

RÍKISENDURSKOÐUN

# Landhelgisgæsla Íslands

Úttekt á verkefnum og fjárreiðum



Skýrsla að beiðni Alþingis

Janúar 2022

# Efnisyfirlit

Inngangur.....	4
Lykiltölur úr rekstri og fjárhag .....	5
Um meginatriðin í beiðni Alþingis .....	6
Niðurstöður.....	8
Tillögur til úrbóta .....	18
Umsagnir og viðbrögð .....	21
Viðbrögð dómsmálaráðuneytis .....	21
Viðbrögð Landhelgisgæslu Íslands .....	24
Viðbrögð utanríkisráðuneytis .....	28
Viðbrögð forsætisráðuneytis .....	29
<b>1 Lagarammi, verkefni og stefnumið.....</b>	<b>30</b>
1.1 Lagarammi og skipulag.....	30
1.2 Sögulegt yfirlit.....	33
1.2.1 Próun varðskipaflota.....	33
1.2.2 Loftför í þjónustu Landhelgisgæslunnar.....	34
1.2.3 Breytt hlutverk.....	35
1.3 Lögbundin verkefni.....	35
1.3.1 Þjónustuverkefni .....	37
1.4 Stefnumörkun.....	38
1.4.1 Landhelgisgæsluáætlun 2018–22.....	39
1.4.2 Hlutlæg viðmið, markmið og árangursmælikvarðar.....	41
1.4.3 Helstu aðgerðir og verkefni samkvæmt fjármálaáætlunum og fjárlögum.....	45
<b>2 Yfirlit um fjárhag og rekstur.....</b>	<b>48</b>
2.1 Fjárheimildir og fjárveitingar.....	48
2.2 Tekjur, gjöld og afkoma Landhelgisgæslu Íslands 2018–20 .....	50
2.3 Yfirlit um efnahag.....	50
2.4 Rekstrartekjur.....	51
2.4.1 Leigutekjur.....	52
2.5 Gjöld.....	54
2.5.1 Launakostnaður.....	55

2.5.2	Mannauður.....	55
<b>3</b>	<b>Aðgerðasvið og stjórnstöð.....</b>	<b>59</b>
3.1	Aðgerðasvið Landhelgisgæslunnar.....	59
3.1.1	Yfirlit um tekjur og gjöld aðgerðasviðs .....	60
3.2	Stjórnstöðin .....	60
3.3	Vaktstöð siglinga .....	64
3.3.1	Eftirlitsstöð með fiskveiðum.....	65
3.4	Fiskveiðieftirlit.....	66
3.4.1	Próun fiskveiðieftirlits.....	68
<b>4</b>	<b>Siglingasvið.....</b>	<b>69</b>
4.1	Yfirlit um sjóför og rekstur siglingasviðs .....	69
4.2	Útgerð varðskipa .....	72
4.2.1	Þór.....	76
4.2.2	Týr.....	80
4.2.3	Ægir.....	84
4.2.4	Varðbáturinn Óðinn .....	85
4.3	Sjómælingar og sjómælingaskipið Baldur.....	87
4.4	Olúkaup .....	89
<b>5</b>	<b>Flugsvið.....</b>	<b>92</b>
5.1	Yfirlit um loftför og rekstur flugsviðs.....	92
5.2	Rekstur og nýting TF-SIF .....	95
5.3	Breytingar á samsetningu þyrluflotans .....	100
5.4	Rekstur leitar- og björgunarþyrlna 2018–20 .....	102
5.5	Viðbragðsgeta og nýting þyrluflotans.....	104
5.5.1	Aukið vægi sjúkraflugs.....	108
5.6	Loftför nýtt í þágu æðstu stjórnar ríkisins.....	111
<b>6</b>	<b>Varnarmálasvið .....</b>	<b>114</b>
6.1	Samningur um varnartengd rekstrarverkefni.....	114
6.2	Markmið og verkefni.....	117
6.3	Umfang varnarmála hjá Landhelgisgæslunni .....	118
6.4	Samstarf og áskoranir.....	121

# Inngangur

Alþingi samþykkti beiðni um skýrslu frá ríkisendurskoðanda um Landhelgisgæslu Íslands þann 8. desember 2020, sbr. [pskj. 497 – 383. mál](#). Með vísun til 17. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga var óskað eftir stjórnsluendurskoðun sem tæki til eftirtalinna atriða:

1. Hvernig stjórnslu Landhelgisgæslunnar hefur verið háttað undanfarin ár og hvort tækifæri séu til umbóta?
2. Hvort misbrestir hafi orðið í ákvarðanatöku, einkum varðandi nýtingu fjármuna, starfsmannahald, viðhald og endurnýjun búnaðar?
3. Hvernig hagkvæmni og skilvirkni hafi verið tryggð í rekstri?
4. Hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt á grundvelli lögbundinna verkefna Landhelgisgæslunnar?

Í greinargerð beiðninnar er vikið að mikilvægi þess að Landhelgisgæsla Íslands sinni lögbundnum verkefnum sínum af ábyrgð og festu svo að þeir fjármunir sem stofnuninni eru veittir tryggi öryggi þeirra sem reiða sig á hana. Einnig er tekið fram að upplýsingar um stefnu stjórnvalda og framfylgni með þeim lögum sem gilda um Landhelgisgæsluna hafi ekki verið til staðar. Því sé mikilvægt að lagt verði sjálfstætt mat á nýtingu fjármuna stofnunarinnar.

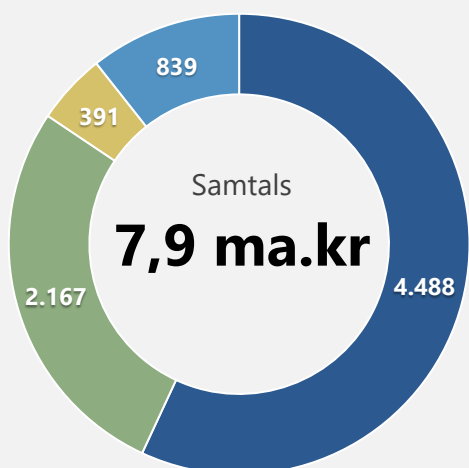
Ríkisendurskoðandi upplýsti Alþingi um að beiðnin yrði tekin til meðferðar 15. desember 2020 og þann 6. janúar 2021 var Landhelgisgæslu Íslands og dómsmálaráðuneyti tilkynnt um úttektina. Ríkisendurskoðandi sækir heimild sína til stjórnsluendurskoðunar í 6. gr. laga nr. 46/2016. Þessi skýrsla er unnin á grundvelli þeirra laga og í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila.

Stjórnsluendurskoðun felur í sér mat á frammistöðu þar sem horft er til meðferðar og nýtingar ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við mat á frammistöðu er m.a. litið til þess hvort starfsemi sé í samræmi við fjárheimildir, þá löggjöf sem um hana gildir og góða og viðurkennda starfshætti. Jafnframt beindist athugunin að fjárhagslegum þáttum starfseminnar s.s. öflun rekstrartekna, fjárreiðum og reikningshaldi. Meðal endurskoðunarviðmiða eru lög nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands, lög nr. 123/2015 um opinber fjármál og bæði fjárlög og samþykktar fjármálaáætlanir. Úttektin er afmörkuð við tímabilið 2018–20.

Við úttektina aflaði Ríkisendurskoðun gagna og upplýsinga frá Landhelgisgæslu Íslands, dómsmálaráðuneyti, utanríkisráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Fiskistofu, Neyðarlínunni, Vegagerðinni, Félagi skipstjórnarmanna og Landssambandi smábátaeigenda. Viðbrögð Landhelgisgæslu Íslands, dómsmálaráðuneytis, utanríkisráðuneytis og forsætisráðuneytis við úrbótatillögum ríkisendurskoðanda er að finna í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

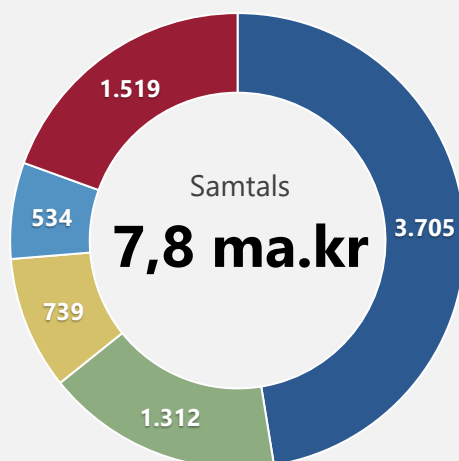
# Lykiltölur úr rekstri og fjárhag

Tekjur 2020 í m.kr.



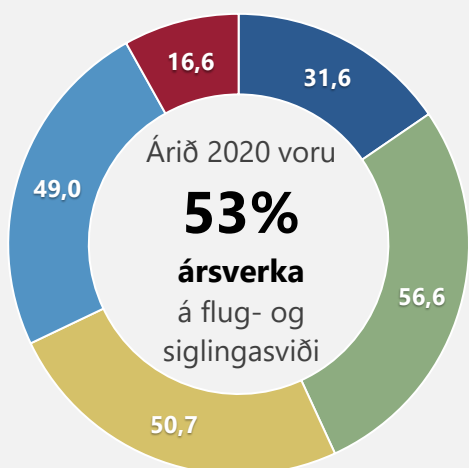
- Framlög ríkissjóðs til rekstrar
- Framlög tengdra aðila til rekstrar
- Tekjufærsla frestaðra tekna fyrri ára
- Aðrar tekjur

Gjöld 2020 í m.kr.



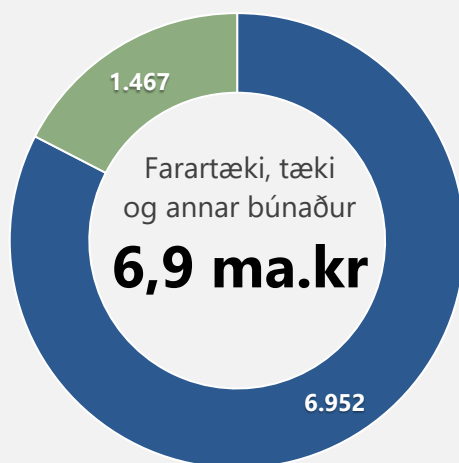
- Laun- og launatengd gjöld
- Viðhaldskostnaður
- Skrifstofu- og stjórnunarkostnaður
- Þyrluleiga
- Annað, s.s. afskriftir, eldsneyti o.fl.

Ársverk 2020



- Aðgerðasvið
- Flugsvið
- Siglingasvið
- Varnarmálasvið
- Yfirstjórn og stoðsvið

Eignir 2020 í m.kr.



- Fastafjármunir, þ. á m. loft- og sjóför
- Veltufjármunir

# Um meginatriðin í beiðni Alþingis

## 1. Stjórnsýsla Landhelgisgæslu Íslands og tækifæri til umbóta

Stjórnsýsla Landhelgisgæslunnar er eðli máls samkvæmt takmörkuð í samræmi við lögbundið hlutverk hennar. Þó eru tækifæri til úrbóta. Benda má á að veigamikil verkefni í starfsemi stofnunarinnar og umtalsverðar tekjur eru grundvölluð á þjónustusamningum, þ.e. framkvæmd varnartengdra verkefna og rekstur vaktstöðvar siglinga. Í tilfelli vaktstöðvar siglinga hefur Vegagerðin útvistað verkefninu til Neyðarlínunnar ohf. sem hefur síðan samið við Landhelgisgæsluna um mönnun stöðvarinnar og daglega starfsemi. Í stað þess að lögbundin verkefni séu margsinnis framseld milli ríkisaðila mætti einfalda rekstrarfyrirkomulagið. Þá er það óvanaleg ráðstöfun í ríkisrekstrinum að jafn viðamikið, kostnaðarsamt og viðkvæmt verkefni á borð við framkvæmd varnartengdra rekstrarverkefna sé sinnt á grundvelli þjónustusamnings en ekki beinna fjárveitinga. Þá eru ótalin tækifæri til umbóta hvað snúa að rekstri, m.a. í mannhaldi, sem eru nánar rakin í meginmáli skýrslunnar.

## 2. Misbrestir við ákvarðanatöku, einkum varðandi nýtingu fjármuna, starfsmannahald, viðhald og endurnýjun búnaðar

Dómsmálaráðuneyti verður eftir atvikum í samráði við Landhelgisgæsluna að setja fram skýr viðmið um viðbragðs- og björgunargetu Landhelgisgæslunnar, þann tækjakost og mannauð sem til þarf og langtímaáætlanir um fjárfestingar sem geta staðið af sér sveiflur og ágjöf í ríkisrekstri. Óheppilegt er að ákvörðun hafi ekki verið tekin árum saman um nýtingu varðskipsins Ægis. Þá er ástæða til að benda á að þó svo flugáætlanir þyrluflotans geri ráð fyrir rúmum tíma til æfinga er ekki forsvaranlegt að flugtíma þeirra sé ráðstafað í þágu dómsmálaráðuneytis í krafti yfirstjórnarhlutverks ráðherra, hvað þá í einkaerindum ráðherra eða annarra.

### 3. Hagkvæmni og skilvirkni í rekstri Landhelgisgæslu Íslands

Mikilvægt er að stjórnendur Landhelgisgæslunnar leiti allra leiða til að hagræða í rekstri stofnunarinnar. Þar þarf að horfa til þess að störf breytast í tímans rás og tækniframfarir ásamt sjálfvirkni kalla á endurmat á mannaflapörf við einstök störf. Í þessu samhengi er einnig mikilvægt að starfsemi stoðdeilda sé haldið í lágmarki svo mönnun þar dragi ekki úr mögulegri mönnun áhafna skipa og flugflota. Meðal þess sem tilefni er til að kanna í því skyni að auka hagkvæmni og skilvirkni er að nýta heimildir til að útvista verkefnum á sviði sjómælinga og endurskoða mönnun vaktstöðvar siglinga.

### 4. Árangur á grundvelli lögbundinna verkefna og fjárveitinga

Bæði dómsmálaráðuneyti og Landhelgisgæslan sjálf hafa bent á að eftirlit og gæsla með landhelginni hafi verið ófullnægjandi. Dómsmálaráðuneyti og Landhelgisgæsla Íslands verða að taka stefnumótun, markmiðasetningu og árangursmat á starfsemi stofnunarinnar fastari tökum innan þess ramma sem lög um opinber fjármál setja. Ljóst er að Landhelgisgæslan hefur ekki náð þeim viðmiðum sem lögð hafa verið fram um viðbragðsgetu hennar í fjármálaáætlunum og fjárlögum en á sama tíma viðurkenna bæði Landhelgisgæslan og dómsmálaráðuneyti að þau markmið og viðmið sem hafa verið sett voru ekki nægilega raunsæ miðað við þann fjárhagsramma sem stofnuninni er búinn með ákvörðunum fjárstjórnarvaldsins.

# Niðurstöður

Mikil verðmæti eru fólgin í þeim mannauði, skipum og loftförum sem Landhelgisgæsla Íslands hefur yfir að ráða. Hvað snýr að skipum og loftförum stofnunarinnar á það ekki einungis við um þá fjármuni sem í þeim eru bundnir og til þeirra er varið, heldur einnig þau úrræði og gæði sem felast í getu þessara tækja og áhafna þeirra til að takast á við samfélagslega mikilvæg verkefni. Á undanförunum áratugum hefur starfsfólk Landhelgisgæslu Íslands unnið mörg afrek og bjargað og liðsinnt miklum fjölda fólks á sjó og landi. Það er þó svo að tækjakostur Landhelgisgæslunnar hefur ekki verið nýttur til fulls síðustu ár. Í þessu samhengi vegast annars vegar á sjónarmið um að halda rekstrarkostnaði stofnunarinnar í lágmarki og hins vegar að fjárfestingar séu nýttar til fulls.

## 1. Óraunhæf viðmið í Landhelgisgæsluáætlun

Þau viðmið sem sett voru fram í fyrirbyggjandi drögum að Landhelgisgæsluáætlun um viðbragðsgetu, æskilegt úthald og tækjakost Landhelgisgæslunnar voru ekki í samræmi við forsendur fjárlaga og fjármálaáætlana og verða að teljast óraunhæf í því ljósi. Enda hefur stofnunin verið langt frá því að uppfylla þessi viðmið undanfarin ár. Hvorki skip né þyrlur hafa verið mönnuð í samræmi við áætlunina auk þess sem ekki hefur verið gert ráð fyrir fleiri en tveimur varðskipum í rekstri en Landhelgisgæsluáætlunin gerði ráð fyrir þremur. Þá hefur útleiga á eftirlits- og björgunarflugvélinni TF-SIF til verkefna erlendis dregið úr viðveru hennar hér við land umfram viðmið áætlunarinnar.

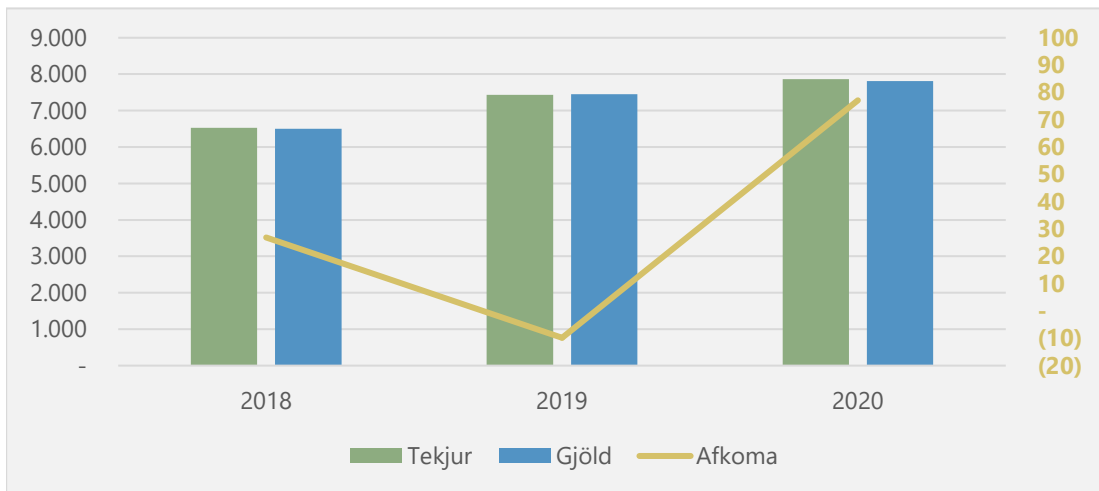
Dómsmálaráðuneyti og Landhelgisgæslan þurfa að taka stefnumótun, markmiðasetningu og eftirfylgni með árangri stofnunarinnar fastari tókum innan þess ramma sem lög um opinber fjármál setja. Á þeim grunni má marka langtíma fjárfestingaráætlun fyrir tækjakost Landhelgisgæslunnar sem þolir óvænta ágjöf í ríkisfjármálum á hverjum tíma.

## 2. Vaxandi tekjur og útgjöld

Rekstur Landhelgisgæslunnar hefur verið í samræmi við rekstraráætlanir en bæði rekstrarframlög og -útgjöld hafa aukist síðustu þrjú ár. Launa- og starfsmannakostnaður ásamt viðhaldskostnaði er stærsti hluti útgjalda stofnunarinnar á því tímabili, um 68%. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á skjalfestingu tekjuferla sem og ferla sem snúa að greiðslu reikninga. Skjalfestir ferlar, sem hafa að geyma skilgreindar aðgerðir, ábyrgð starfsfólks og skjölun, eru til þess fallnir að bæta verklag og auðvelda eftirlit. Við úttekt Ríkisendurskoðunar var slíkum ferlum ekki til að dreifa en í umsagnarferli skýrslunnar kom fram að unnið væri að úrbótum.



## Tekjur, gjöld og afkoma Landhelgisgæslu Íslands í m.kr 2018–20



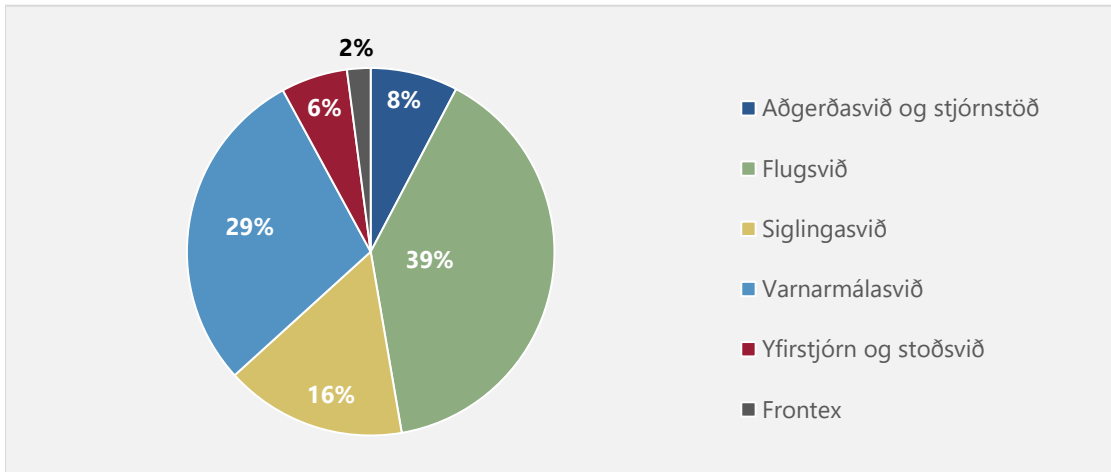
Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Fjárfestingaframlag vegna endurnýjunar á tækjabúnaði Landhelgisgæslunnar, þ.e. loftförum og skipum, hefur verið veitt til Landhelgisgæslunnar en ekki stofnunarinnar sjálfar. Með þeim breytingum sem voru gerðar á tilhögun ríkisfjármála með lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál og þar sem tekjur sjóðsins aðrar en bein framlög úr ríkissjóði eru hverfandi telur Ríkisendurskoðun tímabært að sjóðurinn verði lagður niður.

Um 27% af tekjum Landhelgisgæslunnar eru framlög frá öðrum ríkisaðilum. Að miklu leyti má rekja þessar tekjur til starfsemi varnarmálasviðs þaðan sem varnartengdum verkefnum er sinnt á grundvelli þjónustusamnings við utanríkisráðuneyti. Þá hefur stofnunin aflað tekna með útleigu á TF-SIF til Landamæra- og strandgæslustofnunar Evrópu (Frontex) sem Ísland er aðili að og hefur skuldbundið sig til að taka þátt í á grundvelli Schengen samstarfsins.

Mestur kostnaður í rekstri Landhelgisgæslunnar er vegna starfsemi flugsviðs, þar á eftir kemur varnarmálasvið en siglingasviðið er minnsta kjarnasviðið þegar litið er til útgjalda. Þetta er athyglisvert í ljósi þess í hvaða tilgangi stofnað var til Landhelgisgæslunnar og hversu mjög hlutverk og verkefni stofnunarinnar hafa breyst. Þessi hlutföll breytast nokkuð þegar litið er til starfsmannafjölda. Flugsviðið er fjölmennast en siglingasvið og varnarmálasvið eru svo að segja jafnstór með tilliti til starfsmannafjölda.

## Hlutfallsleg skipting útgjalda eftir sviðum árið 2020 án tillits til fjármunaliða og afskrifta



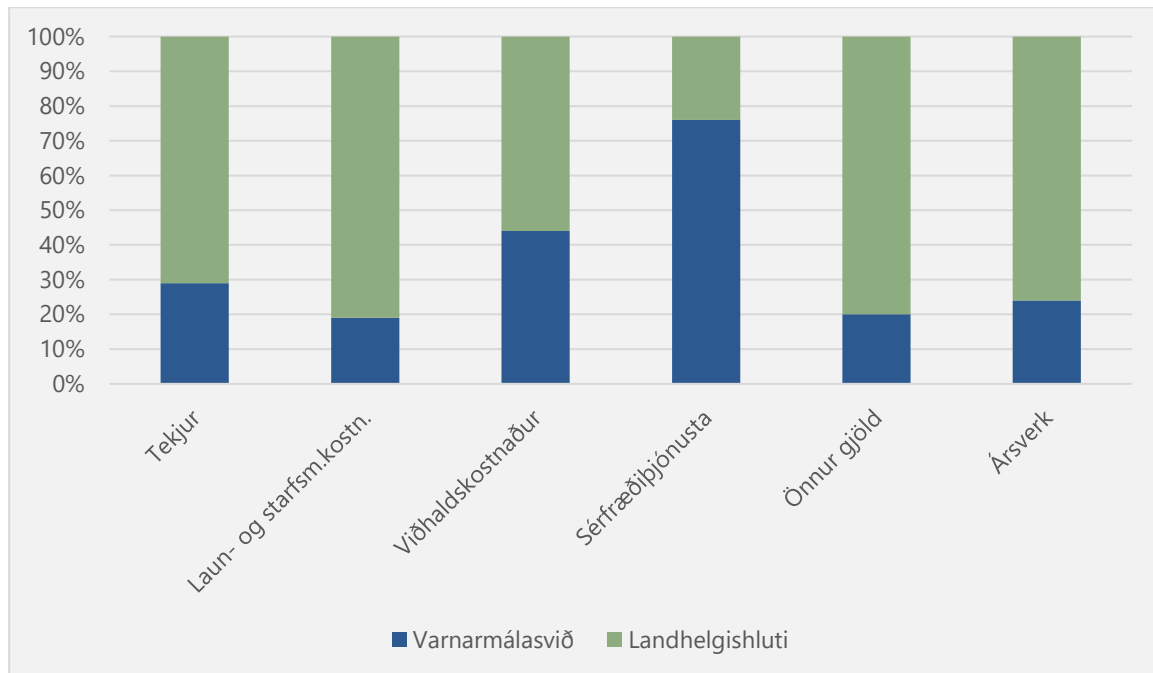
Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að stjórnendur Landhelgisgæslunnar leiti allra leiða til að hagræða í rekstri stofnunarinnar. Ýmsar tækniframfarir kalla á endurmat á mannaflapörf við einstök störf, þ.m.t. mönnun einstakra eininga. Horfa þarf til hversu álagspunktur við þjónustu eru mismunandi og haga mannahaldi í samræmi við það.

### 3. Aukið vægi varnartengdra verkefna

Vægi varnarmálasviðs í heildarrekstri Landhelgisgæslunnar og umsvif vegna varnartengdra verkefna hefur aukist síðustu ár í beinu samhengi við aukningu í fjárframlögum til varnarmála. Á tímabilinu 2011 til 2016 námu þau að meðaltali um 738 m.kr. á ári. Árið 2020 var greiðsla utanríkisráðuneytis til Landhelgisgæslunnar vegna varnartengdra verkefna tæplega 2,1 ma.kr. Á móti auknum framlögum úr ríkissjóði hafa komið til fjármunir frá mannvirkjasjóði NATO vegna framkvæmda á öryggissvæðum í umsjá Landhelgisgæslunnar sem á árunum 2018–20 námu 4,1 ma.kr. Vægi varnartengdra verkefna er langmest þegar litið er til kaupa á sérfræðiþjónustu. Þau verkefni eru einkum til komin vegna framkvæmda á öryggissvæðinu á Keflavíkurlflugvelli.

