sé að flugvélar í eigu ríkisins gegni ákveðnara hlutverki við sjúkraflug.

1 Inngangur

Í febrúar 2000 var hafist handa við stjórnsluendurskoðun á Landhelgisgæslu Íslands. Stjórnsluendurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni hafi verið gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi laga-fyrirmælum hafi verið framfylgt í þessu sambandi.

Vegna fjárhagsvanda Landhelgisgæslunnar beindist athugun þessi jafnframt að fjármálum stofnunarinnar. Metið var hvort samræmi væri milli fjárheimilda og umfangs rekstrar hjá stofnuninni. Skoðað var hvernig fjárhagsstaða stofnunarinnar hefur þróast á undanförunum árum og hvernig hún stendur fjárhagslega nú. Gefin var út áfangaskýrsla um fjármál Landhelgisgæslunnar í apríl 2000 og er sú skýrsla hluti af þessari skýrslu með smávægilegum breytingum sem urðu m.a. vegna breytinga á bókhaldi við lokafærslur ársins 1999.

Í skýrslunni er reynt að leggja mat á meginþætti stjórnunar og stjórnskipulags hjá Landhelgisgæslunni. Tilgangur þessa er að meta hvernig einstökum þáttum stjórnunar er sinnt hjá stofnuninni og benda jafnframt á leiðir til úrbóta þar sem ástæða þykir til.

Við skoðun á verkefnum Landhelgisgæslunnar var reynt að meta hvort auka megi skilvirkni rekstrarins með breyttri samsetningu verkefna. Við mat á þessum þætti var m.a. litið til þess í hverju lykilhæfi (core competence) Landhelgisgæslunnar felst. Lykilhæfi er hér skilgreint sem yfirburðir sem stofnun hefur öðlast umfram aðra í krafti þekkingar sinnar og reynslu við nýtingu þeirra rekstrarþátta sem hún býr yfir. Litið er svo á að auka megi skilvirkni stofnunarinnar með því að hún byggji upp þau svið þar sem hún hefur yfirburði. Aðra þætti starfseminnar ætti að fela

öðrum að sinna. Tilfærsla verkefna með þessum hætti stuðlar að aukinni skilvirkni ríkiskerfisins þar sem verkaskipting verður markvissari. Með því að flytja verkefni til með þessum hætti getur náðst árangur sem byggist á samlegðaráhrifum, stærðarhagkvæmni og sérhæfingu. Þegar verkefnaval hefur verið mótað með þessum hætti getur stofnunin orðið heilsteyptari rekstrareining þar sem hún einbeitir sér að færri þáttum sem eru á þeim sviðum sem stofnun er hæfust. Þannig er stefnt að því að gera færri hluti en gera þá betur í stað þess að dreifa kröftum. Ljóst er að auðveldara er að koma við markvissri stjórnun hjá stofnun sem sinnir fáum verkefnum sem styðja hvort annað en hjá stofnun með mörg ósamstæð verkefni.

Auk þess að líta til þess hvaða verkefnum stofnunin er best fær um að sinna var litið á starfsemi stofnunarinnar í víðara samhengi. Starfsemi Landhelgisgæslunnar tengist málaflokkum á sviði sjávarútvegs, siglingamála, öryggismála og mengunarmála á sjó. Litið var á tengsl verkefna Landhelgisgæslunnar við ofangreinda málaflokka og hvernig koma mætti á heildstæðri stjórnun þeirra sem stuðlaði að því að starfsemi Landhelgisgæslunnar félli betur að framkvæmd málaflokkanna í heild. Var í þessu sambandi litið til verkaskiptingar ráðuneyta og þeirra aðila sem starfa á sömu verksviðum og Landhelgisgæslan.

Þá var litið á hvort hagkvæmt gæti verið að flytja einhverja þætti starfseminnar til einkaaðila með útboðum eða samstarfssamningum.

Með skýrslunni er reynt að gefa innsýn í rekstur stofnunarinnar og nefna í hverju viðfangsefni nokkra hugsanlega möguleika til úrbóta fremur en að leggja til ákveðnar aðgerðir.

Upplýsinga vegna vinnslu skýrslunnar var aflað með viðtölum við forstjóra stofnunarinnar og lykilstarfsmenn innan hennar. Þá var rætt við ýmsa aðila sem tengjast stofnuninni eða starfa á sömu starfssviðum og hún. Þannig var rætt við fulltrúa dóms- og kirkjumálaráðuneytis, samgönguráðuneytis, Fiskistofu, Flugmálastjórnar Íslands,

Hafrannsóknastofnunar, Hollustuverndar ríkisins, Landmælinga Íslands, Siglingastofnunar og Slysavarnafélagsins Landsbjargar. Þá var leitað fanga vegna endurskoðunarinnar í bókhaldi Landhelgisgæslunnar, eldri skýrslum um starfsemina og ýmsum gögnum tengdum starfsemi stofnunarinnar.

Sögulegt ágríp

Stofnár Landhelgisgæslu Íslands er talið vera árið 1926 þegar ríkið tók við rekstri skipsins Þórs. Þór hafði verið í eigu björgunarfélags Vestmannaeyja sem hafði notað það til eftirlits og aðstoðar fiskiskipum. Fyrstu lög voru sett um varðskip landsins og skipverja á þeim árið 1927. Núgildandi lög um Landhelgisgæsluna voru sett árið 1967 og eru þau enn í gildi að stofni til en á þeim hafa verið gerðar ýmsar breytingar.

Frá stofnun árið 1926 var Landhelgisgæslan undir beinni stjórn dómsmálaráðuneytisins. Árin 1930 - 1952 var starfsemin rekin af Skipaútgærd ríkisins undir yfirstjórn dómsmálaráðherra. Árið 1952 varð Landhelgisgæslan síðan eiginleg stofnun og fyrsti forstjóri hennar ráðinn. Á næstu árum styrktist formlegt skipulag stofnunarinnar og árið 1954 var komið á fót stjórnstöð sem stuðlaði að samhæfingu aðgerða á sjó og landi.

Tilraunir til eftirlits úr lofti við Landhelgisgæslu hófust árið 1928 samhliða flugi til síldarleitar. Árið 1955 eignaðist Landhelgisgæslan sína fyrstu flugvél og var það upphafið að nær samfelldum flugvélarekstri stofnunarinnar fram á þennan dag. Árið 1965 var fyrsta þyrta stofnunarinnar keypt og árið 1972 var fyrsta eiginlega björgunarþyrtilan keypt.

Árið 1948 voru samþykkt svokölluð landgrunslög þar sem kveðið var á um yfiráð Íslendinga yfir landgrunninu og rétt þeirra til nýtingar fiskstofna innan þess. Útfærsla landhelginnar eftir þetta byggðist á þessum lögum.

Árið 1958 var landhelgi Íslands færð út í 12 sjómílar og hófst þá hið fyrsta svokallaðra þorskastríða. Þessi átök gengu út á að flæma veiðiskip erlendra þjóða úr hinni stækkuðu fiskveiðilögsögu og voru Bretar helsti andstæðingurinn. Árið 1972 var fiskveiðilögsagan síðan færð út í 50 sjómílar og hófst þar með annað þorskastríðið sem stóð árin 1972 - 1973. Í því þorskastríði var í fyrsta sinn beitt togvíraklippum og var alls klippt aftan úr 82 skipum meðan á atökunum stóð. Árið 1975 var fiskveiðilandhelgin svo færð í núverandi horf eða 200 sjómílar. Upphófst í framhaldi af þeirri útfærslu þriðja þorskastríðið sem stóð til ársins 1976.

Þátttaka Landhelgisgæslunnar í þorskastríðunum er sá þáttur sem mesta athygli hefur vakið á stofnuninni. Stjórnendur hafa á þeim árum sem liðin eru frá þorskastríðunum þurft að laga stofnunina að nýjum aðstæðum án þeirrar athygli sem störf hennar vöktu við útfærslu landhelginnar.

2 Lög og reglur um Landhelgisgæslu Íslands

Í þessum kafla verður skoðað verkefna- og ábyrgðarsvið stofnunarinnar samkvæmt lögum og reglum sem hún starfar eftir. Skoðuð verða lög um stofnunina auk annarra laga og reglna sem leggja stofnuninni skyldur á herðar. Þannig fæst yfirlit um hlutverk stofnunarinnar samkvæmt lögum. Þá verður velt þeirri spurningu hvort þörf sé á að endurskoða lög in um stofnunina.

Verkefni stofnunarinnar koma fram í lögum nr. 25/1967 um Landhelgisgæslu Íslands með síðari breytingum og ýmsum lögum um einstök viðfangsefni ríkisins eins og fiskveiði-stjórnun og siglingamál.

2.1 Lögrehluhlutverk

Í 1. gr. laganna um Landhelgisgæsluna kemur fram að stofnunin hafi með höndum almenna löggæslu á hafinu umhverfis Ísland, jafnt innan sem utan landhelgi. Fram til ársins 1996 mælti 5. gr. laganna svo fyrir að starfsmenn Landhelgisgæslunnar teldust til lögreglumanna ríkisins og hefðu réttindi og skyldur sem slíkir. Með lögum nr. 90/1996 var þessu ákvæði breytt í samræmi við það sem segir í lögreglulögum um handhafa lögregluvalds. Eftir þá breytingu hljóðar 1. mgr. 5. gr. laga um Landhelgisgæsluna þannig: „Skipshafnir varðskipa og gæsluflugvéla fara með lögregluvald þegar þær annast eða aðstoða við löggæslu“. Forsvarsmenn Landhelgisgæslunnar telja að þetta sé óheppilegt orðalag sem gefi ranga mynd af löggæslu-hlutverki stofnunarinnar. Þessi breyting sem felur í sér að stofnunin fari með takmarkað lögregluvald leiddi ekki til breytinga á vinnubrögðum Landhelgisgæslunnar. Landhelgisgæslan má þannig handtaka þá sem staðnir eru

að lögbrotum á hafinu en verður að afhenda aðila með fullt lögregluvald lögbrjótinn eins fljótt og auðið er. Þannig má stofnunin hvorki yfirheyra, halda í gæslu, né ákæra eins og þeir sem fullt lögregluvald hafa. Tollverðir hafa sambærilegt takmarkað lögregluvald og Landhelgisgæslan vegna sinna starfa. Í ljósi ofangreindra breytinga er ákvæði laga um að Landhelgisgæslan hafi með höndum almenna löggæslu á hafinu ónákvæmt og þyrfti að orða það með skýrari hætti. Þá er starfsvettvangur stofnunarinnar samkvæmt ofangreindir lagagrein ekki skilgreindur nægilega nákvæmlega. Réttara virðist að tilgreina hann sem efnahagslögsögu Íslands.

2.2 Björgunarmál

Í lögnum um Landhelgisgæsluna kemur fram að hún skuli veita hjálp við björgun manna úr sjávarháska. Einnig segir að hún eigi að aðstoða eða bjarga bátum eða skipum, sem kunna að vera strönduð eða eiga í erfiðleikum á sjó við Ísland, ef þess er óskað.

Í reglum um yfirstjórn leitar og björgunar á hafinu og við strendur landsins nr. 207/1990 um skipulag og yfirstjórn leitar og björgunar á hafinu og við strendur Íslands kemur fram að yfirstjórn þessa verkefnis sé í höndum þriggja manna stjórnar sem Landhelgisgæslan, Póst- og fjarskiptastofnun og Slysavarnafélagið Landsbjörg (SL) eigi fulltrúa í. Séu fulltrúar ekki sammála sker fulltrúi Landhelgisgæslunnar úr ágreiningi. Samkvæmt reglum þessum reka bæði Landhelgisgæslan og SL stjórnstöðvar. Umráðasvæði stöðvanna afmarkast þannig að stjórnstöð SL annast aðgerðastjórn meðfram strönd landsins og á svæðinu næst henni en stjórnstöð Landhelgisgæslunnar annast aðgerðastjórn á hafinu þar fyrir utan. Í ofangreindum reglum kemur fram að nán tengsl skuli vera við stjórnstöðvar Flugmálastjórnar við leit og björgun flugfara. Í lögum um loftferðir nr. 60/1998 kemur fram að Flugmálastjórn stjórnar leitarstarfi vegna flugfara áður en slysstaður finnst. Í reglugerð um skipulag og verkefni Flugmálastjórnar kemur fram að Flugmálastjórn veitir leitar- og björgunarþjónustu í samræmi við alþjóðlega staðla og

starfsaðferðir. Af ofagreindu má ráða að full ástæða virðist til að gera ábyrgðar og verkaskiptingu vegna leitar og björgunar skýrari.

2.1 Siglingamál

Samkvæmt lögum nr. 43/1987 um lögskráningu sjómanna er starfsmönnum Landhelgisgæslu Íslands heimilað fara um borð í íslensk skip á siglingu og kanna lögmæti lögskráningar og skilríki um réttindi yfirmanna. Sé þessu ábótavant ber að kæra það en við ítrekað brot sama skipstjóra má færa skip til hafnar.

Í lögum nr. 34/1993 um leiðsögu skipa kemur fram að erlend veiðiskip, sem sigla inn í íslenska efnahagslögsögu, skuli tilkynna það Landhelgisgæslu. Þetta verkefni er í skýrslunni kallað tilkynningaskylda erlendra skipa.

Samkvæmt lögnum um Landhelgisgæsluna skal hún tilkynna Siglingastofnun um brot á lögum um eftirlit með skipum einnig ef hún telur að skip sé ekki haffært.

Í lögum nr. 35/1993 um eftirlit með skipum kemur fram að skyndiskoðun sé fyrirvaralaus skoðun á haffæri skips, einkum þegar skip kemur til hafnar eða fer úr höfn. Siglingastofnun Íslands og Landhelgisgæsla Íslands annast þetta eftirlit og gera með sér samstarfssamning um hvernig þessu því skuli hagað. Þessi samstarfssamningur hefur verið gerður og eru verkefni í samræmi við hann umtalsverður þáttur í starfsemi stofnunarinnar. Í sömu lögum kemur fram að sýna skuli fulltrúum Landhelgisgæslu haffærisskírteini eða skoðunarvottorð þegar þess er krafist. Þá skal Landhelgisgæslan veita Siglingastofnun fulltingi við framkvæmd farbanns í samræmi við ofangreind lög.

2.4 Fiskveiðieftirlit

Ekkert er minnst á hlutverk stofnunarinnar vegna fiskveiðieftirlits í lögum um Landhelgisgæsluna.

Í lögum nr. 57/1996 um umgengni við nytjastofna sjávar kemur fram að Fiskistofa geti leitað aðstoðar Landhelgisgæslu vegna framkvæmdar þeirra laga. Í sömu lögum kemur fram að Fiskistofa og eftirlitsmenn í hennar þjónustu annist eftirlit með framkvæmd laganna og geti í þeim tilgangi leitað aðstoðar Landhelgisgæslunnar.

Í lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands kemur fram að starfsmenn Landhelgisgæslu skuli tilkynna það Hafrannsóknastofnun ef þeir verða varir við að stundaðar séu skaðlegar veiðar. Lög þessi fjalla m.a. um bann við veiðum á ákveðnum svæðum á ákveðnum tímum með ákveðnum veiðarfærum og er ljóst að Landhelgisgæslan hefur mikilvægu hlutverki að gegna við að framfylgja þeim.

Í lögum um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands kemur fram að erlend veiðiskip og vinnsluskip skulu tilkynna Landhelgisgæslu Íslands með sex klukkustunda fyrirvara um komu sína í og siglingu út úr fiskveiðilandhelgi Íslands og gefa upp staðsetningu. Samkvæmt sömu lögum er eftirlit með framkvæmd laga þessara í höndum Landhelgisgæslunnar, Fiskistofu og eftirlitsmanna í hennar þjónustu.

Samkvæmt lögum nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði skal dómsmálaráðherra fela Landhelgisgæslunni löggæslu samkvæmt þeim lögum.

2.5 Mengunarmál

Í lögum nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar kemur fram að Hollustuvernd ríkisins, í samvinnu við Landhelgisgæslu Íslands og Siglingastofnun Íslands skuli vinna að því að koma í veg fyrir skaða af völdum mengunarslysa utan hafnasvæða. Þá getur Hollustuvernd ríkisins látið fara fram athugun á skipum, vinnu- og borpöllum á sjó ef hætta er á mengun sjávar eða mengun hefur orðið sem brýtur gegn lögum þessum og getur þá leitað aðstoðar bæði Landhelgisgæslu Íslands og Siglingastofnunar. Þannig bera

Þessir þrjú aðilar lögbundnar skyldur vegna mengunar á sjó en yfirstjórn verkefnisins er í höndum Hollustuverndar ríkisins.

2.6 Ýmis verkefni

Stofnunin skal samkvæmt lögum um Landhelgisgæslu Íslands sinna ýmiskonar aðstoð við almenning vegna náttúruhamfara og aðstoða aðrar ríkisstofnanir við framkvæmd ýmissa verkefna. Er þar tilgreind aðstoð við framkvæmd almannavarna, almennrar löggæslu, lækna-, toll- og vitabjónustu. Þá skal stofnunin samkvæmt lögum fjarlægja eða gera skaðlaus reköld og sprengjur ýmiskonar.

Í e. lið 1. gr. laganna um Landhelgisgæsluna eru hafrannsóknir tilgreindar sem verkefni stofnunarinnar en með stofnun Hafrannsóknastofnunar fluttust þau verkefni að mestu þangað. Þá eru vísindastörf tilgreind í lögum sem verkefni stofnunarinnar. Stofnunin sinnir nú aðstoð við tilfallandi verkefni á því sviði.

2.7 Endurskoðun laga um Landhelgisgæsluna

Ýmis mikilvæg verkefni stofnunarinnar eru tilgreind með knöppum hætti í lögum þannig að skoða þarf hvort nánar þurfi að skilgreina hlutverk Landhelgisgæslunnar við framkvæmd þessara verkefna.

Í ljósi þess að lög um Landhelgisgæsluna eru frá 1967 þegar umhverfi stofnunarinnar var að mörgu leyti annað en það er í dag og þess að visst ósamræmi er milli laganna og raunverulegra verkefna virðist tímabært að yfirfara lögin, skerpa áherslur og laga þau að raunverulegum verkefnum. Þess má geta að bæði núverandi og fyrrverandi forstjóri Landhelgisgæslunnar hafa farið fram á endurskoðun laga um stofnunina.

3 Skipulag og verkefni Landhelgisgæslunnar

Í þessum kafla er lýst einstökum sviðum og deildum Landhelgisgæslunnar, verkefnum þeirra, mannafla, helsta tækjabúnaði og aðstöðu. Einnig er leitast við að draga fram upplýsingar um kostnað og umfang starfseminnar. Höfuðstöðvar Landhelgisgæslu Íslands eru að Seljavegi 32 í Reykjavík og fer starfsemi flestra deilda stofnunarinnar fram þar. Þá hefur stofnunin aðstöðu vegna flugstarfsemi á Reykjavíkurflugvelli og hafnaraðstöðu í Reykjavíkurhöfn.

3.1 Gæslu- og björgunarsvið

Undir gæslu- og björgunarsvið heyrir annars vegar stjórnstöð Landhelgisgæslunnar og hins vegar skip og flugkostur stofnunarinnar. Stjórnstöðin sinnir stjórnunar, samræmingar og upplýsingahlutverki vegna verkefna skipa og flugvéla við gæsluverkefni og leit- og björgun. Yfirmaður stjórnstöðvar kallast yfirmaður gæsluframkvæmda. Yfirmaður gæsluframkvæmda annast skipulagningu og stjórnun á ferðum varðskipa og flugfara í samvinnu við forstjóra stofnunarinnar. Einnig er á hans verksviði samskipti við björgunaraðila innan- og utanlands, umsjón með þjálfun starfsmanna, og umsjón með fleiri þáttum starfsmannamála í samvinnu við forstjóra og starfsmannastjóra.

3.2 Stjórnstöð

Frá stjórnstöð Landhelgisgæslunnar er öllum aðgerðum á sjó og í lofti stjórnað og er þar samfelld vakt allan sólarhringinn. Í stjórnstöðinni starfa sex menn auk aðalvarðstjóra sem sér um daglega stjórnun verkefna undir stjórn

yfirmanns gæsluframkvæmda. Utan dagvinnutíma er einn maður á vakt í stjórnstöðinni og annar á bakvakt.