## Hlutfallslegt vægi varnarmála í rekstri og starfsemi Landhelgisgæslunnar árið 2020



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Áætlaður kostnaður framkvæmda á öryggissvæðinu á Keflavíkurlflugvelli sem búið var að samþykka í mars 2021 nemur 21,5 ma.kr. Þar af fjármagnar Atlantshafsbandalagið (NATO) tæplega 8 ma.kr., Bandaríkin 12 ma.kr. en Ísland tæplega 1,5 ma.kr. Um er að ræða fjölbreytt verkefni sem snúa m.a. að endurbótum á flugskýlum, byggingu þvottastöðvar fyrir flugvélar, viðhaldi á innviðum flugvallarins og uppfærslu á ratsjárkerfum. Umsýsla vegna þessara framkvæmda fer öll fram í gegnum varnarmálasvið Landhelgisgæslunnar.

Samstarf Landhelgisgæslunnar, dómsmálaráðuneytis og utanríkisráðuneytis er sagt hafa verið farsælt af hálfu þessara aðila þrátt fyrir tilteknar áskoranir. Með nýjum samningi um framkvæmd varnartengdra rekstrarverkefna sem var undirritaður í júlí 2021 og gildir út árið 2026 hefur verið reynt að bregðast við þeim annmörkum sem voru fyrir hendi, m.a. með því að auka samskipti og upplýsingamiðlun milli aðila og skýra tiltekin ákvæði. Ekki er komin full reynsla á framkvæmd samningsins en að mati Ríkisendurskoðunar eru ákvæði hans skýrari en voru fyrir hendi í fyrri samningum og samningsaðilar sammála um að hann taki fyrri samningum fram. Yfirstjórn utanríkisráðuneytis á öryggis- og varnarmálum er mjög háð þeirri sérfræðipekkingu sem byggð hefur verið upp hjá varnarmálasviði Landhelgisgæslunnar og til mikils að vinna að samvinna þessara aðila sé nánari en milli verksala og verkkaupa í hefðbundnum skilningi.

### Framlög til varnarmálasviðs

Árið 2020 námu þau 2.105 m.kr. en 1.481 m.kr. árið 2018

**42%**  
Aukning



Áður en nýr samningur um varnartengd verkefni var undirritaður hafði komið til álita af hálfu utanríkisráðuneytis að hverfa frá því fyrirkomulagi. Slíkum hugmyndum var andmælt af hálfu Landhelgisgæslunnar sem hefur bent á að verkefnum varnarmálasviðs hafi verið

vel sinnt í gegnum tíðina og að stofnunin væri sá ríkisaðili sem væri eðlilegast að hefði með höndum samskipti við herlið og hermálafyrirvöld samstarfsþjóða. Engu að síður er núverandi fyrirkomulag óvanalegt í samhengi ríkisrekstursins og ekki er hægt að leggja samning um framkvæmd varnartengdra verkefna að jöfnu við hver önnur kaup á þjónustu. Að loknum gildistíma núverandi samnings þarf að taka til skoðunar hvort gerð þjónustusamnings um jafn viðamikil verkefni sé farsæl leið að því marki að skýr ábyrgðarkeðja frá ákvörðunum Alþingis, bæði í faglegum og fjárhagslegum skilningi, sé tryggð.

#### 4. Nýting og rekstur sjófara

Frá árinu 2015 hafa tvö varðskip, Þór og Týr, verið til taks en þriðja varðskipið Ægir, hefur ekki verið haffært. Að jafnaði er hvort varðskip einungis á sjó hálf t.árið. Að mati



##### Jafnlengi á sjó og við landfestar

Árin 2018–20 voru Þór og Týr 1.101 dag á sjó og 1.091 dag við landfestar

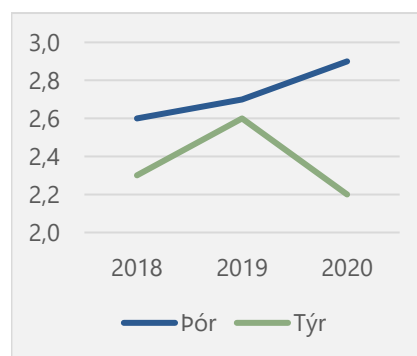
Ríkisendurskoðunar ætti að leitast við að hámarka nýtingu og afköst varðskipa og auka viðveru flugvélarinnar TF-SIF á Íslandsmiðum.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á hversu illa það fjármagn hefur verið nýtt sem varið hefur verið til reksturs varðskipisins Ægis síðustu ár. Skipið hefur ekki verið haffært síðan í febrúar 2016 en var fyrst auglýst til sölu í nóvember 2020. Hafnargjöld og annar kostnaður nam á árunum 2018–20 um 37 m.kr. Að sögn Landhelgisgæslunnar stóðu vonir til þess að fé fengist til að gera skipið haffært á ný en þegar sú reyndist ekki vera raunin var óskað eftir söluheimild á skipinu. Ríkisendurskoðun telur einsýnt að dómsmálaráðuneyti og Landhelgisgæslan hefðu þurft að taka skýra ákvörðun um framtíð skipsins miklu fyrr. Margra ára aðgerðaleyfi í málefnum varðskipisins Ægis vekur undrun.

Skortur á raunsærri langtíma áætlanagerð þegar kemur að rekstri og fjárfestingum í skipakosti Landhelgisgæslunnar hefur reynst vera alvarlegur veikleiki. Gagnrýna verður hversu takmarkaður undirbúningur, með tilliti til stefnumörkunar og langtíma ráðagerðar hvað snýr að fjárfestingum ríkissjóðs, átti sér stað áður en ákveðið var að kaupa notað varðskip í stað Týs og Ægis. Þrátt fyrir að ástand Týs hafi verið talið gott allt fram til ársloka 2020 hefði verið tímabært að hefja undirbúning endurnýjunarinnar miklu fyrr.

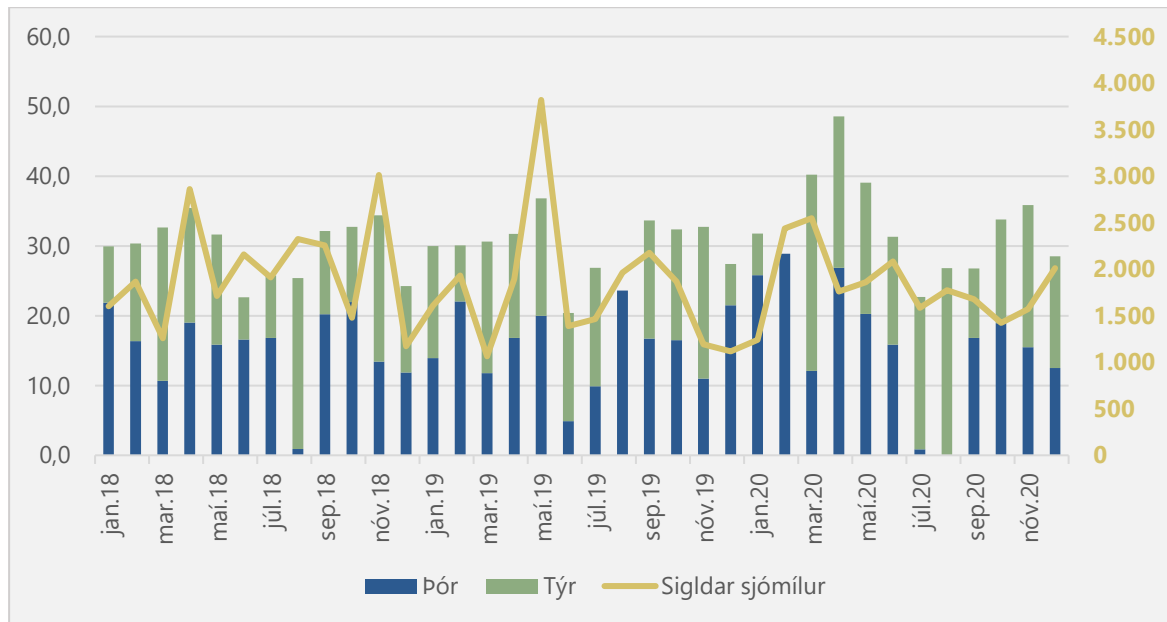
Meðal þeirra verkefna sem varðskipin Þór og Týr hafa sinnt er eftirlit með fiskveiðum, þar á meðal er eftirlit með veiðum krókamarks- og strandveiðibáta á grunnslóð. Varðskipin hafa einnig sinnt eftirliti með skipum og bátum í þjónustu fiskeldisfyrirtækja sem starfrækja sjókvíar. Kostnaður við sólarhringsúthald skipanna var á bilinu 2,2–2,9 m.kr. árin 2018–20.

##### Kostnaður á sólarhringsúthaldi Þórs og Týs 2018–20 í m.kr.



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

## Úthald Þórs og Týs 2017–20 í sólarhringum á mánuði og sigldar sjómílar



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Að mati Ríkisendurskoðunar er varðskipakostur Landhelgisgæslunnar vannýttur og skoða þarf hvort nýta megi úthald varðskipanna á skilvirkari og hagkvæmari hátt. Í því tilliti verður að horfa til þess hversu takmarkandi þáttur tiltækar áhafnir hafa verið, hversu marga daga varðskipin liggja bundin við bryggju og að hve takmörkuðu leyti skipin hafa getað sinnt gæslu og eftirliti.

Í því skyni að efla útgerð varðskipanna telur Ríkisendurskoðun að kanna þurfi kosti þess að bjóða út verkefni sjómælinga. Ef af því yrði, væri unnt að selja bæði sjómælingaskipið Baldur og þann sérhæfða búnað sem hefur verið aflað til að sinna verkefninu. Þannig mætti skapa viðbótarsvigrúm til að efla getu stofnunarinnar til að sinna leit, björgun og eftirliti á íslensku hafsvæði. Í þessu sambandi verður að benda á það mat Landhelgisgæslunnar að Baldur sé óhagkvæm rekstrareining og henti í raun ekki vel til sjómælinga. Þá er skipið ekki nýtt með reglubundnum hætti til eftirlits, leitar og björgunar.

Árin 2018 til 2020 var sjómælingaskipið Baldur gert út í



**92-100 daga á ári**

## 5. Olúkaup í Færeyjum

Landhelgisgæslan hefur frá síðustu aldamótum keypt olíu á varðskipin í Færeyjum. Árin 2018–20 tók Þór þrisvar sinnum eldsneyti í Færeyjum og Týr átta sinnum. Með þessu hefur Landhelgisgæslan komist hjá því að greiða virðisaukaskatt af skipaolíu. Í svari Landhelgisgæslunnar við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar kom fram að siglt sé til Færeyja í þessum tilgangi þegar varðskipin hafa verið í úthaldi á hafsvæðinu milli Íslands og Færeyja en að í flestum tilfellum myndi þó vera hagkvæmara að kaupa eldsneyti hér á landi ef ekki væri fyrir þann mun sem væri fólgin í virðisaukaskatti viðskiptanna.

Í þessu samhengi telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að hafa í huga að sá virðisaukaskattur sem stjórnendur Landhelgisgæslunnar vísa til að skeri úr um hvar borgi sig að kaupa eldsneyti rennur allur til ríkissjóðs. Í heildarsamhengi ríkisrekstrarins verður ekki séð að um haldbær rök sé að ræða. Einnig verður að horfa til þess að viðbragðstími varðskipa innan efnahagslögsögunnar lengist sem nemur siglingatíma frá miðlínu til Færeyja og aftur til baka. Þá er ekki unnt að halda því fram að enginn aukakostnaður fylgi því að taka olíu í Færeyjum enda kostar að sigla varðskipum frá miðlínu til Færeyja og aftur til baka bæði í beinum siglingakostnaði, olíunotkun, sliti á tækjum og launum áhafnar. Einnig má benda á þá óþörfu kolefnislosun sem þessar siglingar hafa í för með sér. Það er umhugsunarvert að yfirstjórn dómsmálaráðuneytis hafi látið það óátalið að Landhelgisgæslan, sem fer með lögregluvald á hafsvæðinu í kringum Ísland, skuli ganga jafn langt og raun ber vitni til að komast hjá greiðslu lögboðinna opinberra gjalda í ríkissjóð. Í athugasemdum fjármála- og efnahagsráðuneytis sem komu fram í umsagnarferli þessarar skýrslu var tekið undir þau sjónarmið að olíukaup Landhelgisgæslunnar í Færeyjum orkuðu tvímælis og að gert væri ráð fyrir öllum kostnaði við innkaup í fjárframlögum til stofnunarinnar þar á meðal virðisaukaskatti.



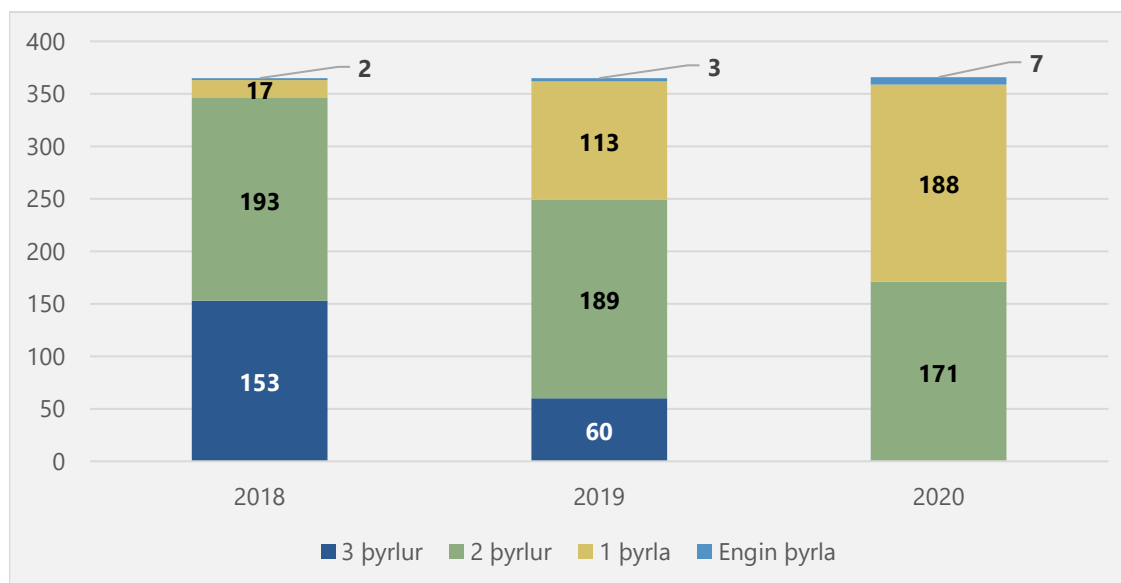
### Þrjár milljónir lítra af eldsneyti

Árin 2018–20 keypti Landhelgisgæslan 3.009.996 lítra af eldsneyti í Færeyjum fyrir 208,3 m.kr.

## 6. Nýting og rekstur loftfara

Á árunum 2018–20 voru alls fimm þyrlur í þjónustu Landhelgisgæslunnar, þó aldrei fleiri en þrjár á hverjum tíma nema árið 2020 þegar þær voru einungis tvær. Að meðaltali var hlutfall flugstunda gagnvart viðhaldsstundum 1:7, þ.e.a.s. fyrir hverja klukkustund sem þyrla var á flugi þurfti að sinna viðhaldi í sjö klukkustundir.

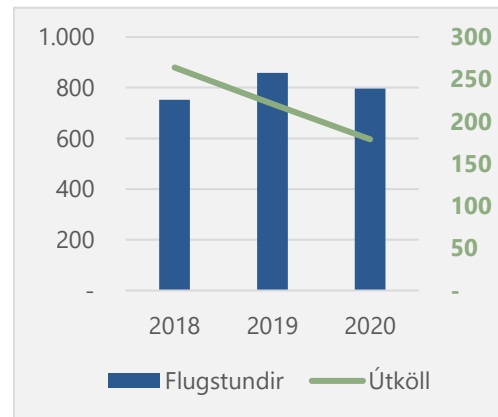
**Fjöldi daga sem tiltekinn fjöldi þyrla var til taks árin 2018–20**



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Þegar litið er til reksturs og nýtingar loftfara Landhelgisgæslunnar er mikilvægt að hafa í huga þær kröfur sem gerðar eru til viðhalds þeirra og þeirra krafna sem eru gerðar um lágmarksflugtíma áhafna. Þetta kemur m.a. fram í því að þó útköllum vegna fólks í nauð hafi fækkað árin 2018–20 og þótt stofnunin hafi haft aðeins tvær þylur árið 2020 fækkaði flugstundum ekki að ráði. Að þessu gefnu kemur ekki á óvart að æfingaflug hafi verið stærstur hluti þeirra flugstunda sem þylur stofnunarinnar skila á ársgrundvelli, eða 44% árin 2018–20.

### Flugstundir þylna og fjöldi útkalla árin 2018–20



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Til að tryggja viðunandi björgunargetu Landhelgisgæslunnar hefur verið leitast við hafa þrjár þylur í þjónustu stofnunarinnar á hverjum tíma. Á þeim tíma var unnið að öflun nýrra leigubýrlna auk þess sem þýrlan TF-LIF þarfnaðist mikils viðhalds. Viðbragðsgeta stofnunarinnar var því skert af þessum sökum. Fjármálaáætlanir gerðu ráð fyrir útgjöldum til öflunar nýrra þýrlna allt frá 2018. Á sama tíma og þýrluflotinn minnkaði var áhöfnum fjölgað.

Hætt var við útboð vegna kaupa þriggja nýrra þýrlna rétt áður en það átti að hefjast í upphafi árs 2020. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á mikilvægi þess að gerðar séu raunhæfar áætlanir um fjárfestingar og rekstur loftfara Landhelgisgæslunnar í því skyni að viðbragðsgeta stofnunarinnar sé tryggð.

## 7. Notkun loftfara í þágu ráðamanna

Ríkisendurskoðun óskaði eftir að Landhelgisgæslan upplýsti hversu oft loftför stofnunarinnar voru notuð til að flytja ráðherra, ráðuneytisstjóra og aðra aðila innan eða á vegum stjórnáætlunar á árunum 2018–20. Í svari stofnunarinnar kom fram að ráðamenn voru meðferðis í tíu flugverkefnum.

Einu þessara verkefna var sinnt í ágúst 2020 þegar dómsmálaráðherra var farþegi í þýrlu Landhelgisgæslunnar (TF-EIR) frá Reynisfjöru, þar sem hún var stödd í einkaerindum, til Reykjavíkur og síðan flutti þýrlan hana aftur til baka. Erindi ráðherra var að taka þátt í samráðs- og blaðamannafundi um aðgerðir vegna kórónuveirufaraldursins. Benda má á að dagana 19.–22. ágúst 2020 var unnið að viðhaldi þýrlunnar TF-GRO. Þýrlan TF-EIR var því eina tiltæka þýrla stofnunarinnar þann 20. ágúst 2020 þegar hún var nýtt til að fljúga með ráðherra til og frá umræddum fundi. Mat Landhelgisgæslunnar



**Einungis ein þýrla var tiltæk hjá Landhelgisgæslunni þegar dómsmálaráðherra flaug með TF-EIR**

er að viðbragðsgeta stofnunarinnar hafi ekki verið skert og ef komi til útkalls þegar farþegar eru um borð sé þeim hleypt frá borði eins fljótt og mögulegt er til að sinna megi útkalli. Í tilkynningu Landhelgisgæslunnar af þessu tilefni kom fram að flug sem þessi væru innan flugtímaáætlunar stofnunarinnar og því ekki um óeðlilega tilhögun að ræða. Þrátt

fyrir það viðurkenndi ráðherra að það hefðu verið mistök að nýta þyrluna með þessum hætti og að til greina kæmi að endurskoða með hvaða hætti staðið væri að flugi Landhelgisgæslunnar í þágu ráðamanna.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir að dómsmálaráðuneyti gerði grein fyrir hvort endurskoðun á verklagi við ferðir ráðherra í boði Landhelgisgæslunnar hefði átt sér stað líkt og ráðherra hafði talið að mögulega væri tilefni til. Ráðuneytið lét Ríkisendurskoðun í té drög að verklagsreglum sem unnið hafði verið að sem eiga að koma í veg fyrir að vafi leiki á réttmætri nýtingu loft- og sjófara stofnunarinnar við æfingar og önnur verkefni sem ekki eru sérstaklega talin upp í lögum nr. 52/2006.

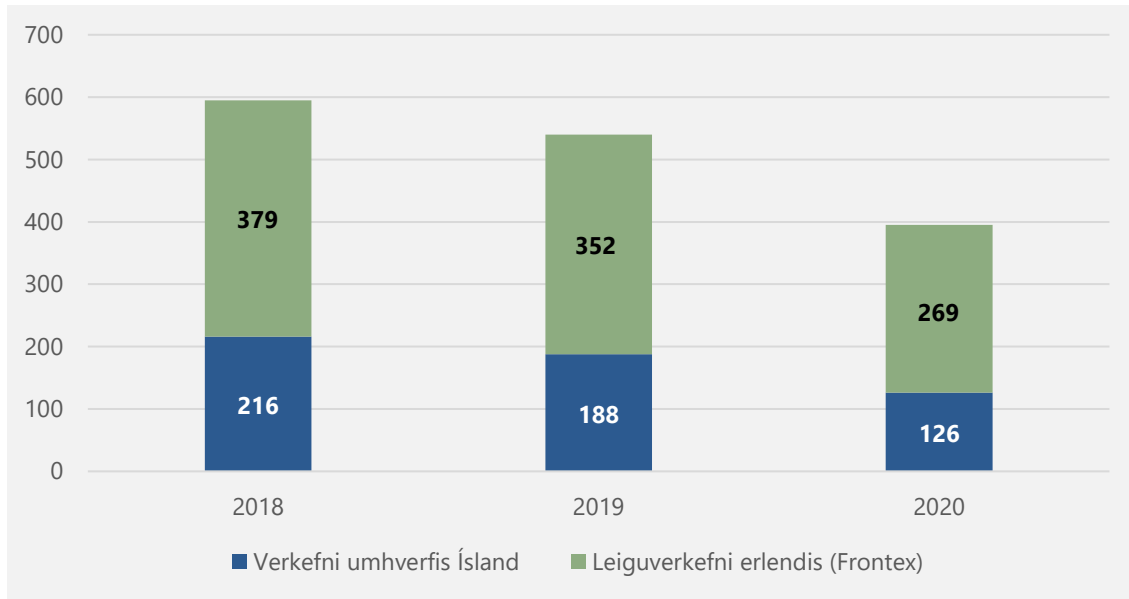
Ferðir ráðherra eða annarra einstaklinga með flugvélum, þyrlum eða skipum sem Landhelgisgæslan hefur til umráða, í einkaerindum, eru alvarlega athugunarverðar. Tæki stofnunarinnar eru öryggisbúnaður sem keyptur er eða leigður sem tæki til löggæslu og björgunarstarfa til hagsbóta fyrir almenning en ekki til einkaerinda. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að settar verði viðmiðunarreglur um afnot æðstu stjórnar ríkisins af loftförum í eigu og leigu stofnana ríkisins, þar á meðal Landhelgisgæslu Íslands. Eðlilegt er að slíkt verði með aðkomu forsætisráðuneytisins. Yrðu reglurnar einkum látnar taka til flutninga vegna óvæntra atburða eða formlegra athafna á vegum æðstu stjórnar ríkisins en öll einkanot verði óheimil.

## **8. TF-SIF lítið notuð umhverfis Ísland**

Flugvélin TF-SIF er útbúin myndavélum og öðrum tæknibúnaði og hefur margfaldað eftirlits- og björgunargetu Landhelgisgæslunnar. Ríkisendurskoðun telur að vélin sé vannýtt í þeim tilgangi enda hefur um 62% heildarflugstunda vélarinnar verið leiga erlendis. Leigutekjur vegna Frontex-verkefna hafa komið til móts við kröfu sem gerð hefur verið um öflun rekstrartekna en jafnframt verður að horfa til þess fórnarkostnaðar sem er fólgin í skertri getu stofnunarinnar til að sinna lögbundnum verkefnum sínum. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að TF-SIF verði fyrst og fremst notuð til eftirlits og annarra verkefna hérlendis enda er meginhlutverk Landhelgisgæslunnar að sinna öryggisgæslu, björgun og löggæslu á hafinu við Ísland. Til slíkra starfa var TF-SIF keypt og var það forsendan með fjárheimild Alþingis. Útleiga vélarinnar í svo miklu mæli getur ekki gengið til lengri tíma.



## Flugstundir TF-SIF árin 2018–20



*Heimild: Landhelgisgæsla Íslands*

# Tillögur til úrbóta

1

## Taka þarf skýrar og raunhæfar ákvarðanir um verkefni og tækjakost

Skilgreina verður með afdráttarlausum og hlutlægum hætti öryggis- og þjónustustig Landhelgisgæslu Íslands og marka viðbúnaðargetu hennar bæði skýr og raunhæf viðmið hvað snýr að mannafla og tækjakosti. Í því skyni þarf dómsmálaráðherra að setja reglugerð um framkvæmd lögbundinna verkefna stofnunarinnar, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 52/2006, ljúka við gerð Landhelgisgæsluáætlunar til lengri og skemmri tíma og nýta á markvissan hátt þann ramma sem lög um opinber fjármál setja til árangursmiðaðrar stefnumörkunar og eftirlits með starfseminni.

2

## Festa þarf í sessi langtíma fjárfestingaáætlun

Á grundvelli þeirra markmiða sem sett eru um viðbúnaðargetu og þjónustustig Landhelgisgæslunnar þarf að festa í sessi langtíma fjárfestingaáætlun um tækjakost stofnunarinnar sem þolir tímabundna ágjöf í efnahag ríkissjóðs. Með því yrði undirbúningur að nýfjárfestingum bættur og unnið gegn því að tækjakostur verði takmarkandi þáttur hvað snýr að getu hennar til leitar, björgunar og eftirlits. Slík fjárfestingaáætlun kæmi einnig til með að gera viðhaldsáætlanir markvissari.

3

## Bæta verður eftirlit með landhelginni – auka þarf viðveru TF-SIF

Bæta verður eftirlit Landhelgisgæslu Íslands með landhelginni, auðlindum og mengun í hafi. Í því skyni liggur beinast við að dómsmálaráðuneyti og Landhelgisgæslan leiti allra leiða til að auka viðveru og nýtingu flugvélarinnar TF-SIF á íslensku hafsvæði, þ.m.t. til fiskveiðieftirlits á djúpslóð.

# 4

## Taka þarf til skoðunar breytta samsetningu og nýtingu skipaflota

Dómsmálaráðuneyti og Landhelgisgæslan þurfa að kanna hvaða ávinningur væri í því fólgin að nýta heimild 5. mgr. 17. gr. laga nr. 52/2006 til að útvista verkefnum sjómælinga og nýta það fé sem fer til reksturs Baldurs til að styrkja útgerð varðskipa. Landhelgisgæslan þarf að halda áfram þeirri vegferð að sinna eftirliti á grunnslóð í auknum mæli með varðbátinum Óðni og kanna þarf hvort nýta megi bátinn í auknum mæli við eftirlit stofnunarinnar með skipum og bátum á vegum fiskeldis-fyrirtækja.

# 5

## Huga verður að fyrirkomulagi varnartengdra verkefna

Tryggja verður að fyrirkomulag og framkvæmd varnartengdra verkefna sé með þeim hætti að utanríkisráðuneyti sé í viðunandi stöðu til að veita aðhald og eftirlit með framkvæmdinni og að snurðulaust samstarf og samvinna sé á milli Landhelgisgæslunnar og öryggis- og varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Að loknum gildistíma núverandi samnings um varnartengd verkefni þarf að taka til skoðunar hvort gerð þjónustusamnings um jafn viðamikil verkefni sé farsæl leið að því marki að skýr ábyrgðarkeðja í faglegum og fjárhagslegum skilningi sé tryggð.

# 6

## Breyta þarf tilhögun Landhelgissjóðs

Ríkisendurskoðun leggur til að dómsmálaráðuneyti taki til skoðunar kosti þess að Landhelgissjóður verði lagður niður eða sameinaður annarri starfsemi Landhelgisgæslu Íslands.

# 7

## Skoða þarf hagræðingarmöguleika í rekstri Landhelgisgæslunnar

Stjórnendur Landhelgisgæslunnar þurfa að kanna hvaða hagræðingarmöguleikar eru fyrir hendi í rekstrinum. Í því samhengi þarf að skoða gaumgæfilega hvaða áhrif tækniframfarir og sjálfvirknimöguleikar hafa á mönnunarþörf hinna ýmsu starfa. Þá þarf að leita allra leiða til að tryggja að starfsemi stoðeilda sé haldið í lágmarki þannig að mönnun áhafna skipa og flugflota sé háværkuð.

## 8

### **Hætta þarf olúkaupum Landhelgisgæslunnar í Færeyjum**

Landhelgisgæslan þarf að hætta olúkaupum fyrir íslensku varðskipin í Færeyjum sem stofnunin hefur stundað til komast hjá greiðslu virðisaukaskatts af eldsneytinu hér á landi. Þeir aðilar sem þiggja rekstrarfé sitt úr ríkissjóði geta ekki vísað til þess að með því að komast hjá greiðslu opinberra gjalda sé stuðlað að rekstrarhagkvæmni. Siglingar Landhelgisgæslunnar í þessum tilgangi fela í sér sóun, óþarfa mengun og skerðingu á viðbragðsgetu varðskipa innan efnahagslögsögunnar.

## 9

### **Setja þarf reglur um nýtingu loftfara í verkefnum óviðkomandi eftirlits- og björgunarstörfum**

Ríkisendurskoðun telur að setja þurfi skýrar viðmiðunarreglur um afnot æðstu stjórnar ríkisins af loftförum í eigu eða leigu stofnana ríkisins, þ. á m. Landhelgisgæslu Íslands. Slíkar reglur verði einkum látnar taka til flutninga vegna óvæntra atburða eða formlegra athafna á vegum æðstu stjórnar ríkisins en að öll einkanot verði óheimil. Eðlilegt er að fenginni reynslu að forsætisráðuneyti hafi aðkomu að setningu slíkra reglna.

# Umsagnir og viðbrögð

## Viðbrögð dómsmálaráðuneytis

### Taka þarf skýrar og raunhæfar ákvarðanir um verkefni og tækjakost

„Ráðuneytið tekur undir með Ríkisendurskoðun að mikilvægt sé að skilgreina með skýrum hætti öryggis- og þjónustustig Landhelgisgæslu Íslands þannig að viðbúnaðargeta hennar sé skýr og í samræmi við mannafla og tækjakost hverju sinni.

Ráðuneytið vill þó vekja athygli á því að það öryggis- og þjónustustig sem skilgreint er í Landhelgisgæsluáætlun byggir á faglegum forsendum þar sem tekið er mið af m.a. umfangi reksturs, fyrirkomulagi vöktunar og viðbragðstíma skipa og loftfara sem byggir m.a. á líflíkum skipbrotsmanna í sjó við þær aðstæður sem eru á hafinu við Ísland. Fjármálaáætlun síðastliðinna ára hefur ekki að öllu leyti tekið mið af þeim markmiðum sem sett voru fram í Landhelgisgæsluáætlun og vísað er til í framlögðu fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2022. Það ber þó að taka fram að í fimm ára fjármálaáætlun fyrir árin 2020-2024 var gert ráð fyrir auknum fjárveitingum í skrefum til að komast nær þeim markmiðum sem sett voru fram í Landhelgisgæsluáætlun og var því markvisst stefnt að því að nálgast þau. Óviðráðanlegar aðstæður í samfélaginu vegna Covid-faraldursins urðu þó til þess að nauðsynlegt var að gera breytingar á fyrirhuguðu fjárframlagi til Landhelgisgæslunnar.

Þá tekur ráðuneytið undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að ganga frá reglugerð um framkvæmd lögbundinna verkefna stofnunarinnar, ásamt því að ljúka við gerð Landhelgisgæsluáætlunar til lengri og skemmri tíma sem taki mið að lögum um opinber fjármál. Ráðuneytið telur mikilvægt að framtíðarstefnumörkun sé raunhæf og taki mið af þeim fjárveitingum sem lagðar eru til málaflöksins.“

### Festa þarf í sessi langtíma fjárfestingaáætlun

„Ráðuneytið tekur undir að mikilvægt sé að festa í sessi langtíma fjárfestingaáætlun fyrir embættið. Rekstur Landhelgisgæslunnar er yfirgripsmikill og flókinn, enda er tækjakostur stofnunarinnar dýr og krefst mikils og kostnaðarsams viðhalds til að viðbragðsþjónusta og rekstraröryggi sé tryggt. Þá krefjast ýmissar tækninýjungar þess að reglulega séu endurnýjun á tækni og tækjabúnaði um borð í skipum og loftförum. Það virðist þó vart í fullu samræmi við þann veruleika sem stofnunin býr við að setja þessa athugasemd fram í jafn gagnrýnum hætti og gert er í drögum.

Í því fjárlagaumhverfi sem mótað hefur verið er ekki fyllilega gert ráð fyrir jafn umfangsmiklum og dýrum fjárfestingum og Landhelgisgæslan þarf. Takmarkað er gert ráð fyrir endurnýjun og viðhaldi á dýrum og flóknum tækjakosti, þá hefur takmarkað svigrúm verið til staðar til að bregðast við óvæntum og kostnaðarsömum bilunum. Ráðuneytið hefur óskað eftir viðbótarfjárveitingum þegar þörf hefur verið á til að reyna að mæta þeim aðstæðum sem komið hafa upp í rekstri gæslunnar en ekki alltaf tekist að ná fram slíkum fjárveitingum. Þrátt fyrir þetta hefur verið gerð langtímaáætlun um þyrlukaup, byggð á ítarlegri þarfagreiningu og henni komið fyrir í fjármálaáætlun. Það áfall sem varð í

ríkisrekstrinum við COVID faraldurinn, varð til þess að nauðsynlegt var talið að slá þeim áformum á frest, en leyst hefur verið úr þörf stofnunarinnar fyrir þyrlur með mjög ásættanlegum hætti. Ráðuneytið fór einnig yfir mat stofnunarinnar á þörf fyrir skipakost með aðstoð utanaðkomandi aðila og lagði fram tillögu um endurnýjun á yfirstandandi ári sem gekk eftir. Þótt ráðuneytið kysi fremur að búa við þann veruleika að unnt væri að undirbúa allar ákvarðanir um endurnýjun á tækjakosti með löngum fyrirvara, án nokkurra utanaðkomandi áfalla, er vandséð að innistæða sé fyrir því að gagnrýna hvernig haldið hefur verið á þessum málum við raunverulegar aðstæður. Ráðuneytið er meðvitað um þá erfiðleika sem kunna að koma upp í rekstri stofnunarinnar þegar óvæntar bilanir koma upp og tekur því undir ábendingu Ríkisendurskoðunar að mikilvægt væri að festa í sessi langtíma fjárfestingaráætlun um tækjakost stofnunarinnar, með tilliti til þess viðhalds sem þörf er á hverju sinni og endurnýjunar tækjabúnaðar.“

### **Bæta verður eftirlit með landhelginni – auka þarf viðveru TF-SIF**

„Ráðuneytið tekur undir það að mikilvægt sé að bæta eftirlit með landhelginni, auðlindum og mengun í hafi og þar gegnir eftirlitsflugvélina TF-SIF ákveðnu hlutverki. Ráðuneytið vill þó taka fram að ákvörðun um að nýta flugvélin í verkefni fyrir Frontex (Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu) er ekki einungis tekin á grundvelli fjárhagslegra sjónarmiða. Íslenska ríkið er skuldbundið á grundvelli Schengen samstarfsins að taka þátt í sameiginlegum aðgerðum stofnunarinnar og ber skylda til að veita liðsinni við slíkar aðgerðir. Ef TF-SIF væru ekki send í slík verkefni þyrfti að veita aðstoð með öðrum hætti. Nýting TF-SIF í þau verkefni hefur einnig verið mjög gagnleg og hægt hefur verið að nýta þau verkefni í þjálfun áhafna í leit og björgun. Þá hefur jafnframt kostnaður við rekstur vélarinnar verið tryggður á meðan verkefninu stendur. Með þessu móti hefur verið hægt að nýta vélina vel, bæði til þjálfunar og reksturs hennar.

Þá vill ráðuneytið jafnframt benda á það að samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga um landhelgisgæslu Íslands nr. 52/2006 er landhelgisgæslunni heimilt að fengnu samþykki ráðherra að taka þátt í samstarfsverkefni erlendis, enda verði slíkt verkefni ekki það umfangsmikið að stofnunin fái ekki sinnt lögbundnu hlutverki sínu samkvæmt lögnum. Þá ber Landhelgisgæslunni að gera ráðherra grein fyrir verkefninu og umfangi þess ásamt hættumati. Í hverju tilviki þar sem ákveða þarf hvort taki eigi þátt í slíkum verkefnum þarf því að leggja mat á það hvort verkefnið sé það umfangsmikið að stofnunin fái ekki sinnt lögbundnu hlutverki sínu samkvæmt lögnum. Í þeim tilvikum sem TF-SIF hefur því verið send í verkefni á grundvelli Schengen samstarfsins hefur verið lagt sérstakt á mat á umfangið og sú ráðstöfun verið borin undir ráðherra í samræmi við 2. mgr. 5. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands nr. 52/2006.

Hvað varðar umfjöllun í skýrslunni að TF-SIF hafi verið keypt í þeim tilgangi einum að sinna öryggisgæslu, björgun og löggæslu á hafinu og það hafi verið forsenda fyrir samþykki Alþingis á fjárveitingu til kaupa hennar, þá vill ráðuneytið jafnframt benda á að það var Alþingi sem samþykkti að ganga inn í Schengen samstarfið með þeim skuldbindingu sem því hefur fylgt ásamt því að samþykkja umræddar lagabreytingar sem hér hefur verið fjallað um. Ákvarðanir sem teknar hafa verið um að mæta skuldbindingum íslenska ríkisins gagnvart þessu samstarfi að nokkru leyti, eiga skýra lagastoð og byggja ekki síst á því mati að það henti íslenska ríkinu vel að mæta skuldbindingum sínum með því að leggja til þetta

tæki, sem hefur nýst mjög vel við verkefni í Miðjarðarhafi. Engin tilraun er gerð til að hnekkja því mati í skýrslunni.

Að lokum vill ráðuneytið taka fram að mikilvægt er að Landhelgisgæslan geti sinnt því lögbundna hlutverki sem henni er ætlað að sinna, hvað varðar eftirlit með landhelginni, auðlindum og mengun í hafi. Við mat á því hvernig best megi sinna þessum verkefnum til framtíðar verður einnig mikilvægt að líta til tækniþróunar í þeim efnum og hvort þeim verkefnum verði best sinnt með flugi í kringum landið eða hvort hægt verði að nýta aðrar tæknilegar lausnir í þeim efnum, s.s. drónaflug og gervihnattaeftirlit.“

### **Taka þarf til skoðunar breytta samsetningu og nýtingu skipaflota**

„Ráðuneytið tekur undir með Ríkisendurskoðun að mikilvægt sé að kanna hvort ávinningur sé að nýta heimild 5. mgr. 17. gr. laga nr. 52/2006 til að útvista verkefnum sjómælinga og það fé sem fer til reksturs Baldurs til að styrkja útgerð varðskipa. Í því samhengi verður þó að hafa í huga að ákveðin samlegð er með rekstri sjómælingabáts og annarra verkefna Landhelgisgæslunnar, svo sem löggæslu, leitar og björgunar og mönnun annarra eininga innan stofnunarinnar.“

### **Huga verður að fyrirkomulagi varnartengdra verkefna**

„Ráðuneytið tekur undir með Ríkisendurskoðun að mikilvægt sé að fyrirkomulag og framkvæmd varnartengdra verkefna sé þannig að utanríkisráðuneytið hafi stöðu til að veita aðhald og eftirlit með framkvæmdinni og að gott samstarf og samvinna sé milli varnarmálasviðs Landhelgisgæslunnar og öryggis- og varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Að mati ráðuneytisins er nýr samningur um framkvæmd varnartengdra rekstrarverkefna lykilþáttur í að stuðla að betra utanumhaldi um þessi verkefni og bindur vonir við að hann leiði til aukins samstarfs og samvinnu á þessu sviði. Þá tekur ráðuneytið undir að gagnlegt sé að taka til skoðunar hvort gerð þjónustusamnings um þessi viðamiklu verkefni sé farsælasta leiðin í þessum efnum.“

### **Breyta þarf tilhögun Landhelgissjóðs**

„Landhelgissjóður er ákveðin arfleið frá fyrri tímum og var stofnaður fyrir tíð laga um opinber fjármál og því ekki hugsaðir í núverandi fjárlagaumhverfi. Ráðuneytið tekur því undir ábendingu Ríkisendurskoðunar og mun taka það til skoðunar að sameina hann starfsemi stofnunarinnar.“

### **Skoða þarf hagræðingarmöguleika í rekstri Landhelgisgæslunnar**

„Ráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar. Ávallt er mikilvægt að hafa hagkvæmni að leiðarljósi í opinberum rekstri og leita leið til hagræðingar innan þeirra marka sem hægt er, með tilliti til laga, reglugerða og kjarasamninga og þeirra viðmiða sem sett eru um viðbragðsgetu starfsemi stofnunarinnar.

Ráðuneytið mun kanna slíka möguleika með Landhelgisgæslunni ásamt því taka til skoðunar hvernig ákjósanlegast sé að sinna hlutverki Landhelgisgæslunnar með tilliti til þeirra tækniþrífara sem orðið hafa á ýmsum sviðum. Ráðuneytið bendir á að texti skýrslunnar mætti að ósekju draga fram í þessu samhengi hvernig lög og kjarasamningar þrængja að stofnuninni að þessu leyti.“

## Hætta þarf olíukaupum í Færeyjum

„Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við ábendingu Ríkisendurskoðunar hvað þetta varðar.“

## Setja þarf reglur um nýtingu loftfara í verkefnum óviðkomandi eftirlits- og björgunarstörfum

„Ráðuneytið minnir á erindi sitt til Ríkisendurskoðunar, dags. 21. maí sl., þar sem drög að viðmiðuðum um flug Landhelgisgæslunnar voru send til kynningar og óskað áhlits áður en þau yrðu gefin út, en engin svör bárust. Ástæða þess að þau voru unnin var yfirstandandi vinnu Ríkisendurskoðunar vegna þessarar skýrslu.

Ráðuneytið hefur því nú þegar brugðist við þessum ábendingum og unnið að reglum um nýtingu loftfara í eigu eða leigu stofnana ríkisins í samráði við Landhelgisgæslu Íslands. Ráðuneytið gerir ekki athugasemdir við að þær verði lagðar fyrir forsætisráðherra.“

## Viðbrögð Landhelgisgæslu Íslands

### Taka þarf skýrar og raunhæfar ákvarðanir um verkefni og tækjakost

„Landhelgisgæslan tekur undir mikilvægi þess að öryggis- og þjónustustig Landhelgisgæslu Íslands sé vel skilgreint og sett séu fram raunhæf og skýr viðmið um mannafla og tækjakost.

Landhelgisgæslan telur rétt að áréttu að unnið hefur verið að skilgreindum markmiðum með fyrrgreind öryggis- og þjónustustig að leiðarljósi og starfsemin verið byggð upp til samræmis við þær sviðsmyndir sem lagðar hafa verið fram í Landhelgisgæsluáætlun, síðast fyrir tímabilið 2018-2022.

Í Landhelgisgæsluáætlun er skilgreint öryggis- og þjónustustig sem byggir á faglegum forsendum þar sem umfang reksturs, fyrirkomulag vöktunar og viðbragðstími skipa og loftfara byggir m.a. á lífslíkum skipbrotsmanna í sjó við þær aðstæður sem eru á hafinu við Ísland með það fyrir augum að tryggja björgunarþjónustu við sjófarendur. Fjárframlög hafa ekki að fullu endurspeglad þau markmið sem sett eru fram í Landhelgisgæsluáætlun og meðal annars er vísað til í framlögðu fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2022.

Tækjakostur Landhelgisgæslunnar hefur verið byggður upp í samræmi við Landhelgisgæsluáætlun en skortur á fjárveitingum til reksturs kemur í veg fyrir að sett öryggis- og þjónustustig náist. Í fimm ára fjármálaáætlun 2020-2024 var gert ráð fyrir auknum fjárveitingum í skrefum til að komast nær settu marki enda viðmiðin talin raunhæf. Árið 2020 var áætluninni breytt vegna aðhalds í ríkisrekstri.“

### Festa þarf í sessi langtíma fjárfestingaáætlun

„Landhelgisgæslan tekur undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar varðandi langtíma fjárfestingaáætlun. Rekstur Landhelgisgæslunnar á þyrlum, flugvél, skipum og stjórnstöðvum er flókinn og umfangsmikill. Tækjakostur stofnunarinnar er dýr, krefst sérþjálfara áhafna og mikils og kostnaðarsams viðhalds til að rekstraröryggi og



viðbragðsþjónusta sé tryggð. Nútímatækni krefst reglulegrar endurnýjunar á tækni- og tækjabúnaði um borð í skipum og loftförum.

Núverandi fjárveitingar gera takmarkað ráð fyrir endurnýjun og viðhaldi á dýrum og flóknum tækjakosti sem Landhelgisgæslan hefur yfir að ráða en virði hans er hátt í 20 milljarðar. Fjárlagaumgjörð veitir takmarkað svigrúm til að bregðast við óvæntum kostnaðarsömum bilunum þar sem kostnaður við einstaka viðgerð getur hlaupið á tugum milljóna. Í núverandi fyrirkomulagi þarf að skera niður rekstur til að mæta óvæntum bilunum, eða sækja um aukafjárveitingar upp á von og óvon.

Mikilvægt er að festa í sessi raunhæfa langtíma fjárfestingaáætlun sem tryggir Landhelgisgæslunni fjármuni til að uppfæra og endurnýja tækjakost sinn. Jafnframt þarf að tryggja fjármagn til að viðhalda og reka flókin og dýr tæki.“

### **Bæta verður eftirlit með landhelginni – auka þarf viðveru TF-SIF**

„Landhelgisgæslan tekur heilshugar undir það sjónarmið að bæta verði eftirlit með landhelginni. Landhelgisgæslan og dómsmálaráðuneytið hafa leitað allra leiða til að auka viðveru flugvélarinnar á Íslandi en það er óneitanlega ekki hægt að líta framhjá því að auka þarf fjárveitingar til Landhelgisgæslunnar til að svo sé unnt.

Eftirlitsflugvélin TF-SIF er lykileining við eftirlit og löggæslu á hafinu við Ísland og ljóst að Landhelgisgæslan getur ekki haldið uppi viðunandi eftirliti með lögsögunni þegar flugvélin er ekki til staðar. Þetta kemur m.a. skýrt fram í reglulegu áhættumati Landhelgisgæslunnar sem unnið er í samvinnu við landamæradeild Ríkislögreglustjóra vegna landamæraeftirlits á hafi. Þar er áhættan af slælegu eftirliti á sjó metin „há“.

TF-SIF er sérhönnuð til löggæslu og eftirlits og sérstaklega útbúin til mengunareftirlits. Hún kom ný hingað til lands árið 2009 en vegna niðurskurðar í kjölfar fjármálahrunsins hefur hún verið nýtt til landamæraeftirlits fyrir Frontex í 3-6 mánuði á ári. Hluta þess tíma sem vélin er á Íslandi er hún ekki tiltæk sökum flughermisþjálfunar, viðhalds og frítöku áhafna.

Þrátt fyrir mikla þróun í fjareftirliti og nýtingu gervitunglamynda er mikilvægt að rekstur flugvélarinnar á Íslandi sé tryggður árið um kring. Þá ber að hafa í huga að án flugvélarinnar getur Landhelgisgæslan takmarkað brugðist við og kannað óþekkt skipaumferð sem kemur fram við gervitunglaeftirlit.

Nauðsynlegt er að tryggja rekstur flugvélarinnar á Íslandi eins lagt var upp með í fjármálaáætlun 2020-2024 til að stuðla að fullnægjandi öryggis- og þjónustustigi vegna eftirlits, löggæslu og leitar á hafinu við Ísland.“

### **Taka þarf til skoðunar breytta samsetningu og nýtingu skipaflota**

„Landhelgisgæslan, fyrir hönd Íslands, er skuldbundin til að annast sjómælingar og gerð sjókorta á grundvelli alþjóðlegra samþykpta. Ísland er aðili að Alþjóðlegu sjómælingastofnuninni sem er ein af stofnunum Sameinuðu þjóðanna.

Landhelgisgæslan telur sjálfsagt að kanna þann möguleika að útvista verkefnum sjómælinga. Rekstrarkostnaður Baldurs nam að meðaltali 93 milljónum á ári á tímabilinu

2018-2020. Þar af nam launakostnaður tæpum 73 milljónum. Hinar u.þ.b. 20 milljónirnar fólust í útgerð og viðhaldi bátsins. Starfsmenn við mælingar nýta sérhæft og vottað sjómælinganám til úrvinnslu mæligagna yfir vetrarmánuðina sem síðan eru nýtt til sjókortagerðar.

Rétt er að hafa í huga að mikil samlegð er með rekstri sjómælingabáts og annarra verkefna Landhelgisgæslunnar, svo sem löggæslu, leitar og björgunar og mönnun annarra eininga.

Varðbáturinn Óðinn er nýttur til eftirlits á grunnslóð eins og aðstæður leyfa hverju sinni. Báturinn er ekki hannaður til úthafssiglinga og langvarandi úthalds.“

### **Huga verður að fyrirkomulagi varnartengdra verkefna**

„Framkvæmd varnartengdra verkefna var flutt frá fyrrum Varnarmálastofnun til Landhelgisgæslu Íslands í ársbyrjun 2011. Þann 1. ágúst 2021 tók nýr samningur um framkvæmd Landhelgisgæslu Íslands á varnartengdum rekstrarverkefnum í umboði utanríkisráðuneytisins gildi. Samningurinn gildir til ársloka 2026. Í nýjum samningi er enn betur tryggt að skýrlega fari saman umsjón, ábyrgð og þekking. Í samningnum er jafnframt kveðið á um enn betra upplýsingaflæði og samstarf milli Landhelgisgæslu og utanríkisráðuneytis. Landhelgisgæslan er ánægð með samninginn og telur að með honum sé rennt styrkari stoðum undir rekstur og samstarf um varnarmál og sköpuð skýr og góð umgjörð utan um þann mikilvæga mannauð sem starfar við málaflokkinn.

Framkvæmd varnartengdra verkefna er mikilvægur þáttur í starfsemi Landhelgisgæslunnar, hefur eftt getu stofnunarinnar til muna og stuðlað að auknu öryggi landsmanna allra. Milliliðalaus samskipti Landhelgisgæslunnar við erlendar öryggis- og varnarmálastofnanir stuðla að auknu öryggi enda eru samstarfsfletirnir víða í tengslum við leit, björgun, öryggi, þjálfun, æfingar og fleira. Nærtækast er að nefna áralangt samstarf Landhelgisgæslu við danska sjóherinn sem er með starfssvæði fyrir austan og vestan Ísland og á í margvíslegu samstarfi við Landhelgisgæslu Íslands.

Landhelgisgæslan telur lykilatriði að stofnunin geti haft milliliðalaus samskipti við erlenda samstarfsaðila sína á sviði leitar, björgunar, öryggis- og löggæslu líkt og nú. Landhelgisgæslan hefur skipurit og skipulag sem erlendar öryggis- og varnarmálastofnanir þekkja vel, sem gerir samstarf á þessu sviði skilvirkt. Landhelgisgæslan er því nauðsynlegur þáttur í málaflokki öryggis- og varnarmála á Íslandi. Málaflokkurinn er samofinn starfsemi Landhelgisgæslunnar og hefur verið allt frá því að varnarliðið var hér á sínum tíma. Rekstrarlegt hagræði og samlegð fylgir því að hafa framkvæmd varnartengdra verkefna innan stofnunarinnar og voru samlegðaráhrifin staðfest í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2013.

Vöktun er fyrirferðamikill þáttur í framkvæmd öryggis- og varnartengdra verkefna á Íslandi. Viðbragðsgeta Landhelgisgæslunnar tekur mið af vöktuninni. Rétt er að hafa í huga að ef fyrirkomulag varðandi hýsingu varnartengdra verkefna verður tekið til endurskoðunar er brýnt að ekki verði skorið á milli öryggis- og varnarmála annars vegar og landhelgisgæslu hins vegar svo ekki verði skertir möguleikar Íslands til að hafa yfirsýn yfir hafsvæði og loftrými sem nauðsynleg er til að tryggja öryggi landsmanna og auðlinda. Séu þessi þættir rofnir er það beinlínis ógn við þjóðaröryggi.“

## **Breyta þarf tilhögun Landhelgissjóðs**

„Landhelgisgæslan setur sig ekki upp á móti breyttu fyrirkomulagi Landhelgissjóðs.“

## **Skoða þarf hagræðingarmöguleika í rekstri Landhelgisgæslunnar**

„Stjórnendur Landhelgisgæslunnar hafa hagkvæmni að leiðarljósi alla daga og leita sífellt leiða til hagræðingar innan þeirra marka sem viðmið um viðbragðsgetu, lög og reglugerðir og kjarasamningar leyfa.

Hlutverk stoðsviða er að styðja við rekstur kjarnasviða og gefa stjórnendum þeirra þannig aukið svigrúm til að sinna þeim kjarnaverkefnum sem starfsemin snýst um. Líkt og sjá má í yfirliti um ársverk hefur mönnun stoðsviða ekki vaxið í takt við aukinn fjölda ársverka. Sé litið aðeins aftar en til árána 2018-2020 hefur orðið fækkun á stoðsviðum, m.a. vegna tækninýjunga og aukinnar færni starfsfólks en einnig í hagræðingarskyni. Raunar má segja að rík þörf sé fyrir að styrkja stoðsviðin til að létta enn frekar álagi af kjarnasviðum. Í því samhengi má benda á að einungis einn starfsmannastjóri og launafulltrúi eru starfandi hjá stofnun með yfir 200 starfsmenn og 14 kjarasamninga á ýmsum starfsstöðvum víða um land. Einungis einn lögfræðingur er starfandi sem slíkur hjá löggæslustofnuninni og einungis 3 starfsmenn upplýsingatæknideildar halda uppi sólarhringsþjónustu árið um kring á víðfeðmu og flóknu tækni- og upplýsingakerfi.

Þá er einnig hægt að nefna að ýmsar tækniframfarir hafa leitt til hagræðingar, til að mynda fjareftirlit með efnahagslögsögunni, snjallforrit fyrir sjófarendur til útmeldingar og þróun fjarskiptatækni. Landhelgisgæslan fylgist vel með og tekur þátt í þróun tækninýjunga á alþjóða vísu sem meðal annars endurspeglast í störfum stjórnstöðvar og betri stöðumyndar.