Stjórnstöð Landhelgisgæslunnar gegnir hlutverki fjarskiptamiðstöðvar fyrir varðskip og flugflota. Einnig gegnir hún hlutverki fiskveiðieftirlitsstöðvar og björgunarstjórnstöðvar. Þá annast Landhelgisgæslan vakt fyrir Hollustuvernd ríkisins, Geislavarnir og fyrir áriðandi tilkynningar til stjórnvalda. Landhelgisgæslan ber meginábyrgð á leit og björgun á hafinu og er í stjórnstöð mikil sérþekking á þeim málum. Í stjórnstöð Landhelgisgæslunnar er vakt fyrir Almannavarnir ríkisins og þar eru settar í gang fyrstu aðgerðir vegna almannavarna þegar hætta steðjar að. Verkefni við leit og björgun hafa verið um 10% af starfsemi stjórnstöðvar.

Stjórnstöðin er sambandsaðili við björgunarsveit Varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli og þar er einnig svarað fyrirspurnum fiskiskipa um svæðatakmarkanir, umbúnað veiðarfæra og annað sem varðar fiskveiðar og fleira.

Verkefni stjórnstöðvarinnar hafa verið að aukast undanfarin ár. Þyngst vegur þar móttaka og skráning tilkynninga um skipaferðir innan og utan efnahagslögsögunnar. Einnig eftirlit með íslenskum og erlendum fiskiskipum við veiðar samkvæmt milliríkjasamningum um veiðar úr sameiginlegum stofnum. Það eftirlit annast stofnunin fyrir sjávarútvegsráðuneyti vegna ákvæða í samþykktum Norðaustur-Atlantshafs fiskveiðinefndarinnar (NEAFC). Fjareftirlit fyrir NEAFC hefur farið vaxandi og nú nalgast umsjón þess þáttar ein og sér að vera fullt starf eins manns. Ráðgert er að stjórnstöðin taki að sér, í samræmi við ákvæði Schengen samkomulagsins, móttöku áhafna- og farþegalista skipa sem koma til landsins og miðlun þeirra upplýsinga til Ríkislögreglustjóra. Þá fer nú fram umræða um að koma á eftirliti með siglingaleið skipa sem flytja hættulegan farm. Stjórnstöð Landhelgisgæslunnar er vel í stakk búin að taka slíkt verkefni að sér á grundvelli aðstöðu og þekkingar sem hún býr yfir. Verkefni þetta er á forræði siglingayfirvalda. Ljóst er að við aukið umfang verkefna þyrfti að fjölga starfsmönnum stjórnstöðvarinnar, jafnframt yrði nýting þeirra betri þegar verkefnum fjölgaði.

Í töflu hér fyrir neðan kemur fram fjöldi útkalla Landhelgisgæslunnar flokkaðra á grundvelli viðbragðs- tegundar og tilefnis. Tekið skal fram að þessi verkefni lýsa aðeins litlum hluta af verkefnasviði stjórnstöðvar.

Tafla 1 Fjöldi útkalla flokkuð eftir viðbragðstegund og tilefni

	1998	1999
Alfa-útköll		
Leit og björgun (SAR)	7	7
Sjúkraflutningar	21	16
Annað	1	3
Samtals	29	26
Bravo-útköll		
Leit og björgun (SAR)	11	13
Sjúkraflutningar	43	43
Annað	1	2
Samtals	55	58

Alfa- útköll eru þegar um ítrustu neyð er að ræða og mikilvægt að hjálp berist sem fyrst, bravo- útköll eru þegar þörf fyrir hjálp er ekki er eins brýn.

Þyrlur Landhelgisgæslunnar sinna nær öllum leitar- og björgunarverkefnum auk sjúkraflutninga. Þannig sinnti flugvél gæslunnar einu útkalli vegna leitar og einu sjúkraflugi á þessum tveimur árum.

3.3 Varðskip

Starfsemi varðskipa Landhelgisgæslunnar er stýrt af yfirmanni gæsluframkvæmda í samvinnu við skipherra varðskipanna. Þannig er ekki til eiginleg varðskipadeild heldur er hvert skip sérstök rekstrareining undir stjórn yfirmanns gæsluframkvæmda. Skipin nýta síðan tækni- og fjarskiptaþjónustu frá sérhæfðum þjónustudeildum stofnunarinnar. Varðskipin eru þrjú, Óðinn sem er þeirra elst og systurskipin Ægir og Týr. Í fylgiskjali 1 eru nánari upplýsingar um skipakost Landhelgisgæslunnar. Skipin eru öll komin til ára sinna og viðhaldskostnaður því nokkuð mikill. Skipin eru hins vegar vel tækjum búin og vel við haldið.

Unnið er að undirbúningi að smíði nýs skips fyrir stofnunina sem er mun stærra en þau skip sem hún hefur nú til umráða. Telja forsvarsmenn stofnunarinnar þetta nýja skip forsendu þess að hægt sé að bregðast við þegar draga þarf stærstu skip sem nú sigla við landið. Auk þess getur svo stórt skip athafnað sig í mun verra veðri en núverandi skip auk þess að hafa meiri getu til flutninga bæði búnaðar og farþega. Í áhöfn varðskipanna eru að jafnaði 18 menn og hefur þeim fækkað frá því sem var fyrir um 15 árum þegar algengt var að í áhöfn væru 22 - 24 menn.

Mönnun og úthald varðskipa

Landhelgisgæslan hefur í sinni þjónustu 66 manns sem á grundvelli menntunar og reynslu geta sinnt störfum skipverja á varðskipum. Af þessum fjölda er 54 í fastri áhöfn skipa, fimm eru bundnir við önnur störf hjá stofnuninni og því 7 sem geta sinnt afleysingum. Þeir sem sinnt geta afleysingum eru allir vélstjórar eða stýrimenn. Mönnun varðskipa með þessum fjölda starfsmanna krefst ítarlegrar skipulagningar og skapast oft vandamál við að fullmanna skipin. Geta þá starfsmenn þurft að hliðra til fríum og einnig er notast við utanaðkomandi afleysingamenn. Rammi mönnunar er það þröngur að lítið má út af bera til þess að vandamál verði við að manna skip og þarf að leita leiða til að leysa þennan vanda. Í fylgiskjali 1 eru nánari upplýsingar um samsetningu áhafnar á varðskipum Landhelgisgæslunnar á árinu 1999.

Varðskip hafa hvert um sig verið á sjó að meðaltali í 210-220 daga á ári undanfarin ár. Hvert úthald er að jafnaði um 16 dagar með 5 daga fríum á milli. Hvert skip er síðan bundið í höfn tvisvar sinnum á ári að meðaltali í samtals um 40 daga í hvort skipti, til að mæta lögbundnu orlofi áhafnar meðlima og að hluta áunnum frídögum. Fjöldi skipverja nægir ekki til lengra úthalds skipanna. Ef auka skal úthald varðskipanna verður því að auka þann mannskap sem stofnunin hefur til umráða.

Eftirfarandi tafla sýnir skiptingu verkefna í úthaldsdaga varðskipanna þriggja á árinu 1999 og samkvæmt meðaltali árána 1993 til 1999.

Tafla 2 Verkefni varðskipa í dögum

Verkefni í dögum	1999	Meðaltal 1993- 1999
Óheimfært á einstök verk *		
Sigling	217	213
Látíð reka	162	160
Bundin við akkeri	108	107
Bundin við bryggju (f.u. frí)	54	53
	541	533
Veiðieftirlit	31	28
Björgun	4	14
Leit og björgun (SAR)	1	2
Flutningar	0	5
Vitaþjónusta	10	12
Mengun	7	2
Ranns/sjómælingar	1	17
Almannavarnir	0	1
Opinberir aðilar	1	3
Annað	26	25
Samtals, dagar	621	641

* Um er að ræða mat á hvernig þessi tími skiptist m.v. heildarskiptingu verkefna stofnunarinnar.

Taflan ber með sér að ekki hafa orðið stórvægilegar breytingar á verkefnum skipanna þegar borið er saman árið 1999 og meðaltal síðustu sjö ára. Verkefni ársins 1999 eru 3% minni í dögum talið en samkvæmt meðaltalinu. Helstu breytingarnar á samsetningu verkefna er að varðskipin koma minna að leit og björgun á árinu 1999 en á fyrri árum sem er aðallega vegna aukins hlutverks þyrlna við björgunarverkefni. Þá hefur rannsóknaverkefnum og verkefnum fyrir aðra opinbera aðila fækkað og verkefnum tengdum mengun hafa aukist.

Eins og fram kemur í töflunni eru stærstur hluti verkefna óheimfærður á sérstök verkefni og er þessi þáttur 87% árið 1999 en 83% í meðaltali árána 1993-1999. Þessi tími skiptist gróflega þannig að um 40% er sigling, í 30% af tímanum eru skipin látin reka, í 20% af tímanum eru þau bundin við akkeri og í 10% af tímanum eru skipin bundin við bryggju án þess að áhöfn sé í fríi. Þó að stór hluti hins

óheimfærða tíma hafi gildi sem gæsla sýnir þessi tafla að virkja má stofnunin betur til að sinna ákveðnum verkefnum sem hægt er að fella inn í núverandi starfsemi. Í þessu felast möguleikar til að auka ávinning af starfsemi stofnunarinnar.

Í töflu hér fyrir neðan koma fram skyndiskoðanir árin 1999 og fyrstu 9 mánuði ársins 2000, skoðunaratriði og útkoma þeirra. Tími sem fer í að sinna þessum þætti er færður undir veiðieftirliti í yfirlitstöflu um verkefni varðskipa hér að framan.

Tafla 3 Skyndiskoðanir

Skoðunaratriði	Fjöldi	Fjöldi með aths.	Tilfelli aths.%	Aðvaranir	Tökur	Kætur
Árið 1999						
Afli	557	49	9	10	1	1
Afladagbók	517	75	15	31	0	1
Veiðarfæri	525	20	4	11	4	4
Veiðileyfi	579	30	5	20	0	4
Búnaður	456	292	64	82	1	40
Lögskráning	534	57	11	10	0	31
Réttindi	534	175	33	72	0	80
Samtals				236	6	161
Árið 2000 (janúar – september)						
Afli	421	62	15	8	0	0
Afladagbók	429	60	14	31	0	12
Veiðarfæri	361	26	7	11	7	8
Veiðileyfi	432	24	6	19	0	8
Búnaður	305	237	78	60	0	20
Lögskráning	387	38	10	10	1	16
Réttindi	387	113	29	40	0	57
Samtals				179	8	121

Eins og fram kemur í töflum hér fyrir framan eru flestar þeirra athugasemda sem gerðar eru í framhaldi af heimsóknum í skip tengdar siglingalöggjöfni, þ.e. athugasemdir varðandi lögskráningu og réttindi áhafnarmedlima og vegna búnaðar skipsins. Aðrar athugasemdir eru vegna fiskveiðieftirlits.

Í fylgiskjali 2 koma fram upplýsingar um skyndiskoðanir aftur til ársins 1992.

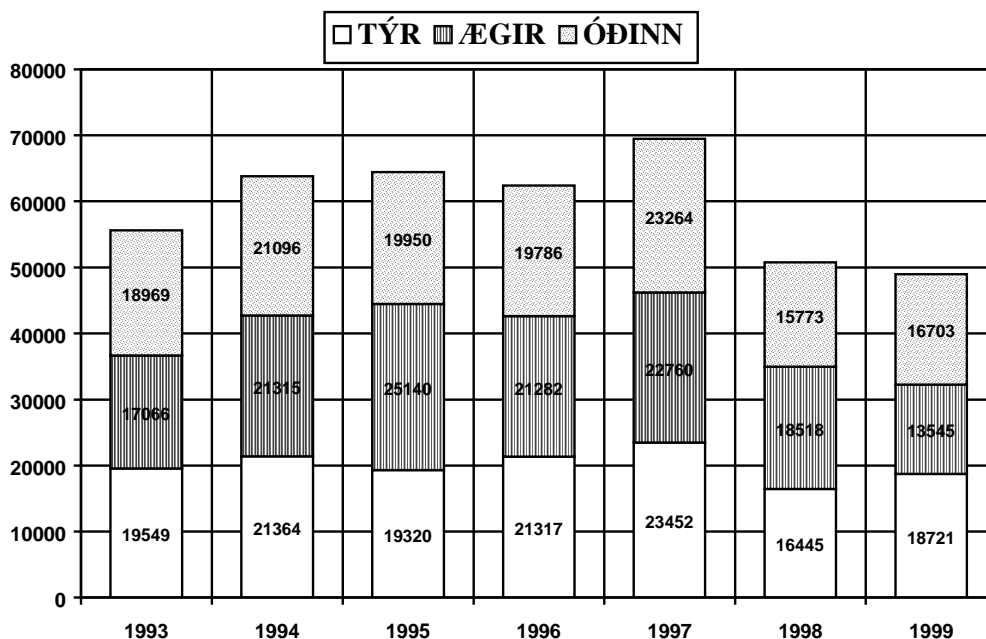
Úthald og siglingar varðskipa

Úthald varðskipa hefur lítið breyst undanfarna tvo áratugi. Meðan á síðasta þorskastríði stóð hafði Landhelgisgæslan fimm til sex skip í rekstri. Að loknu þorskastríðinu árið 1976 fór að draga úr úthaldi varðskipa. Dróst úthaldið mikið saman á árinu 1977 og hélt samdrátturinn áfram næstu ár þar á eftir. Frá árinu 1984 hefur reksturinn byggst á þeim sömu þremur varðskipunum og nú eru í rekstri.

Þegar lítið er nær í tíma og skoðuð síðustu sjö ár kemur í ljós að úthald varðskipanna hefur breyst óverulega og er flest árin í kringum 15 þúsund tíma sem jafngildir um 625 úthaldsdögum. Hins vegar hafa sigldar sjómílur á hvern úthaldsdag dregist saman á ofangreindu tímabili. Er þetta vísbending um að virkni starfseminnar hafi minnkað vegna breyttra aðstæðna og þrengri fjárhagsstöðu.

Í töflu hér á eftir koma fram sigldar sjómílur varðskipanna árin 1993-1999.

Sigling varðskipanna í sjómílum



Rekstrarkostnaður

Í töflu hér fyrir neðan kemur fram rekstrarkostnaður varðskipa árin 1998 og 1999 og breyting milli ára.

Tafla 4 Rekstrarkostnaður varðskipa árin 1998 og 1999

Í m.kr.	1998	1999	Breyting	Breyting
Launagjöld	197,1	200,4	3,3	1,7%
Rekstrargjöld önnur	170,0	204,3	34,3	20,2%
Tekjur	(35,7)	(12,6)	(23,1)	(64%)
Rekstrarniðurstaða	331,4	392,1	60,7	18,3%

Þess má geta að í lok ársins 1998 varð mikið tjón á aðalvélum varðskipsins Ægis og nam kostnaður við viðgerðina 24,5 m.kr. Að teknu tilliti til þess námu heildargjöld ársins 1999 380,2 m.kr. og heildargjöld ársins 1998 391,5 m.kr. Miðað við þessi heildargjöld nemur rekstur varðskipa um 43% af heildarrekstrarkostnaði stofnunarinnar bæði ofangreind ár. Þessar tölur gefa vísbendingu um vægi skiparekstrarins í heildarkostnaði stofnunarinnar.

3.4 Skipatæknideild

Hlutverk skipatæknideildar er að annast viðhald og tæknilega umsjón með varðskipum og sjómælingabát. Einnig fellur undir þeirra verksvið umsjón tækjabúnaðar og húseigna í landi, annars en þess sem fjarskipta- og upplýsingatækniþjónusta og flugdeild sinna. Önnur helstu verkefni deildarinnar eru gerð útboðsgagna, yfirumsjón með framkvæmdum og innkaupum, umsjón rekstrarvörlagers, eignaskráning, viðhald tölvubúnaðar, umsjón með þjálfun kafara og tækjabúnaði þeirra. Þá sér deildin um eftirlit með varðskipum í höfn í Reykjavík og sinna því verkefni fjórir vaktmenn. Sprengjueyðingu er sinnt af svokallaðri sprengjudeild sem er vinnuhópur starfsmanna skipatæknideildar og fjarskipta- og upplýsingatækniþjónustu. Fjöldi starfsmanna hjá deildinni er 11.

Rekstrargjöld

Gera má ráð fyrir að deildin ráðstafi á bilinu 150 til 200 m.kr. á ári en stór hluti þess færist á varðskipin og önnur viðföng utan deildarinnar í bókhaldi. Er þar um að ræða viðgerðir, varahluti og rekstrarvörur ásamt ýmsum smærri liðum. Kostnaður sem færður er á tæknideildina er sameiginlegur kostnaður við skipareksturinn ásamt rekstrarkostnaði bifreiðar og kostnaðar við rekstur lagars auk launakostnaður starfsmanna deildarinnar.

Í töflu hér fyrir neðan kemur fram rekstrarkostnaður skipatæknideildar árin 1998 og 1999 og breyting milli áranna.

Tafla 5 Rekstrarkostnaður skipatæknideildar árin 1998 og 1999

Í m.kr.	1998	1999	Breyting
Launagjöld	25,6	28,4	10,9%
Önnur rekstrargjöld	6,6	6,9	3,0%
Gjöld samtals	<u>32,2</u>	<u>35,3</u>	<u>9,6%</u>

Eins og fram kemur í töflu hér fyrir ofan nam heildarkostnaður við rekstur deildarinnar 32,2 m.kr. árið 1998 og 35,3 m.kr. árið 1999. Var kostnaður deildarinnar kringum 4% af heildarrekstrarkostnaði stofnunarinnar bæði ofangreind ár.

3.5 Flugdeild

Meginverkefni flugdeildar Landhelgisgæslunnar eru landhelgisgæsla, sjúkraflug, leit og björgun. Til að sinna þessum verkefnum hefur stofnunin til umráða flugvél og tvær þýrlur. Flugflota stofnunarinnar er nánar lýst í fylgiskjali 3.

Fyrirkomulag flugstarfsemi

Flug Landhelgisgæslunnar heyrir undir flugrekstrarstjóra sem jafnframt er yfirflugstjóri í samræmi við reglur um loftferðir. Sér hann um daglega stjórnun flugstarfsemi,

undirbúning flugverkefna, skipulagningu bakvakta og þjálfunarmál flugmanna. Auk þess heldur hann utan um flugtíma og vaktíma flugmanna og sér um vinnuskýrslur þeirra.

Flugstarfsemi Landhelgisgæslunnar hefur ásamt flugtækniþjónustu aðstöðu á Reykjavíkflugvelli þar sem Landhelgisgæslan hefur til afnota um 1400 fermetra flugskýli sem er í eigu Flugmálastjórnar. Hjá deildinni starfa 9 flugmenn, þar af 6 flugstjórar. Þá eru 4 stýrimenn í áhöfnum flugflotans.

Í áhöfn á þyrlum Landhelgisgæslunnar eru að jafnaði 5 menn, þ.e. flugstjóri, flugmaður, stýrimaður sem leiðangursstjóri, sigmaður og sjúkraflutningamaður, flugvirki sem spilmaður og læknir í sumum tilfellum. Vegna björgunar og sjúkraflugs er sólarhringsvakt sérþjálfaðra lækna sem fara með þyrlunni þegar ástæða þykir til.

Í áhöfn flugvélar eru að jafnaði tveir flugmenn og tveir stýrimenn. Stýrimenn sjá um siglingafræði og fjarskipti, auk þess sem annar þeirra er leiðangursstjóri. Við gæsluflug eru að jafnaði 4 í áhöfn flugvélarinnar en í leitar- og björgunarflugum er áhöfnin 5-9 menn eftir aðstæðum hverju sinni.

Stýrimenn starfa sem leiðangursstjórar bæði á þyrlum og í flugvél auk þess að starfa sem sigmenn og aðstoðarmenn lækna á þyrlum. Flugvirkjar ganga vaktir til að vera viðbúnir að gera þyrlu klára til flugs auk þess að sinna starfi spilmanns í þyrlu.