Síðastliðið vor var nýtt vaktakerfi í stjórnstöðvum Landhelgisgæslunnar innleitt sem skapar svigrúm til að aðlaga mönnun enn frekar að álagi hvers tíma.“

## **Hætta þarf olíukaupum í Færeyjum**

„Þegar varðskip Landhelgisgæslunnar hafa verið við eftirlitsstörf djúpt austur af landinu eða við æfingar með dönsku varðskipunum hefur ferðin gjarnan verið nýtt og varðskipin tekið eldsneyti í Færeyjum. Með því að kaupa eldsneyti í Færeyjum sparast töluverðir fjármunir sem hægt er að nýta til að fjölga úthaldsdögum varðskipanna og sinna öðrum lögbundnum verkefnum. Þá eru Færeyjar innan alþjóðlegs leitar- og björgunarsvæðis sem Landhelgisgæslan ber ábyrgð á. Sú stefna hefur verið mörkuð hjá Landhelgisgæslunni að gæta ráðdeildar og aðhalds í rekstrinum. Varðskip Landhelgisgæslunnar hafa keypt olíu í Færeyjum frá aldamótum samhliða öðrum verkefnum í austurhluta lögsögunnar með fullri vitund hlutaðeigandi stjórnvalda á hverjum tíma.

Landhelgisgæslan gerir athugasemd við framsetningu Ríkisendurskoðunar vegna umrædds atriðis þar sem fullyrt er að stofnunin stuðli að rekstrarhagkvæmni með því að „komast hjá greiðslu opinberra gjalda“ vegna olíukaupa í Færeyjum. Landhelgisgæslan vill ítreka umsögn Tollstjóra þar sem staðfest er að olíutaka í Færeyjum er fyllilega til samræmis við gildandi lög og reglur. Í álitinu segir: „Að mati Tollstjóra er olía í olíutönkum

*fara sem koma hingað til lands frá útlöndum hluti af fylgiferð farsins og af þeim sökum undanþegið gjaldskyldu á grundvelli a-liðar 1. tl. 1. mgr. 6. gr. tollalaga nr. 88/2005.”*

## **Setja þarf reglur um nýtingu loftfara í verkefnum óviðkomandi eftirlits- og björgunarstörfum**

„Landhelgisgæslan telur sjálfsagt og eðlilegt að reglur vegna nýtingu loftfara í verkefnum óviðkomandi eftirlits- og björgunarstörfum verði settar. Landhelgisgæslan ítrekar að engin dæmi eru um að loftför stofnunarinnar hafi verið nýtt í einkaerindum.“

## **Viðbrögð utanríkisráðuneytis**

### **Huga verður að fyrirkomulagi varnartengdra verkefna**

„Áréttað skal sem fyrr að utanríkisráðuneytið á í góðu og nánú samstarfi við varnarmálasvið Landhelgisgæslunnar sem sinnir varnartengdum rekstrarverkefnum í umboði ráðuneytisins af kostgæfni og heilindum. Náin samvinna og samráð er milli öryggis- og varnarmálaskrifstofu ráðuneytisins og varnarmálasviðs LHG um framkvæmd nýs þjónustusamnings og þau verkefni sem rekin eru samkvæmt honum og aðilum er ljóst að lokaorð um stærri málefni liggur hjá utanríkisráðuneytinu.

[...]

Í ráðuneytinu og hjá sendiskrifstofum þess starfa 20 háskólamenntaðir sérfræðingar eingöngu að öryggis- og varnarmálum. Hér er um að ræða allt sérfræði- og málsvarastarf ráðuneytisins á sviði öryggis- og varnarmála á alþjóðavettvangi, s.s. að því er varðar Atlantshafsbandalagið (bæði í höfuðstöðvum þess og í herstjórnarkerfinu), samskipti við bandarísk stjórnvöld í Washington og samskipti við stjórnvöld annarra ríkja. Margvísleg verkefni fylgja aðild Íslands að norræna varnarsamstarfinu NORDEF, NB8 varnarsamstarfinu, þátttöku í Norðurhópnum og hraðviðbragðssveitinni JEF. Sérfræðivinnu og alþjóðleg samskipti á sviði fjölþáttaóagna (s.s. netöryggismál, fjárfestingar, upplýsingaóreiða o.fl.). Þá eru unnin sérfræðistörf og alþjóðlegum samskiptum sinnt á sviði afvopnarmála og margvísleg lögfræðistörf er varða öryggis- og varnarmál í víðu samhengi.

Landhelgisgæslan hefur ekki lögbundið hlutverk til þess að sinna slíkum málum og því hefur þekking sem tengist ofangreindum verkefnum ekki verið byggð upp innan annarra sviða stofnunarinnar en varnarmálasviðsins. Samlegðina við störfin sem Ratsjárstofnun og Varnarmálastofnun sinntu áður og varnarmálasvið Landhelgisgæslunnar sinnir nú er fyrst og fremst, og í raun nær eingöngu, að finna innan þess ráðuneytis sem fer efnislega með þá málaflokka sem tengjast framkvæmd þeirra. Enga slíka málefnalega og alþjóðapolítiska sérþekkingu er að finna á þeim sviðum Landhelgisgæslunnar sem sinna lögbundnum hlutverkum hennar, né hjá yfirstjórn hennar. Þá ber í þessu samhengi að geta þess að ráðuneytið kaupir tiltekna stoðþjónustu af Landhelgisgæslunni sem það sjálft sinnir, s.s. á sviði bókhalds, skjalavörslu, lögfræði- og mannauðsmála. Núverandi starfsfólk ráðuneytisins gæti sinnt varnartengdum rekstrarverkefnum ef þau væru innan ráðuneytisins og fyrir minna fé en greitt er fyrir slíka þjónustu samkvæmt samstarfssamningnum.

[...]

Að endingu tekur utanríkisráðuneytið undir afstöðu Ríkisendurskoðunar „að taka þurfi til skoðunar hvort gerð þjónustusamnings um jafn viðamikil verkefni sé farsæl leið að því marki að skýr ábyrgðarkeðja í faglegum og fjárhagslegum skilningi sé tryggð“. Tímasetning slíkrar endurskoðunar og ákvarðanataka þar að lútandi liggur þó hjá utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra á hverjum tíma lögum samkvæmt.“

## **Viðbrögð forsætisráðuneytis**

### **Setja þarf reglur um nýtingu loftfara í verkefnum óviðkomandi eftirlits- og björgunarstörfum**

„Í tilefni þessarar tillögu vill forsætisráðuneytið geta þess að því er kunnugt um að dómsmálaráðuneytið hafi lagt drög að slíkum viðmiðunarreglum og að þau hafi verið kynnt Ríkisendurskoðun. Forsætisráðuneytið og dómsmálaráðuneytið munu hafa samráð um efni reglnanna áður en frá þeim verður gengið. Þá er einnig fyrirhugað við endurskoðun síðareglna ráðherra sem á sér nú stað við upphaf kjörtímabils að hnykkja á þeirri meginreglu að ráðherrar hafi ekki einknot af gæðum starfsins. Meðal annars verður skoðað hvort þar megi nefna dæmi um afnot af samgöngutækjum.“

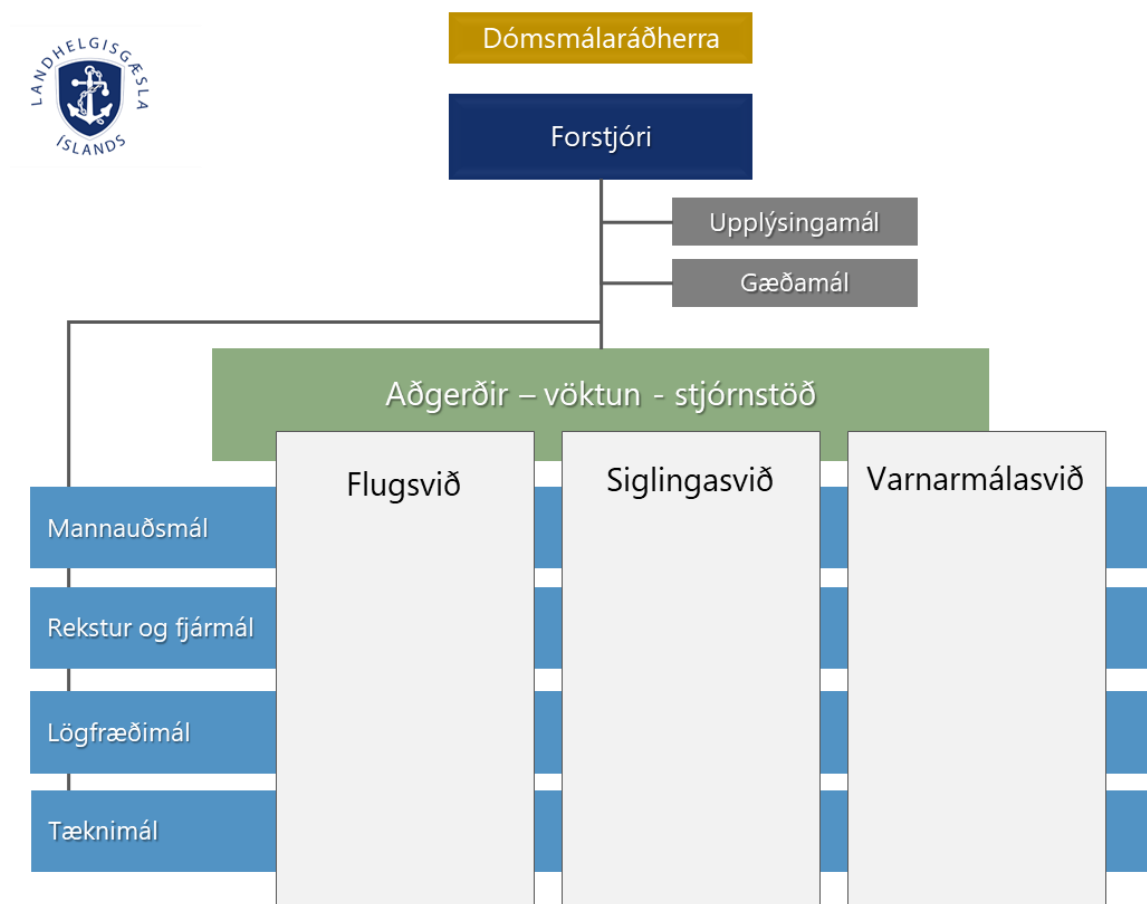
# 1 Lagarammi, verkefni og stefnumið

## 1.1 Lagarammi og skipulag

Samkvæmt forsetaúrskurði nr. 125/2001 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta fer dómsmálaráðuneyti með yfirstjórn stofnunarinnar. Um Landhelgisgæslu Íslands gilda lög nr. [52/2006](#) og samkvæmt þeim skipar ráðherra forstjóra hennar til fimm ára í senn sem sinnir daglegum rekstri og er ráðherra til ráðgjafar um allt er lýtur að málefnum stofnunarinnar. Forstjóri ræður aðra starfsmenn og ákveður starfssvið þeirra í samræmi við þarfir Landhelgisgæslunnar, sérþekkingu þeirra og réttindi.

Skipurit Landhelgisgæslunnar var staðfest af dómsmálaráðherra árið 2017 og tók gildi í ársbyrjun 2018. Flugsvið, siglingasvið og varnarmálasvið eru skilgreind kjarnasvið. Varnarmálasvið varð til þegar stofnunin tók við verkefnum og starfsfólki Varnarmálastofnunar í ársbyrjun 2011. Aðgerðum sem kjarnasviðin koma að á borð við leit, björgun, eftirlit og löggæslu er stýrt af aðgerðasviði. Stoðsvið eru fjögur og sinna mannauðsmálum, rekstri og fjármálum, lögfræðimálum og tæknimálum. Tvær sjálfstæðar einingar heyra beint undir forstjóra og fara með gæðamál annars vegar og upplýsingamál hins vegar.

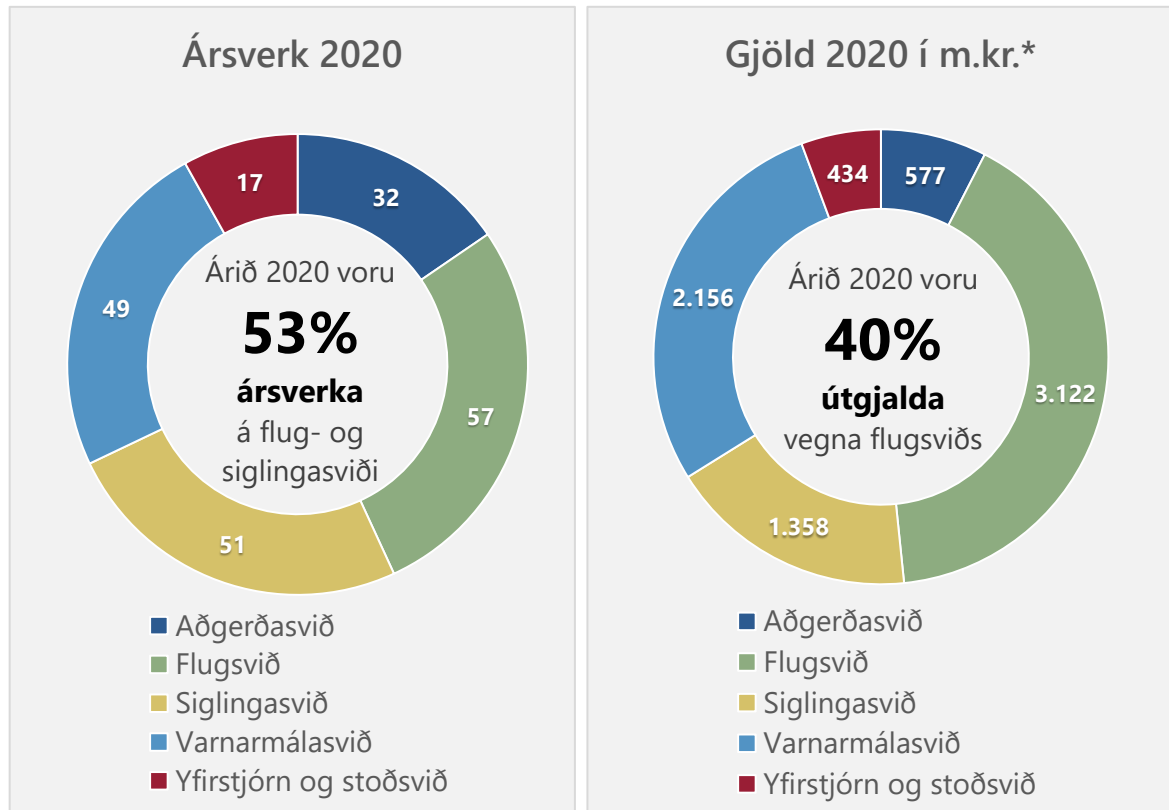
**Mynd 1.1** Skipurit Landhelgisgæslu Íslands árið 2021



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Ársverk á kjarnasviðunum þremur voru 76,2% ársverka Landhelgisgæslunnar árið 2020. Útgjöld þeirra voru 86,8% af heildarútgjöldum stofnunarinnar. Athygli vekur að 23,8% ársverk voru á varnarmálasviði en verkefni þess falla ekki undir lögbundin verkefni Landhelgisgæslunnar.

### Mynd 1.2 Skipting ársverka og útgjalda eftir starfseiningum árið 2020



\*Fjármunaliðir og afskriftir meðtaldar. Útgjöld vegna Frontex-verkefna eru undanskilin

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Sérstakt framkvæmdarteymi starfar undir forstjóra og hittist vikulega. Þar skiptast framkvæmdastjórar kjarna- og stoðsviða á upplýsingum og fá tækifæri til að bera upp þýðingarmikil mál sinna sviða. Teymið er skipað upplýsingafulltrúa, yfirlögfræðingi, tækni-, flugrekstrar-, fjármála, og mannauðsstjóra ásamt framkvæmdastjórum aðgerða-, siglinga- og varnarmálasviðs.

### Nýjar höfuðstöðvar

Höfuðstöðvar Landhelgisgæslunnar eru í Skógarhlíð 14. Starfsstöðvar eru víðar, þar á meðal á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli, Reykjavíkurflugvelli, á ratsjár- og fjarskiptastöðvum og í skipum stofnunarinnar. Samkvæmt fjármálaáætlun 2021–25 og fjárlögum 2021 er stefnt að fjárfestingu í nýju húsnæði fyrir Ríkislögreglustjóra, Lögreglustjóran á höfuðborgarsvæðinu, Landhelgisgæsluna, Neyðarlínuna, Slysavarnarfélagið Landsbjörgu og yfirstjórn Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins.

Lög nr. 52/2006 kveða á um skyldu ráðherra til að setja reglugerðir og hefur dómismálaráðherra sett sex reglugerðir sem kveða nánar á um starfsemi Landhelgisgæslunnar á grundvelli laga nr. 52/2006. Það vekur athygli að ráðherra hefur ekki sett reglugerð(ir) um framkvæmd þeirra lögbundnu verkefna sem Landhelgisgæslunni eru falin eins og gert er ráð fyrir í 2. mgr. 4. gr. laganna. Ráðherra hefur sett reglur um lit farartækja og gerð einkennisbúninga Landhelgisgæslunnar en ekki um hvernig stofnunin á að sinna kjarnaverkefnum á borð við leit- og björgun, eftirlit og lög-gæslu.

Starfssvæði Landhelgisgæslunnar er samkvæmt lögum nr. 52/2006 og reglugerð [nr. 71/2011](#) hafið umhverfis Ísland, þ.e. innsævið, landhelgin (12 sjómíllur frá grunnlínu), efnahagslögsagan (200 sjómíllur frá grunnlínu) og landgrunnið, auk úthafsins samkvæmt reglum þjóðaréttar. Stofnunin ber ábyrgð á eftirliti, lög- og öryggisgæslu á svæði sem nær yfir 752 þúsund ferkílómetra (sjá mynd 1.3). Verkefni við leit og björgun ná til svæðis sem þekur um 1,9 milljónir ferkílómetra, nær tvöfalt stærra svæðis en efnahagslögsagan. Þar ber Landhelgisgæslan ábyrgð á að hefja og stýra öllum aðgerðum í neyðartilvikum; náttúruhamförum, skipsköðum, mengunar-slysum eða hvers kyns áföllum. Starfssvæði stofnunarinnar nær því langt suður fyrir Grænland, austur fyrir Færeyjar og norður fyrir Jan Mayen.

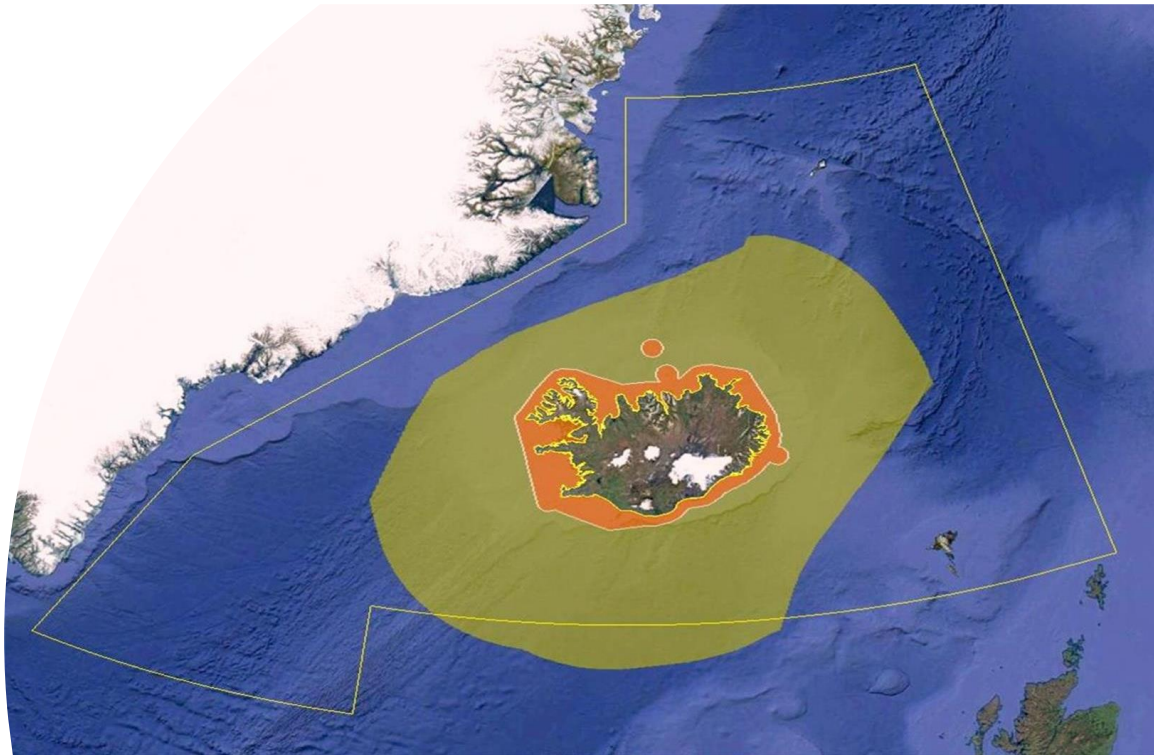
Landhelgisgæslan hefur unnið með stofnunum nágrannaþjóða Íslands á ytri mörkum starfssvæðis síns, m.a. með samningum við danska sjóherinn, norsku herstjórnina og bandarísku strandgæsluna. Þá er í gildi samningur við Breta um samstarf við leit, björgun og eftirlit á hafi. Landhelgisgæslan er aðili að bæði North Atlantic Coast Guard Forum (samtök strandgæslna og sjóherja við N-Atlantshaf) og Nordic Coast Guard (samtök strandgæslna og sjóherja á Norðurlöndum). Aðilar þessara samtaka hafa gert með sér samkomulag um gagnkvæma aðstoð. Alþjóðlegt samstarf um leit og björgun á sér stað á vettvangi Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO) og Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO).

#### Reglugerðir um starfsemi Landhelgisgæslunnar sem settar voru með stoð í lögum nr. 52/2006

- Nr. 71/2011 um stjórnun leitar- og björgunaraðgerða á leitar- og björgunarsvæði Íslands vegna sjófarenda og loftfara (sbr. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 52/2006)
- Nr. 1171/2008 um starfsemi sprengjusérfræðinga, hæfisskilyrði og menntun (sbr. 2. mgr. 15. gr.)
- Nr. 1173/2008 um sjómælingar og sjókortagerð Landhelgisgæslu Íslands og menntun sjókortagerðarfólks (sbr. 4. mgr. 17. gr.)
- Nr. 1169/2008 um einkennisbúninga og merki Landhelgisgæslu Íslands (sbr. 1. mgr. 21. gr.)
- Nr. 1170/2008 um löggæsluskilríki Landhelgisgæslu Íslands (sbr. 1. mgr. 21. gr.)
- Nr. 424/2014 um lit og einkenni farartækja Landhelgisgæslu Íslands (sbr. 3. mgr. 25. gr.)



## Mynd 1.3 Starfssvæði Landhelgisgæslu Íslands\*



\*Appelsínugula svæðið markar landhelgi, gula svæðið þekur efnahagslögsöguna en gula línan markar íslenska leitar- og björgunarsvæðið samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum

Mynd: Landhelgisgæsla Íslands

### 1.2 Sögulegt yfirlit

Landhelgisgæsla Íslands var stofnuð 1. júlí 1926 en varð sjálfstæð stofnun sama ár og landhelgin var færð út í fjórar sjómílur árið 1952. Þegar fiskveiðilögsagan var færð út í 12 sjómílur árið 1958 hófst fyrsta svonefnt þorskastríð við Breta, sem höfðu mótmælt útfærslunni harðlega. Árið 1972 var lögsagan færð út í 50 sjómílur og árið 1975 í 200 sjómílur. Viðbrögð Breta urðu harðari með hverri útfærslunni. Þeir sendu herskipaflota á vettvang til að vernda landhelgisbrjóta og lentu ítrekað í ásiglingum við íslensku varðskipin. Þá voru í síðasta þorskastríði sendir öflugir dráttarbátar sem virtust hafa það hlutverk að hindra íslensku varðskipin í að hafa afskipti af breskum togurum sem voru að veiðum innan landhelginnar. Sömuleiðis fylgdust breskar herflugvélar með hafsvæðinu. Margsinnis var siglt á íslensku varðskiptin og urðu þau margsinnis fyrir miklum skemmdum. Atlögurnar voru á stundum afar hættulegar og stefndu áhöfnum skipanna í mikla hættu. Prautsegja áhafna og stjórnenda Landhelgisgæslunnar á þeim tíma vöktu þjóðarathygli og aðdáun. Öllum þremur þorskastríðunum lauk með samningum Íslendinga við Breta.

#### 1.2.1 Þróun varðskipaflota

Varðskiptafloti Landhelgisgæslunnar hefur í gegnum árin verið mismikill. Mest átti Landhelgisgæslan sjö skip árið 1960 og næstu ár þar á eftir. Af þeim voru það varðskipin Óðinn, Þór (gamli), Ægir (gamli) og Albert sem önnuðust verndun landhelginnar en minni skipin, María Júlía, Sæbjörg og Gautur, höfðu minni getu til að taka á landhelgisbrjótum. Þegar fram í sótti fækkaði litlu varðbátunum og í þorskastríðinu 1975 hafði Landhelgisgæslan á að skipa fjórum stórum skipum sem voru Týr, Ægir, Óðinn og Þór (gamli). Að auki

voru tveir skuttogarar, Baldur og Ver og einn hvalbátur teknir leigunámi meðan á því þorskastríði stóð.

Eftir að samkomulag náðist um nýtingu landhelginnar voru varðskipin fjögur þar til Þór (gamli) var tekinn úr rekstri og loks seldur til Slysavarnarfélags Íslands árið 1985. Voru þá þrjú varðskip Týr, Ægir og Óðinn við gæslustörf eftir það en laust fyrir aldamótin 2000 var hafinn undirbúningur að smíði nýs varðskips. Systurskipin Ægir og Týr voru við gæslustörf um hálftrar aldar skeið en gengu tvívegis í gegnum miklar endurbætur. Óðinn var tekinn úr notkun árið 2008 og síðan urðu mikil tímamót þegar nýtt varðskip var tekið í notkun árið 2010 og hlaut það nafnið Þór, margfalt stærra en eldri skip Landhelgisgæslunnar. Voru þá varðskipin þrjú talsins. Árið 2021 kom nýtt varðskip, Freyja, sem keypt var 10 ára gamalt til landsins. Freyja er svipað skip og Þór og því mun stærra en eldri skipin. Ægir hefur ekki verið haffær frá 2015 og nú hefur Týr verið tekinn úr notkun.

### 1.2.2 Loftför í þjónustu Landhelgisgæslunnar

Landhelgisgæsla Íslands er stofnuð í kringum vörslu landhelginnar af sjó og megin rekstrarkostnaður stofnunarinnar var framan af einkum af rekstri skipaflota. Það er svo á sjöunda áratug síðustu aldar að áherslur og umsvif Landhelgisgæslunnar beindust í auknum mæli að flugrekstri m.a. í þeim tilgangi að styðja við gæslu og eftirlit með landhelginni og veita varðskipum stuðning. Stofnunin hafði eignast sitt fyrsta loftfar, flugbátinn TF-RAN, árið 1955 sem var endurnýjað með DC-4 Skymaster flugvél, TF-SIF, sem var í notkun í áratug. Flugvél af gerðinni Fokker F-27-200, TF-SYR, tók þá við og árið 1977 kom ný vél af sömu gerð frá verksmiðjunni, TF-SYN. Voru TF-SYR og TF-SYN notaðar samtímis um skamma hríð og er það í eina skiptið sem Landhelgisgæslan hefur haft á að skipa tveimur stórum flugvélum samtímis. Landhelgisgæslan fékk nýja eftirlits- og björgunarflugvél, TF-SIF árið 2009 og var þá TF-SYN lagt.

#### Mynd 1.4 TF-EIR (1965-1971) á þyrlupilfari varðskipsins Þórs (gamla)



Mynd: Valdimar Jónsson/Landhelgisgæsla Íslands

Þyrlurekstur Landhelgisgæslunnar hófst árið 1965 með því að keypt var þyrla af gerðinni Bell 47j sem fékk einkennisstafina TF-EIR. Þyrlan var rekin í samstarfi Landhelgisgæslunnar og Slysavarnarfélags Íslands en hún brotlenti árið 1971. Árið 1972 kom fyrsta eiginlega björgunarþyrlan, TF-GNA af gerðinni Sikorsky S-62. Síðar voru þrívægis teknar í notkun minni þyrlur sem allar báru auðkennin TF-GRO. Stóra björgunarþyrlan frá 1972 TF-GNA og ein af minni þyrlunum, TF-GRO eyðulögðust í flugóhöppum en án manntjóns. Gerðar voru tilraunir með rekstur tveggja lítilla þyrla af gerðinni Bell árið 1973. Þær reyndust illa og voru teknar úr notkun árið 1974. Ný Sikorsky þyrla, TF-RAN, var tekin í notkun árið 1980 og var hún sérhönnuð til landhelgisgæslu og björgunarstarfa. Þyrlan fórst í æfingaflugi í Jökulfjörðum árið 1983 og með henni fjórir starfsmenn Landhelgisgæslunnar. Var það mannskæðasta slys í sögu Landhelgisgæslunnar.

Eftir slysið í Jökulfjörðum var alvarlega rætt um að hætta alfarið þyrlurekstri og treysta einvörðungu á þyrlusveitir varnarliðsins. Af því varð ekki. Árið 1985 var keypt ný Dauphin-II þyrla sem fékk einkennisstafina TF-SIF og var í notkun þar til hún lenti í óhappi við Straumsvík sumarið 2007. Björgunarþyrlan TF-LIF af gerðinni Super Puma var keypt árið 1995, þá níu ára gömul og var í notkun allt til ársins 2019. Við brotthvarf varnarliðsins haustið 2006 var leigð hingað til lands önnur þyrla af sömu gerð, TF-GNA, og þriðja þyrlan, TF-SYN, bættist svo við 2012. Á árunum 2006-2010 voru einnig leigðar tvær aðrar vélar tímabundið, Super Puma LN-OBX og Dauphin TF-EIR.

### 1.2.3 Breytt hlutverk

Upphaflegt hlutverk Landhelgisgæslu Íslands var fyrst og fremst að tryggja yfirráð Íslands yfir fiskveiðiauðlindum þjóðarinnar og standa vörð um efnahagslögsöguna. Í tímans rás hefur áhersla á getu stofnunarinnar til leitar- og björgunarstarfa ásamt sjúkraflutningum, bæði á sjó og landi, orðið ríkari. Eiginleg gæsla með landhelginni og viðvera skipa á fiskimiðum úti fyrir landinu er nú einungis einn þáttur í starfseminni. Sem dæmi um fjölbreyttara hlutverk stofnunarinnar nú en áður má benda á flutning verkefna Varnarmálastofnunar til Landhelgisgæslunnar árið 2011.

## 1.3 Lögbundin verkefni

Verkefni Landhelgisgæslunnar eru tilgreind í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 52/2006 í tólf liðum. Eftirlit, öryggis- og löggæsla á hafi eru umfangsmest ásamt leit, björgun og sjúkraflutningum. Þó er erfitt að meta nákvæmlega vægi hvers og eins verkefnis í heildarrekstri stofnunarinnar þar sem mörgum þeirra er sinnt þvert á svið og rekstrareiningar. Leitar- og björgunarþjónusta á sjó er t.d. verkefni sem kemur til kasta flug-, siglinga- og aðgerðasviðs. Benda má á að varnarmálasvið, eitt þriggja kjarnasviða stofnunarinnar stendur að baki um fjórðungi ársverka og útgjalda, er ekki ætlað að sinna neinu þessara verkefna. Það sér eingöngu um framkvæmd varnartengdra verkefna samkvæmt samningi við utanríkisráðuneyti.

## Mynd 1.5 Lögbundin verkefni Landhelgisgæslu Íslands skv. 4. gr. laga nr. 52/2006

### Öryggisgæsla á hafinu

- Í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands, samninga við önnur ríki og ákvæði laga.

### Löggæsla á hafinu

- Þar með talið fiskveiðieftirlit og aðstoð við löggæslu á landi í samvinnu við ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra.

### Leitar- og björgunarþjónusta

- Þjónusta við sjófarendur, skip og önnur farartæki á sjó, loftför og á landi.

### Aðkallandi sjúkraflutningar og aðstoð við almannavarnir

- Jafnframt aðstoð þegar eðlilegar samgöngur bregðast, svo sem vegna hafíss, snjálaga, ofviðra eða annarra náttúruhamfara.

### Eftirlit á hafinu

- Samkvæmt lögum nr. 50/2004 um siglingavernd og öðrum sambærilegum lögum.

### Fjarlægja hættulega hluti og sinna sprengjueyðingu

- Landhelgisgæslunni ber að tilkynna um, fjarlægja eða gera skaðlaus reköld, tundurdufl, sprengjur eða aðra hluti sem sjófarendum getur stafað hættu af og sinna sprengjueyðingu á landi.

### Sjómælingar og sjókortagerð

- Útgáfa tilkynninga til sjófarenda, sjávarfallataflna og leiðsögubóka auk annarra rita tengdum siglingum.

### Móttaka tilkynninga

- Frá skipum samkvæmt lögum nr. 80/2016 um útlendinga, og eftirlit með lögsögumörkum á hafinu.

Heimild: Lög nr. 52/2006

### 1.3.1 Þjónustuverkefni

Í 5. gr. laga nr. 52/2006 er fjallað um samningsbundin þjónustuverkefni og heimild Landhelgisgæslunnar til að gera samninga um þau. Í ákvæðinu eru tíunduð tiltekin verkefni jafnframt því sem stofnuninni er veitt almenn heimild til að taka að sér verkefni með samningum þegar sérstaklega stendur á og í samráði við ráðherra. Sex samningar eru í gildi sem komið hefur verið á með heimild í 5. gr. laganna. Allir samningar Landhelgisgæslunnar um þjónustuverkefni eru við aðra ríkisaðila.

Tafla 1.1 veitir yfirlit um samningana og tekjur Landhelgisgæslunnar vegna þeirra. Ekki er um háar fjárhæðir að ræða í samhengi heildarreksturs stofnunarinnar. Benda verður á að fjárhæðir sem hér eru færðar sem tekjur vegna samnings um varnartengd verkefni eru einungis sá hluti af greiðslum utanríkisráðuneytis sem koma til móts við kostnað sem fellur til í rekstri Landhelgisgæslunnar fyrir utan varnarmálasvið en rekja má til framkvæmda verkefnanna, t.d. vegna stjórnunar- og stoðþjónustu, þjónustu séraðgerða- og sprengjueyðingardeildar og þyrluþjónustu. Greiðslur utanríkisráðuneytis til Landhelgisgæslunnar voru 1,5 ma.kr. árið 2018, 1,6 ma.kr. árið 2019 og 2 ma.kr. árið 2020. Ekki er litið á þann hluta af greiðslum utanríkisráðuneytis sem stendur straum af beinum kostnaði vegna þeirra verkefna sem eru skilgreind í varnarmálalögum sem rekstrartekjur heldur sem innbyrðis framlag frá öðrum ríkisaðila.

Landhelgisgæsla Íslands hefur, skv. 5. gr. laga nr. 52/2006, m.a. heimild til að gera samninga um:

- Fiskveiðieftirlit
- Fjareftirlit með farartækjum á sjó
- Almenn sjúkraflug og aðstoð við lækniþjónustu
- Mengunarvarnir og mengunareftirlit á hafinu
- Sprengjueyðingu og hreinsun skotæfingasvæða
- Eftirlit með skipum á hafinu og aðstoð við framkvæmd vitamála
- Rekstur vaktstöðvar siglinga
- Móttöku og miðlun tilkynninga frá skipum
- Tolleftirlit
- Rannsóknir og vísindastörf á hafinu eftir því sem aðstæður leyfa

**Tafla 1.1 Samningsbundin þjónustuverkefni Landhelgisgæslu Íslands**

Samningur	Gagnaðili	Tekjur í m.kr.		
		2018	2019	2020
Varnartengd verkefni*	Utanríkisráðuneyti	76,4	85,0	95,5
Þyrluþjónusta vegna loftrýmisgæslu	Utanríkisráðuneyti	45,0	73,3	58,7
Þjónusta vegna vaktstöðvar siglinga	Neyðarlínan ohf.	67,4	67,4	69,2
Samkomulag um sjúkraflug með þyrlu	Sjúkratryggingar Íslands	29,0	42,0	32,5
Stjórnun og framkvæmd viðhalds TF-FMS	Isavia ANS ehf.	17,6	12,8	18,0
Samstarfssamningur um vitaskrá	Vegagerðin	0,4	0,5	0,5
Kortlagning hafsbotsins	Hafrannsóknastofnun	10,0	-	20,0
<b>Samtals</b>		<b>245,8</b>	<b>281,0</b>	<b>294,4</b>

\*Heildarframlag utanríkisráðuneytis vegna samningsins var 5,2 ma.kr. árin 2018–20

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Samkvæmt upplýsingum frá dómsmálaráðuneyti var eitt markmiðið með setningu laga nr. 52/2006 að Landhelgisgæslan yrði miðlæg þjónustustofnun fyrir önnur ráðuneyti. Grunnfjárveiting til helstu verkefna, sbr. 4. gr. laganna, yrði veitt frá dómsmálaráðuneyti en þjónustusamningar gerðir við önnur ráðuneyti um þau verkefni sem eru tíunduð í 5. gr. laganna. Þetta fyrirkomulag hefur reynst misvel og m.a. komu upp álitamál varðandi greiðslur fyrir tiltekin verkefni, (s.s. vaktstöð siglinga og framkvæmd varnartengdra verkefna). Samkvæmt svari ráðuneytisins við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar kemur til álita að breyta lögunum á þann veg að verkefni sem nú eru unnin samkvæmt þjónustusamningum verði lögbundin og fjármögnuð með beinum fjárframlögum.

#### 1.4 Stefnumörkun

Hvorki lög nr. 52/2006 né reglugerðir settar á grundvelli þeirra setja skýr viðmið um með hvaða hætti Landhelgisgæslan á að sinna lögbundnum verkefnum sínum. Þar er ekki sagt til um hvaða öryggis- og þjónustustigi á að halda uppi eða hver viðbragðsgeta, viðbúnaður og tækjakostur á að vera. Í 1. mgr. 25. gr. laganna segir t.a.m.: „Landhelgisgæsla Íslands gerir út skip og rekur loftför auk annarra farartækja sem nauðsynleg eru til gæslu landhelginnar og annarra verkefna stofnunarinnar“. Að mati Ríkisendurskoðunar ætti að kveða skýrar á um viðmið um viðbragðsgetu, þ.m.t. tækjakost og mannafla í Landhelgisgæsluáætlun sem byggir á stefnu í almannavarna- og öryggismálum og stefnumörkun á grundvelli ákvæða laga um opinber fjármál.

Þær forsendur sem liggja til grundvallar ákvörðunum um hvernig verkefnum Landhelgisgæslunnar er sinnt geta og hafa tekið miklum breytingum á tiltölulega skömmum tíma. Umfang verkefnanna breytist, tækniframfarir eru örar hvað snýr að búnaði og fjárhagsleg staða ríkissjóðs hefur verið sveiflukenn. Tiltekinn sveigjanleiki er því nauðsynlegur. En þar sem lagaramminn er jafn rúmur og raun ber vitni er sérstaklega brýnt að stjórnvöld marki skýra stefnu um starfsemi Landhelgisgæslunnar. Ákveða þarf hvaða markmiðum eigi að stefna að, leiðir að þeim og hlutlæga mælikvarða á árangur stofnunarinnar í því tilliti. Á undanförunum árum hefur dómsmálaráðuneyti sinnt slíkri stefnumótun bæði innan þess ramma sem kveðið er á um í lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál en einnig eftir öðrum leiðum.



**Mikilvægt er að stjórnvöld marki skýra stefnu um starfsemi Landhelgisgæslu Íslands**

Í 3. gr. laga [nr. 82/2008 um almannavarnir](#) er kveðið á um að almannavarna- og öryggismálaráð marki stefnu stjórnvalda á starfsviði sínu til þriggja ára. Sú stefnumörkun tekur m.a. til starfsemi Landhelgisgæslu Íslands. Á þeim grunni var [Stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum ríkisins 2015–17](#) samþykkt af ráðinu í júní 2015. Eitt markmiða stefnunnar var að efla ætti eftirlit, landhelgis- og öryggisgæslu á hafinu við Ísland ásamt leitar- og björgunarþjónustu. Innanríkisráðuneyti (nú dómsmálaráðuneyti) og Landhelgisgæslu Íslands var falið að skilgreina öryggisstig innan lögsögunnar og lágmarksþjónustu stofnunarinnar ásamt að leggja mat á kostnað þeirra verkefna. Þeim var að auki ætlað að skilgreina til langs tíma viðbragðsgetu Landhelgisgæslunnar, þ.m.t. mannafla- og tækjapörf, og vinna Landhelgisgæsluáætlun til fjögurra og tólf ára.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að tilhlýðilegt uppgjör og mat á árangri fyrirbyggjandi stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum hefur ekki farið fram. Þrátt fyrir skýr lagaákvæði hefur ný stefna ekki litið dagsins ljós en samkvæmt upplýsingum frá dómsmálaráðuneyti liggja drög hennar fyrir.

Sama ár og stefna í almannavarna- og öryggismálum var samþykkt undirrituðu innanríkisráðuneyti og Landhelgisgæsla Íslands árangursstjórnunarsamning. Í samningnum var gert ráð fyrir að ráðuneytið og Landhelgisgæslan sammæltust um hvaða sviðsmynd um öryggis- og þjónustustig væri virk í ársáætlunum stofnunarinnar hverju sinni. Samkvæmt umfjöllun um gagnkvæmar skyldur og ábyrgð samningsaðila átti Landhelgisgæslan að leggja fram 20 ára starfs- og fjárhagsáætlun sem tæki m.a. til þess hvernig vinna ætti að markmiðum samningsins með áherslu á uppbyggingu og endurnýjun tækjakosts og mannauðs. Auk þess yrðu lagðar fram starfs- og fjárhagsáætlanir til fimm ára ásamt árlegum starfs- og rekstraráætlunum.

Til að unnt væri að leggja mat á árangur stofnunarinnar kvað samningurinn á um samanburð við árangursviðmið í ársskýrslu. Landhelgisgæslan hefur ekki unnið ársskýrslu um starfsemi sína síðan árið 2013 að undanskilinni skýrslu vegna ársins 2017 sem stofnunin skilaði til dómsmálaráðuneytis að ósk þess. Þess verður að geta að með lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál var innleiddur nýr rammi um eftirlit með fjárhag, rekstri og árangri ríkisaðila. Síðan þá hafa sérstakir árangursstjórnunarsamningar verið á undanhaldi og í tilfalli Landhelgisgæslunnar var hann í raun lagður til hliðar. Stofnunin birtir fréttir um starfsemi sína á vefnum og skýringar í ársreikningum stofnunarinnar varpa ljósi á rekstur og fjárhag.

Í svari dómsmálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi um stefnu í almannavarna- og öryggismálum í febrúar 2017, sbr. [þskj. 208 á 146. löggjafarþingi](#), kom m.a. fram að gerð Landhelgisgæsluáætlunar til næstu fimm ára væri á lokastigi. Þar væri öryggis- og þjónustustig stofnunarinnar skilgreint og mat lagt á kostnað við löggæslu, eftirlit, leit og björgun. Í því skyni skilgreindi áætlunin bæði mannafla- og tækjapörf stofnunarinnar. Auk þess kom fram í svari ráðherra að unnið væri að Landhelgisgæsluáætlun til 20 ára.

#### 1.4.1 Landhelgisgæsluáætlun 2018–22

Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum hefur dómsmálaráðuneyti á undanförunum árum fyrirhugað að leggja fram Landhelgisgæsluáætlanir til fjögurra, fimm, tólf og tuttugu ára. Með þeim hefur átt að skilgreina öryggis- og þjónustustig Landhelgisgæslunnar og leggja mat á kostnað og fjárfestingapörf.



**Landhelgisgæsluáætlanir hafa ekki verið fullnar og lagðar fyrir Alþingi eða birtar opinberlega**

Engar slíkar áætlanir hafa í raun verið fullnar, lagðar fyrir Alþingi eða birtar opinberlega. Síðasta útgáfa (sem fyrrnefnt svar ráðherra vísaði til) er dagsett í janúar 2018 og tekur til starfsemi og markmiða Landhelgisgæslunnar til ársins 2022. Hún var unnin af ráðuneytinu (þá innanríkisráðuneyti) í samstarfi við Landhelgisgæsluna.

Á fundum Ríkisendurskoðunar með fulltrúum Landhelgisgæslunnar og dómsmálaráðuneytis kom fram að umrædd áætlanagerð hefði að mörgu leyti misst marks. Áætlunin væri nær því að vera óskalisti um hvernig sinna mætti skyldum stofnunarinnar en raunhæf áætlun. Þar væri sett fram framtíðarsýn um æskilegt úthald og tækjakost án nægjanlegs tillits til fjárhagsramma starfseminnar samkvæmt fjárlögum og fjármálaáætlunum.

Í þessu samhengi má benda á að í fjármálaáætlun 2018–22 var gert ráð fyrir kaupum á þremur nýjum þyrlum fyrir Landhelgisgæsluna. Framlög til rekstrar myndu þó ekki hækka að neinu ráði. Því var ljóst að ekki var fjárhagslegt svigrúm til að fjölga áhöfnum loftfara og skipa eða auka rekstrarkostnað stofnunarinnar að verulegu marki líkt og Landhelgisgæsluáætlunin fól þó í sér. Á þetta er bent í áætluninni sjálfri og að því þurfi að hækka árlegar fjárveitingar á sviði eftirlits, löggæslu, leitar og björgunar um 1.450 m.kr. til að ná þeim viðmiðum sem áætlunin tilgreinir. Stefnumörkun af þessum toga er ekki til þess fallin að skila árangri. Samkvæmt dómsmálaráðuneyti hefði Landhelgisgæsluáætlunin þurft að taka meira mið af lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál og tengja stefnumið hennar við gildandi fjármálaáætlun. Í svari ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar um þetta segir:

*„Því má líta á hana [Landhelgisgæsluáætlunina] sem verkfæri innan dómsmálaráðuneytis og Landhelgisgæslunnar en opinber birting hennar gæti e.t.v. skapað væntingar sem ríkisfjármálin hafa ekki getað staðið undir. Þótt hún hafi ekki verið birt opinberlega hefur ekki verið tekin nein sérstök ákvörðun um að birta hana ekki.“*

Þessi útkoma úr stefnumótunarvinnu ráðuneytisins og Landhelgisgæslunnar eru ekki í samræmi við eðlilegar væntingar. Þá er sú undarlega staða uppi að Landhelgisgæsluáætlun, sem grundvallarskjal fyrir stefnumörkun stofnunarinnar, er talin svo óraunsæ að ekki er hægt að birta hana. Þrátt fyrir það er vísað til þess í frumvarpi til fjárlaga 2021 að viðbúnaður stofnunarinnar í leit og björgun verði í samræmi við áætlunina og grundvallarmarkmið og árangursmælikvarðar byggja á forsendum hennar.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að í skýrslunni *Geta Landhelgisgæslunnar til að sinna lögbundnu hlutverki sínu og tryggja viðunandi þjónustu- og öryggisstig (2015)*, sem Landhelgisgæslan og dómsmálaráðuneyti unnu, en var ekki birt, var vísað til handbókar fjármálaráðuneytis, *Árangursstjórnun í ríkisrekstri (2004)*, um mikilvægi þess að þeir sem fara með stefnumótun átti sig á því að hún felur ekki í sér óskalista yfir verkefni sem stjórnendur hafa áhuga á heldur það sem sannarlega er ætlunin að ná fram og er raunhæft.

Ríkisendurskoðun minnir á að dómsmálaráðuneyti og Landhelgisgæslunni var í stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum ríkisins 2015–2017 falið að skilgreina bæði öryggisstig innan lögsögu Íslands og lágmarksþjónustu- og viðbragðsgetu stofnunarinnar til langs tíma þannig að kostnaður rúmaðist innan fyrirliggjandi fjárhagsramma. Standa verður við fyrirheit um að ljúka gerð Landhelgisgæsluáætlunar til skemmri og lengri tíma sem getur verið grundvöllur að ákvörðunum um rekstur og fjárfestingar stofnunarinnar, þar á meðal við gerð fjármálaáætlana og fjárlaga á vettvangi Alþingis.



### 1.4.2 Hlutlæg viðmið, markmið og árangursmælikvarðar

Prátt fyrir að gerð Landhelgisgæsluáætlunar hafi ekki verið leidd til lykta með fullnægjandi hætti er í fyrirbyggjandi gerð hennar settur fram grundvöllur að hlutlægum skilgreiningum á öryggis- og þjónustustigi stofnunarinnar í samræmi við lögbundið hlutverk hennar og alþjóðlegar skuldbindingar. Auk þess er sett fram greining á þeim aðföngum sem þarf til að ná þeim markmiðum og halda uppi viðunandi viðbragðsgetu. Á grundvelli þeirrar vinnu er dómsmálaráðuneyti í betri stöðu til að marka raunhæfa stefnu um starfsemi Landhelgisgæslunnar og Alþingi betur í stakk búið til að taka upplýstar ákvarðanir við meðferð fjárlagafrumvarpa og tillagna til fjármálaáætlana.

Sömu viðmið og sjá má á mynd 1.6 hafa verið lögð fram við gerð fjármálaáætlana síðustu ára. Í [tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2018–22](#) var annað tveggja skilgreindra markmiða fyrir málaflokkinn landhelgi að „[v]iðbúnaður í leit og björgun verði í samræmi við öryggis- og þjónustustig“ en viðmiðin sem slík einungis sett fram með óbeinum hætti sem árangursmælikvarði. Framsetningin var með sambærilegum hætti í [tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2021–25](#) sem var samþykkt í desember 2020. Þar var sett fram markmið um að „[v]iðbúnaður í leit og björgun verði í samræmi við Landhelgisgæsluáætlun“ auk þess sem fyrrgreind viðmið um fullnægjandi getu Landhelgisgæslunnar til leitar og björgunar með loftförum og varðskipum voru tilgreind en einnig sett fram sem mælikvarði á árangur stofnunarinnar. Tafla 1.2 veitir yfirlit um markmið og mælikvarða fyrir málaflokkinn 09.2 Landhelgi samkvæmt fjármálaáætlun 2021–25.

**Mynd 1.6 Viðmið um viðbragðstíma skv. Landhelgisgæsluáætlun 2018–22**



Heimild: Landhelgisgæsluáætlun 2018–22

Skilgreind markmið dómsmálaráðuneytis fyrir málaflokkinn landhelgi uppfylla ekki grundvallar kröfur um markvissa stefnumótun. Markmið (e. *output*) þurfa að vísa til þess hvernig skilgreindum ávinningi verði náð. Þau þurfa að vera sértæk, mælanleg, aðgerðamiðuð, raunsæ og tímasett. Nærtækara væri að líta á markmiðin sem sett eru fram í fjármálaáætlun sem lýsingu á þeim árangri sem ætlað er að ná til langs tíma (e. *outcome*) eða jafnvel framtíðarsýn (e. *end-outcome*). Hin eiginlegu markmið eru í raun falin í þeim mælikvörðum sem eru settir fram og byggja á viðmiðum úr fyrirbyggjandi Landhelgisgæsluáætlun. Raunverulegur mælikvarði á árangur Landhelgisgæslunnar á

grundvelli þeirra væri síðan einfaldlega fólgin í fjölda daga á ársgrundvelli sem björgunarþjónusta stofnunarinnar er í samræmi við þessi viðmið.

Landhelgisgæslan hefur aldrei náð að standa undir fyrrgreindum viðmiðum um viðbragðsgetu til leitar og björgunar. Það er raunar ekki fyrr en með fjármálaáætlun 2021–25 sem gert er ráð fyrir að það náist innan þess tíma sem áætlunin tekur til og þá einungis fyrir einn af þeim þremur þáttum sem eru skilgreindir, þ.e. björgunar- og leitarþjónustu með þyrlu. Samkvæmt síðustu fjármálaáætlun eru engar líkur til þess að viðbragðsgeta skipa eða björgunarflugvélar verði í samræmi við skilgreind viðmið innan þess tíma sem áætlunin tekur til.

**Tafla 1.2 Markmið og mælikvarðar fyrir málaflokkinn 09.2 Landhelgi**

Markmið	Mælikvarði	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
<b>Tryggja almannaoýggi, löggæslu og eftirlit í auðlindalögsögu Íslands</b>	Landamæraeftirlitsferðir í skip	0	6	24
	Viðbrögð við greiningum á gervitunglamyndum	80%	90%	100%
	Fjöldi skyndiskoðana	258	250	250
<b>Viðbúnaður í leit og björgun verði í samræmi við Landhelgisgæslu-áætlun</b>	Björgunarþjónusta með þyrlu innan efnahagslögsögu Íslands er möguleg innan sex klst. allt árið	53%	80%	100%
	Björgunarþjónusta með varðskipi innan efnahagslögsögu Íslands er möguleg innan 24 klst. allt árið (klst./dagar)	48/360	48/365	48/365
	Björgunarþjónusta með flugvél innan leitar- og björgunarsvæðis Íslands er möguleg innan sex klst. allt árið	20%	57%	90%

*Heimild: Fjármálaáætlun 2021–25*

Samkvæmt þeim forsendum sem Landhelgisgæsluáætlun byggði á hefur hvorki mannaflí né tækjakostur verið nægur til að tryggja viðunandi viðbragðsgetu allt árið um kring. Til þess þyrfti þrjár björgunarþyrlur með sjö áhöfnum, þrjú varðskip með fjörum áhöfnum og björgunarflugvél þyrfti að vera til taks hér á landi allt árið um kring mönnum rúmlega tveimur áhöfnum. Tafla 1.3 veitir yfirlit um viðmið og forsendur viðbragðsgetu Landhelgisgæslunnar samkvæmt Landhelgisgæsluáætlun og stöðuna árin 2018 og 2021. Varðskipin eru tvö, Þór og Freyja, en ekki þrjú eins og áætlunin gerir að markmiði. TF-SIF

er enn í útleigu stóran hluta ársins til verkefna á vegum Landamæra- og strandgæslu- stofnunar Evrópu (Frontex). Sú breyting hefur þó orðið á tímabilinu að Landhelgisgæslan hefur nú yfir að ráða þremur björgunarþyrlum sem eru allar jafnfærar um leit og björgun við krefjandi aðstæður (þ.e.a.s. þær hafa afisingarbúnað og eru AWSAR hæfar (e. *All Weather Search and Rescue*)). Fjöldi áhafna, þ.e. sex, er sem fyrr takmarkandi þáttur. Það sama á við um fjölda áhafna varðskipa og áhafna TF-SIF.