Flugfloti

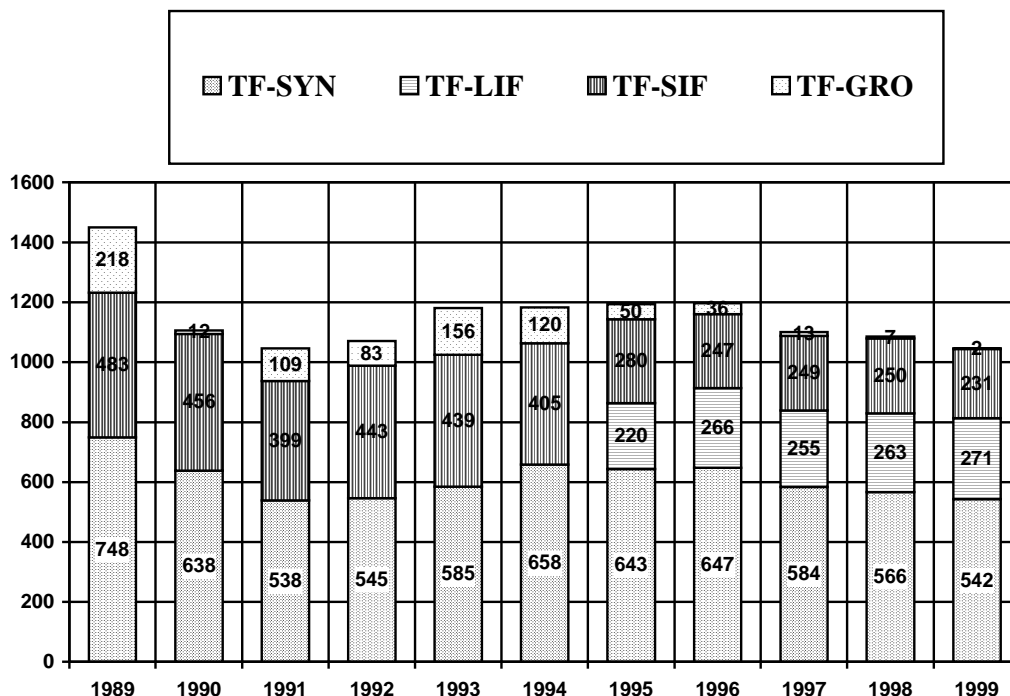
Flugvél Landhelgisgæslunnar (TF-SYN) var smíðuð árið 1976. Vélin er sérstaklega hönnuð til langflugs og hentar vel til leitarflugs á sjó og landi. Hún er búin fullkominni ratsjá og loftskýtatækjum. Vélin er vel útbúin til sjúkraflutninga m.a. er í henni hitakassi fyrir flutning á

ófullburða börnum, súrefnistæki og fleira. Áætlað verðmæti vélarinnar er um 70 m.kr.

Stærri þyrnan (TF-LIF) er sérstaklega útbúin til björgunarstarfa með afísingarbúnaði, aukaeldsneytisbúnaði og búnaði til að taka eldsneyti í hangflugi af skipi. Verðmæti vélarinnar er áætlað um 800 m.kr. Minni þyrnan (TF-SIF) er einnig ágætlega útbúin til leitar- og björgunarstarfa við erfið skilyrði en hefur ekki flugþol til að sinna verkefnum við ystu mörk fiskveiðilögsögunnar eins og stærri þyrnan. Verðmæti hennar er áætlað um 200 m.kr.

Flugtími árin 1989-1999

Flugtímar flugvélar og þyrna



TF-GRÓ var seld í ársbyrjun 1999.

Á tímabilinu 1989-1999 fækkaði flugstundum úr 1449 í 1046 og hefur flugtími því dregist saman um 28 % eða um

400 klst. á tímabilinu. Eins og sést á súluritinu hér að ofan er árið 1989 ekki dæmigert fyrir tímabilið og ef árið 1990 er tekið sem grunnár verða ekki miklar breytingar í heild á flugi. Samdráttur frá árinu 1989 skiptist nokkuð jafnt á milli flugvélar og þyrlna. Nokkrar sveiflur urðu á flugtíma innan tímabilsins. Þannig var toppur í flugtímum árið 1996 en fæstir urðu flugtímar árið 1991. Milli árana 1996 og 1999 fækkaði heildarflugtímum um 12,5% eða 150. Samsvarar það 50 flugtíma fækkun á ári að jafnaði.

Flugtímar flugvélar voru 748 í byrjun þess tímabils sem hér er skoðað og 542 í lok þess eins og fram kemur í töflu. Þannig fækkaði flugtímum flugvélar um 206 á tímabilinu eða sem nemur 27%. Árið 1996 var aftur toppur í flugtímum en frá því ári fækkaði flugtímum til ársins 1999 um alls 105 tíma eða 35 tíma á ári að jafnaði. Flugtími á Fokkerflugvélum í farþegaflugi er milli 2 og 3 þúsund tímar á ári og sést af því að aðeins lítill hluti af afkastagetu vélarinnar er nýttur.

Á tímabilinu hefur heildarflugtími þyrlna lækkað úr 701 í 504 eða um 197 flugtíma sem nemur 28%. Flugtími TF-LÍF verið nokkuð stöðugur undanfarin fjögur ár og var 264 klst að meðaltali fjögur síðustu ár.

Verkefni flugflota

Í töflu hér fyrir neðan koma fram verkefni alls flugflota Landhelgisgæslunnar árin 1996 og 1999.

Tafla 6 Verkefni flugflota árin 1996 og 1999

Verkefni í klst.	1999	%	1996	%	Breyt. klst.	%
Gæsla	544	52,0	711	59,4	-167	-23,5
Sjúkraflug	120	11,5	94	7,9	26	27,7
SAR	39	3,7	42	3,5	-3	-7,1
Ískönnun	11	1,1	24	2,0	-13	-54,2
Annað flug LHG	43	4,1	40	3,3	3	7,5
Opinberir aðilar	32	3,1	87	7,3	-55	-63,2
Sjómannafraeðsla	44	4,2	43	3,6	1	2,3
Björgunarsveitir	5	0,5	15	1,3	-10	-66,7
Vitaþjónusta	4	0,4	6	0,5	-2	-33,3
Ýmsir	12	1,1	21	1,8	-9	-42,9
Þjálfun/reynsluflug	192	18,4	113	9,4	79	69,9
Samtals	1046	100,0	1196	100,0	-150	-12,5

Hér er skoðuð þróun verkefna flugflota milli áráanna 1996 og 1999. Sú meginbreyting hefur orðið á þessum tíma að verkefni á sviði landhelgisgæslu og ískönnunar hafa dregist saman um 180 stundir eða 24,5% frá árinu 1996. Mest af þessum samdrætti hefur verið í flugi flugvélarinnar TF-SÝN eða 66% af heildarbreytingunni.

Þá hefur flug fyrir opinbera aðila dregist saman um 63% en það má m.a. rekja til þess að flugverkefnum er í ríkari mæli beint til einkaaðila vegna samkeppnissjónarmiða.

Í töflu hér fyrir neðan koma fram verkefni þýrla Landhelgisgæslunnar á árinu 1996 og 1999 ásamt hlutfalli hvers verkefnaflokks í heildarumfangi verkefna.

Tafla 7 Verkefni þýrla Landhelgisgæslunnar á árunum 1996 og 1999

Verkefni þýrla í klst.	1996	%	1999	%
Gæsla	117	21,3	56	11,1
Sjúkraflug	94	17,1	120	23,8
SAR	42	7,7	37	7,3
Ískönnun	0	0,0	0	0,0
Annað flug Landhelgisgæslunnar	29	5,3	29	5,8
Opinberir aðilar	72	13,1	9	1,8
Sjómannafraeðsla	43	7,8	44	8,7
Björgunarsveitir	12	2,2	5	1,0
Vítapjónusta	6	1,1	4	0,8
Ýmsir	21	3,8	12	2,4
Þjálfun/reynsluflug	113	20,6	188	37,3
Samtals, klst.	549	100,0	504	100,0

Á árinu 1999 var öllu sjúkraflugi Landhelgisgæslunnar sinnt af þýrlum og er það ásamt þjálfunar- og reynsluflugi stærstu þættir í verkefnum þýrla. Notkun á þýrlum til landhelgisgæslu hefur minnkað stöðugt frá árinu 1996 til ársins 1999 eða úr 117 tímum í 56 tíma eða sem nemur 61 tíma. Ástæða þessa er m.a. sú að flugtími þeirra er mun dýrari en flugvéla. Hins vegar gæti verið hagkvæmt að nýta þýrlur til eftirlits sem hluta af þjálfun flugmanna, enda virðist vera þörf á að auka æfingartíma þeirra. Á varðskipunum er annaðhvort engin eða ófullkomin aðstaða fyrir þýrlur og því hefur ekki verið hægt að þróa samvinnu þýrla og varðskipa við lausn verkefna.

Á móti minnkandi verkefnum þyrlna við landhelgisgæslu hafa verkefni þeirra við þjálfunar- og reynsluflug aukist á ofangreindu tímabili úr 113 tímum í 188 tíma eða um 75 tíma og á sama tíma hefur sjúkraflug aukist um 26 tíma. Þannig hafa áherslur í notkun þyrlna breyst nokkuð á tímabilinu.

Í töflu hér fyrir neðan koma fram verkefni flugvélar Landhelgisgæslunnar á árinu 1996 og 1999 ásamt hlutfalli hvers verkefnaflokks í heildarumfangi verkefna.

Tafla 8 Verkefni flugvéla Landhelgisgæslunnar á árinu 1996 og 1999

Verkefni flugvélar í klst.	1996	%	1999	%
Gæsla	594	91,8	488	90,0
SAR	0	0,0	2	0,4
Ískönnun	24	3,7	11	2,0
Annað flug Landhelgisgæslunnar	11	1,7	14	2,6
Opinberir aðilar	15	2,3	23	4,2
Björgunarsveitir	3	0,5	0	0,0
Þjálfun/reynsluflug	0	0,0	4	0,7
Samtals, klst.	647	100,0	542	100,0

Flugvél Landhelgisgæslunnar sinnir eins og fram kemur í töflu aðallega gæsluflugi sem felst aðallega í eftirliti með fiskveiðum. Tímum sem varið er til þessa þáttar hefur fækkað úr 594 árið 1996 í 488 árið 1999 eða um 106 tíma. Ljóst er að gera mætti eftirlit með flugvélum mun markvissara ef stofnunin hefði beinan aðgang að upplýsingum um staðsetningu skipa og báta frá sjálfvirkri tilkynningarskyldu. Fjallað er nánar um það mál annarsstaðar í skýrslunni.

Sá samdráttur sem orðið hefur á flugi Landhelgisgæslunnar er fyrst og fremst af fjárhagslegum ástæðum. Vegna viðvarandi fjárhagsvanda stofnunarinnar hefur verið dregið saman í flugstarfsemi til að reyna að halda rekstri innan heimilda.

Jafnhliða þessum samdrætti hefur verkaskipting milli flugvélar og þyrlna orðið skýrari. Þannig gegna þyrnlur nú

orðið nær eingöngu öryggishlutverki og þ.á.m. mikilvægu hlutverki við sjúkraflutninga, bæði til sjós og lands.

Ríkisendurskoðun aflaði við endurskoðun þessa upplýsinga um lágmarksflugtíma þyrluflugmanna hjá erlendu þyrluflugfélagi. Hann reyndist meiri en nemur flugtíma flugmanna Landhelgisgæslunnar á síðustu árum, en þá ber að hafa í huga að þar er um að ræða beint flug milli staða sem ekki hefur eins mikið þjálfunargildi og almennt gerist með flug hjá Landhelgisgæslunni. Ljóst er að Landhelgisgæslan verður að fastsetja þann lágmarksflugtíma sem þarf til að þjálfun þyrluflugmanna sé eins og best verður á kosið. Slíka viðmiðun ætti að setja í samvinnu við flugmálayfirvöld.

Lögð er mikil áhersla á æfingar vegna flugsins, sérstaklega vegna verkefna þyrlu. Leitast er við að hafa æfingarnar og umgjörð þeirra sem raunverulegasta. Hluti æfinga fer fram með þátttöku varðskipanna á hafi og er áhöfn þyrlu þá æfð við aðstæður sem eru sambærilegar við það sem gerist í raun við björgunarstörf. Einnig fara fram æfingar með björgunarsveitum.

Vinnufyrirkomulag flugliða

Vinnutími flugáhafna er mældur þannig að við bundna viðveru, æfingar og útköll er tími mældur að fullu. Mestan sinn vinnutíma eru flugliðar hins vegar á bakvakt og telst hver tími á bakvakt $\frac{1}{4}$ af klukkustund.

Flugmenn flugvélar eru til taks frá kl. átta til fjögur virka daga, mestan hluta þess tíma er viðvera ekki bundin (bakkvakt). Ef binda ætti viðveru þeirra þannig að þeir væru í viðbragðsstöðu á flugvelli væri um mikinn kostnaðarauka að ræða. Flugáhöfn er ekki til taks utan dagvinnutíma á virkum dögum enda er neyðarþjónusta utan dagvinnutíma sinnt af þyrlu.

Vegna þyrlu er bakvakt allan sólarhringinn og er áhöfn því almennt ekki í viðbragðsstöðu á flugvelli. Á dagvinnutíma

er áhöfn hins vegar oft staðsett á flugvelli sem getur stýtt útkallstíma. Utan dagvinnutíma þarf hins vegar ávallt að kalla áhafnar meðlimi út frá heimilum sínum. Búndin vakt á flugvelli myndi stytta útkallstíma en auka tilkostnað umtalsvert. Almennt getur þyrila verið tilbúin til flugtaks frá flugvelli 20-60 mínútum eftir útkall og ræðst viðbragðstími helst af því hvar áhöfn er stödd þegar útkall á sér stað, veðri og aðstæðum til flugs.

Stofnunin hefur ákveðin viðmið varðandi viðbragðstíma en setja þarf ákveðnari markmið og nota þau með markvissum hætti til að stuðla að bættum árangri á þessu sviði. Jafnframt þarf að meta hvort núverandi fyrirkomulag gefi kost á nægilega stuttum útkallstíma.

Rekstrarkostnaður

Í töflu hér fyrir neðan kemur fram kostnaður af rekstri flugflota Landhelgisgæslunnar árin 1998 og 1999. Rekstur flugvirkjunarþjónustu er skoðaður í sérstökum kafla síðar í skýrslunni. Rekstrarkostnaður við flugið fyrir utan viðhald nam 29% af heildarkostnaði Landhelgisgæslunnar árið 1998 og 25% árið 1999.

Tafla 9 Rekstrarkostnaður flugflota árin 1998 og 1999

Í m.kr.	1998	1999	Breyting	Breyting
Launagjöld, áhafnir	81,2	90,9	9,7	11,9%
Þyrilæknað	15,3	16,5	1,2	7,8%
Rekstrargjöld önnur	22,8	20,1	-2,7	-11,8%
Rekstur flugvélar	41,7	28,5	-13,2	-31,7%
Rekstur þyrila	105,5	64,3	-41,2	-39,1%
Samtals rekstrargjöld	266,5	220,3	-46,2	-17,3%
Tekjur	-13,5	-9,7	-3,8	-28,1%
Rekstrarniðurstaða	253,0	210,6	-42,4	-16,8%

Breytilegur rekstrarkostnaður þyrilna og flugvéla milli ára ræðst af stærstum hluta af mismunandi kostnaði við viðhald og varahlutakaup.

3.6 Flugtækniþjónusta

Flugtækniþjónusta sinnir viðhaldi á flugflota Landhelgisgæslunnar. Þá sinnir hluti flugvirkja einnig hlutverki spilmanns á þyrlu eins og fram hefur komið.

Flugtækni deild heyrir undir tæknistjóra. Starfsvið hans felst í gæðaeftirliti með viðhaldsvinnu, umsjón með innkaupum á varahlutum og uppfærslu viðhaldsbóka vegna þyrla. Tæknistjóri tekur auk þess þátt í því ásamt gæðastjóra að koma á gæðastöðlun á skráningu vegna viðhaldsvinnu í samræmi við svokallaða JAR staðla (Joint Aviation Regulation). Yfirflugvirki stýrir daglegu starfi flugvirkja og undirbúningi viðhaldsverkefna í samráði við tæknistjóra.

Verkefni gæðastjóra sem er í 60% starfi, er að koma á staðlaðri skráningu viðhaldsvinnu í samræmi við alþjóðlega staðla.

Starfsmenn tæknideildarinnar eru alls 12. Þar af eru 9 flugvirkjar, og eru þar meðtaldir tæknistjóri og gæðastjóri. Auk þeirra starfa á deildinni radíovirki og 2 aðstoðarmenn í skýli.

Sjö af flugvirkjunum ásamt yfirflugvirkjanum hafa réttindi til að vinna við bæði þyrlur og flugvélin. Fjórir flugvirkjar ganga reglubundnar bakvaktir og eru reiðubúnir í útkall 24 tíma á sólarhring til að gera þyrlu reiðubúna til brottfarar.

Rekstrargjöld

Í töflu hér fyrir neðan kemur fram kostnaður við viðhald flugflota Landhelgisgæslunnar árin 1998 og 1999.

Tafla 10 Kostnaður við viðhald flugflota árin 1998 og 1999

Í m.kr.	1998	1999	Breyting
Launagjöld	67,7	66,3	-2,1%
Rekstrargjöld önnur	10,8	8,5	-21,3%
Rekstur flugskýlis	12,7	11,8	-7,1%
Samtals rekstrargjöld	91,2	86,6	-5,0%
Tekjur	(4,8)	(0,5)	-89,6%
Rekstrarniðurstaða	86,4	86,1	-0,3%

Kostnaður við rekstur deildarinnar nam um 10% af heildarrekstrarkostnaði stofnunarinnar bæði þessi ár.

3.7 Fjarskipta- og upplýsingatækniþjónusta

Meginhlutverk fjarskipta- og upplýsingatækniþjónustu er að hafa umsjón og eftirlit með öllum tölvu-, fjarskipta- og siglingatækjabúnaði Landhelgisgæslunnar, öðrum en föstum búnaði flugvéla. Einnig annast deildin gerð verkefnaáætlana vegna tæknimála, innkaup á tækjum og búnaði fyrir Landhelgisgæsluna, rekstur og þróun gagnagrunna og tölvufjarskipta. Að auki fellur undir deildina verkefnisstjórn í fjareftirlitsnefnd á vegum sjávarútvegsráðuneytisins vegna fjareftirlits með fiskiskipum auk þess sem starfsmenn deildarinnar eru meðlimir í sprengjudeild í samstarfi við starfsmenn skipatæknideildar.

Starfsmenn deildarinnar eru tveir, forstöðumaður og annar starfsmaður sem nær eingöngu sinnir sprengjueyðingu. Forstöðumaður deildarinnar hefur yfirumsjón með sprengjudeild, sprengiefnum, vopnum og skotfærum ásamt því að skipuleggja þjálfun meðlima sprengjudeildar.

Verkefnum við sprengjueyðingu hefur fjölgað jafnt og þétt á undanförunum árum og koma upp á milli 50-70 tilvik á

hverju ári. Hefur deildin yfir að ráða fjölbreyttum búnaði til sprengjueyðingar.

Við mörg verkefni deildarinnar þarf að hafa samvinnu og samstarf við marga aðila, en meðal samstarfsaðila eru Landssíminn, Varnarliðið, sprengjudeild danska sjóhersins í Kaupmannahöfn, lögregluembættin og ýmsar eftirlitsstofnanir.

Kostnaður vegna deildarinnar nemur um 30 milljónum króna á ári sem er rúmlega 3% af heildarrekstrarkostnaði stofnunarinnar. Sjávarútvegsráðuneytið leggur fram um 20 milljónir króna á ári til Landhelgisgæslunnar vegna fjareftirlits með skipum. Að sögn forráðamanna Landhelgisgæslunnar dugir þetta framlag eingöngu til greiðslu kostnaðar vegna hönnunar og smíði kerfisins en stofnunin hafi engar fjárveitingar fengið til reksturs kerfisins og hafi Landhelgisgæslan því borið þann kostnað.

Hingað til hefur kostnaður vegna deildarinnar ekki verið skráður á sértakt viðfang í bókhaldi stofnunarinnar. Launakostnaður forstöðumanns er skráður á stjórnstöð en launakostnaður sprengjusérfræðings var hins vegar skráður á skipatæknideild frá september 1999 að telja en frá ársbyrjun 2000 er hann færður á nýtt viðfang sprengjudeildar. Sérstakt viðfang hefur verið stofnað í bókhaldi vegna fjareftirlits.