**Tafla 1.3 Viðmið um viðbragðsgetu og staðan árin 2018 og 2021**

	Fjöldi			Áhafnir			Viðbragðsgeta		
	Viðmið	2018	2021	Viðmið	2018	2021	Viðmið	2018	2021
<b>Skip</b>	3/3*	3/2*	2/2*	4	2	2	24 klst. á vettvang innan 200 sml allt árið	48 klst. á vettvang innan 200 sml allt árið	48 klst. á vettvang innan 200 sml allt árið
<b>Þyrlur</b>	3/3**	3/2**	3/3**	7	5	6	6 klst. á vettvang innan 200 sml 95% ársins	6 klst. á vettvang innan 200 sml 50% ársins	Fjöldi áhafna takmarkar viðbragð
<b>Flugvél</b>	1	1	1	3	2	2	6 klst. á vettvang innan 200 sml 94% ársins	6 klst. á vettvang innan 200 sml 60% ársins	Útleiga til Frontex takmarkar viðbragð

\*Skip/Haffær skip

\*\*Þyrlur/AWSAR þyrlur

Heimild: Landhelgisgæsluáætlun

Staða Landhelgisgæsluáætlunar og umfjöllun fjármálaáætlana síðustu ára bera þess vott að dómsmálaráðuneyti hefur ekki sett raunhæf markmið um kjarnastarfsemi Landhelgisgæslunnar, þ.e. leit, björgun, löggæslu og eftirlit. Fjármálaáætlanir hvers árs hafa vissulega markað stofnuninni fjárhagsramma og reifað helstu aðgerðir en um markvissa og stefnumiðaða áætlanagerð hefur ekki verið að ræða. Nærtækara væri að lýsa stöðunni sem svo að fjárveitingum dómsmálaráðherra til Landhelgisgæslunnar sé fylgt úr hlaði með því einfalda markmiði að tryggja eigi eins öflugna viðbragðsgetu og mögulegt er á grundvelli þeirra fjárveitinga sem stofnuninni er úthlutað.

Eitt brýnasta úrlausnarefni stjórnvalda hvað snýr að stefnumótun Landhelgisgæslu Íslands er að skilgreina með afdráttarlausum, málefnalegum og hlutlægum hætti öryggis- og þjónustustig stofnunarinnar og marka skýra sýn til lengri tíma um hvernig eigi að tryggja að því stigi sé náð m.t.t. reksturs, mannafla og tækjabúnaðar. Viðbragðsgeta Landhelgisgæslunnar og það öryggis- og þjónustustig sem hún getur tryggt verður ekki breytt með skömmum fyrirvara. Varðskip og sérhæfð loftför til leitar og björgunar eru kostnaðarsöm og afhendingartími þeirra langur. Stjórnvöld verða að festa í sessi langtíma fjárfestingaáætlun sem þolir tímabundna ágjöf í efnahag ríkissjóðs.

Starfsemi Landhelgisgæslu Íslands lýtur einnig stefnumótun á málefnasviði utanríkisráðuneytis hvað snýr að varnartengdum verkefnum og framkvæmd þeirra. Tafla 1.4 veitir yfirlit um markmið og mælikvarða fyrir málaflokkinn *04.3 Samstarf um öryggis- og varnarmál* samkvæmt tillögu til ályktunar um fjármálaáætlun 2021–25. Nánar er fjallað um framkvæmd Landhelgisgæslunnar á varnartengdum verkefnum í kafla 6.

**Tafla 1.4 Markmið málaflokksins 04.3 Samstarf um öryggis- og varnarmál**

Markmið	Mælikvarði	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
<b><i>Efla varnir Íslands í ljósi breytts ástands öryggismála á Norður-Atlantshafi og aukins mikilvægis Íslands í varnarsamstarfinu</i></b>	Fjöldi varnar- og skrifborðsæfinga sem Ísland tekur þátt í	2	1	3
<b><i>Efla þátttöku Íslands í öryggis- og varnarsamstarfi á vettvangi NATO, NORDEFCO og ÖSE með virku samstarfi við grannríkin og bandalagsríki á sviði öryggismála</i></b>	Viðvera bandalagsríkja hér á landi, mæld í fjölda daga og fjölda þátttakenda	365/1.404	365/1.500	365/1.500
	Hlutfall fjárveitinga og styrkja til framkvæmda hér á landi úr sjóðum NATO og með vísan til varnarsamningsins	2.500 m.kr. 114%	3.000 m.kr. 123%	500 m.kr. 21%
<b><i>Efla gistiríkjastuðning og viðbúnaðargetu Íslands</i></b>	Fjöldi krafna um úrbætur eða breytingar á þjónustu úr gæðaeftirlitsskoðunum LHG og stofnana NATO skv. skýrslum þjóða sem nýta gistiríkjastuðning	<5%	<5%	<5%
	Fjöldi gistirýma innan öryggissvæðisins	220	320	500

Heimild: Fjármálaáætlun 2021–25

### 1.4.3 Helstu aðgerðir og verkefni samkvæmt fjármálaáætlunum og fjárlögum

Í fjármálaáætlunum og fjárlögum hvers árs hafa verið skilgreind tiltekin verkefni eða aðgerðir sem Landhelgisgæslan axlar ábyrgð á, bæði hvað snýr að landhelgismálum og varnartengdum verkefnum. Þó var gerð sú breyting á framsetningu fjármálaáætlunar fyrir árin 2021–25 að fjallað var með almennum hætti um helstu verkefni, áskoranir og tækifæri til úrbóta fyrir hvern málaflokk. Tafla 1.5 veitir yfirlit um verkefni á sviði landhelgismála. Sérstaka athygli vekur að kaup á nýju varðskipi hafa ekki verið hluti af áætlanagerð landhelgismála við gerð fjárlaga og fjármálaáætlana á tímabilinu.

**Tafla 1.5 Helstu verkefni á sviði landhelgismála 2018–21**

Verkefni/aðgerð	Sett fram	Tímaáætlun	Staða í maí 2021
<i>Undirbúningur og kaup á þremur nýjum þyrlum</i>	Fjármálaáætlun 2018–22, 2019–23, 2020–24 Fjárlög 2018, 2019, 2020	2018–23	Unnið var að útboði á þremur nýjum þyrlum fram til 2020 þegar ákveðið var að fresta kaupunum
<i>Ákvörðun um kaup eða leigu á þremur nýjum þyrlum</i>	Fjárlög 2021		Landhelgisgæslan leigir þrjár björgunarþyrlur
<i>Blindflugsbúnaður endurnýjaður í TF-LÍF</i>	Fjármálaáætlun 2018–22	2018	Tekin hefur verið ákvörðun um að selja TF-LÍF
<i>Leitað verði leiða til að koma á vöktun lögsögunnar með AIS (sjálfvirk auðkenningakerfi skipa) í gegnum gervitungl</i>	Fjármálaáætlun 2018–22, 2019–23, 2020–24 Fjárlög 2018	2017–23	Verkefninu lauk árið 2019 með innleiðingu kerfisins
<i>Rekstur flugvélar verður tryggður á Íslandi 90% ársins með þremur áhöfnum*</i>	Fjármálaáætlun 2018–22, 2020–24	2021–2022	Hvorki löggæsla né björgunargeta með flugvélinni TF-SIF hefur aukist frá því sem var 2018
<i>Uppfærsla á eftirlitsbúnaði TF-SIF</i>	Fjárlög 2019		Uppfærslu lokið 2019
<i>Þyrluáhöfnum verður fjölgað úr fimm í sex</i>	Fjárlög 2019		Áhafnir eru nú sex talsins
<i>Þyrluáhöfnum verður fjölgað úr sex í sjö</i>	Fjármálaáætlun 2020–24	2021	Áhafnir eru nú sex talsins
<i>Unnið verður markvisst að mælingum á hafsbotninum við Ísland með nútímatækni og í samræmi við áætlun Landhelgisgæslunnar og samningi við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti</i>	Fjármálaáætlun 2018–22, 2019–23, 2020–24 Fjárlög 2018, 2020, 2021	2017–26	Samningur um kortlagningu hafbotnsins gildir til 2026
<i>Endurnýjun og uppfærsla ýmissa búnaðar</i>	Fjármálaáætlun 2018–22	2018–19	Óljós skilgreining, viðvarandi verkefni
<i>Tryggja viðunandi húsnæði undir loftför LHG</i>	Fjármálaáætlun 2020–24, Fjárlög 2020, 2021		Unnið er að endurnýjun flugskýlis á Reykjavíkflugvelli
<i>Parfagreining á varðskipum og áhöfnum á þau</i>	Fjármálaáætlun 2020–24, Fjárlög 2020, 2021		Niðurstöður lágu fyrir í febrúar 2020

\*Í tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2018–22 sagði „Aukin löggæsla og björgunargeta með flugvél 2018.“

*Heimild: Tillögur til þingsályktana um fjármálaáætlunir 2018–22, 2019–23, 2020–24 og frumvörp til fjárlaga 2018–21*

Nokkur veigamikil verkefni á sviði landhelgismála hafa öðrum fremur verið í brennidepli síðustu ár. Sérstaklega má benda á fyrirhuguð kaup á þremur björgunarþyrlum sem hefur nú verið slegið á frest en hver þyrla hefði kallað á fjárfestingu fyrir 4,7 ma.kr. Auk þess hefur átt að fjölga áhöfnum, auka viðveru TF-SIF hér við land og nú nýverið að hefja endurbætur eða endurnýjun á flugskýli Landhelgisgæslunnar. Nánar er fjallað um þessi atriði í 5. kafla. Þrátt fyrir að framlögum til fjárfestinga í björgunarþyrlum hafi verið slegið á frest var í fjármálaáætlun 2021–25 gert ráð fyrir 13,6 ma.kr. framlagi til málefna almanna- og réttaröryggis til að mæta stofnkostnaði við byggingu sameiginlegs húsnæðis fyrir alla viðbragðsaðila á höfuðborgarsvæðinu, þ.m.t. Landhelgisgæsluna.

Þrátt fyrir að við gerð fjármálaáætlana og fjárlaga undanfarin ár hafi verið lögð áhersla á að eftirlit með landhelginni, auðlindum og mengun í hafi sé og hafi verið ófullnægjandi hafa ekki verið skilgreindar neinar markvissar aðgerðir til að bæta úr öryggis- og þjónustustigi varðskipaflota Landhelgisgæslunnar ef undan er skilin þarfagreining sem lokið var við í upphafi árs 2020. Engu að síður hafa veikleikar varðskipaflotans verið þekktir og að gefnum aldri, ástandi og getu varðskipsins Týs var ljóst að fyrr en síðar kæmi til fjárfestinga vegna kaups eða leigu á nýju varðskipi. Heimild til sölu varðskipanna Týs og Ægis (sem hefur ekki verið haffært síðan 2016) og heimild til kaupa eða leigu á nýjum skipum var veitt í fjárlögum 2020. Ekki hefur verið gert ráð fyrir framlögum til slíkra ráðstafana í fjármálaáætlunum.

Í upphafi árs 2021 kom í ljós svo alvarleg bilun á vélbúnaði varðskipsins Týs að kostnaður viðgerða var talinn svara meiru en verðmæti skipsins, þ.e. 100 m.kr. Því hófu Landhelgisgæslan, Ríkiskaup og dómsmálaráðuneyti undirbúning að útboði í mars 2021 og voru tilboð opnuð í maí 2021. Tvö tilboð af fimm reyndust gild og gerði Landhelgisgæslan bindandi samkomulag við tilboðsgjafa lægra tilboðsins, United Offshore Support GmbH í september 2021. Tilboðið hljóðaði upp á rúman 1,7 ma.kr. og var skrifað undir kaupsamning 8. október 2021 og skipið afhent í Rotterdam 28. október. Ríkisendurskoðun bendir á að um skamman tíma til undirbúnings svo mikillar fjárfestingar er að ræða sem auk þess hefur ekki verið fjallað um við gerð fjármálaáætlana sbr. lög um opinber fjármál.

Í sumum tilfellum má segja að þau verkefni og aðgerðir á verksviði Landhelgisgæslunnar sem hafa verið tilgreind við gerð fjárlaga og fjármálaáætlana síðustu ár hafi ekki verið nægilega vel skilgreind og afmörkuð. Í raun má segja að viðvarandi þáttum í starfsemi stofnunarinnar sé lýst með almennum hætti frekar en að verkefni með tiltekið upphaf, endi og skilgreindan ábata séu afmörkuð með skýrum hætti. Rammar kveður að þessu þegar litið er til þeirra verkefna sem tilheyra þeim hluta starfseminnar sem snýr að framkvæmd varnartengdra verkefna. Í þeim málaflokki er bæði viðhald og rekstur mannvirkja í umsjá Landhelgisgæslunnar tilgreint sem sérstakt verkefni. Frá sjónarhóli markvissrar stefnu-mörkunar er nauðsynlegt að setja fram sértækari aðgerðir en svo. Í því ljósi ætti ekki að koma á óvart að ársskýrslur bæði dómsmálaráðherra og utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra fyrir árin 2018–20 leiða í ljós að langflest verkefnanna eru í stöðugri vinnslu. Tafla 1.6 veitir yfirlit um helstu verkefni á sviði öryggis- og varnarmála samkvæmt tillögum til ályktana um fjármálaáætlun og frumvörpum til fjárlaga síðustu ár. Nánar er fjallað um atriði þeim tengd í kafla 6.

**Tafla 1.6 Helstu verkefni á sviði öryggis- og varnarmála 2018–21**

Verkefni/aðgerð	Sett fram	Tímaáætlun	Staða í árslok 2020
Tryggja virka þátt. Íslands í starfi NATO, ÖSE, NORDEFCO og SP á sviði öryggis- og varmála í samr. við þjóðaröryggisstefnu	Fjárlög 2018		Ekki um verkefni að ræða. „Í vinnslu, tekur ekki enda“
Tryggja varnarsamstarfið við Bandaríkin, t.d. v/eftirlits með Norður -Atlantshafinu	Fjárlög 2018		Ekki um verkefni að ræða. „Í vinnslu, tekur ekki enda“
Endurskoða þjónustusamninga við LHG og RLS um framkvæmd varnartengdra verkefna	Fjármálaáætlun 2020–24	2019	Núverandi samningur gildir til ársloka 2021
Tryggja nægar fjárveitingar til mála-flokksins bæði frá íslenska ríkinu og NATO í samræmi við skuldbindingar	Fjármálaáætlun 2018–22, 2019–23 Fjárlög 2018, 2019	2017–23	Ekki um eiginlegt verkefni að ræða. Í vinnslu
Uppfæra varnaráæt. NATO fyrir Noreg, Ísland og Norður-Atlantshafið og gera varnaráæt. fyrir Ísland. Varnaræf. Dynamic Mongoose 2017 og Trident Juncture 2018 fara að hluta fram á og umhverfis Ísland	Fjármálaáætlun 2018–22, 2019–23 Fjárlög 2018, 2019	2017–23	Þátttaka í varnaræfingum er viðvarandi þáttur í starfsemi LHG
Viðhalda varnarmannvirkjum og -kerfum á Íslandi, þ.m.t. að uppfæra ratsjárkerfið og stjórnstöðvarkerfið (ACCS)	Fjármálaáætlun 2018–22, 2019–23, 2020–24, Fjárlög 2018, 2019, 2021	2017–23	Uppfærslu á stjórnstöðvarkerfi lokið að hluta. Uppfærslunni lýkur 2021. Skilgreining á viðvarandi þætti í starfsemi
Tryggja rekstur og reglub. viðhald tækja og kerfa sem tengjast þátttöku Íslands í samþættu loftrýmisefirliti og loftrýmisgæslu NATO og eftirlit með hafinu, þ.m.t. að uppfæra ratsjár- og stjórnstöðvarkerfi	Fjármálaáætlun 2018–22, 2019–23 Fjárlög 2018, 2019, 2020, 2021	2018–23	Skörun við önnur verkefni. Rekstur og reglubundið viðhald ekki verkefni í skilningi stefnumótunar
Auka þjálfun og færni starfsmanna sem vinna að loftrýmisgæslu og rekstur ratsjárkerfisins	Fjármálaáætlun 2018–22, 2019–23, 2020–24 Fjárlög 2018, 2019, 2020, 2021	2017–24	„Í vinnslu. Árlegt verkefni“
Styrkja starfsemi Landhelgisgæslu Íslands á öryggissvæðinu til að takast á við aukningu í loftrýmisgæslu og varnartengdum verkefnum	Fjármálaáætlun 2018–22, 2019–23, 2020–24 Fjárlög 2018, 2019	2017–24	Skilgreiningu ábótavant. Lýsir markmiði en ekki verkefni
Bæta aðbúnað, öryggi og fjölga gistirýmum á öryggissvæðunum	Fjármálaáætlun 2018–22, 2019–23, 2020–24 Fjárlög 2018, 2019, 2020, 2021	2017–24	„Í vinnslu.“ Skilgreiningu ábótavant. Lýsir markmiði en ekki verkefni
Liðs- og birgðaflutningaáætlun NATO. Ný varnartengd mannvirki	Fjármálaáætlun 2020–24 Fjárlög 2020	2020–24	Óljós skilgreining
Átak til að vinna á uppsöfnuðu viðhaldi öryggis- og varnarmannvirkja	Fjárlög 2020		Umfangsmiklu viðhaldi á Stokksnesi lokið
Fjölga ríkjum sem sinna loftrýmisgæslu á Íslandi með það að markmiði að þetta loftrýmisgæslu	Fjárlög 2021		Loftrýmisgæsla í 300 daga. Ítalía, Noregur og Bandaríkin

Heimild: Tillögur til þingsályktana um fjármálaáætlanir 2018–20 og frumvörp til fjárlaga 2018–21

## 2 Yfirlit um fjárhag og rekstur

### 2.1 Fjárheimildir og fjárveitingar

Landhelgisgæslunni er veitt fé til rekstrar og fjárfestinga af fjárheimild málaflokksins 09.20 Landhelgi sem er á ábyrgðarsviði dómsmálaráðherra og tilheyrir málefnasviðinu almanna- og réttaröryggi. Í samræmi við ákvæði 27. gr. laga nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands er einnig starfræktur Landhelgissjóður Íslands. Í hann rennur sektarfé og andvirði upptækra verðmæta vegna brota gegn fiskveiðilöggjöfinni og hlutur Landhelgisgæslu Íslands af björgunarlaunum. Fé úr sjóðnum skal varið til að fjármagna kaup eða leigu á skipum, loftförum, eða öðrum tækjum til að sinna verkefnum Landhelgisgæslu Íslands. Ráðherra er samkvæmt sama ákvæði heimilt að verja hluta árlegra tekna sjóðsins til reksturs Landhelgisgæslunnar.

Á árunum 2018–20 voru tekjur Landhelgissjóðs vegna björgunarlauna 12,6 m.kr. en rekstrarframlög úr ríkissjóði til sjóðsins voru 181,7 m.kr. Fjármunir sjóðsins voru m.a. nýttir til að standa straum af kostnaði vegna undirbúnings að endurnýjun þyrluflotans, viðhalds á TF-LÍF, ráðgjafar vegna nýs flugskýlis, kaupa á léttabát fyrir varðskipið Tý og þarfagreiningar á varðskipaútgerð Landhelgisgæslunnar. Árin 2019 og 2020 var fjárfestingarframlag dómsmálaráðherra til sjóðsins 2 ma.kr. hvort ár sem tekið var af fjárheimild málaflokksins 09.20 Landhelgi. Það fé átti að nýta til kaupa á björgunarþyrlum en verkefninu var slegið á frest í upphafi árs 2020. Því hefur sú fjárfestingaheimild ekki verið nýtt og í árslok 2020 var bókfært eigið fé sjóðsins 4,2 ma.kr. Tafla 2.1 veitir yfirlit um rekstur og efnahag sjóðsins.

Tafla 2.1 Yfirlit um rekstur og efnahag Landhelgissjóðs 2018–20 í m.kr.

	2018	2019	2020
<b>Rekstrartekjur</b>	<b>12,2</b>	<b>0,4</b>	<b>181,7</b>
<i>Þar af framlag úr ríkissjóði</i>	0	0	181,7
<i>Þar af björgunarlaun</i>	12,2	0,4	0
<b>Rekstrarkostnaður</b>	<b>99,7</b>	<b>86,0</b>	<b>62,3</b>
<i>Þar af greitt til Landhelgisgæslu Íslands</i>	99,1	85,6	56,6
<b>Vaxtatekjur</b>	2,6	2,0	0,3
<b>Afkoma</b>	<b>-84,8</b>	<b>-83,7</b>	<b>119,7</b>
<b>Fjárfestingarframlag</b>	<b>100,0</b>	<b>2.000,0</b>	<b>2.088,3</b>
<b>Eigið fé og skuldir samtals</b>	<b>118,2</b>	<b>2.012,3</b>	<b>4.220,3</b>

Heimild: Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins



Ríkisendurskoðun bendir á að með gildistöku laga nr. 123/2015 um opinber fjármál urðu stofnanir ríkisins að gera reikningsskil í samræmi við lög um ársreikninga og færa upp eignir og skuldir. Í því ljósi eru engin knýjandi rök fyrir því að starfrækja sérstakan sjóð til að halda utan um fjárfestingaframlög og fjárfestingar Landhelgisgæslunnar. Þá eru rekstrartekjur sjóðsins óverulegar og meirihluti útgjalda eru greiðslur til Landhelgisgæslu Íslands vegna verkefna sem snúa að endurnýjun loftfara og sjófara. Ríkisendurskoðun leggur til að dómsmálaráðuneyti taki til skoðunar kosti þess að sjóðurinn verði sameinaður annarri starfsemi Landhelgisgæslu Íslands.

Þegar litið er til þess fjár sem Landhelgisgæslu Íslands er veitt úr ríkissjóði verður að hafa í huga að stór hluti starfseminnar er ekki fjármagnaður með beinni fjárveitingu. Þetta á við um verkefni á borð við mönnun vaktstöðvar siglinga og kortlagningu hafsbotnsins sem sjómælingabáturinn Baldur hefur sinnt. Um hvort tveggja eru í gildi þjónustusamningar við aðra ríkisaðila, þ.e. Neyðarlínuna ohf. og Hafrannsóknastofnun, sbr. kafla 1.2.1. Í samhengi við heildarrekstur og aðra starfsemi Landhelgisgæslunnar eru þessi verkefni tiltölulega smá í sniðum (árið 2020 voru tekjur vegna þessara tilteknu samninga um 90 m.kr.).

Öðru máli gegnir um framkvæmd Landhelgisgæslu Íslands á varnartengdum verkefnum í umboði utanríkisráðuneytis. Með samningi þar um felur ráðuneytið Landhelgisgæslunni framkvæmd þeirra verkefna sem falla undir varnarmál samkvæmt 7. gr. varnarmálalaga nr. 34/2008. Árið 2020 voru greiðslur (eða innbyrðis framlög) utanríkisráðuneytis til Landhelgisgæslunnar um 2,1 ma.kr. Til samanburðar var heildarfjárveiting stofnunarinnar sama ár um 4,9 ma.kr. Utanríkisráðuneyti nýtir fjárheimild málaflokksins *04.30 Samstarf um öryggis- og varnarmál* til að fjármagna samninginn og standa straum af kostnaði þess við yfirstjórn varnarmála. Í töflu 2.2 er yfirlit um heildarfjárveitingar úr ríkissjóði til Landhelgisgæslu Íslands, Landhelgissjóðs og til varnarmála árin 2018–20.

**Tafla 2.2 Heildarfjárveitingar til Landhelgisgæslu Íslands, Landhelgissjóðs og varnarmála árin 2018–20 í m.kr.**

<i>Fjárlagaviðfang</i>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Landhelgisgæsla Íslands (06-395)</b>	4.044,7	4.671,0	4.878,4
<b>Landhelgissjóður (06-396)</b>	86,9	1.902,0	2.088,3
<b>Varnarmál (03-213)</b>	1.937,7	2.128,3	2.638,1
<i>Þar af greitt til LHG skv. samningi</i>	1.467,1	1.639,8	2.086,9

*Heimild: Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins og Landhelgisgæsla Íslands*

Það er óvanaleg tilhögun í ríkisrekstri almennt að fjármunir sem eru ætlaðir til fjárfestinga í tækjum og búnaði séu geymdir í sérstökum sjóði og að fjárheimildir vegna lögbundinna verkefna sem nema rúmum tveimur milljörðum króna séu færðar milli ríkisaðila samkvæmt samningi en ekki með beinni fjárveitingu. Miklar rekstrartekjur eru því eitt af einkennum á rekstri og fjárhag Landhelgisgæslunnar. Þó er ekki um að ræða (nema að tiltölulega litlu leyti) lögbundnar tekjur eða tekjur fyrir veitta þjónustu, sbr. 3. mgr. 51. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál.

## 2.2 Tekjur, gjöld og afkoma Landhelgisgæslu Íslands 2018–20

Afkoma Landhelgisgæslunnar á tímabilinu hefur verið misjöfn frá ári til árs en í samhengi við heildarfjárhag og rekstur stofnunarinnar hefur ekki verið um áhyggjuefni að ræða. Til að mynda verður að taka tillit til þess hversu hár og sveiflukenndur kostnaður hlýst af nauðsynlegu en að hluta til ófyrirséðu viðhaldi þess tækjabúnaðar sem stofnunin hefur yfir að ráða. Þannig hækkaði viðhaldskostnaður um rúmlega 400 m.kr. árið 2020 frá fyrra ári. Tafla 2.3 veitir yfirlit um tekjur, gjöld og afkomu Landhelgisgæslu Íslands árin 2018–20. Hvað snýr að tekjuhliðinni er hátt hlutfall innbyrðis framlaga annarra ríkisaðila (þ. á m. vegna varnartengdra verkefna) og miklar rekstrartekjur (þ. á m. vegna útleigu skipa og loftfara) eftirtektarverðar.