3.8 Skrifstofa

Skrifstofa sinnir fjármálum, yfirstjórn, starfsmannamálum, og lögfræðimálefnum. Bókhald hefur verið fært í samvinnu við Ríkisbókhald, en á árinu 2001 mun stofnunin alfarið taka við færslu bókhalds og mun ráða starfsmenn í stöður bókara og gjaldkera.

Forstjóri hefur með höndum yfirstjórn stofnunarinnar.

Fjármálastjóri hefur yfirumsjón með kostnaðar- og rekstrar-áætlunum stofnunarinnar og bókhaldi og kemur að samnings og kjaramálum. Þá sér hann um gerð fjárveitinga-tillagna í samráði við forstjóra.

Á lögfræðisviði starfar einn löglærður starfsmaður. Undir sviðið fellur allt sem lítur að lögfræðimálefnum stofnunarinnar og má þar nefna umsjón með sjóprófum og undirbúningur að réttarhöldum í landhelgis- og björgunarmálefnum, skráning landhelgisbrota og eftirlit með afgreiðslu þeirra. Einnig kemur hann að samnings- og kjaramálum í samvinnu við fjármálastjóra.

Starfsmannastjóri sinnir m.a. skráningu vinnuframlags og skipulagningu vinnuframlags skipverja á varðskipum og fría þeirra.

Á sviðinu starfa alls 6 starfsmenn. Kostnaður við rekstur sviðsins á árinu 1998 nam um 44 m.kr. og 52 m.kr. árið 1999. Kostnaður við rekstur skrifstofu nam 5% af heildarrekstrarkostnaði stofnunarinnar árið 1998 og 6% árið 1999.

3.9 Sjósmælingar Íslands

Sjósmælingar eru sérhæfð fagdeild sem ekki er samþætt annarri starfsemi stofnunarinnar á fagsviði sínu, en ákveðin samnýting er til staðar vegna útgerðar mælingabáts.

Sjósmælingar hafa ekki alltaf tilheyrt Landhelgisgæslunni. Upphaf Sjósmælinga Íslands má rekja allt aftur til ársins 1932, en innan íslenskrar stjórnsýslu hefur þessi starfsemi verið frá árinu 1960 þegar Danir hættu útgáfu sjókorta við Ísland. Í upphafi tilheyrðu Sjósmælingar Íslands samgönguráðuneytinu og fór þessi starfsemi þá fram hjá Vitastofnun Íslands. Árið 1970 voru Sjósmælingar færðar undir dómsmálaráðuneytið og gerðar að sjálfstæðri stofnun. Á árinu 1982 var skipulagi Sjósmælinga Íslands breytt þannig að stjórn Landhelgisgæslu og Sjósmælinga var sameinuð undir forstjóra Landhelgisgæslunnar. Ákvörðun þessi var

m.a. gerð með hliðsjón af ákvæði laga um Landhelgisgæslu Íslands þar sem segir að hlutverk Landhelgisgæslunnar sé m.a. að sjá um sjómælingar við landið.

Sjómælingum er skipt í tvær undirdeildir, kortadeild og sjómælingadeild, sem hvor um sig lýtur stjórn forstöðumanns. Fastir starfsmenn Sjómælinga eru tólf auk þess sem ráðnir eru einn til tveir starfsmenn til viðbótar yfir sumartímann vegna útgerðar mælingabátsins Baldurs.

Innréttingar í húsnæði deildarinnar eru ekki í samræmi við nútímakröfur um vinnuumhverfi og aðstaða er að sumu leyti óhentug t.d. geymsla og aðgangur að mikilvægum vinnugögnum. Er nú unnið að endurbótum á húsnæðinu.

Helsta afurð deildarinnar eru sjókort. Auk þess gefa Sjómælingar út ýmis önnur rit og hjálpargögn sem nauðsynleg eru sjófarendum. Má þar nefna: Tilkynningar til sjófarenda, leiðsögubók fyrir sjómenn, vitaskrá, kortaskrá og upplýsingar um flóð. Samtals eru gefin út milli 60 og 70 kort og rit á ári hjá deildinni.

Fyrir liggja umfangsmikil verkefni við mælingu og kortlagningu landgrunnins. Efnahagslögsaga landsins er um 754 þús. km² en áætlað er að búið sé að kortleggja milli 30-40 þús km² þess svæðis með nútímatækni, en í heild hefur stærra svæði verið kortlagt. Meðal þess sem eftir er að mæla og kortleggja eru ýmsar siglingaleiðir við landið og er kortlagning þeirra forgangsverkefni sjómælinga.

Mælingadeild

Á mælingadeild sjómælinga starfa fjórir fastráðnir starfsmenn. Forstöðumaður hennar sér um daglega stjórnun verkefna í samráði við forstöðumann sjómælinga. Þar sem margir af starfsmönnum mælingadeildar hafa skipstjórnarmenntun er leitað til deildarinnar vegna afleysinga á varðskipum.

Deildin sér um mælingaþátt kortagerðar og úrvinnslu mælingagagna áður en þeim er skilað til kortadeildar. Mælingar fara fram frá miðjum apríl fram í miðjan september en úrvinnslu mælingagagna fer fram yfir vetrartímann.

Bátur sá sem notaður er til mælinga er gerður til mælinga á grunnsævi og hentar því vel við ströndina og inn á fjörðum. Hinsvegar hentar báturinn illa við mælingar á djúpslóð og verða frátafir oft miklar við þær aðstæður. Þannig voru frátafir af þessum sökum á árunum 1997-1999 á bilinu 20-35% af mælingatímabilinu. Við einstök verkefni hafa varðskip verið notuð við mælingar en þau geta stundað mælingar við erfiðari aðstæður en mælingabáturinn og má e.t.v. nýta varðskipin betur í þessum tilgangi.

Mælingar sjómælingadeildar eru nú gerðar með eingeisla dýptarmæli sem er mjög tímafrek mælingaaðferð miðað við það að nota fjölgeisla (multi beam) en þesskonar mælingar eru mjög að ryðja sér til rúms. Algengt er að fyrir hverja ferð yfir mælisvæði með fjölgeisla þurfi að fara 10 ferðir með eingeisla. Eingeislamælar mæla röð af punktum og koma ójöfnur milli þessara mælipunktanna ekki fram við mælingarnar. Með fjölgeisla mælingu næst hins vegar samfelld mynd af hafsbótunum.

Önnur nýjung í mælitækni við sjómælingar er mæling með lasergeisla. Gerir þessi tækni kleift að mæla hafsbotn á grunnslóð úr flugvél. Er þessi mæliaðferð gífurlega afkastamikil en er mjög dýr enn sem komið er.

Eru sjómælingar því hvorki nægilega vel búnar til að sinna verkefnum sínum hvað varðar bæði mælingabát né mælingatæki. Fyrir í þessum kafla kom jafnframt fram að húsnæði sjómælinga er óhentugt að ýmsu leyti. Unnið er að endurbótum á húsnæðinu.

Nefna má að í nýju skipi Hafrannsóknastofnunar er marggeisladýptarmælir sem hentar vel til mælinga á djúpslóð. Fyrirhugað er að mæla umtalsverð svæði með þessum búnaði á næstu árum og gætu mæligögnin nýst til

sjókortagerðar. Þá má nefna að Siglingastofnun hefur til umráða bát og mælitæki til kortagerðar í höfnum. Eru mælingar gerðar vegna framkvæmda í höfnum en sjómælingar hafa notað gögnin við gerð sjó korta. Ljóst er að skoða verður fyrirkomulag mælinga vegna sjó kortagerðar í heild þannig að ný tækni og verði nýtt og ekki verði um að ræða tvíverknað innan ríkiskerfisins.

Sjó kortadeild

Við deildina starfa sjö fastráðnir starfsmenn og er þar meðtalinn deildarstjóri sem sér um daglega stjórnun verkefna í samráði við forstöðumann sjómælinga.

Í undirbúningi er hjá Sjómælingum að vinna og gefa út sjó kort á stafrænu formi. Til að stafræn kort séu viðurkennd verða þau að uppfylla ákveðinn alþjóðlegan staðal og miða sjómælingar við þann staðal í vinnu á þessu sviði. Stafræn kort eins og hér er um að ræða má tengja gagnagrunni þannig að kortin geti veitt mjög ítarlegar upplýsingar. Innan fárra mánaða verður sjómælingadeild Landhelgisgæslunnar að færa allan kortagrunn sinn í alþjóðlegan sjó kortastaðal.

Sala á sjó kortum hefur dregist saman á undanförunum 11 árum eða úr 4300 eintökum árið 1988 í 2400 eintökum árið 1999 og hafa tekjur af sjó kortasölu því lækkað umtalsvert. Er ástæðan m.a. sú að hluti sjófarenda notar tölvutæk kort sem keypt eru af erlendum aðilum. Þeir aðilar hafa hins vegar ekki greitt sjómælingum fyrir höfundarrétt og teljast þessi kort ekki fullgild sjó kort. Stofnunin vinnur að því að koma í sölu tölvukortum eins og greint er frá hér að framan og ættu tekjumöguleikar að aukast við það en jafnframt verður að reyna að koma í veg fyrir sölu ólöglega korta.

Rekstrargjöld

Í töflu hér fyrir neðan kemur fram rekstraryfirlit sjómælinga árin 1998 og 1999. Kostnaður vegna mælinga, kortagerðar og kortasölu er tekinn saman en kostnaður vegna mælingabáts er sérgreindur.

Tafla 11 Kostnaður sjómælinga árin 1998 og 1999

Fjárh. í m.kr.	1999	1998	Mism. %
Mælingar og kortagerð			
Laun	27,3	31,3	-13%
Annar kostnaður	8,1	10,9	-26%
Alls	35,4	42,3	-16%
Mælingabátur			
Laun	9,5	8,2	16%
Annar kostnaður	5,6	6,2	-9%
Alls	15,1	14,4	5%
Tekjur	-4,0	-7,1	-44%
Rekstrarniðurstaða	46,6	49,5	-6%

Rekstrargjöld vegna sjómælinga og kortagerðar námu um 6% af heildarrekstrarkostnaði stofnunarinnar bæði þessi ár.

4 Fjármál

4.1 Fjárhagsstaða stofnunarinnar

Hluti af stjórnsluendurskoðun á Landhelgisgæslu Íslands fólst í því að meta fjárhagsstöðu stofnunarinnar. Beindist þessi þáttur endurskoðunarinnar aðallega að því að ákvarða hvort samræmi væri milli fjárframlaga til stofnunarinnar og umfangs rekstrarins. Við þessa skoðun var litið til þess hvernig fjárheimildir, útgjöld og afkoma hafa þróast á undanförunum árum.

Kostnaður sem er breytilegur milli ára eins og meiriháttar viðhald skipa og flugflota og endurnýjun tækjabúnaðar vegur þungt í rekstri Landhelgisgæslunnar og gerir mat á fjárþörf vandasamt. Ljóst er að auðveldara væri að greina fjárþörf stofnunarinnar ef breytilegir þættir tilkostnaðar væru sérgreindir í bókhaldi þannig að aðgreina mætti betur reglulegan og sveiflukenndan þátt kostnaðar. Að undanförunu hefur verið unnið að breytingum í þessa átt á bókhaldi stofnunarinnar.

Við mat á fjárþörf er miðað við rekstur síðustu fimm heilu rekstrarár og þannig reynt að jafna út áhrif sveiflna í rekstrarkostnaði. Þróun fjárheimilda, útgjalda og rekstrarafkomu er skoðuð sjö ár aftur í tímann.

Jafnframt því að meta fjárþörf verður fjallað um þörf fyrir að koma á sérstökum sveiflujöfnunartækjum vegna reksturs stofnunarinnar.

4.2 Þróun fjárveitinga og útgjalda

Samkvæmt bókhaldi ríkisins varð afgangur af rekstri Landhelgisgæslunnar árin 1993-1999 að undanskildum tveimur síðustu árunum. Af þessu mætti draga þá ályktun að stofnunin hafi búið við rúmar fjárveitingar bróðurpart umrædds tímabils, en síðan hafi orðið umskipti til hins verra árið 1998 sem ekki hafi ræst úr. Í þessum kafla verður fjárhagsstaða stofnunarinnar athuguð nánar þannig að fá megi greinarbetri mynd af þróun fjárheimilda, rekstrargjalda og rekstrartekna.

Tafla 12 Fjárhagsstaða Landhelgisgæslunnar 1993 - 1999

Í þús. kr.							
Ár	Fjárheim.	Gjöld	Afkoma	Flutt fjárheimild	Afkoma án flutnings	Fjáraukalög	Afkoma án fjáraukal.
1993	628.930	609.519	19.411	31.482	(12.071)	0	(12.071)
1994	1.178.488	1.113.002	65.486	22.609	42.877	15.000	27.877
1995	995.365	963.724	31.641	67.649	(36.008)	20.000	(56.008)
1996	759.073	745.015	14.058	37.473	(23.415)	25.000	(48.415)
1997	750.213	715.031	35.182	11.544	23.638	20.000	3.638
1998	830.116	830.362	(246)	38.908	(39.154)	2.900	(42.054)
1999	829.388	867.709	(38.321)	(25.247)	(13.074)	38.300	(51.374)

Úthlutun úr Landhelgissjóði að fjárhæð 25 m.kr. sem tekjufærð var í bókhalds- og áætlanagerfi ríkisins (BÁR) á árinu 1999, tilheyrði í raun árinu 1998 og hefur það verið lagfært í töflunni.

Flutningur fjárheimilda milli ára

Flutningur fjárheimilda milli ára hefur vegið þungt í rekstrarniðurstöðu Landhelgisgæslunnar á árunum 1993 - 1999. Ef litið er framhjá fjárheimildum frá fyrra ári eins og gert er í framsetningu á rekstrarafkomu í ríkisreikningi frá og með árinu 1998, kemur fram halli á rekstri stofnunarinnar í fimm af þessum sjö árum. Frá þessu sjónarhorni varð rekstrarafgangur árið 1994, sem er það ár þegar ný þyrta var keypt, og árið 1997, en þá voru sértekjur óvenju háar m.a. vegna úthlutunar úr Landhelgissjóði.

Af þessu sést að vandi Landhelgisgæslunnar er mun eldri en virðist vera þegar litið er á afkomu með fjárheimildum frá fyrra ári. Óreglulegar tekjur tveggja ára og há fjárheimild sem flutt var frá árinu 1992 yfir á árið 1993 gerðu það að verkum að nokkur ár sem tap varð af reglulegri starfsemi, komu út með afgangi.

Fjárveitingar fluttar milli ára hafa nýst til þess að jafna sveiflur sem orðið hafa á rekstrarkostnaði. Sé þannig t.d. litið til ársins 1995 varð 32 m.kr. afgangur af rekstri það ár, en séu heimildir frá fyrra ári sem námu 67 m.kr. dregnar frá verður halli 36 m.kr. Samsvarandi á sér stað árið 1996.

Af þessu má sjá að fjárheimildir fluttar milli ára geta jafnað sveiflur sem verða á rekstri stofnunarinnar. Séu fjárheimildir jafnar meðaltalskostnaði við reksturinn greiðir afgangur sem verður þau ár sem rekstur er undir meðaltali upp halla sem verður þegar rekstrarkostnaður verður hár.

Fjárukalög

Landhelgisgæslan hefur öll þau ár sem hér eru til skoðunar, að undanskildu árinu 1993, fengið talverða fjármuni af fjárukalögum til greiðslu rekstrargjalda. Þar sem greiðslur af fjárukalögum eiga að vera vegna sérstakra ófyrirséðra verkefna má ætla að svo reglubundnar greiðslur af fjárukalögum séu tilkomnar vegna þess að við gerð fjárlaga sé fjárþörf vanmetin miðað við núverandi umfang rekstrarins. Landhelgisgæslan hefur það mikið svigrúm við verkefnaval að hún ætti að öllu jöfnu að geta skipulagt starfsemina þannig að hægt sé að takast á við ófyrirséð verkefni án sérstakra greiðslna. Verkefni geta þó verið með þeim hætti að ákvörðun sé tekin með tiltölulega skömmum fyrirvara. Má þar nefna aðstoð Landhelgisgæslunnar við íslensk fiskiskip í Barentshafi á árunum 1994-1996.

Framlög samkvæmt fjárukalögum til greiðslu almenns rekstrarkostnaðar voru sem hér segir (framlag til þyrllu-kaupa ekki talið hér með):

Tafla 13 Aukafjárveitingar til Landhelgisgæslunnar

Ár	Verkefni	Fjárhæð (í þús .kr.)
1993		0
1994	Varðskip í tvo mánuði í Barentshafi	15.000
1995	Aðstoðar við skip í Barentshafi	20.000
1996	Aðstoð og lækniþjónustu við ísl. skip í Barentshafi	25.000
1997	Eftirlit með erlendum loðnuskipum í landhelgi Íslands	20.000
1998	Samningur við þyrlulækna	2.900
1999	24 m.kr. v/bilunar, 14 m.kr. v/ýmissa verkefna skipa	38.300

Óæskilegt verður að telja að veita fjármunum af fjáráukalögum til að sinna verkefnum sem eru eðlilegur hluti af starfsemi Landhelgisgæslunnar. Stofnunin ætti að hafa þann sveigjanleika að geta tekið að sér þau verkefni sem að ofan greinir án þess að fá sérstakar fjárheimildir til þess. Það bendir til að stofnuninni sé það þröngur stakkur skorinn að hún þurfi fjáráukalög til að taka að sér þessi verkefni.

Nefna má að umsvif Landhelgisgæslunnar, mæld í sigldum sjómílum varðskipa, fylgja nokkuð ofangreindum fjárveitingum. Þannig voru sigldar sjómíllur 55 þúsund árið 1993 en fjölgar í yfir 60 þúsund árin 1994 - 1996. Árið 1997 nær fjöldi sigldra sjómílna 69 þúsundum. Árin 1998 og 1999 dettur fjöldi þær síðan niður í u.þ.b. 50 þúsund sjómíllur.

Árin 1998 og 1999 gefa vísbendingu um hversu háð stofnunin er orðin framlögum af fjáráukalögum. Þannig fengust aðeins um tveggja milljóna króna framlög af fjáráukalögum árið 1998, en rekstrarniðurstaða varð þá hin versta á því tímabili sem hér er til skoðunar eða 39 m.kr. Samt var siglingum skipa haldið í lágmarki miðað við það tímabil sem hér er til skoðunar eða 51 þúsund sjómíllur. Árið 1999 fengust um 14 m.kr. framlög vegna verkefna skipa án þess að sigldum sjómílum fjölgaði frá fyrra ári og lækkaði halli umtalsvert frá fyrra ári og varð um 16 m.kr.

Í beiðni um aukafjárveitingar er oft á tíðum farið fram á framlög vegna kostnaðarpátta sem hefðu átt að liggja ljósir fyrir við afgreiðslu fjárlaga. M.a. var farið fram á greiðslu kostnaðar vegna viðhalds og endurbóta á tækjabúnaði.

Slíkar ákvarðanir á að taka í eitt skipti fyrir öll við afgreiðslu fjárlaga. Ef stjórnvöld vilja ekki auka umfang starfseminnar á það að vera ljóst við afgreiðslu fjárlaga og ekki á að þurfa að taka þá umræðu upp aftur við afgreiðslu fjáráukalaga.

Þróun launa og annars rekstrarkostnaðar

Á árunum 1993-1999 hækkaði bæði rekstrarkostnaður og fjárheimildir Landhelgisgæslunnar með sambærilegum hætti eða um 43%.

Launakostnaður jókst um 56% á tímabilinu. Til samanburðar hækkaði launavísitala ríkislauna, sem samsett er úr launaþróun starfsfólks í BHM og BSRB, um 41% á tímabilinu. Fjárheimildir vegna launa hækkuðu um 48% á tímabilinu. Vinnumagn hefur lauslega metið aukist um tæp 4% á tímabilinu þannig að laun hjá Landhelgisgæslunni hafa hækkað nokkuð umfram ofangreinda vísitölu.

Meðalhækkun byggingarvísitölu og framfærsluvísitölu á því tímabil sem hér er til skoðunar er um 17%. Á sama tímabili hefur annar kostnaður hjá Landhelgisgæslunni hækkað um 28% og heimildir vegna annars kostnaðar hækkað um 38%.

Þannig hafa heimildir vegna launa hækkað minna en kostnaður, en á móti hafa fjárheimildir vegna annars kostnaðar hækkað umfram kostnað. Í heild hafa heimildir því fylgt kostnaðarþróun þegar upphaf og lok þessa tímabils er skoðað. Ekki er því samkvæmt þessum tölum um að ræða að bil milli fjárheimilda og kostnaðar hafi farið vaxandi á tímabilinu.

Tafla 14 Þróun fjárheimilda og kostnaðar vegna launa og annars kostnaðar

Í þús kr. Ár	Launakostnaður			Annar kostnaður		
	Fjárheim.	Útkoma	Frávik	Fjárheim.	Útkoma	Frávik
1993	298.848	311.728	(12.880)	298.600	297.791	809
1994	310.279	326.503	(16.224)	845.600	786.499	59.101
1995	323.816	352.716	(28.900)	603.900	611.008	(7.108)
1996	350.700	379.794	(29.094)	370.900	365.221	5.679
1997	382.969	413.984	(31.015)	355.700	301.047	54.653
1998	428.400	477.541	(49.141)	362.808	352.821	9.987
1999	443.735	486.966	(43.231)	410.900	380.742	30.158
<i>Breyting 1993 – 1999:</i>						
	144.887	175.238	(30.351)	112.300	82.951	29.349
	48%	56%		38%	28%	

4.3 Landhelgissjóður

Í lögum um Landhelgisgæslu Íslands kemur fram að í Landhelgissjóð skuli renna sektarfé og andvirði upptækra verðmæta vegna brota gegn fiskveiðilöggjöfni og björgunarlaun. Sjóðnum skal varið til að koma upp strandgæsluskipum eða öðrum varanlegum tækjum til þarfa Landhelgisgæslunnar. Þó getur fjárveitingavaldið ákveðið, að hluta af árlegum tekjum og vöxtum sjóðsins megi verja til rekstrarútgjalda Landhelgisgæslunnar. Dómsmálaráðherra hefur á hendi stjórn sjóðsins. Reikningur hans skal birtur árlega með öðrum reikningum ríkisstofnana.

Á því tímabili sem hér er til skoðunar hefur fjármunum tvisvar verið úthlutað úr sjóðnum til Landhelgisgæslunnar. Árið 1997 var 73,5 m.kr. úthlutað 3,4 m.kr. árið 1998 og 25 m.kr. árið 1999. Árin 1997 og 1998 var fjármunum veitt til endurbóta á skipum gæslunnar og á árinu 1999 var fjármunum aðallega veitt til kaupa á tækjabúnaði í þyrlur.

Ljóst er að Landhelgissjóður getur nýst stofnuninni til að taka á sveiflum sem verða í rekstrinum í þeim tilvikum þegar ekki er hægt er að ráða við þær með fjárheimildum fluttum milli ára.

4.4 Mat á fjárförf Landhelgisgæslunnar

Ljóst er að grunnfjárveitingar til Landhelgisgæslunnar hrökkva ekki fyrir kostnaði miðað við rekstrarumfang síðustu ára. Eins og fram kemur hér að framan hafa heimildir fylgt hækkun kostnaðar þannig að bilið á milli fjárveitinga og rekstrarkostnaðar hefur haldist og á vandinn því rætur nokkur ár aftur í tímann. Við mat á fjárförf er miðað við árið 1995 sem grunnár þar sem það er árið sem stærri þyrta gæslunnar (TF-LÍF) var tekin í notkun og reksturinn frá þeim tímapunkti í stórum dráttum samþærilegur.

Frá árinu 1995 hefur rekstrarhalli Landhelgisgæslunnar að meðaltali verið um 18 m.kr. Auk þess hefur stofnunin þurft að jafnaði um 21 m.kr. af fjáráukalögum til að halda rekstri innan heimilda. Í heild er um að ræða 39 m.kr., sem umreiknað til núgildandi verðlags nemur um 46 m.kr.

Umfang í starfsemi Landhelgisgæslunnar mælt í sigldum og flognum sjómílum dróst saman um 31% vegna skipa og 17% vegna flugvéla á milli árána 1995 og 1999. Samdrátturinn svarar til um 15 m.kr. sparnaðar í eldsneytis- og smurolúkukostnaði. Þannig er fjárvöntun meiri en að ofan greinir ef halda skal sama umfangi og árið 1995.

Einnig má meta fjárvöntun Landhelgisgæslunnar með því að taka launabátt fjárheimilda vegna ársins 2000 og bæta við meðaltali annars kostnaðar en launa árin 1996 - 1999 á verðlagi ársins 2000. Árið 1995 var fyrsta rekstrarár nýrrar þyrta sem hafði mikinn kostnað í för með sér og er það ár því ekki raunhæft til samanburðar.

Í töflu 14 kemur fram fjárförf Landhelgisgæslunnar annars vegar miðað við að hún fái aðeins meðaltal reglulegra tekna og hins vegar miðað við að hún fái meðaltal allra tekna 1995 - 1999.

Fjárförf Landhelgisgæslunnar ræðst að miklu leyti af því hvernig gengur að afla sértekna. Í fyrri tekjutölunni hafa

allar óreglulegar tekjur verið dregnar frá en þær eru að stærstum hluta úr Landhelgissjóði, en einnig úr þyrlukaupa-sjóði og vegna sölu búnaðar og einstakra tilfallandi stórra verkefna. Landhelgigæslan mun örugglega njóta einhverra tekna umfram þær reglubundnu en ekkert er í reynd hægt að segja fyrir um hve miklar þær verða.

Tafla 15 Fjárpörf Landhelgigæslunnar

	M. v. reglul. tekjur	M.v. allar tekjur
Laun samkvæmt fjárh. vegna ársins 2000	543.900	543.900
Meðaltal annars kostnaðar á verðl. 2000	447.412	447.412
Meðaltal reglul. sértekna á verðl. 2000	-24.120	
Meðaltal allra sértekna á verðl. 2000		-56.528
Gjöld – sértekjur	967.192	934.784
Fjárheimildir nettó	886.300	886.300
Vöntun	80.892	48.484

Af hálfu forsvarsmanna Landhelgigæslunnar hefur komið fram það þeir telja að fjárveitingar hafi ekki hækkað í samræmi við kostnaðarauka vegna tiltekinna verkefna. Það sem talið hefur verið upp í þessu sambandi er m.a.:

- Launahækkanir samkvæmt kjarasamningum og sérsamningum hafa verið hærri en viðurkennt hefur verið við fjárveitingar.
- Samningur við þyrlulækna hefur ekki verið bættur nema að hluta.
- Þáttur launa í launagrunni vegna fjárveitinga hefur verið lægri en greidd laun og hefur þetta valdið því að fjárveitingar hafa ekki hækkað eins og annars hefði orðið. Fjármálaráðuneytið hefur samþykkt að færa launagrunn upp í samræmi við greidd laun vegna fjárveitinga ársins 2000.

Eins og fram kom hér að framan vantar að meðaltali á bilinu 46 - 80 mkr. á ársgrundvelli til að fjárveitingar hrökkvi til að mæta útgjöldum við svipað rekstrarumfang og verið hefur nokkur undanfarin hjá Landhelgigæslunni. Er þá miðað við ýmsar gefnar forsendur sem tilgreindar

voru hér að framan. Þeir hagræðingarmöguleikar sem stofnunin stendur frammi fyrir eru þess eðlis að nokkurn tíma tekur að ná þeim fram eins og sjá má af umfjöllun annarsstaðar í skýrslunni. Til skamms tíma litið felast valkostir stofnunarinnar í auka fjárveitingar til Landhelgisgæslunnar þannig að hún geti sinnt núverandi umfangi starfsemi eða lækka útgjöld með því að draga úr starfsemi. Nokkuð hefur verið dregið úr starfsemi en skoða þarf hvort ekki þurfi róttækari aðgerðir á því sviði til að leysa fjárhagsvandann til frambúðar. Ríkisendurskoðun tekur ekki afstöðu til þess hvora leiðina skuli fara. Ef ákveðið verður að skera reksturinn umtalsvert niður verða ráðuneyti og Landhelgisgæsla að vinna saman að því að finnar leiðir til þess þannig að bæði tillit sé tekið til forgangsroðunar ráðuneytis og rekstrarlegra aðstæðna hjá Landhelgisgæslunni.

Jafnframt þarf Landhelgisgæslan að vinna áfram að því að efla áætlanagerð og eftirlit vegna fjármála. Á því sviði hefur þegar náðst árangur og gegna millistjórnendur nú mikilvægu hlutverki við kostnaðareftirlit og kostnaðar- aðhald. Koma þeir að gerð áætlana og eru ábyrgir fyrir að rekstur sem undir þá heyrir sé innan fjárheimilda. Stefnt er að því að stjórnendur fái mánaðarlega upplýsingar um samanburð áætlunar og rekstraniðurstöðu.

5 Stefnumótun og stjórnun ytri þátta

Landhelgisgæslan hefur ekki beitt formlegum stjórnunaraðferðum sem stuðla að því að reksturinn sé lagaður að því umhverfi sem stofnunin býr við á hverjum tíma til þess að hún þjóni hlutverki sínu sem best innan þess lagaramma sem hún býr við. Þannig hefur ekki verið komið á fastmótaðri umgjörð um stefnumarkandi ákvarðanatöku þar sem valkostir eru metnir í ljósi upplýsinga um innri og ytri aðstæður.

Ýmsar stærri ákvarðanir hjá Landhelgisgæslunni eru stefnumótandi í þeim skilningi að þær hafa áhrif á hvernig starfseminni verður háttáð til lengri tíma. Hins vegar eru þessar ákvarðanir ekki teknar á grundvelli formlegrar stefnumótunar þar sem hlutverk stofnunarinnar er skilgreint, mótuð framtíðarsýn, meginmarkmið sett og forgangsröðun ákveðin. Jafnframt heildarstefnu þarf að móta stefnu á sviði helstu þátta stjórnunar eins og starfsmannamála og upplýsingamála sem styðja meginstefnu stofnunarinnar. Með þessu væri stuðlað að markvissari stjórnun stofnunarinnar og aðlögun hennar að aðstæðum á hverjum tíma.

Hér eru nefndir nokkrir þættir sem tengjast stjórnun stofnunarinnar og gera það að verkum að hún þarf að vera búin aðlögunarhæfni, hafa góða heildaryfirsýn og skýra mynd af því hverju hún vill fá áorkað í starfi sínu. Allt eru þetta þættir sem formleg stefnumótun getur stuðlað að.

Tækninýjungar eru sífellt að koma fram sem gefa nýja möguleika við lausn verkefna stofnunarinnar á ýmsum sviðum. Stofnunin þarf með skipulegum hætti að greina og laga starfsemi sína að nýjungum í þeim tilgangi að bæta hana. Landhelgisgæslan þarf dýr tæki með áratuga líftíma til starfsemi sinnar. Kaup þessara tækja verða að byggja á

raunhæfri framtíðarsýn ef þau eiga að nýtast sem skyldi um ókomin ár. Fjölbreytt verkefni stofnunarinnar gera það að verkum að forgangsraða verður verkefnum. Stofnunin sinnir m.a. verkefnum á sviði löggæslu, siglingamála, björgunarmála og fiskveiðieftirlits. Þar sem stofnunin kemur að svo mörgum málaflokkum þarf við stefnumótun að skilgreina hvaða samsetning verkefna hámarkar ávinning af starfseminni. Mismunandi málaflokkar geta gert andstæðar kröfur til stofnunarinnar og þarf þá að meta hvaða verkefni skuli hafa forgang. Sem dæmi um forgangsroðun sem stofnunin stendur frammi fyrir má nefna að frá sjónarhóli fiskveiðieftirlits má ætla að mörg minni skip nýtist betur en færri stór, en vegna siglingamála og öryggismála þurfi hins vegar að vera til staðar stórt skip.

Nokkrum þeirra grundvallarsjónarmiða sem reksturinn byggir á gæti þurft að breyta til að laga stofnunina betur að breyttum aðstæðum, bæta þjónustu hennar og taka tillit til nýrra sjónarmiða varðandi stjórnun og rekstur. Miðað við upplýsingar sem fram komu í viðtölum við aðila innan og utan stofnunarinnar þarf m.a. að huga að eftirfarandi breytingum í afstöðu stofnunar.

Núverandi afstaða

- Verkefnaval á forsendum Landhelgisgæslunnar
- Löggæsluhlutverk
- Víðtækt hlutverk
- Viðbrögð við stjórnunarsvandamálum þegar þau koma upp (Reactive)

Breytist í átt til

- Verkefnaval á forsendum viðskiptavina
- Þjónustuhlutverk
- Sérhæfing 1)
- Framsýni til að fyrirbyggja vandamál (Proactive)

- 1) Hér er átt við að stofnunin velji sér verkefni sem hún telur sig búa yfir lykilhæfi til að sinna. (sjá nánar síðar)

Ráðuneyti þarf að koma að stefnumótun stofnunar þannig að tryggt sé að stofnun vinni í samræmi við vilja og stefnu ráðuneytisins. Stefnumótun er sá vettvangur þar sem sjónarmið bæði stofnunar og ráðuneytis koma fram og megináherslur við stjórnun stofnunar eru ákveðnar. Þetta samstarf eykur gagnkvæman skilning aðila á viðfangsefnum stofnunar sem stuðlar að bættu samstarfi þeirra.

5.1 Stefnumótun og árangursmælingar

Við rekstur stofnana er sífellt meiri áhersla lögð á að mæla það sem stofnun skilar í þjónustu og árangri í stað þess að mæla þá fjármuni sem stofnuninni eru lagðir til. Árangur felst bæði í magni og gæðum þeirrar þjónustu sem stofnun veitir og því hvort hún nær fram ætlunarverki sínu. Jafnhliða stefnumótun þarf Landhelgisgæslan að setja sér markmið sem stuðla að því að meginstefna stofnunarinnar nái fram að ganga. Einnig þarf að setja undirmarkið sem stuðla að gæðum og þjónustu stofnunarinnar og hagkvæmni rekstrarins. Skilgreining á því hvert er ætlunarverk stofnunar og setning markmiða sem varða veginn að því marki fer fram á stefnumótunarstigi. Mæling árangurs bæði hvað varðar meginmarkmið og undirmarkmið sem varða hagkvæmni og gæði er nauðsynlegt til að tryggja að stefna nái fram að ganga.

Með því að skilgreina hverju stofnun á að skila og að hvaða árangri er stefnt verður ábyrgð stjórnenda skýrari þar skilgreint hefur verið í hverju árangur er fólgin í stað lítt skilgreindra og óljósra markmiða.

Við árangursmælingar er gagnlegt að gera sér grein fyrir því hverjir eru lykilþættir árangurs hjá stofnuninni (critical success factors). Þetta eru þeir þættir í starfseminni sem mest hafa um það að segja hvort starfsemin skilar árangri og gegnir því hlutverki sem henni er ætlað. Til þess að hægt sé að greina þessa þætti þarf að liggja fyrir hvert sé samband einstakra þátta starfseminnar við árangur og þar með hvernig ávinningur myndast af starfseminni.

Hefja þarf þróun viðeigandi árangursmælikvarða fyrir stofnunina og stefna að því að koma á heildstæðu árangursmælingakerfi á næstu árum. Til að árangursmælingar nýtist þarf að bregðast við þegar árangur er ekki í samræmi við sett markmið.

Landhelgisgæslan býr yfir ítarlegum gagnagrunni upplýsinga um reksturinn sem gefur mikla möguleika til úrvinnslu stjórnunarupplýsinga. Þessi gagnagrunnur hefur ekki nema

að takmörkuðu leyti verið notaður í stjórnunarlegum tilgangi.

Ýmsir mælikvarðar sem geta hjálpað stofnuninni að auka hagkvæmni og bæta þjónustu eru nærtækir og hægt er að byggja þá á gögnum sem til eru. Hér eru tekin nokkur dæmi um slíkt.

Viðbragðsflýti í neyðartilfellum er lykilþáttur árangurs á sviði björgunar og sjúkraflugs. Stofnunin hefur ákveðna viðmiðun varðandi viðbragðstíma. Nota þarf markmið hvað þennan þátt varðar með formlegri hætti til að stuðla að bættum árangri. Setja ætti markmið um útkallstíma og greina ástæður frávíka og möguleika til úrbóta ef markmið nást ekki. Gagnagrunn um starfsemi má tengja fjárhagsupplýsingum til að reikna út einingakostnað helstu verkþátta.

Upplýsingar um það hve stóran hluta ársins þyrfa er til staðar til björgunarstarfa er mælikvarði sem hefur verið reiknaður út og birtur undanfarin ár.

Gæði ákveðinna þátta í starfseminni verða eingöngu metin af þeim sem þjónustunnar njóta. Til að meta hvernig til hefur tekist hvað þessa þætti varðar verður að kanna viðhorf þessara aðila til þjónustu stofnunarinnar. Kannanir á viðhorfum og sjónarmiðum þeirra sem þjónustunnar njóta geta verið nauðsynleg.

Ljóst að sú vinna sem felst í þróun árangursmælikvarða og notkun þeirra hefur í för með sér þekkingaröflun og aukna innsýn í rekstur stofnunarinnar og hvernig hægt er að auka árangur af starfseminni. Þannig er aukin skilningur og tilfinning fyrir rekstrinum ein afleiðing árangursmælinga.

5.2 Stjórnun ytri þátta

Við stjórn stofnana þarf ekki eingöngu að horfa til innri þátta rekstrarins heldur skipta ytri þættir einnig miklu máli.

Þannig þarf Landhelgisgæslan að eiga samskipti við ráðuneyti, aðrar stofnanir, ýmsa hagsmunaaðila og einstaklinga. Þá þarf stofnun að eiga samskipti við fjölmiðla og skapa sér ímynd út á við. Það hvaða viðhorf ríkja til stofnunarinnar og hvaða ímynd hún hefur skapað sér ræður miklu um það hvernig henni gengur að sinna hlutverki sínu. Stofnunin hefur gert ýmislegt til að kynna starfsemi sína m.a. með fréttatilkynningum um markverða atburði í starfseminni og fréttabréfinu Gæslutíðindi.

Stofnunin hefur í sumum tilfellum reynt að finna samskiptum sínum við aðrar stofnanir farveg með samstarfssamningum. Samstarfssamningarnir geta bæði átt sér lagastoð eða verið gerðir að frumkvæði viðkomandi aðila. Gera á samstarfssamning samkvæmt lögum um mengunareftirlit á hafinu milli Landhelgisgæslu og Hollustuverndar ríkisins. Enn liggja aðeins fyrir drög að samningi um þetta efni. Ljóst er að hér er um gífurlega mikilvægt verkefni að ræða og verða stofnanirnar í sameiningu að stuðla að skjótum og markvissum viðbrögðum við öllum mengunaráhöppum. Samningur við lögregluþyrifvöld um sprengju-eyðingu hefur ekki verið undirritaður. Gerður hefur verið samningur við Siglingastofnun um eftirlit með þáttum er varða búnað skipa og réttindum skipshafnar. Ljúka þarf gerð þeirra samninga sem ófrágengnir eru. Landhelgisgæslan hefur þannig þegar hafið vinnu í því að festa samskipti við aðila sem stofnunin starfar með í samningum.

Stofnunin hefur leitast við að afla sér viðbótarverkefna frá aðilum innan ríkiskerfisins og utan þess má þar nefna vitamál og sjálfvirka tilkynningaskyldu. Þessi viðleitni hefur ekki borið árangur. Þarf stofnunin e.t.v. að skoða frá hvaða sjónarhóli hún nálgast öflun viðbótarverkefna. Ljóst er að verkaskipting milli ráðuneyta hefur áhrif á möguleika varðandi öflun viðbótarverkefna en bæði ofangreind verkefni eru á forræði annars ráðuneytis en þess sem Landhelgisgæslan heyrir undir.

Ljóst er að sumir þættir varðandi tengsl við ytri aðila hafa tekist vel en aðrir miður. Þannig hefur stofnunin gert samstarfssamninga við ákveðna aðila sem stofnunin vinnur fyrir þó betur megi gera á þessu sviði eins og komið hefur

fram. Þá er ljóst að sumt sem tengist samskiptum við ytri aðila hefur ekki tekist eins og skyldi. Þannig hefur stofnuninni ekki tekist að fá til sín aukin verkefni. Ekki er hins vegar tekin afstaða til þess hér við hvern er að sakast enda eiga stjórnslulegir þættir hér mikinn hlut að máli eins og fram kemur annarsstaðar í skýrslunni.