**Tafla 2.3 Tekjur, gjöld og afkoma Landhelgisgæslu Íslands árin 2018–20 í m.kr.**

	2018	2019	2020
<b>Tekjur</b>	<b>6.525,8</b>	<b>7.435,7</b>	<b>7.886,0</b>
<i>Þar af rekstrarframlag</i>	3.749,4	4.113,5	4.488,0
<i>Þar af fjárfestingarframlag</i>	369,9	491,4	391,7
<i>Framlög frá erl. aðilum v/varnarmála</i>		6,2	27,4
<i>Þar af innbyrðis framlög ríkisaðila</i>	1.520,2	1.727,3	2.140,0
<i>Þar af aðrar rekstrartekjur</i>	886,3	1.097,3	838,9
<b>Gjöld</b>	<b>6.102,9</b>	<b>6.954,9</b>	<b>7.410,4</b>
<i>Þar af laun og starfsmannakost.</i>	3.351,2	3.619,9	3.878,9
<i>Þar af viðhaldskostnaður</i>	812,8	904,9	1.311,9
<i>Þar af skrifstofu- og stjórnunarkost.</i>	540,4	863,5	739,1
<i>Þar af annar rekstrarkostnaður</i>	500,1	512,0	482,9
<i>Þar af þyrluleiga</i>	427,0	477,7	534,2
<i>Þar af funda- og ferðakostnaður</i>	214,0	289,6	161,7
<i>Þar af eldsneyti, olíur og orkugj.</i>	203,7	223,2	220,0
<i>Þar af tryggingar, skattar og ýmis gj.</i>	53,7	64,1	81,7
<b>Afskriftir</b>	<b>369,9</b>	<b>491,4</b>	<b>391,7</b>
<b>Fjármunaliðir</b>	<b>-26,0</b>	<b>0,8</b>	<b>-6,9</b>
<b>Afkoma</b>	<b>26,9</b>	<b>-9,8</b>	<b>77,1</b>

Heimild: Ársreikningar Landhelgisgæslu Íslands 2018–20

## 2.3 Yfirlit um efnahag

Í töflu 2.4 er yfirlit um nokkrar kennistærðir úr efnahag Landhelgisgæslu Íslands. Yfirlitið sýnir hversu há fjárhæð er bundin í fastafjármunum. Fyrst og fremst er þar um að ræða skip og loftför í eigu stofnunarinnar. Annað sem vekur athygli er hversu mikil verðmæti eru bundin í birgðum. Bókfært kostnaðarverð varahlutalagers loftfara var 392,7 m.kr. í árslok 2020 og olúbirgðir varðskipa voru 60,1 m.kr.

Jákvæð greiðslustaða gagnvart ríkissjóði skýrist af áætluðu framlagi vegna orlofsskuldbindingar. Í lok árs 2020 var sú fjárhæð áætluð 361,8 m.kr. Handbært fé stofnunarinnar samanstendur af sjóði og óbundnum bankainnstæðum. Árið 2020 voru viðskiptaskuldir um 315,6 m.kr. af skammtímaskuldum stofnunarinnar. Til skammtímaskulda töldust einnig ógreitt orlof og ógreiddir áunnir frídagar, samtals 510,6 m.kr., og frestaðar tekjur vegna framlags til fjárfestinga sem voru 338,9 m.kr. Langtímaskuldir og skuldbindingar Landhelgisgæslunnar, 6,3 ma.kr. árið 2020, voru alfarið fólgnar í frestuðu framlagi ríkissjóðs vegna fjárfestingar í varanlegum rekstrarfjármunum. Skuldastaða skýrist því fyrst og fremst af því hvernig gerð er grein fyrir eignfærslu og afskriftum í bókhaldi ríkisins.

**Tafla 2.4 Yfirlit um efnahag Landhelgisgæslu Íslands í árslok 2018–20 í m.kr.**

	2018	2019	2020
<b>Fastafjármunir</b>	7.245,2	7.230,5	6.952,3
<b>Veltufjármunir</b>	1.936,7	1.398,3	1.467,1
<i>Par af birgðir</i>	432,2	433,1	482,8
<i>Par af staða við ríkissjóð og ráðuneyti</i>	459,7	402,3	504,4
<i>Par af handbært fé</i>	107,3	45,3	6,7
<i>Par af vörslufé</i>	36,1	59,0	6,1
<b>Langtímaskuldir og skuldbindingar</b>	6.860,7	6.559,5	6.317,7
<b>Skammtímaskuldir</b>	1.622,8	1.380,7	1.336,0
<b>Eigið fé</b>	698,4	688,6	765,7

*Heimild: Ársreikningar Landhelgisgæslu Íslands 2018–20 og fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins*

## 2.4 Rekstrartekjur

Þegar hefur verið minnst á hversu óvanalegt er að framlög frá öðrum ríkisstofnunum séu svo hátt hlutfall af heildartekjum Landhelgisgæslunnar. Það sama má raunar segja um hátt hlutfall rekstrartekna. Tafla 2.5 veitir sundurliðað yfirlit um rekstrartekjur stofnunarinnar árin 2018–20 að undanskildum bókfærðum tekjum vegna viðskipta milli deilda (þ.e. milli varnarmálahluta og landhelgishluta). Tekjur vegna framlaga frá erlendum aðilum sem nýttar voru við framkvæmd varnartengdra verkefna eru tilgreindar sérstaklega í yfirlitinu þar sem þær eru komnar til vegna rekstrarverkefna og koma ekki úr ríkissjóði. Hafa verður í huga að á móti þessum tekjum voru jafnan útgjöld.

**Tafla 2.5 Rekstrartekjur Landhelgisgæslu Íslands 2018–20 í m.kr.**

<b>Tegund</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<i>Skipa- og flugvélaleiga</i>	367,4	420,8	334,7
<i>Önnur sérfræðiþjónusta</i>	113,6	132,8	125,8
<i>Húsaleiga</i>	132,2	137,1	80,5
<i>Aðrar leigutekjur</i>	33,9	34,8	35,5
<i>Framlög frá erlendum aðilum</i>	-	6,2	27,4
<i>Mælingar, kortagerð</i>	13,7	1,3	23,0
<i>Aðrar rekstrartekjur</i>	79,3	208,2	62,9
<b>Samtals</b>	<b>740,1</b>	<b>941,2</b>	<b>689,8</b>

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Undir liðinn *Önnur sérfræðiþjónusta* er m.a. fært endurgjald fyrir þyrluþjónustu í tengslum við loftrýmisgæslu. Þar er um að ræða endurgjald frá varnarmálahluta Landhelgisgæslunnar yfir til landhelgishlutans. Í því sambandi verður að hafa í huga að þar sem um verkefni á sviði tveggja málaflokka í skilningi laga um opinber fjármál er að ræða verður að halda rekstri og fjárhag þeirra aðgreindum. Þetta endurgjald skýrir u.þ.b. helming tekna vegna sérfræðiþjónustu. Aðrar tekjur undir þessum lið stafa m.a. af sölu á þjónustu séraðgerða- og sprengjueyðingarældar Landhelgisgæslunnar til Atlantshafsbandalagsins (NATO) sem og innlendra aðila, s.s. orkufyrirtækja. Enn fremur fellur þarna undir þátttökugjald frá erlendum heröflum sem innheimt er vegna þátttöku á æfingum hérlandis. Þær tekjur ráðast af fjölda þátttakenda og fjölda æfinga. Tekjur vegna mælinga og kortagerðar eru fyrst og fremst vegna samkomulags um kortlagningu hafbotnsins sem Landhelgisgæslan vinnur að í samstarfi við Hafrannsóknarstofnun, sbr. umfjöllun í kafla 1.1 um þjónustuverkefni og kafla 4.3 um starfsemi sjómælingaskipsins Baldurs.

### 2.4.1 Leigutekjur

Eins og yfirlit um rekstrartekjur Landhelgisgæslu Íslands sýnir hafa leigutekjur stofnunarinnar verið töluverðar síðustu ár. Þar vega þyngst tekjur af útleigu flugvélarinnar TF-SIF til verkefna á vegum Landamæra og strandsgæslustofnunar Evrópu (Frontex) sem hafa verið um helmingur rekstrartekna stofnunarinnar. Þær tekjur lækkuðu þó umtalsvert á árinu 2020 frá fyrra ári eða um 80,7 m.kr. enda voru flugtímar vélarinnar í leiguverkefnum erlendis um 23,6% færri en á árinu 2019. Það skýrir að mestu lækkun tekna í liðnum Skipa- og flugvélaleiga á milli ára. Ekki er um langtímaleigusamninga að ræða hvað snýr að útleigu TF-SIF til Frontex heldur er samið um þátttöku hverju sinni. Sjá ítarlegri umfjöllun um rekstur TF-SIF og þátttöku Landhelgisgæslunnar í verkefnum Frontex í kafla 5.2. Aðrar tekjur af skipa- og flugvélaleigu skýrast að stærstum hluta af greiðslum frá Sjúkratryggingum Íslands vegna sjúkraflugs og ráðast þær af fjölda ferða hverju sinni í samræmi við samning þar um. Tafla 2.6 veitir yfirlit um leigusamninga sem skila Landhelgisgæslunni tekjum.

#### Færri flugtímar

Árið 2020 lækkuðu leigutekjur vegna flugvélarinnar TF-SIF um 80,7 m.kr.

**24%**  
samdráttur



**Tafla 2.6 Leigu- og aðstöðusamningar Landhelgisgæslu Íslands**

Samningar	Gagnaðili	Tekjur í m.kr.		
		2018	2019	2020
Afnot af olíuleiðslum frá Helguvík	Olíudreifing ehf.	100,6	75,3	4,2
Afnot af ljósleiðaraþræði	Og fjarskipti ehf. (Sýn hf.)	33,9	34,8	35,5
Aðstaða á Gunnólfsvíkur- og Bolafjalli	Sýn hf.	2,6	2,7	2,8
Aðstaða á Gunnólfsvíkur- og Bolafjalli	Síminn hf.	2,1	2,2	1,9
Leiga vegna sjúkraflugs	Sjúkratryggingar Íslands	29,0	42,0	39,5
<b>Samtals</b>		<b>168,2</b>	<b>157,0</b>	<b>83,9</b>

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Fyrir utan útleigu TF-SIF til Frontex eru leigutekjur að mestu til komnar af því að stofnunin hagnýtir eignir NATO samkvæmt heimild í 16. gr. varnarmálalaga og í samræmi við samning stofnunarinnar við utanríkisráðuneyti um framkvæmd varnartengdra verkefna. Með útleigu ljósleiðaraþræða, olíuleiðslna, flugskýla og gistirýma aflar stofnunin tekna sem eru nýttar til reksturs og viðhalds þessara mannvirkja og búnaðar.

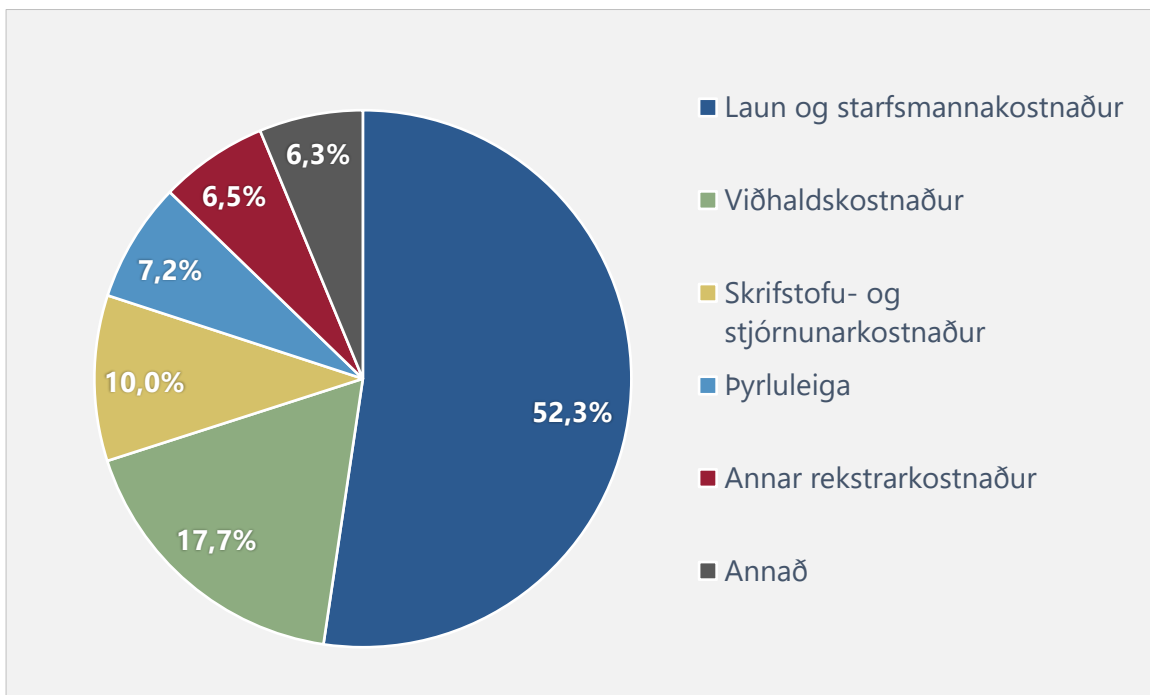
Árið 2020 voru tekjur vegna útleigu gistirýma til liðsafla sem dvöldu við störf og æfingar á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugfelli um 71,1 m.kr. og höfðu þá aukist um 52,1 m.kr. frá 2018, eða rúm 270%. Ekki eru gerðir leigusamningar vegna þessara og annarra tilfallandi viðskipta en aftur á móti er í gildi langtímaleigusamningur við Olíudreifingu um afnot af olíuleiðslum úr Helguvík til Keflavíkurflugvallar. Sú leiga er að hluta til föst en byggir að mestu á magni sem fer um leiðslurnar og hrundu þær tekjur á árinu 2020 vegna samdráttar í flugumferð og þar með olíuafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli. Leigan lækkaði úr 75,3 m.kr. árið 2019 í 4,2 m.kr. ári síðar og skýrir það mikla lækkun á liðnum *Húsaleiga* á milli ára, sbr. tafla 2.5. Aðrar leigutekjur eru nokkuð stöðugar en þær stafa fyrst og fremst af útleigu á ljósleiðaraþræði í eigu NATO og af aðstöðuleigu fyrir tækjabúnað og loftnet á Gunnólfsvíkurfjalli og Bolafjalli. Nánar er fjallað um nýtingu Landhelgisgæslunnar á eignum NATO í kafla 6.

Ríkisendurskoðun bendir á að þrátt fyrir miklar rekstrartekjur, bæði vegna leigusamninga og tilfallandi tekna, er enginn skjalfestur tekjuferill fyrir hendi hjá Landhelgisgæslu Íslands sem hefur verið samþykktur af stjórnendum. Þær leiðbeiningar og gátlistar sem starfsfólk hefur til stuðnings við tekjuskráningu koma ekki í staðinn fyrir heildstæðan feril sem skilgreinir aðgerðir, ábyrgð og skjölun allt frá því að vara og/eða þjónusta er afhent þar til fullnaðargreiðsla hefur borist. Í desember 2021 var Landhelgisgæslan að vinna að úrbótum hvað þetta varðar.

## 2.5 Gjöld

Mynd 2.1 sýnir hvernig útgjöld Landhelgisgæslunnar árið 2020 skiptust milli helstu kostnaðarliða. Líkt og búast má við var launakostnaður stærsti útgjaldaliðurinn. Að sama skapi ætti ekki að koma á óvart að í samanburði við aðrar stofnanir ríkisins var viðhaldskostnaður hlutfallslega hár. Nánar er fjallað um kostnað vegna viðhalds loftfara og skipa í köflum 4 og 5 en auk þess má hafa í huga að útgjöld vegna viðhalds varnarmannvirkja koma fram í rekstri stofnunarinnar, sbr. umfjöllun um varnarmálasvið í kafla 6. Taka verður fram að skrifstofu- og stjórnunarkostnaður tekur til útgjalda vegna aðkeyptrar sérfræðipjónustu sem var nærri 459,7 m.kr. árið 2020, þar á meðal var þjónusta lækna sem mönnum björgunarþyrlur og aðkeypt öryggisgæsla.

**Mynd 2.1 Hlutfallsleg skipting rekstrarkostnaðar árið 2020**



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

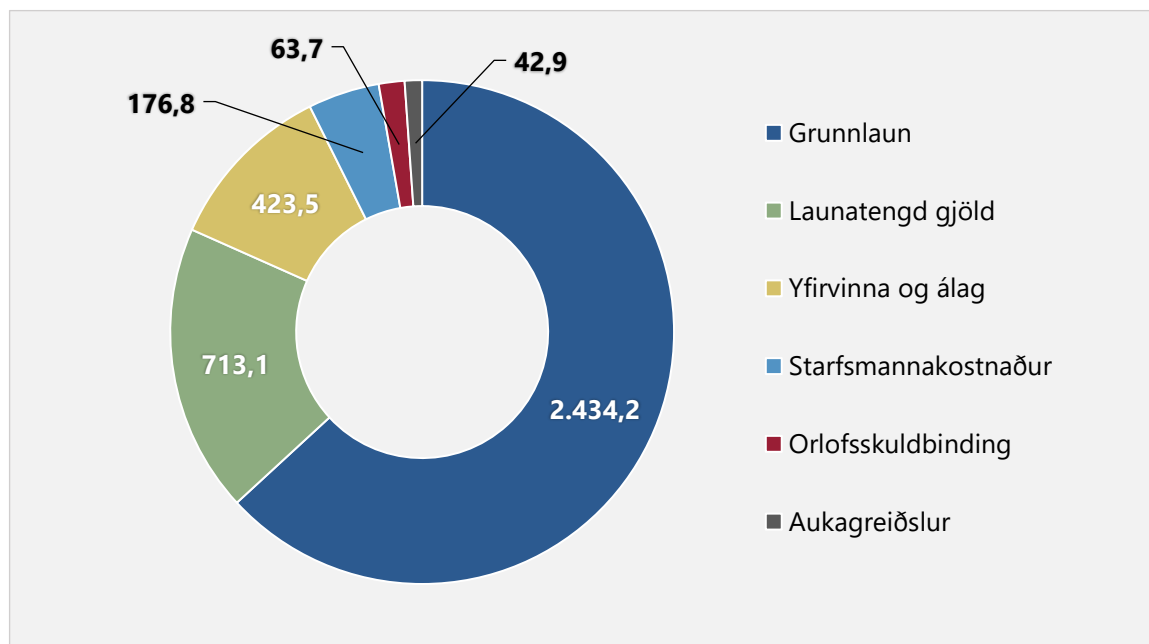
Við fjárhagsendurskoðun á bókhaldi ársins 2020 fór Ríkisendurskoðun yfir verklag við kostnaðarfærslur, breytingar milli ára á einstökum liðum og greindi frávik.

Ríkisendurskoðun bendir á að þó Landhelgisgæsla Íslands fari eftir föstum ferlum hvað snýr að móttöku, staðfestingu, áritun, gjaldfærslu og greiðslu reikninga er ekki fyrir hendi heildstæður kostnaðarferill sem skilgreinir aðgerðir, ábyrgð og skjölun frá því að stofnað er til útgjalda og þar til greiðsla hefur verið innt af hendi. Í desember 2021 var Landhelgisgæslan að vinna að úrbótum hvað þetta varðar.

### 2.5.1 Launakostnaður

Mynd 2.2 sýnir sundurliðun launa og starfsmannakostnaðar Landhelgisgæslu Íslands árið 2020. Hafa má í huga að mannauður stofnunarinnar er afar fjölbreyttur og eru laun greidd samkvæmt ákvæðum 14 ólíkra kjarasamninga.

**Mynd 2.2 Sundurliðun launa og starfsmannakostnaðar 2020 í m.kr.**



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

### 2.5.2 Mannauður

Á tímabilinu 2018–2020 fjölgaði starfsfólki Landhelgisgæslu Íslands úr 195 í árslok 2018 í 216 í árslok 2020, sbr. töflu 2.7. Það er 10,8% fjölgun. Ársverk voru 192,1 árið 2018 og 204,5 árið 2020 og fjölgaði því um 12,4. Þar af fjölgaði um 5,5 ársverk á varnarmálasviði. Ársverk á kjarnasviðunum flugsviði, siglingasviði og varnarmálasviði voru 76,4% af heildarársverkum 2020. Árleg starfsmannavelta var á bilinu 2- 5% árin 2018–20.

**Tafla 2.7 Ársverk eftir sviðum og starfseiningum Landhelgisgæslunnar 2018–20**

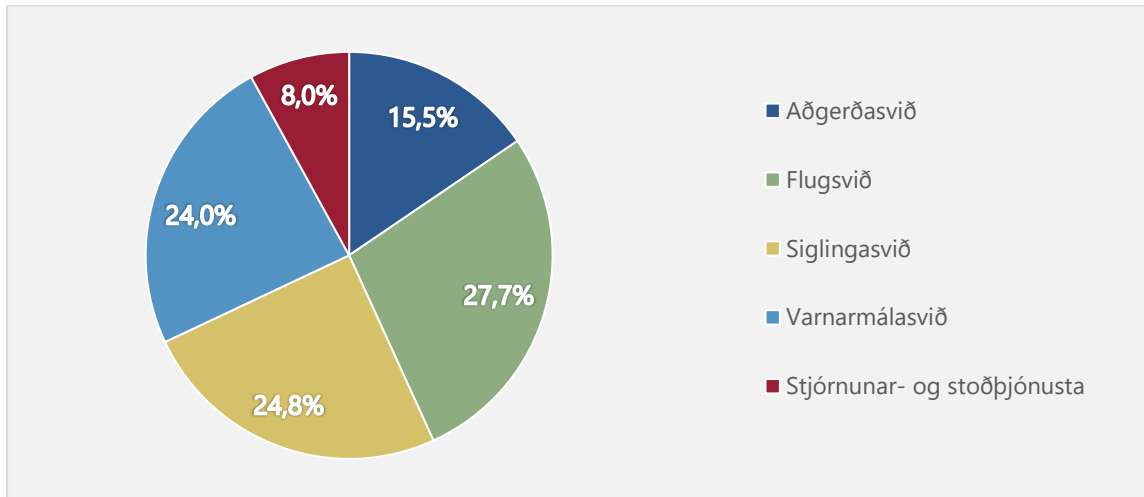
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Breyting</b>
<b>Aðgerðasvið</b>	<b>30,1</b>	<b>30,9</b>	<b>31,6</b>	<b>+1,5</b>
<i>Aðgerðastjórnun og alþjóðleg verkefni</i>	6,2	6,3	6,1	-0,1
<i>Stjórnstöð og vaktstöð siglinga</i>	17,2	17,7	18,8	+1,6
<i>Séraðgerða- og sprengjueyðingardeild</i>	6,7	6,9	6,7	-
<b>Flugsvið</b>	<b>53,5</b>	<b>54,8</b>	<b>56,6</b>	<b>+3,1</b>
<i>Flugrekstur</i>	28,8	30,0	32,9	+4,1
<i>Flugtæknideild og fluglager</i>	24,7	22,8	22,7	-2,0
<i>Þyrluendurnýjunarverkefni</i>	0	2,0	1,0	+1,0
<b>Siglingasvið</b>	<b>49,3</b>	<b>49,2</b>	<b>50,7</b>	<b>+1,4</b>
<i>Skiparekstur</i>	39,5	39,9	41,5	+2,0
<i>Sjómælingar og kortagerð</i>	8,8	8,3	8,2	-0,6
<i>Skipatæknideild</i>	1,0	1,0	1,0	-
<b>Varnarmálasvið</b>	<b>43,5</b>	<b>45,1</b>	<b>49</b>	<b>+5,5</b>
<i>Varnarmál – rekstur</i>	32,4	33,2	36,2	+3,8
<i>Mannvirkjadeild</i>	11,1	11,9	12,8	+1,7
<b>Stjórnunar- og stoðþjónusta</b>	<b>15,7</b>	<b>15,9</b>	<b>16,6</b>	<b>+0,9</b>
<i>Skrifstofa forstjóra</i>	2,0	2,0	2,0	-
<i>Upplýsingafulltrúi</i>	0,7	0,8	1,0	+0,3
<i>Gæðamál</i>	0,9	1,1	1,1	+0,2
<i>Starfsmannahald</i>	2,3	2,5	2,0	-0,3
<i>Fjármál</i>	4,3	4,5	4,8	+0,5
<i>Upplýsingakerfi og fjarskipti</i>	3,0	3,0	3,3	+0,3
<i>Stjórnsýsla</i>	2,0	1,5	1,9	-0,1
<i>Rekstrarvörulager</i>	0,5	0,5	0,5	-
<b>Samtals</b>	<b>192,1</b>	<b>195,9</b>	<b>204,5</b>	<b>+12,4</b>
- <i>Þar af á launaskrá í landhelgihluta</i>	148,6	150,8	155,4	+6,8
- <i>Þar af á launaskrá í varnarmálahluta</i>	43,5	45,1	49,1	+5,5
<b>Starfsmannafjöldi í árslok</b>	<b>195</b>	<b>205</b>	<b>216</b>	<b>+21</b>

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands



Þegar hlutfallsleg skipting starfsfólks eftir sviðum er skoðuð sést að flest starfsfólk er á flugsviði. Starfsmannafjöldinn dreifist þó tiltölulega jafnt á milli kjarnasviðanna þriggja. Í árslok 2020 starfaði 76,5% starfsfólksins á kjarnasviðunum, 15,5% á aðgerðasviði og 8% sinntu stjórnun og stoðþjónustu.

### Mynd 2.3 Hlutfallsleg skipting starfsfólks eftir sviðum árið 2020



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Almennt er starfsfólk Landhelgisgæslunnar í fullu starfi. Tímabilið 2018–20 var mesti fjöldi launþega stofnunarinnar eða 235 í nóvember 2020. Sá fjöldi endurspeglar ekki fjölda starfsmanna þar sem stofnunin þarf reglulega að inna af hendi greiðslur til starfsfólks sem er í raun hætt störfum, t.d. vegna orlofs- og desemberuppbóta og afturvirkra breytinga á kjarasamningum.

Ríkisendurskoðun telur að stjórnendur Landhelgisgæslunnar eigi að leita leiða til að hagræða í rekstri stofnunarinnar. Gagnlegt getur verið að endurmeta reglulega mannaflapörf við einstök störf og að því gætt að ofmönnum verði ekki þegar verkefni dragast saman eða breytast, s.s. vegna tækniframfara eða sjálfvirknivæðingar.

Æskilegt er að Landhelgisgæslan auki samstarf við Neyðarlínuna með það fyrir augum að ekki verði um tvíverknað að ræða við móttöku tilkynninga og útkalla þar. Sérstaklega þarf við að horfa til vaktstöðvar siglinga og endurmeta vaktafyrirkomulag og mönnun með tilliti til mismunandi álags og anna í ljósi mismunandi fjölda sjófarenda eftir árstíðum, veðurfari og öðrum ytri aðstæðum.

Þá er það áleitinn spurning hvort unnt sé í samráði við dómsmálaráðuneyti að hagræða í mönnun varðskipaflotans en ákvæði í gildandi kjarasamningum og siglingalögum kunna að vera hindrun á nauðsynlegum hagræðingaraðgerðum.