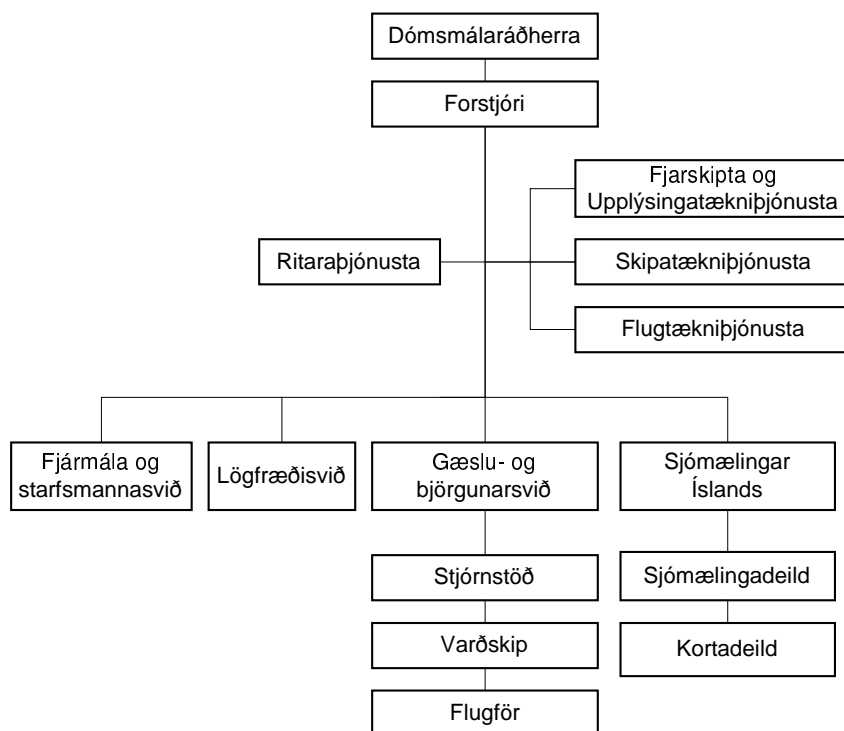
Skoða þarf hvort ástæða sé til að sinna betur kynningu á starfsemi t.d. með því að gefa út árskýrslu þar sem gerð er grein fyrir þeirri starfsemi sem fram fer hjá stofnuninni og hverju hún fær áorkað. Hér hefur aðeins verið imprað á einstökum þáttum sem snúa að tengslum stofnunarinnar við umhverfi sitt en mikilvægt er að við stjórn Landhelgisgæslunnar sé hugað að ytri þáttum ekki síður en þeim innri.

6 Stjórnun innri þátta

6.1 Skipulagning rekstrarins

Í þessum hluta skýrslunnar verður litið til stjórnskipulags stofnunarinnar og skiptingar verkefna milli deilda og starfsmanna innan skipulagsins. Gengið er út frá því m.a. að samræmd verka- og ábyrgðarskipting sé forsenda þess að stofnun geti unnið með markvissum og skilvirkum hætti að markmiðum sínum.

Núgildandi stjórnskipulag Landhelgisgæslu Íslands



Skipulag Landhelgisgæslunnar er að grunni til hefðbundið starfaskipulag. Stofnunin skiptist í 7 deildir undir forstjóra

sem eru fjármála- og starfsmannasvið, lögfræðisvið, gæslu- og björgunarsvið, fjarskipta- og upplýsingasvið, skipatæknisvið, flugtæknisvið og sjómælingar.

Þrjú af starfssviðum stofnunarinnar eru á skipuriti sett fram sem stoðdeildir. Þessar deildir ættu að koma fram með sama hætti og aðrar deildir í skipuritinu eða sem stoðdeildir við ákveðna hluta starfseminnar.

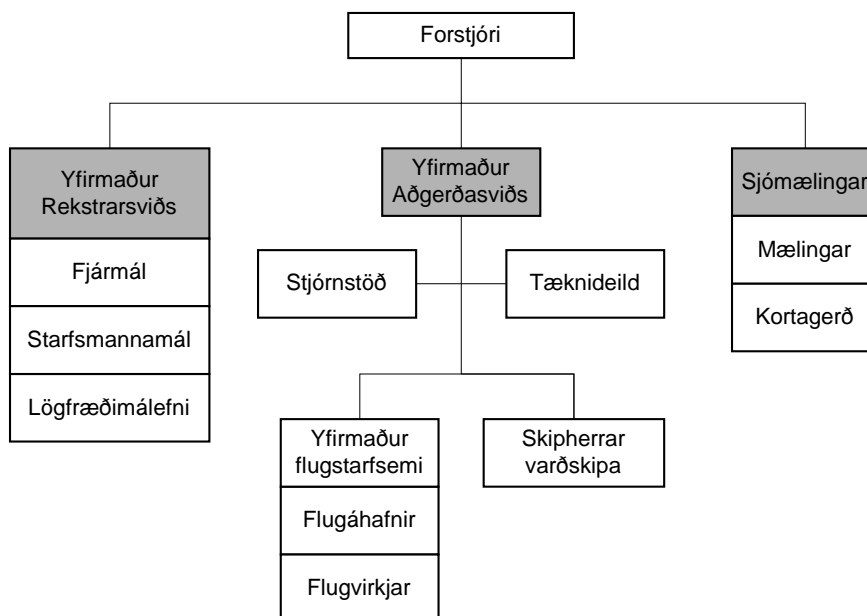
Ráðning yfirmanns yfirmanns gæslu- og björgunarsviðs hefur verið tímabundin. Þetta fyrirkomulag dregur úr styrk viðkomandi sem stjórnanda. Mikilvægir þættir stjórnunar krefjast þess að horft sé til langs tíma. Má þar bæði nefna þróun stjórnunartengsla við undirmenn og tengsl við aðila utan stofnunarinnar. Fram hefur komið að til stendur að lengja starfstíma yfirmanns gæsluframkvæmda úr 6 mánuðum til árs í 2-3 ár. Það er álit Ríkisendurskoðunar að ráða ætti í þessa stöðu ótímabundið.

Til að auka formfestu skipulags Landhelgisgæslunnar sem er flatt eins og komið hefur fram, mætti skoða þann möguleika að skipta starfsemi stofnunarinnar upp í tvö til þrjú svið undir forstjóra. Með því móti heyrðu tveir eða þrír millistjórnendur beint undir forstjóra sem önnuðust samræmingu og stjórnun ákveðinna starfsemisspáttá. Gæti skiptingin t.d. verið í aðgerðasvið og rekstrarsvið og sjómælingar ef ákveðið verður sú starfsemi verði áfram hjá stofnuninni. Aðgerðasvið eins og hér er til umfjöllunar samsvarar að mörgu leyti gæslu- og björgunarsviði en vægi þess ykist mjög frá því sem nú er.

Aðgerðasvið sæi um að stýra þjónustu stofnunarinnar út á við með sem heildstæðustum hætti. Þetta svið hefði síðan viðeigandi tækniþjónustu nærtæka. Öll flugstarfsemi þar með talin flugvirkjun væri sett undir stjórn yfirmanns sem teldist „Accountable Manager“ í samræmi við reglur Flugmálastjórnar. Með því að yfirmaður flugdeildarinnar annaðist flest er lýtur að stjórnun vegna flugstarfsemi væri hægt að nýta betur krafta flugmanna og flugvirkja á þeirra fagsviðum. Tæknideild er hér sett fram sem stoðdeild og myndi hún aðallega sinna þörfum stjórnstöðvar og

varðskipa fyrir ýmsa viðhalds- og tækniþjónustu. Tæknideild annaðist því þá þjónustu sem fjarskipta- og upplýsingatækniþjónusta og skipatækniþjónusta sinna nú. Skoða ætti hvort sú þekking og reynsla sem er til staðar á tæknideild gæti nýst flugstarfsemi.

Rekstrarsvið annaðist fjármál, bókhald, lögfræðileg málefni og miðlæga þætti starfsmannamála. Þannig sameinast þessusviði þau verkefni sem áður voru unnin á fjármála- og starfsmannasviði og lögfræðisviði.



Við mat á því hvort breyta skuli stjórnskipulagi þarf að meta hvort að við núverandi fyrirkomulag er hægt að tryggja samræmda stjórn stofnunarinnar og örugg tók á einstökum þáttum. Einnig hvort að við núgildandi stjórnskipulag sé hægt að takast á við stefnumótun og stjórn breytinga auk daglegs reksturs með fullnægjandi hætti. Þá þarf að meta hvort með núverandi fyrirkomulagi gefist tími til að sinna uppbyggingu stjórnunarkerfa eins og árangursmælinga, stöðlun vinnuferla og þróun endurmenntunar. Tekið skal fram að forstjóri Landhelgisgæslunnar telur að núverandi stjórnskipulag henti stofnuninni vel og ekki sé ástæða til að breyta því.

Starfslýsingar

Starfslýsingum hefur ekki verið viðhaldið undanfarin ár og ríkir nokkur óvissa meðal starfsmanna um gildi starfslýsinga sem til eru. Af þessum sökum nýtast þær ekki eins og skyldi og hætta verður á að verka- og ábyrgðarskipting verði ekki nægilega skýr. Starfslýsingar Landhelgisgæslunnar eru frá árinu 1983 og er nauðsynlegt að yfirfara þær þannig að þær skýri verk- og valdsvið einstakra starfa við núverandi aðstæður. Sífelldar breytingar á vinnubrögðum, t.d. vegna tæknibreytinga, þýða að endurmeta verður starfslýsingar með reglulegum hætti. Slíkt endurmat getur oft leitt í ljós möguleika til hagræðingar í verkaskiptingu innan stofnunar og kemur í veg fyrir að verksvið skarist eða að verkefni falli milli ábyrgðarsviða einstakra starfsmanna.

Samræming og stöðlun

Um stóran hluta starfseminnar gilda staðlar og reglur sem tryggja eiga gæði eða öryggi viðkomandi starfsemisþátta. Má þar nefna að um flugstarfsemin hlítir reglum sem Flugmálastjórn hefur sett, viðhald skipa fer eftir ákveðnu kerfi og sprengideild starfar eftir NATO-stöðlum. Vikulega eru haldnir fundir með forstjóra og yfirmönnum deilda.

6.2 Starfsmannastjórnun og starfsmannakerfi

Hæfi stofnunar til að sinna hlutverki sínu felst að stórum hluta í starfsfólki hennar, þekkingu þess og færni. Hvernig tekst til um þennan þátt ræður miklu um getu stofnunar til að ná markmiðum sínum.

Ekki hefur verið mótuð formleg starfsmannastefna hjá Landhelgisgæslunni og er nauðsynlegt að bæta þar úr. Vegna mikilvægis starfsmanna er stjórnun þeirra einn

mikilvægasti þáttur stjórnunar hjá hverri stofnun og þarf að huga vel að þessum þætti.

Í lögum um Landhelgisgæsluna kemur fram að kjör ákveðinna starfsmanna skuli miðast við kjarasamninga viðkomandi stéttarfélaga. Þetta ákvæði hefur orðið til þess að Landhelgisgæslan hefur í ákveðnum tilvikum orðið að hækka laun tiltekinna starfsmanna á forsendum sem ekki eiga við hjá Landhelgisgæslunni. Þannig hafa hækkanir sem í viðmiðunarsamningum byggjast á hagræðingu gengið til starfsmanna Landhelgisgæslunnar án þess að hægt hafi verið að koma við sambærilegri hagræðingu þar. Skoða þarf aðra möguleika sem frekar ættu við til að tryggja eðlilega launaþróun starfsmanna ríkisstofnunar sem ekki hafa verkfallsrétt.

Laun eru eitt mikilvægasta tæki starfsmannastjórnunar til að laða það besta fram í starfsmönnum og til þess að fá fólk til starfa með þá hæfni sem hvert starf krefst. Til þess þarf launakerfið að búa yfir ákveðnum sveigjanleika. Einnig verður launakerfið að vera sanngjarnt frá sjónarhóli starfsmanna þannig að launamunur endurspegli þætti eins og ábyrgð, menntunarkröfur og álag vegna einstakra starfa. Slíku er erfitt að ná fram í launakerfi sem myndað er úr samansafni ólíkra kjarasamninga við mörg stéttarfélög. Mikill munur er á launakjörum flugstarfsmanna og annarra starfsmanna stofnunarinnar. Mögulegt getur verið að auka innra samræmi í launakjörum stofnunarinnar ef hún annaðist sjálf þjálfun flugstarfsmanna gegn ákveðnum þjónustutíma.

Starfsmenn Landhelgisgæslunnar tilheyra mörgum stéttarfélögum og ráðast launakjör þeirra af mörgum ólíkum kjarasamningum stéttarfélaga á almennum markaði. Þessir samningar eru síðan aðlagðir starfsemi Landhelgisgæslunnar með sérstökum viðbótarsamningum. Störf hjá Landhelgisgæslunni eru í veigamiklum atriðum annars eðlis en þau störf sem samningar á almennum vinnumarkaði miðast við og virðist því eðlilegt að samið sé um kjör beint við Landhelgisgæsluna og gerður kjarasamningur sem frá grunni miðast við aðstæður Landhelgisgæslunnar.

Starfsmenn gætu eftir sem áður tilheyrt sínum stéttarfélagum.

Með heilstæðum kjarasamningi milli Landhelgisgæslunnar og allra starfshópa stofnunarinnar væri einfaldara að færa menn til milli starfa í landi og á sjó. Mögulegt væri að gera samning sem gerði kleyft að nota laun með markvissari hætti til hvatningar og sem stjórnþæki en nú er. Einnig væri möguleiki að auka samræmi í launagreiðslum milli starfshópa.

Í þessum kafla hefur verið fjallað um viðkvæm kjaramál sem skoða þarf frá mörgum sjónarhornum áður en hafist er handa við breytingar. Ljóst er að m.a. þarf að yfirvinna tortryggni starfsmanna áður en undirbúningur að slíkum breytingum hefst. Hins vegar þarf að gefa þessum möguleikum gaum vegna fyrirkomulags starfsmannamála í framtíðinni. Ekki er hægt að koma slíku á nema með löngum fyrirvara og ítarlegum undirbúningi.

Hvatning starfsmanna

Við þessa skoðun kom fram að skýra þarf betur valdsvið millistjórnenda, m.a. með endurnýjun starfslýsinga, jafnframt því að setja þeim skýr markmið að vinna eftir. Það vald og ábyrgð sem starfsmönnum er falin og það traust sem þeim er sýnt er einn mikilvægasti þáttur starfshvatningar. Þarf stofnunin að setja sér starfsmannastefnu þar sem m.a. kemur fram hvers konar hvatningu stofnunin ætlar að beita til að fá sem mest út úr starfsmönnum sínum. Leggja þarf aukna áherslu á þann þátt starfshvatningar að fela starfsmönnum vald til framkvæmda innan marka skýrra starfslýsinga og markmiða.

Endurmenntun

Endurmenntun er mikilvægur þáttur í starfsemi stofnunar sem sinnir öryggis- og löggæslumálum eins og Landhelgisgæslan gerir. Kveðið er á um endurmenntun flugmanna í

alþjóðareglum og er endurmenntun þeirra og þjálfun í föstum skorðum í samræmi við þessar reglur. Komið hefur verið á skipulegri nýliðþjálfun og þjálfun í björgun með þyrlu fer fram með reglulegum hætti. Ýmis önnur sérhæfð og almenn þjálfun er ekki í nægilega föstum skorðum.

Lögð hefur verið áhersla á þjálfun og endurmenntun starfsmanna en þar sem heilsteypta stefnu og skipulagningu hefur vantað hafa ákveðnir þættir orðið útundan. Þarf því að skipuleggja endurmenntun og þjálfun með heildstæðum hætti þannig að tryggt sé að öllum þáttum endurmenntunar sé sinnt og kröfur skilgreindar vegna endurmenntunar einstakra hópa.

Gerð heildstæðrar handbókar fyrir stofnunina getur gegnt mikilvægu hlutverki við að tryggja að nauðsynleg þekking sé aðgengileg starfsmönnum. Því er gagnlegt fyrir stofnunina að hefja gerð handbókar þar sem vinnuferlar, vinnubrögð og annað sem starfsmenn þurfa að kunna skil á vegna starfs síns kemur fram. Nú eru til staðar handbækur fyrir ákveðin svið. Þá er verið að afla gagna hjá sambærilegum stofnunum á Norðurlöndunum sem nýst gætu við handbókargerð fyrir stofnunina í heild.

7 Hagræðing og verkefnaval á grundvelli lykilhæfi

Í þessum kafla verður metið hversu vel einstakar deildir og starfsemispættir henta stofnuninni á grundvelli hæfis hennar. Markmið þessarar greiningar er að koma með tillögur að fyrirkomulagi rekstrar sem tryggi að stofnunin sinni því sem hún er best hæf til en umsjón annarra þátta verði flutt annað. Með því verður til heilsteyptari rekstrareining og stofnunin getur einbeitt sér að því sem lykilhæfi hennar felst í.

7.1 Flugstarfsemi

Flugstarfsemi hefur af ýmsum orsökum ekki náð að samlagast rekstri Landhelgisgæslunnar sem heildar nægilega vel. Að hluta til eru ástæður þessa sögulegar. Fyrr á tímum sinni stofnunin eingöngu skiparekstri og var allt stjórnkerfi stofnunarinnar byggt á mönnum með skipstjórnarmenntun. Þegar flugið kom inn með nýjum starfsstéttum varð starfsemin flóknari og stjórnun vandasamari án þess að stofnunin væri styrkt stjórnunarlega til að takast á við þetta verkefni. Margt annað veldur því að flugstarfsemi hefur ekki náð að aðlagast Landhelgisgæslunni sem heild. Má þar nefna staðsetningu flugstarfseminnar annarstaðar en meginstarfsemi stofnunarinnar, sérhæfingu flugstarfsmanna, mismunandi stofnanamenningu í flugstarfsemi og annars staðar í stofnuninni og mismunandi launakjör flugstarfsmanna og annarra starfsmanna. Ákveðin togstreita hefur ríkt milli yfirstjórnar og flugstarfseminnar sem tekið hefur tekið krafta yfirstjórnar. Hafa þar ýmis kjaratengd atriði vegið þungt en einnig togstreita um ákvarðanatöku vegna flugstarfseminnar. Þær leiðir sem færar eru varðandi fyrirkomulag flugstarfsemi eru aðallega tvær sem eru þó ekki gagnkvæmt útilokandi. Annars vegar

að styrkja stjórnun við núverandi fyrirkomulag eða að bjóða starfsemina út að hluta eða öllu leyti.

Þær rekstrareiningar sem sinna flugi og viðhaldi flugvéla starfa að miklu leyti sem sjálfstæðar einingar sem veita stofnuninni ákveðna þjónustu. Sérhæfð starfsemi eins og hér er um að ræða hefur tilhneigingu til stjórnast á faglegum forsendum. Yfirstjórn þarf hins vegar að tryggja rekstrarlegt innsæi og stjórnunarleg tök á þessari starfsemi.

Launakjör flugmanna og flugvirkja eru allt önnur en allra annarra starfsmanna sem hefur leitt til óánægju sem aftur getur virkað hamlandi á samstöðu og myndun liðsanda. Má sem dæmi nefna að leiðangursstjórar í flugvél eru á kaupum sem er aðeins hluti þess sem sá sem stýrir flugvélinni hefur. Er hér um að ræða ákveðið stjórnunarlegt vandamál sem engin einföld lausn er til á.

Úrbætur miðað við óbreytt skipulag flugrekstrar

Stjórnun miðar m.a. að því að allar einingar skipulagsheildar vinni að þeim markmiðum sem stefnt er að. Erfitt getur verið fyrir stjórnendur að tryggja þetta þegar um sérhæfða starfsemi er að ræða sem krefst sérþekkingar til að skilja forsendur ákvarðana.

Ef verkefni vegna flugs verða ekki færð frá stofnuninni verður að gera ákveðnar úrbætur á stjórnun þess. Tryggja þarf stjórnunarleg tök yfirstjórnar á flugrekstri þannig að tryggt sé að verkefni verði leyst af hendi í samræmi við markmið og hagsmuni stofnunarinnar. Til að yfirstjórn öðlist næga innsýn í flugstarfsemi þannig að forsendur ákvarðana og vinnuskipulags séu ljósar þarf bætt upplýsingastreymi og þekkingu í yfirstjórn til að vinna með þessar upplýsingar.

Þegar yfirstjórn hefur verið tryggð næg innsýn í reksturinn og hún getur nýtt þær til stjórnunar má auka rekstrarlegt frelsi starfseminnar jafnhliða því að henni séu sett skýr markmið og eftirlit haft með árangri.

Ef sú flugstarfsemi sem stofnunin sinnir nú verður áfram innan vébanda hennar felast hagræðingarmöguleikar í því að stofnunin taki að sér önnur flugverkefni ríkisins og þarf flugstarfsemin þá að vera stjórnunarlega undir það búin.

Ein leið til að styrkja stjórnun flugs er að aðgreina flugstarfsemi og skipa henni sérstakan yfirmann sem væri svokallaður „Accountable manager“ samkvæmt reglum Flugmálastjórnar. Hugmynd að stjórnskipulagi í kafla 6.1 sýnir breytingu í þessa átt. Undir þennan yfirmann heyrðu síðan yfirflugstjóri og yfirmaður flugvirkja. Með þessu væri yfirstjórn flugs í höndum aðila sem hefði þekkingu sem nýttist við stjórn flugstarfsemi en væri samt stjórnunarlega nær yfirstjórn stofnunarinnar en þeim faghópum sem flugi sinna. Flugdeild með þessu fyrirkomulagi myndi þjóna þörf Landhelgisgæslunnar fyrir flug líkt og flugrekstraraðili ef flug yrði boðið út. Þessi deild gæti síðan víkkað þjónustu sína út til annarra ríkisaðila eins og Flugmálastjórnar og e.t.v. haft hlutverki að gegna vegna sjúkraflugs. Þetta fyrirkomulag gæti þannig orðið grunnurinn að því að sameina flugstarfsemi hins opinbera.

Möguleikar til útboða á flugþjónustu

Það er dýrt að hafa ávallt reiðubúna dýra flugkosti og mannskap til að sinna afmörkuðum flugverkefnum Landhelgisgæslunnar. Nýtingarhlutfall véla er lágt, flugvirkjar eru ekki að fullu nýttir og kostnaður vegna yfirstjórnar er tiltölulega hár vegna þess að rekstrareiningin er lítil. Möguleikar til hagræðingar geta falist í því að bjóða út flugstarfsemi að hluta eða öllu leyti eða með gerð samstarfssamninga við aðila í flugrekstri.

Ljóst er að margar útfærslur eru færar varðandi útboð flugþjónustunnar. Nefna má eftirfarandi dæmi.

- Verkefni flugvélar og viðhald hennar boðin út
- Öll flugvirkjaþjónusta boðin út
- Öll flugstarfsemi boðin út jafnt mönnun sem aðstaða og tæki

Þá er einnig mögulegt að sameina flugrekstur Landhelgisgæslu og Flugmálastjórnar eða auka samstarf þessara aðila á þessu sviði. Fjallað verður um alla þessa möguleika síðar í þessum kafla. Forsendur fyrir því hvaða leið er valin byggir ekki eingöngu á kostnaðarlegum sjónarmiðum og verða stjórnendur stofnunarinnar og ráðuneyti að marka stefnu um það á hvaða forsendum framtíðarfyrirkomulag flugrekstrar ríkisins skal byggja.

Gerð var skýrsla um möguleika til útboða á flugþjónustu hjá stofnuninni árið 1996 þannig að lagðir hafa verið fram helstu valkostir hvað þetta varðar. Ekki var unnið að því að koma í framkvæmd þeim hugmyndum sem fram komu í skýrslunni.

Verkefni flugvélar boðin út

Til að gefa hugmynd um svigrúm til sparnaðar hvað þennan þátt varðar má geta þess að árlegur kostnaður vegna flugvélar nemur lauslega áætlað um 85 milljónum króna fyrir utan afskriftir og er það nálægt 10% af heildarkostnaði stofnunarinnar

Ef þessi starfsemi yrði boðin út þyrfti að skilgreina verkefni, viðbragðstíma og annað sem skiptir máli varðandi þá þjónustu sem Landhelgisgæslan vill kaupa. Verkefni flugvélar eru að mörgu leyti vel fallin til útboðs. Ef rekstur flugvélar er boðinn út er rétt að áhöfn önnur en flugmenn verði áfram starfsmenn Landhelgisgæslunnar.

Öll flugvirkjaþjónusta boðin út

Kostnaður vegna þessa þáttar nemur um 74 m.kr. á ári sem skiptist þannig að um 53 m.kr. eru vegna þyrlna og 21 m.kr. vegna flugvélar. Auk þess nemur kostnaður vegna flugskýlis um 11 m.kr.

Vinnutími flugvirkja er ekki fullnýttur með þeim verkefnum sem fyrir liggja hjá Landhelgisgæslunni og hlutfall stjórnenda í deildinni er nokkuð hátt. Er því

mögulegt að ná megi sparnaði með því að bjóða þennan þátt út.

Hagræðing tengd flugrekstri ríkisins í heild

Flugmálastjórn rekur eina flugvél vegna leitar og björgunar flugvéla sem tynast, við mælingu á aðflugsgæisla flugvalla og annarra tilfallandi verkefna, m.a. aflar flugvélin nokkurra sértekna. Hjá Flugmálastjórn sinna flugmenn og flugvirkjar að einum flugmanni frátöldum öðrum störfum hjá stofnuninni jafnhliða starfi við flug og einn flugmaður Landhelgisgæslunnar starfar að hluta til fyrir Flugmálastjórn. Þannig nær Flugmálastjórn að nýta mjög vel starfsmenn sem tengjast flugi. Er því svigrúm til hagræðingar ekki mjög mikið. Þannig var mismunur gjalda og tekna vegna flugrekstrar Flugmálastjórnar að meðaltali 11 m.kr. árin 1997-1999.

Skoða þarf hvernig þessir aðilar geta aukið hagkvæmni flugstarfsemi sinnar bæði hvað varðar flug og flugvirkjapjónustu. Augljóst að hagræða má með sameiginlegri aðstöðu í stað þess að starfa á tveimur stöðum eins og nú er, sérstaklega þar sem Flugmálastjórn þarf að koma sér upp nýrri aðstöðu fyrir flugrekstur sinn þar sem rífa þarf núverandi aðstöðu vegna breytinga á flugvelli.

Áður en Flugmálastjórn festi kaup á flugvél var skoðað hvort hægt væri að sinna verkefnum bæði Landhelgisgæslunnar og Flugmálastjórnar með sömu flugvél. Ekki virðist hafa verið nægilegur vilji til að reyna til fullnustu að finna lausn í því máli og endaði málið með því að Flugmálastjórn keypti eigin vél. Tæknilega ætti ekkert að vera því til fyrirstöðu að gera þær breytingar á flugvél að hún gæti sinnt verkefnum beggja stofnananna.

Í tengslum við skoðun á breyttu fyrirkomulagi á flugstarfsemi hins opinbera þarf að skoða hvort hagkvæmt sé að flugkostur ríkisins gegni ákveðnara hlutverki við sjúkraflug og hvort skilgreina þurfi nánar hlutverk ríkisins í þessu sambandi. Dæmi eru um að þyrila hafi verið notuð til sjúkraflutninga þegar aðrar flutningsleiðir hefðu fremur átt

við. Tryggja þarf að starfsaðferðir stuðli að markvissri nýtingu þyrlna.

7.2 Þyrlulækningar

Landhelgisgæslan greiðir kostnað við lækniþjónustu um borð í þyrlum samkvæmt samningi þar um. Það að Landhelgisgæslan standi með þessum hætti undir kostnaði við lækniþjónustu sem er utan verkefnasviðs stofnunarinnar er til þess fallið að gera skil fjárhagslegrar, stjórnunarlegrar og faglegrar ábyrgðar á þessari þjónustu óskýr. Rétt þykir að færa fjármögnun á þyrlusveit lækna alfarið undir verkefnasvið heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis þannig að saman fari fagleg, fjárhagsleg og stjórnunarleg ábyrgð á störfum læknanna. Þannig sjái Landhelgisgæslan eingöngu um flutning sveitarinnar þangað sem hennar er þörf. Læknarnir verði svo færðir undir stjórn sjúkrastofnunar sem greiði rekstrarkostnað sveitarinnar og ber á henni faglega og fjárhagslega ábyrgð. Með því móti væru ábyrgðarmörk skýr og verkaskipting væri í samræmi við lykilhæfi hvors aðila. Ætla má að ýmsir möguleikar opnast til hagræðingar með því að tengja mönnun þyrlusveitarinnar annarri starfsemi í heilbrigðisgeiranum.

7.3 Sjómælingar og kortagerð

Sjómælingar njóta stjórnskipulegrar sérstöðu þar sem þessi deild Landhelgisgæslunnar er sérhæfð fagdeild á sviði kortagerðar sem lítið er samþætt annarri starfsemi Landhelgisgæslunnar né þjónar hún annari starfsemi stofnunarinnar. Mælingaþátturinn nýtur hins vegar þjónustu skipatækniþjónustu Landhelgisgæslunnar vegna mælingabáts. Deildin nýtur því ekki faglegs stuðnings á sviði kortagerðar af sambýli við Landhelgisgæsluna.

Frá sjónarhóli verkaskiptingar innan ríkisins og í ljósi smæðar viðkomandi rekstrareininga virðist eðlilegra að kortagerð á sjó og landi sé sinnt af einni stofnun. Þá væri

kortagerðin forgangsverkefni viðkomandi stofnunar en ekki eitt af mörgum viðfangsefnum stofnunar með fjölbreytta starfsemi sem getur leitt til þess að kortagerðin falli í skugga annarra verkefna. Frá þeim sjónarhóli að byggja verkefnaval stofnana á meginstyrkleikum þeirra, á kortagerð vart heima hjá Landhelgisgæslunni.

Með tilfærslu sjókortagerðar til þess aðila innan ríkisgeirans sem sérhæfir sig í kortagerð þ.e. Landmælinga Íslands, gefst tækifæri til að ná samlegðaráhrifum og aukinni stærðarhagkvæmni við kortagerð ríkisins. Kortagerð er að verða hátæknigrein og lítilli rekstrareiningu eins og Sjósmælingum Íslands gæti reynst erfitt að tileinka sér þá fjölbreyttu kunnáttu sem þarf til að þjónustan samræmist nútímakröfum. Notað er sama grunnstöðvanet til staðar-ákvaðana vegna bæði sjókortagerðar og landakortagerðar. Þess má geta að bæði í Noregi og í Danmörku eru sjó- og landakortagerð í sömu stofnun og er þó um að ræða margfalt stærri stofnanir en hér á landi.

Miklar breytingar að eiga sér stað varðandi mælingabátt sjókortagerðar sem gæti þýtt að í framtíðinni væri hagkvæmast að kaupa að mælingabáttinn eins og nú er um loftmyndatöku vegna kortagerðar hjá Landmælingum Íslands. Ef þessi leið yrði farin gæti Landhelgisgæslan tekið að sér ákveðna þætti mælinga með mælingabát stofnunarinnar.

Þær tillögur sem lagðar eru fram hér að ofan falla vel að þeirri þróun sem nú á sér stað í kortagerð hins opinbera sem miðar að því að byggja upp á einum stað kjarna grunnþekkingar vegna kortagerðarverkefna. Er unnið að því að færa krafta sem dreifðir hafa verið milli margra stofnana í ríkari mæli til Landmælinga Íslands. Jafnframt því sem byggður er upp kjarni þekkingar hafa ýmsir þættir kortagerðar sem hægt er að sinna með hagkvæmari hætti hjá einkaaðilum verið boðnir út.

Rétt er að taka fram að forsvarsmenn Landhelgisgæslunnar telja sjókortagerð eiga að vera áfram í höndum stofnunarinnar.

7.4 Sprengjudeild

Stofnunin hefur yfir að ráða deild sem annast sprengjueyðingu sem býr yfir mikilli reynslu og þekkingu og hefur til umráða sérhæfðan tækjabúnað til að sinna þessu verkefni. Deildin annar vel allri sprengieyðingu hér á landi. Þessi starfsemi fellur vel að starfsemi Landhelgisgæslunnar bæði vegna hæfni starfsmanna og aðstöðu sem byggt hefur verið upp. Þá verður stofnunin í ljósi hlutverks síns að geta sinnt þessu verkefni. Þessa starfsemi ætti því að styrkja í sessi og jafnframt þarf að tryggja að hún veiti öðrum góða þjónustu vegna verkefna á þessu sviði.

7.5 Stjórnstöð

Þörf er á að styrkja stjórnstöð Landhelgisgæslunnar vegna nýrra verkefna sem fyrirhugað er að hún taki að sér. Þannig mun Landhelgisgæslan í tengslum við Schengen samkomulagið sjá um skráningu upplýsinga um farþega sem koma með skipum til landsins. Þá mæla sterk rök með því að stjórnstöðin taki að sér fleiri verkefni en þegar er ákveðið. Til umræðu er hjá samgönguráðuneyti að koma á svokallaðri umferðarstjórn á hafinu og félli þetta verkefni vel að starfsemi stjórnstöðvarinnar.

Sjálfvirk tilkynningaskylda skipa er nú í umsjá Slysavarnafélagsins Landsbjargar og er staðarákvörðun úr því kerfi eingöngu nýtt í öryggisskyni fyrir sjófarendur. Ljóst er að ef þessar upplýsinga væru aðgengilegar vegna fiskveiðieftirlits mætti gera fiskveiðieftirlitsstarfsemi bæði Landhelgisgæslu og Fiskistofu mun markvissari. Sem dæmi má nefna að flugvél sem væri á eftirlitsflugi þyrfti þá ekki að fljúga niður að skipum sem væru tengd fjareftirlitinu þannig að hægt væri að fljúga yfir mun stærra svæði í hverri ferð. Ef samstaða næst um að nota megi staðarákvörðun samkvæmt sjálfvirkri tilkynningaskyldu til fiskveiðieftirlits ætti umsjá þessarar starfsemi vel heima hjá stjórnstöð Landhelgisgæslunnar. Stjórnstöðin sér nú þegar um tilkynningaskyldu erlendra skipa sem fá veiðileyfi í efnahagslögsögu Íslands.

Leit og björgun er í meginþáttum tvískipt í annarsvegar leit og björgun á hafinu og leit og björgun á landi. Þeir sem hafa stærstu hlutverki að gegna við leit- og björgun á hafinu eru Landhelgisgæslan og Slysavarnafélagið Landsbjörg (SL). Þá hefur Flugmálastjórn hlutverki að gegna vegna leitar og björgunar loftfara sem týnast á hafi. Ljóst er að hér er um óþarflega margþætt skipulag að ræða. Eðlilegt virðist að Landhelgisgæslan beri ein endanlega ábyrgð á leit og björgun á sjó og að ein stjórnstöð annist þennan þátt. Nú er stjórnun aðgerða á sjó á ábyrgð stjórnstöðvar Landhelgisgæslunnar og stjórnstöðvar sem annast þennan þátt fyrir SL ásamt Tilkynningaskyldu íslenskra skipa.

Einföldun á skipulagi leitar og björgunar á sjó þarf að gera í samvinnu við SL og gæti þessi breyting verið hluti af samkomulagi um breytta og hagkvæmari verkaskiptingu milli ríkisins og SL sem nánar er fjallað um síðar í skýrslunni.

Það hefur komið til umræðu að Landhelgisgæslan flytji úr núverandi húsnæði sína og byggt verði nýtt húsnæði fyrir starfsemina. Gæfist þá tækifæri til styrkja stjórnstöðina jafnframt því sem skoða mætti viðtækara hlutverk fyrir hana. Þannig mætti skoða í þessu sambandi hvernig framtíðarfyrirkomulagi leitar og björgunar í landinu verði best fyrir komið. Ljóst er að einfalda má skipulag þessa þáttar hér á landi. Í dag eru reknar nokkrar stjórnstöðvar hér á landi sem tengjast leit og björgun á sjó og landi. Þeir meginþættir sem stjórnvöld standa frammi fyrir hvað varðar fyrirkomulag þessa málaflokks er hvort koma eigi á einu kerfi leitar og björgunar fyrir haf og land eða sérstöku kerfi fyrir hvort um sig.

8 Stjórnsýsluleg staða og verkefni

Í þessum kafla verður fjallað um þann stjórnunarlega vanda sem felst í því að Landhelgisgæslan sinnir verkefnum sem tengjast málaflokkum margra ráðuneyta. Lagðar verða fram tillögur sem stuðla að því að sjónarmið vegna hinna mörgu málaflokka komist að við stjórnun Landhelgisgæslunnar. Verkefni Landhelgisgæslunnar verða greind eftir þeim málaflokkum sem þau tilheyra og mat lagt á það hvort verkefni stofnunarinnar gefi tilefni til að endurskoða stöðu stofnunarinnar innan stjórnsýslunnar. Metið verður hvort breytt umhverfi stofnunarinnar valdi því að henni gefist betri tækifæri til að þróa starfsemi sína í nánari tengslum við málaflokka annarra ráðuneyta en dómsmálaráðuneytis. Einnig hvað gæti áunnist með því að flytja stofnunina til innan stjórnkerfisins.

8.1 Verkefni og stjórnskipulag

Í töflu hér fyrir neðan koma fram verkefni Landhelgisgæslunnar bæði eins og þau eru tilgreind í lögum og eins og verkefnum er háttað í raun.

	Lögbundin verkefni	Verkefni í raun
Löggæsluverkefni á hafinu	x	x
Öryggis og björgunarmál		
Leit og björgun manna úr sjávarháská	x	x
Annast aðkallandi sjúkraflutninga	x	x
Aðstoð v. leitar og björgunar vegna flugs		x
Aðstoð við sjómannafræðslu		x
Rekstur þyrlulæknahóps		x
Siglingamál		
Gera skaðlaus reköld	x	x
Aðstoða þegar samgöngur bregðast	x	x
Sjómælingar	x	x
Eftirlit með haffærni skipa	x Ö	x
Aðstoð við vitamál	x	x
Eftirlit með búnaði skipa	Ö	x
Eftirlit með lögskráningu og réttindum	Ö	x
Fiskveiðimál		
Taka þátt í haf- fisk- og botnrannsóknnum	x	x
Annast eftirlit með lax og sil. veiði í sjó	Ö	x
Annast fiskveiði- og veiðarfæraeftirlit á hafi úti og fylgjast með afla skipa	Ö	x
Fjareftirlit v. NEAFC		x
Aðstoð við skip á fjarlægum miðum		x
Tilkynningarskylda erl. skipa	Ö (1)	
Fjareftirlit vegna NAFO og sérhæfðra veiða		x
Fjareftirlit vegna milliríkjasamninga		
Mengunarmál		
Aðgerðir v. mengunarslysa á hafi	Ö	x
Annað		
Taka þátt í vísindastörfum	x	x
Ýmis aðstoð við opinb. aðila og hjálparveit.	x	x
Ískönnunarflug		x
Sprengjueyðing	x	x

(1) Merkingin „Ö“ þýðir að verkefnið sé tilgreint í öðrum lögum en lögum um Landhelgisgæsluna.

Viðamestu verkefni sem stofnunin sinnir eru siglingamál, öryggis- og björgunarmál og fiskveiðieftirlit. Því eru flest meginverkefni Landhelgisgæslunnar hluti af málaflokkum sem lúta yfirstjórn annarra ráðuneyta en dómsmála-ráðuneytis, sem Landhelgisgæslan heyrir undir. Landhelgis-

gæslan kemur að hluta þeirra verkefna sem tilgreind eru undir öryggis- og björgunarmálum, siglingamálum og fiskveiðimálum sem löggæsluaðili. Tilgreind verkefni tengjast hins vegar frekar framkvæmd ofangreindra málaflokka en almennri löggæslu í landinu og eru því tilgreind undir viðkomandi málaflokkum.

Starfsemi Landhelgisgæslunnar byggir á samnýtingu aðstöðu og tækja til að sinna verkefnum fyrir mörg ráðuneyti. Þessi samnýting er bæði ein grunnrekstrarforsenda stofnunarinnar og eitt helsta stjórnunarvandamál hennar. Þegar stofnun sinnir afmörkuðum þætti stærri málaflokks er hætta á að starfsemin verði ekki í nægu samræmi við framkvæmd viðkomandi málaflokka í heild.

Ýmsar ákvarðanir sem taka verður við rekstur Landhelgisgæslunnar tengjast siglingamálum, öryggismálum sjómanna og fiskveiðieftirliti. Stuðla þarf að því að þessar ákvarðanir séu í sem bestu samræmi við annað sem gert er í viðkomandi málaflokki. Landhelgisgæslan ver miklu af kröftum sínum til fiskveiðieftirlits. Til að nýta fjármuni sem til þessa málaflokks fara með bestum hætti þarf bæði heildarskipulag verkefna og framkvæmd þeirra á hverjum tíma að vera heildstæð. Rétt er að sjávarútvegsráðuneyti geti komið sjónarmiðum sínum á framfæri vegna þessa málaflokks og þarf að tryggja stjórnunarlegar leiðir til að koma því við. Sama á við um ákvarðanir sem tengjast öðrum málaflokkum sem heyra undir önnur ráðuneyti.

Við forgangs röðun hjá dómsmálaráðuneyti er ljóst að verkefni sem það er endanlega ábyrgt fyrir eins og almenn löggæsla í landinu gætu verið tekin fram yfir verkefni sem Landhelgisgæslan sinnir á sviði siglingamála, öryggismála og fiskveiðimála.

Til að stuðla að betri nýtingu á kröftum Landhelgisgæslunnar í þeim málaflokkum sem hún tengist má benda á eftirfarandi leiðir:

Þjónustusamningar

Ráðuneyti sem hafa með höndum yfirstjórn þeirra mála-
flokka sem Landhelgisgæslan tengist geri þjónustusamning
við Landhelgisgæsluna um ákveðna þjónustu. Þetta stuðlaði
að heildstæðari stjórn viðkomandi málaflökks með því að
einstök ráðuneyti tækju ákvarðanir um hvað Landhelgis-
gæslan gerði í þeim málaflökkum sem undir þau heyrðu.
Ráðuneytin skilgreindu þá magn og form þeirrar þjónustu
sem þau hefðu not fyrir. Með þessu móti væri auðvelt að
koma við áherslubreytingum á ákveðnum sviðum, t.d. hvað
varðar aukið fiskveiðieftirlit eða aukið eftirlit vegna
mengunar. Með þessu móti gætu viðkomandi ráðuneyti
tryggt að það sem Landhelgisgæslan gerði félli að öðrum
verkefnum á viðkomandi sviði.

Ef þessi leið væri farin og stofnunin væri áfram hjá
dómsmálaráðuneyti væri ákveðinn grunnrekstrarkostnaður
fjármagnaður af því. Kostnaður sem hægt væri að heimfæra
á málflokka annarra ráðuneyta færðist til þeirra, til kaupa á
þjónustu af Landhelgisgæslunni. Þau gæti síðan bætt við og
keypt meiri þjónustu af Landhelgisgæslunni ef þau teldu
ávinning í því.

Fram til þessa hefur Landhelgisgæslan gert samstarfs-
samninga við ýmsar stofnanir um hvernig Landhelgisgæslan
skuli standa að framkvæmd einstakra málaflökka. Sú leið er
í raun svipuð þeirri sem greint er frá hér að framan nema
hvað engar greiðslur fara milli aðila vegna þeirra.

Setja stofnuninni stjórn

Sett verði stjórn yfir stofnunina sem í eiga sæti fulltrúar allra
þeirra ráðuneyta sem starfsemi Landhelgisgæslunnar tengist
en þau eru dóms- og kirkjumálaráðuneyti, samgöngu-
ráðuneyti, sjávarútvegsráðuneyti og umhverfisráðuneyti.
Stjórnarmenn komi á framfæri upplýsingum og sjónar-
miðum vegna þeirra málaflökka sem þeir væru fulltrúar
fyrir. Slíkt stuðlaði að því að kraftar Landhelgisgæslunnar
nýttust sem best við að ná árangri á þeim sviðum sem hún
starfar á.

Þessi leið stuðlar að heildstæðari stjórnun þeirra málaflokka sem stofnunin kemur að og getur leitt til þess að ný tækifæri komi í ljós til að auka ávinning af starfseminni. Slík stjórn setti stofnuninni stefnu og ákvarðaði hvernig hún nálgast einstaka verkefnaflokka. Framkvæmd verkefna væri síðan í höndum stofnunarinnar. Stjórnin hefði síðan almennt eftirlit með að stofnunin sinnti meginverkefnum sínum og hefði með henni fjárhagslegt eftirlit. Ljóst er að það fyrirkomulag að hafa stjórn hefur bæði kosti og galla. Með stjórn verða ábyrgðarlínur stjórnsýslunnar óskýrari. Stjórn gæti hins vegar bætt stjórnun Landhelgisgæslunnar með því koma sjónarmiðum mismunandi málaflokka að á efsta stjórnstigi. Mat á því hvort þessa leið skuli fara byggir m.a. á því hvort kostir fyrirkomulagsins eru taldir vega þyngra en gallar þess.

Þjónustuhlutverk eftt

Ein leið til þess að sinna betur þörfum þeirra sem stofnunin þjónar, bæði ráðuneyta og annarra, er að leitast í ríkari mæli við að veita þessum aðilum þjónustu í samræmi við þarfir þeirra. Þannig leitist Landhelgisgæslan eftir því hvernig viðkomandi aðilar telja krafta Landhelgisgæslunnar nýtast best vegna málaflokka sem þeir stýra sem síðan væri tekið tillit með hliðsjón af öðrum skyldum sem stofnunin ber.

Sem dæmi um hvernig þjónustuviðhorf gæti breytt þjónustu Landhelgisgæslunnar er hægt að taka fiskveiðieftirlit. Nú sinnir Landhelgisgæslan þessu verkefni þegar henni hentar en ekki á grundvelli beiðna frá Fiskistofu. Auk þess fær Fiskistofa ekki allar þær upplýsingar frá Landhelgisgæslunni sem gætu nýst henni. Með auknu þjónustuviðhorfi leitaðist Landhelgisgæslan við að þjóna þörfum Fiskistofu þannig t.d. að staðsetning varðskipa tæki mið af því hvar eftirlitsmenn Fiskistofu væru staddir. Með þessu næst fram heildstæðari nýting á kröftum ríkisins sem getur aukið árangur. Einnig þarf að skoða hvort stofnunin ætti í ríkari mæli að taka upp aukið þjónustuviðhorf gagnvart sjófarendum.

8.2 Tilfærsla innan stjórnkerfisins

Í þessum hluta verður fjallað um aðra meginspurningu þessa kafla sem er hvort það sé líklegt til að auka árangur af starfsemi Landhelgisgæslunnar að færa stofnunina til innan stjórnsýslunnar. Einnig verður minnst á mögulegt samstarf Landhelgisgæslu við viðkomandi ráðuneyti og undirstofnanir. Ljóst er að ýmsir þættir sem geta haft áhrif á réttmæti flutnings og þar með verkaskiptingu ráðuneyta falla utan sviðs þessarar skoðunar. Umfjöllunin sýnir hins vegar glögglega hvernig verkefni sem hægt er að líta á sem heild skiptast milli ráðuneyta sem gerir heildstæða stjórnun þeirra erfiða. Tilflutningur gæti gert framkvæmd þessara verkefna heildstæðari.

Við mat á því hvar stofnir eigi heima innan stjórnkerfisins þarf að meta hvort þekking og sérhæfing viðkomandi ráðuneytis nýtist við að stýra verkefnum stofnunarinnar. Þegar verkefni Landhelgisgæslunnar eru skoðuð í þessu ljósi er ljóst að stofnunin gæti heyrt undir önnur ráðuneyti en dóms- og kirkjumálaráðuneyti. Ljóst er að núverandi staða Landhelgisgæslunnar átti vel við á árum áður þegar hörð átök við Landhelgisbrjóta voru meginverkefni stofnunarinnar. Skoða þarf því hvort stofnunin eigi við breyttar aðstæður betur heima undir öðru ráðuneyti.

Landhelgisgæslan hefur frá upphafi heyrt undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Í dag er staða þess þar rökstudd með því að Landhelgisgæslan sé „lögreglan á hafinu“ og eigi því heima hjá því ráðuneyti sem fer með lögreglumál. Áður töldust starfsmenn Landhelgisgæslunnar til lögreglumanna ríkisins samkvæmt lögum um stofnunina en það gera þeir ekki eftir breytingu sem gerð var á lögum árið 1996 Þegar litið er til verkefna lögreglu og Landhelgisgæslu sést að þau tengjast nær ekki neitt. Þannig er stefnumótun og framkvæmd lögreglumála ekki tengd stefnumótun og framkvæmd þeirra málaflokka sem Landhelgisgæslan kemur að. Er því um aðskilda málaflokka að ræða og ekki verður séð að ávinningur sé af að hafa þessa þætti undir sama ráðuneyti.

Aðeins einn málaflokkur í töflu frammar í kaflanum fellur í heild undir dómsmálaráðuneyti en það er almenn löggæsla á hafinu. Ekki eru sjálfstæð verkefni undir þessum lið heldur tengjast nokkur önnur verkefni þessu hlutverki.

Hér á eftir eru skoðuð ýmis rök sem færa má fyrir því að færa stofnunina undir önnur ráðuneyti á grundvelli skiptingar málaflokka og verkefna innan stjórnsýslunnar í heild. Leitast er við að benda á hvaða áhrif tilflutningur getur haft á stefnumótun einstakra málaflokka sem Landhelgisgæslan tengist og hvaða tækifæri eru til þróunar á starfsemi Landhelgisgæslunnar innan einstakra ráðuneyta.

Samgönguráðuneyti

Flest verkefni Landhelgisgæslunnar tilheyra málaflokkum sem samgönguráðuneyti hefur forræði yfir að stórum hluta eða öllu leyti, þ.e. siglingamálum, björgunarmálum og öryggismálum sjófarenda. Með því að flytja Landhelgisgæsluna til samgönguráðuneytis færi saman endanleg ábyrgð og framkvæmd á stórum hluta verkefna Landhelgisgæslunnar. Hér verða nefndir nokkrir möguleikar til hagræðingar sem skapast með flutningi Landhelgisgæslunnar til samgönguráðuneytis og með hvað hætti yfirsýn vegna einstakra málaflokka breytist með slíkum flutningi.

Landhelgisgæslan sinnir eftirliti með búnaði skipa, lögskráningu og réttindum skipstjórnarmanna á hafi úti í umboði Siglingastofnunar sem er undirstofnun samgönguráðuneytis. Siglingastofnun sinnir sama hlutverki vegna skipa í höfn. Með því að báðir þeir aðilar sem sinna þessu verkefni heyrðu undir sama ráðuneyti næðist betri yfirsýn og meiri möguleikar til að samræma starfsemi ríkisins á þessu sviði.

Samgönguráðuneyti hefur yfirumsjón með öryggismálum sjómanna. Með því að Landhelgisgæslan heyrði undir ráðuneytið gæfust nýir möguleikar á þróun þessa hlutverks með því að beita skipa- og flugvélakosti Landhelgisgæslunnar markvisst við að sinna því.

Flugrekstur á vegum ríkisins er nú í höndum stofnana undir tveim ráðuneytum. Annarsvegar flugrekstur Landhelgisgæslunnar sem heyrir undir dómsmálaráðuneyti og hins vegar flugrekstur Flugmálastjórnar sem er undir samgönguráðuneyti. Með því að Landhelgisgæslan flyttist til samgönguráðuneytis væri allur flugrekstur ríkisins kominn á eina hendi sem gæti auðveldað hagræðingu á þessu sviði.

Bæði Flugmálastjórn og Landhelgisgæslan hafa skyldum að gegna hvað varðar leit og björgun á hafinu. Landhelgisgæslan vegna skipa og Flugmálastjórn vegna flugvéla. Með tilflutningi Landhelgisgæslu til samgönguráðuneytis væri aðeins eitt ráðuneyti ábyrgt fyrir leit og björgun á hafi sem gæti auðveldað hagræðingu á þessu sviði.

Siglingastofnun sér um samskipti ríkisins við Slysavarnafélagið Landsbjörg og greiðir um 120 m.kr. árlega til starfsemi samtakanna fyrir verkefni á sviði öryggis og björgunarmála. Landhelgisgæslan er sá aðili innan ríkisins sem stærstu hlutverki gegnir á þessu sviði og hefur til umráða tæki, mannskap og aðstöðu til að sinna þessum málaflokki sem að hluta er ekki fullnýttur. Með því að hafa starfsemi ríkisins á þessu sviði og kaup ríkisins á þjónustu á þessu sviði af sjálfboðaliðasamtökum á einni hendi má líklega bæta nýtingu fjármuna. Samkomulag við SL um breytta og hagkvæmari verkaskiptingu milli ríkisins og samtakanna gætt leitt af sér ávinning fyrir báða aðila. Dæmi um hagræðingartækifæri á þessu sviði sem mætti skoða er betri nýting skipakosts. Þannig greiðir samgönguráðuneytið fyrir rekstur skólaskips vegna sjómannafræðslu en Landhelgisgæslan býr yfir talsverðri ónýttri afkastagetu í skipaflota sínum.

Samkvæmt reglum um yfirstjórn leitar og björgunar á hafinu reka bæði Landhelgisgæslan og Slysavarnafélagið Landsbjörg stjórnstöðvar eins og greint hefur verið frá. Með því að Landhelgisgæslan færðist undir það ráðuneyti sem sér um samskipti við SL gæti verið einfaldara að koma á markvissara skipulagi á þessu sviði.

Hin svokallaða umferðarstjórn á hafinu er verkefni á vegum samgönguráðuneytis sem gæti orðið að veruleika á næstu árum. Það hefur verið í umræðunni að þegar og ef af þessu verður ætti umsjá þessa verkefnis að vera í höndum Landhelgisgæslu. Með því að Landhelgisgæslan heyrði undir ráðuneytið væri framkvæmd og yfirstjórn þessa verkefnis innan sama ráðuneytis.

Sjávarútvegsráðuneyti

Tengsl við sjávarútvegsráðuneyti eru þau að Landhelgisgæslan sinnir ákveðnum þáttum fiskveiðieftirlits eins og greint er frá annarstaðar í skýrslunni. Þannig tengjast verkefni Landhelgisgæslunnar þessu ráðuneyti gegnum eitt verkefni. Ávinningur sem hugsanlegur er af flutningi á þessu eina verkefni getur ekki réttlætt flutning. Samræma má verkefni Landhelgisgæslunnar að framkvæmd þessa málaflokks hjá Fiskistofu með þeim leiðum sem nefndar eru framar í skýrslunni. Einnig má skoða hvort Landhelgisgæslan og Hafrannsóknastofnun gætu samnýtt skipakost sinn vegna ákveðinna verkefna. Lítil verkefni eru fyrir minnsta skip Hafrannsóknastofnunar og má skoða hvort Landhelgisgæslan gæti annast einföld vísindaverkefni sem leiddi til að Hafrannsóknastofnun gæti fækkað skipum.

Umhverfissráðuneyti

Tengsl við umhverfissráðuneyti eru eingöngu vegna verkefna sem miða að því að draga úr tjóni vegna mengunar sjávar. Er hér því um afmarkað verkefni að ræða sem eitt og sér réttlætir ekki flutning stofnunarinnar. Hins vegar eru mengunarmál á hafinu mikilvægt verkefni og gæti Landhelgisgæslan sinnt veigamiklu hlutverki við framkvæmd þeirra vegna skipa og flugflota stofnunarinnar. Er því mikilvægt að komið verði á tengslum við umhverfissráðuneyti og Hollustuvernd sem annast yfirstjórn mengunarmála á sjó þannig að kraftar Landhelgisgæslunnar verði nýttir eins og best verður á kosið við að sinna þessu verkefni. Unnið er að gerð samstarfssamnings milli þessara aðila vegna þessa málefnis. Vegna aukins vægis umhverfismála gæti vaxtarbroddur stofnunarinnar að einhverju leyti falist í auknum verkefnum á þessu sviði.

Hér hafa verið ræddir helstu valkostir varðandi tilflutning stofnunarinnar innan stjórnsýslunnar. Ef þessi leið kemur til álita er ljóst að mestur ávinningur er af flutningi til samgönguráðuneytis.

Fylgiskjöl

Fylgiskjal 1

Varðskip Landhelgisgæslunnar

	Smíðaaár	Stærð (brúttórúmlestir)	Ganghraði (sjómíkur/klst.)
Óðinn	1959	839	18
Ægir	1968	927	19
Týr	1975	927	19

Skipverjar á skipum Landhelgisgæslunnar árið 1999

	Fjöldi í áhöfn hvers varðskips	Heildarfjöldi há LHG
Skipherrar	1	4
Stýrimenn	3	16
Vélstjórar	3	13
Brytar	1	3
Bátsmenn	1	3
Hásetar	5	15
Smyrjarar	2	6
Viðvaningar	2	6
Samtals	18	66

LANDHELGISGÆSLA ÍSLANDS
STJÓRNSYSLUENDURSKOÐUN Á SKIPULAGI, VERKEFNUM OG REKSTRI

Fylgiskjal 2

Skyndiskoðanir árin 1992 – 2000

Tímabil	Fjöldi skipa	Skoðunaratriði	Fjöldi	Hlutf. %	Fjöldi með aths.	Tilfelli aths. %	Aðvaranir	Tökur	Kærur
1992	197	Afli	79	40	17	22			
		Veiðarfæri	87	44	5	6			
		Búnaður	177	90	90	51			
		Réttindi/skrán.	178	90	73	41			
1993	472	Afli	333	71	120	36			
		Veiðarfæri	325	69	32	10			
		Búnaður	354	75	151	43			
		Réttindi/skrán.	377	80	245	65			
1994	530	Afli	328	62	119	36			
		Veiðarfæri	336	63	25	7			
		Búnaður	432	82	236	55			
		Réttindi/skrán.	432	82	267	62			
1995	595	Afli	357	60	91	25			
		Veiðarfæri	323	54	21	7			
		Búnaður	488	82	269	55			
		Réttindi/skrán.	525	88	243	46			
1996	525	Afli	385	73	79	21			
		Veiðarfæri	292	56	16	5			
		Búnaður	447	85	293	66			
		Réttindi/skrán.	468	89	254	54			
1997	491	Afli	412	84	39	9			
		Veiðarfæri	294	60	26	9			
		Búnaður	345	70	152	44			
		Réttindi/skrán.	376	77	156	41			
1998 *	378	Afli	197	52	23	12	1	1	1
		Afladagbók	177	47	24	14	3	0	0
		Veiðarfæri	167	44	4	2	2	1	1
		Veiðileyfi	206	54	12	6	1	0	1
		Búnaður	178	47	101	57	8	0	4
		Lögskráning	203	54	27	13	2	1	10
		Réttindi	191	51	73	38	7	0	18
		Samtals				24	3	35	
1999	595	Afli	557	94	49	9	10	1	1
		Afladagbók	517	87	75	15	31	0	1
		Veiðarfæri	525	88	20	4	11	4	4
		Veiðileyfi	579	97	30	5	20	0	4
		Búnaður	456	77	292	64	82	1	40
		Lögskráning	534	90	57	11	10	0	31
		Réttindi	534	90	175	33	72	0	80
		Samtals				236	6	161	
2000 9 mán.	448	Afli	421	71	62	15	8	0	0
		Afladagbók	429	72	60	14	31	0	12
		Veiðarfæri	361	61	26	7	11	7	8
		Veiðileyfi	432	73	24	6	19	0	8
		Búnaður	305	51	237	78	60	0	20
		Lögskráning	387	65	38	10	10	1	16
		Réttindi	387	65	113	29	40	0	57
		Samtals				179	8	121	

Aðvaranir, tökur og kærur frá 1/7 '98 til 31/12 '98

Fylgiskjal 3

Flugvél og þyrlur Landhelgisgæslunnar

Gerð	Auðkenni	Árgerð	Flugdrægni (sjómíllur)	Flugþol*)	Áhöfn	Far- þegar
Fokker Friendship F-27	TF-SYN	1977	1900	9:50	4-5	40
Aerospatiale Super Puma	TF-LIF	1986	625	5:00	5	20
Aerospatiale Dauphin II	TF-SIF	1985	400	3:30	5	8

*) Auka má flugþol á TF-SIF með viðbótar eldsneyti í 4:20 klst. og á TF-LIF í 5:50 klst. (hámarks flugdrægni þá um 830 sjómíllur).