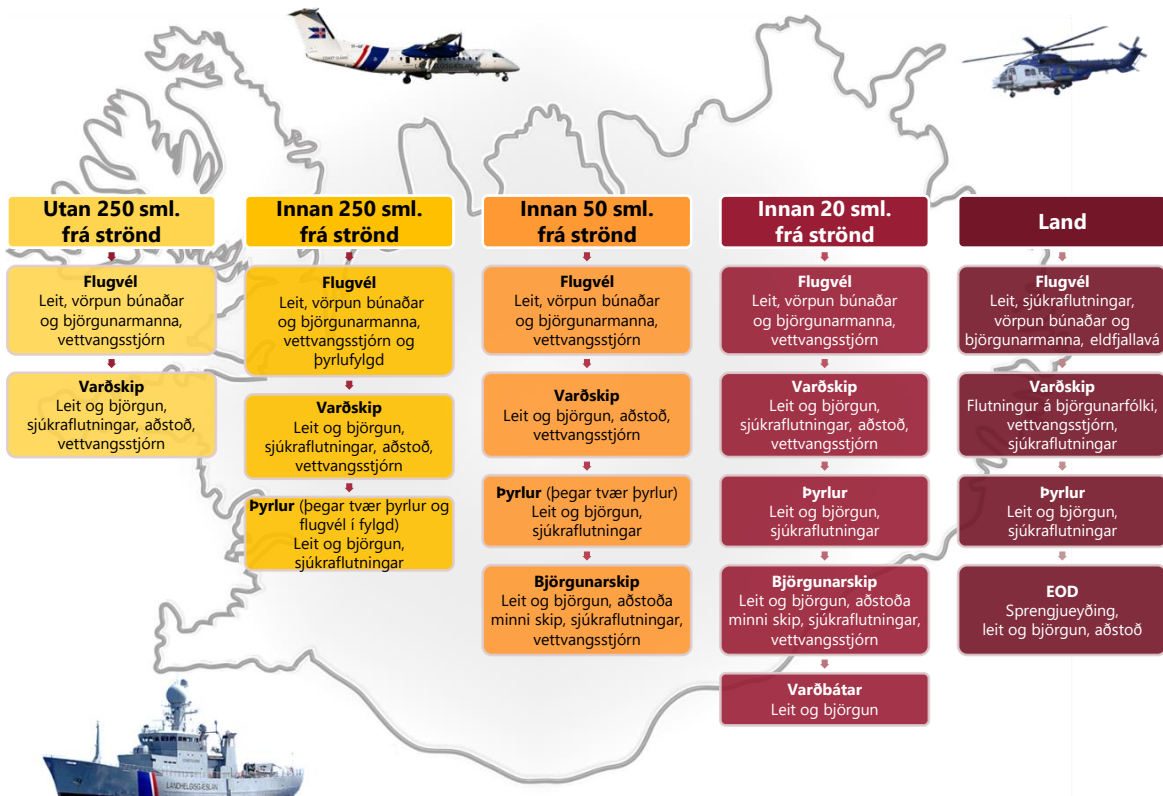
Í árslok 2020 voru 84% starfsmanna karlar og 16% konur, meðalaldur starfsmanna var 45,9 ár og meðalstarfsaldur 14,5 ár. Jafnt hlutfall er milli kynja þegar kemur að stjórnendum kjarna- og stoðsviða stofnunarinnar og í stjórnstöð varnarmálasviðs á Keflavíkurflugvelli. Samkvæmt svari Landhelgisgæslunnar til Ríkisendurskoðunar hefur stofnunin unnið markvisst að jöfnun kynjahlutfalla í allri starfseminni. Hins vegar hafi fleiri karlar en konur sótt í tiltekin störf. Konur eru starfandi í öllum deildum stofnunarinnar utan séraðgerða- og sprengjueyðingardeild þar sem engin kona hefur sótt um starf.

# 3 Aðgerðasvið og stjórnstöð

## 3.1 Aðgerðasvið Landhelgisgæslunnar

Skipulag eftirlits, löggæslu og viðbragðsþjónustu Landhelgisgæslunnar er á höndum aðgerðasviðs. Hlutverk þess er að taka ákvarðanir um hvert beina skuli öðrum einingum stofnunarinnar hverju sinni til leitar-, björgunar-, eftirlits- og löggæslustarfa. Þar er unnið með stjórnendum kjarnasviðanna þriggja og samráð haft um gerð siglingaáætlana, flugáætlana og áætlana vegna loftrýmisgæslu. Aðgerðasvið skipuleggur samskipti við systurstofnanir, stærri æfingar og heldur utan um þróun verklags við úrvinnslu lögbundinna verkefna. Stöðufundir eru haldnir á sviðinu tvisvar í viku þar sem farið er yfir stöðu verkefna í vinnslu.

Mynd 3.1 Leitar- og björgunarsvæði Landhelgisgæslunnar



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Séraðgerða- og sprengjueyðingardeild Landhelgisgæslunnar er hluti af aðgerðasviði. Verkefni deildarinnar er að gera óvirkar og eyða sprengjum sem finnast í hafinu við landið. Þá hefur sveitin jafnframt sinnt sprengjueyðingu og tengdum verkefnum á landi ásamt öðrum verkefnum hér heima og erlendis á borð við skotvopnaþjálfun, vopnageymslu á öryggisvæðinu á Keflavíkurflugvelli, hreinsun hernaðarsvæða, þjálfun friðargæsluliða og öryggisgæslu í höfnum. Köfunarsveit Landhelgisgæslunnar er hluti af deildinni.

### 3.1.1 Yfirlit um tekjur og gjöld aðgerðasviðs

Tafla 3.1 veitir yfirlit um bókfærðar tekjur og útgjöld aðgerðasviðs. Ekki er tilefni til að horfa til afkomu einstakra sviða enda eru þau ekki sjálfstæðar einingar í rekstrarlegum skilningi. Aftur á móti sýnir yfirlitið hvaða tekna stofnunin aflar vegna þeirrar starfsemi sem tilheyrir sviðunum og í hverju helstu kostnaðarliðir eru fólgnir. Rekstrartekjur aðgerðasviðs eru fyrst og fremst fólgnar í samningi um mönnun vaktstöðvar siglinga við Neyðarlínuna ohf. Þær koma til móts við launakostnað um það bil fimm stöðugilda en skráður ársverkafjöldi sviðsins í heild var 31,6 árið 2020, þar af voru 18,8 vegna vaktstöðvar siglinga.

**Tafla 3.1 Yfirlit um tekjur og gjöld í m.kr. og ársverkafjölda aðgerðasviðs**

	2018	2019	2020
<b>Tekjur</b>	<b>120,0</b>	<b>128,6</b>	<b>147,3</b>
<i>Þar af rekstrartekjur</i>	52,6	49,6	56,2
<b>Rekstrargjöld</b>	<b>472,8</b>	<b>517,4</b>	<b>570,7</b>
<i>Þar af laun og starfsmannakostnaður</i>	443,0	463,4	532,6
<i>Þar af skrifstofu- og stjórnunarkostnaður</i>	18,3	19,6	19,2
<i>Þar af funda- og ferðakostnaður</i>	17,3	23,4	10,5
<b>Fjármunaliðir</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,5</b>
<b>Afskriftir</b>	<b>3,6</b>	<b>4,1</b>	<b>5,9</b>
<b>Ársverk</b>	<b>30,1</b>	<b>30,8</b>	<b>31,6</b>
<i>Þar af v/aðgerðastjórnar. og alþjóðl. verkefna</i>	6,2	6,2	6,1
<i>Þar af v/stjórnstöðvar. og vaktstöðvar siglinga</i>	17,2	17,7	18,8
<i>Þar af v/séraðgerða- og sprengjueyðingarveitar</i>	6,7	6,9	6,7

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

### 3.2 Stjórnstöðin

Stjórnstöð Landhelgisgæslunnar er samhæfingar- og þjónustuaðili fyrir alla starfsemi stofnunarinnar og gegnir viðamiklu hlutverki við samhæfingu og skipulagningu leitar- og björgunarþjónustu. Starfsmenn hennar annast vöktun lögsögunnar, ferilvöktun skipa og fiskveiðieftirlit. Stjórnstöðin er jafnframt björgunarstjórnstöð fyrir íslenska leitar- og björgunarsvæðið. Allar tilkynningar sjófarenda vegna fiskveiða og ferða til og frá landinu fara þar í gegn. Jafnframt annast stjórnstöðin hlustvörslu á neyðarrásum vegna leitar og stýrir sjúkraflutningum á vegum Landhelgisgæslunnar. Þar er staðin vakt allan sólarhringinn, allt árið um kring, af þremur til fjórum varðstjórum hverju sinni.

Stöðufundir eru haldnir alla virka daga í stjórnstöðinni þar sem m.a. er rýnt í verkefni síðastliðins sólarhrings, fyrirliggjandi verkefni, aðstæður í lögsögunni, stöðu tækja og mannafla. Lykilstarfsmenn allra sviða taka þátt í þessum fundum. Framkvæmdastjóri eða bakvakt aðgerðasviðs annast samhæfingu daglegs eftirlits og löggæslu. Skipulagning eftirlits og löggæslu tekur mið af álagi á starfssvæði hverju sinni, t.d. skipaumferð og fiskveiðum. Stjórnstöðin gegnir jafnframt hlutverki vaktstöðvar siglinga (sjá kafla 3.3).

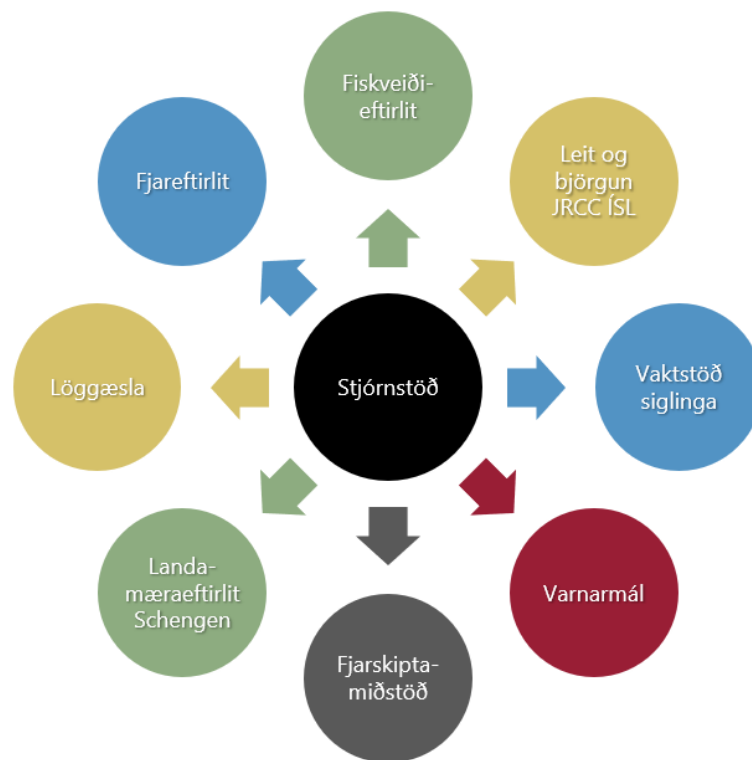


Mynd: Landhelgisgæsla Íslands

## Rauntímastöðumynd

Skip sem stunda atvinnustarfsemi í íslensku lögsögunni eru ferilvöktuð. Vöktun á hafi felst að stórum hluta í fjareftirliti (sjálfvirkri tilkynningarskyldu), gervitunglamyndum og vöktun eftirlitskerfa samstarfsríkja. Aukin notkun fjareftirlits og gervihnattamynda hefur leitt til þess að löggæsla fer í meira mæli fram í stjórnstöðinni. Þar er byggð upp og viðhaldið stöðumynd með upplýsingum um alla umferð og atvik á starfssvæði Landhelgisgæslunnar.

### Mynd 3.3 Verkefni stjórnstöðvar Landhelgisgæslunnar



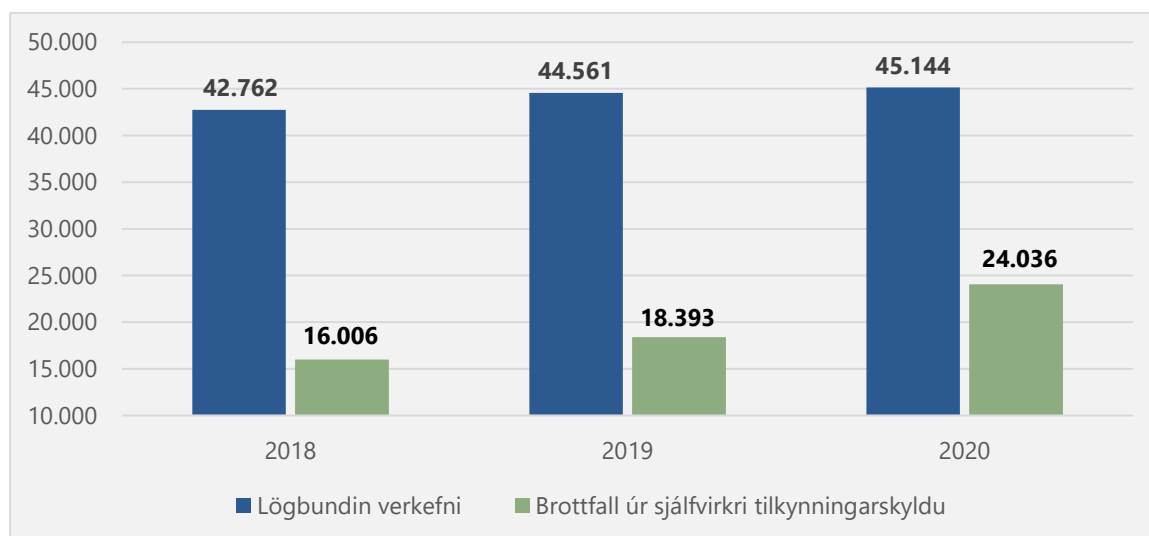
Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Stjórnstöðin og starfsemi hennar hefur sætt úttektum Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar, Alþjóðaflugmálastofnunarinnar, bandarísku strandgæslunnar, Atlantshafsbandalagsins (NATO) og eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Að auki fer fram árleg úttekt varðandi fiskveiðar af Alþjóðasamtökum náttúruauðlinda. Þær athugasemdir sem hafa komið fram hafa einkum snúið að getu til fjöldabjörgunar ef upp kemur neyðarástand um borð í skemmtiferðaskipum. Samkvæmt alþjóðlegum kröfum á að vera til áætlun vegna hvers og eins skemmtiferðaskips sem kemur til landsins. Sú hefur ekki verið raunin en unnið er að úrbótum í þá veru. Landhelgisgæslan hefur haft samstarf við AECO, samtök útgerða skemmtiferðaskipa á norðurslóðum í því skyni að auka öryggi slíkra siglinga. Árlegar æfingar og málstofur hafa verið haldnar hér á landi undir þeim formerkjum síðan 2015.

Þá hafa komið fram athugasemdir við ytri úttektir að engin varastjórnstöð er fyrir hendi ef aðstaðan í Skógarhlíð yrði óstarfhæf. Varastjórnstöð hefur þó verið skilgreind með tilliti til leitar og björgunar loftfara á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli.

Árið 2020 voru 45.144 mál á hendi stjórnstöðvarinnar vegna lögbundinna verkefna á sviði leitar, björgunar, eftirlits og gæslu (sjá mynd 3.4). Sama ár voru mál sem rekja mátti til þjónustubundinna verkefna stjórnstöðvar 40.084. Þar af voru 24.036 vegna skipa eða báta sem dottið höfðu úr sjálfvirkri tilkynningarskyldu. Þeim atvikum fjölgaði um ríflega 30% frá árinu 2019. Brottfall skipa úr sjálfvirkri tilkynningarskyldu krefst eftirfylgni og upplýsingaöflunar stjórnstöðvar innan 30 mínútna til að skera úr um hvort áhafnir eru í hættu.

### Mynd 3.4 Fjöldi lögbundinna verkefna á hendi stjórnstöðvar Landhelgisgæslu Íslands og mál vegna brottfalls úr tilkynningarskyldu 2018–20



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Landhelgisgæslan skiptir málum sem stjórnstöðin sinnti vegna leitar og björgunar auk mengunar 2018–20 niður í 90 málaflokka. Sem dæmi voru 150 mál skráð árið 2020 vegna skipa eða báta sem urðu vélarvana. Inn á borð komu 47 mál sem áttu uppruna sinn hjá lögreglu og 35 mál hjá Neyðarlínu þar sem óskað var eftir aðkomu stofnunarinnar. Mál tengd flugatvikum voru 32 og 138 mál sneru að veikindum. Ein skráning var vegna manns sem féll fyrir borð, önnur vegna köfunarslyss og 11 mál vegna skipa eða báta sem strönduðu. Mál tengd mengun eða mögulegri mengun voru 33. Yfirlit yfir þróun málaflokka sem hér eru nefndir má sjá í töflu 3.2.

### Tafla 3.2 Dæmi um tegundir og fjölda mála stjórnstöðvar árin 2018–20

	2018	2019	2020
Vélarvana skip og bátar	126	156	150
Veikindi (Medevac)	178	147	138
Beiðni frá lögreglu	28	27	47
Beiðni frá Neyðarlínunni	6	14	35
Mengunarmál	32	19	33
Flugatvik	31	49	32
Bátar/skip strönduðu	15	21	11
Maður fyrir borð	2	3	1
Köfunarslyss	1	3	1

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Landhelgisgæslunni ber samkvæmt lögum [nr. 33/2004](#) um varnir gegn mengun hafs og stranda að sinna mengunareftirliti innan efnahagslögsögunnar. Í því felst að hafa eftirlit

með hafinu með það fyrir augum að nema mengun á yfirborði sjávar. Ljóst er að eftirlit með ytri mörkum lögsögunnar er mjög takmarkað og stundum ekkert svo mánuðum skiptir eins og fjallað er um í kafla 5.2.

### 3.3 Vaktstöð siglinga

Vaktstöð siglinga heyrir samkvæmt lögum [nr. 41/2003](#) undir Samgöngustofu og Vegagerðina. Neyðarlínan hefur séð um rekstur vaktstöðvarinnar frá 8. janúar 2010, skv. þjónustusamningi við Siglingastofnun (nú Vegagerðina). Samkomulag Landhelgisgæslunnar og Neyðarlínunnar um þjónustu við framkvæmd samnings um Vaktstöð siglinga var undirritað í júlí 2016. Það er ótímabundið en uppsegjanlegt með 12 mánaða fyrirvara. Samkvæmt því fara starfsmenn stjórnstöðvarinnar með stjórn allra verkefna

#### Hlutverk vaktstöðvar siglinga

- Að fylgjast með umferð á sjó í lögsögu landsins og auðkenna skip og skrá
- Vöktun og eftirlit sjálfvirks tilkynningakerfis skipa (STK), þ.m.t. sjálfvirks alþjóðlegs auðkenningakerfis skipa (AIS)
- Að vera í sambandi við skip í lögsögunni þegar þörf krefur
- Að miðla upplýsingum til skipa um umhverfisatriði og tilkynningar varðandi siglingar
- Að bregðast við og grípa til aðgerða ef aðstæður krefjast þess

vaktstöðvarinnar sem er ætlað að veita skipum sem sigla um íslenska efnahagslögsögu ýmsa öryggisþjónustu, s.s. vöktun og eftirlit með sjálfvirku tilkynningarkerfi skipa (STK).

Í vaktstöðinni er fylgst með öllum fiskiskipum og flutningaskipum í lögsögunni í gegnum sjálfvirka tilkynningarskyldu, þ.m.t. sjálfvirkt alþjóðlegt auðkenningakerfi skipa (AIS), og tengd kerfi. Nánar er fjallað um verkefni vaktstöðvarinnar í reglugerð [nr. 80/2013](#) um vaktstöð siglinga og eftirlit með umferð skipa, með síðari breytingum.

Skipulag vöktunar, leitar og björgunar er m.a. grundvallað á þeim viðmiðum sem sett hafa verið fram af Alþjóðasiglingamálastofnuninni (IMO) og Alþjóðaflugmálastofnuninni (ICAO). Í samræmi við þær fer Vaktstöð siglinga með hlutverk þess aðila sem sinnir vöktun (e. *alerting post*), stjórnstöð Landhelgisgæslunnar sinnir hlutverki samhæfingarstöðvar björgunar (e. Joint Rescue Coordination Centre) auk þess sem Landhelgisgæslan er skilgreindur viðbragðsaðili við leit og björgun. Aðskilnaður milli þessara þátta er m.a. nauðsynlegur til að unnt sé að tryggja áframhaldandi vöktun þrátt fyrir að hefja þurfi leit og björgun. Ekki er nauðsynlegt að um algeran aðskilnað sé að ræða í fjárhagslegu eða faglegu tilliti heldur þarf fyrst og fremst að tryggja eðlilega virkni hvernar einingar og að ábyrgðarkeðjan sé skýr þegar takast þarf á við neyðarástand.

Neyðarlínan er ábyrg, jafnt fjárhagslega og faglega, gagnvart Vegagerðinni fyrir þeirri þjónustu sem skylt er að veita skv. lögum nr. 41/2003 og þeim reglugerðum sem um starfsemina gilda. Neyðarlínan sér jafnframt um rekstur þess vöktunar- og fjarskiptabúnaðar sem tilheyrir rekstri vaktstöðvarinnar.

Tekjur Landhelgisgæslunnar vegna samningsins námu 204 m.kr. árin 2018–2020 (67,4 m.kr. árið 2018, 67,4 m.kr. árið 2019 og 69,2 m.kr. árið 2020). Landhelgisgæslan telur að raunkostnaður vegna reksturs vaktstöðvarinnar sé hærri. Samningurinn sé bundinn við fjárframlag Vegagerðarinnar til Neyðarlínunnar og taki ekki mið af launaþróun. Að auki sé



hann ógagnsær, varla í anda nútíma stjórnsýslu og komi í veg fyrir að kostnaður og raunverulegt endurgjald sé gagnsætt og skilvirkt. Landhelgisgæslan hefur talið að hagkvæmara væri ef rekstur vaktstöðvar siglinga heyrði beint og milliliðalaust undir stofnunina. Tæknibúnaður, kerfi og gögn vaktstöðvarinnar og stjórnstöðvarinnar eru í mörgum tilfellum samtvinnuð og krafa um aðskilnað bæði í rekstrarlegu tilliti og t.d. vegna ákvæða í lögum um persónuvernd, hefur í för með sér kostnað og óhagræði. Eðlilegra væri ef gerðir væru tveir samningar, annars vegar við Landhelgisgæsluna um rekstur, faglega stjórnun, mönnun og annað því tengt og hins vegar við Neyðarlínuna um rekstur fjarskiptakerfanna sjálfra. Slíkt fyrirkomulag væri mun fremur í anda góðrar stjórnsýslu.

Á fundi Ríkisendurskoðunar með Neyðarlínunni lýstu stjórnendur hennar þeirri skoðun sinni að þó Landhelgisgæslan hafi leyst verkefnið farsællega af hendi væru tækifæri til hagræðingar fyrir hendi. Til að mynda mætti fjöldi starfsmanna á vakt hverju sinni taka ríkara mið af álagi auk þess sem mögulega mætti draga úr launakostnaði með því að tryggja að þekking, reynsla og sérhæfing starfsmanna sé viðeigandi. Einnig mætti leggja aukna áherslu á að sjófarendur noti snjall forrit við tilkynningar í því skyni að draga úr álagi. Í þeim athugasemdum sem Landhelgisgæslan lagði fram í umsagnarferli þessarar úttektar var bent á að lítið svigrúm væri til að hagræða í rekstri vaktstöðvarinnar innan ramma gildandi kjara- og stofnannasamninga án þess að slegið yrði af gæðum þjónustunnar.

Í umsagnarferli þessarar skýrslu kallaði Ríkisendurskoðun einnig eftir sjónarmiðum Vegagerðarinnar hvað snýr að rekstri vaktstöðvarinnar. Að mati Vegagerðarinnar eru rökkin fyrir einföldun á rekstrarfyrirkomulagi vaktstöðvarinnar fyrst og fremst praktísk og fjárhagsleg en að gæta verði að faglegum og lagalegum þáttum. Í lögum nr. 120/2012 um Vegagerðina er henni falið sem framkvæmdastofnun samgöngumála að byggja upp, viðhalda og reka samgöngukerfi ríkisins. Þar á meðal eru vitar og sjómerki en einnig leiðsögu-, vöktunar-, upplýsinga-, og eftirlitskerfi. Því er um lögbundið grunnhlutverk stofnunarinnar að ræða sem á samleið með öðrum verkefnum stofnunarinnar á sviði samgöngumála. Að mati Vegagerðarinnar yrði að ráðast í heildstæða greiningu á lagarammanum sem gildir um starfsemina og ábyrgð einstakra aðila áður ákveðið verði að breyta núverandi fyrirkomulagi.

Ríkisendurskoðun telur tækifæri vera til að einfalda rekstrarfyrirkomulag vaktstöðvar siglinga. Kanna verður til hlítar hvort fela megi Landhelgisgæslunni milliliðalaus ábyrgð á mönnun og daglegri starfsemi og hvort það kalli á lagabreytingar.

### 3.3.1 Eftirlitsstöð með fiskveiðum

Sjávarútvegsráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti), dómsmálaráðuneyti, Landhelgisgæsla Íslands og Fiskistofa undirrituðu árið 2001 samkomulag um verkaskiptingu á sviði fjareftirlits með fiskiskipum. Ráðuneytið hefur í samræmi við það sett [reglur](#) um fjareftirlit sem Landhelgisgæslan rekur og annast viðhald búnaðar til að sinna því. Stofnuninni ber að taka þátt í vinnuhópum sem tengjast rekstri og þróun fjareftirlitsbúnaðar og annast dagleg samskipti við erlenda samstarfsaðila. Ráðuneytið greiðir kostnað við kaup á hugbúnaði og allar verulegar breytingar sem gerðar eru á honum.

Í ársbyrjun 2019 var skipuð samráðsnefnd atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar um framkvæmd og fyrirkomulag eftirlits með veiðum erlendra skipa innan landhelginnar. Samráðsnefndin hefur jafnframt það hlutverk að móta heildarstefnu í eftirliti með veiðum innlendra skipa. Nefndinni var ásamt því falið að leggja drög að reglugerð um sameiginlega eftirlitsstöð Landhelgisgæslunnar og Fiskistofu og setja viðmið um lágmarkstíðni eftirlits með innlendum og erlendum skipum innan lögsögunnar. Heppilegast var talið að nefndin biði þess að verkefnastjórn um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni skilaði niðurstöðum sínum um fyrirkomulag sjóeftirlits með íslenskum skipum áður en frekari umræða og ákvarðanir yrðu teknar. Áætlað var að nefndin tæki þá umræðu eftir útkomu skýrslu verkefnastjórnarinnar í júlí 2020 en slíkt talið óraunhæft fyrr en eðlilegt sjóeftirlit gæti hafist að nýju og áhrif kórónuveiru faraldursins og sóttvarnaraðgerða myndu dvína.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti gefi út heildstæða reglugerð sem skilgreinir verkefni sameiginlegrar eftirlitsstöðvar með fiskveiðum, þ.m.t. skyldur, vinnutilhögun, fjármögnun og skýri með því hlutverk og ábyrgð Landhelgisgæslunnar við fjareftirlit.

### 3.4 Fiskveiðieftirlit

Tvær stofnanir á vegum íslenskra stjórnvalda koma að beinu eftirliti með nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar, Fiskistofa og Landhelgisgæsla Íslands. Samkvæmt 13. gr. laga [nr. 57/1996](#) um umgengni um nytjastofna sjávar getur Fiskistofa leitað aðstoðar Landhelgisgæslunnar við eftirlit með framkvæmd laganna. Löggæsla á hafinu, þ.m.t. fiskveiðieftirlit, er eitt lögbundinna hlutverka stofnunarinnar skv. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands. Ekkert formlegt samkomulag er til um verkaskiptingu stofnananna um fiskveiðieftirlit.

Eftirlit Landhelgisgæslunnar með fiskveiðum á hafi felst í því að áhafnir varðskipa framkvæma skyndiskoðanir. Skipsskjöl, búnaður skips, lögskráning, atvinnuréttindi yfirmanna, veiðarfæri og afli eru þá skoðuð. Notast er við staðlað form til að merkja við þá þætti sem kannaðir eru og skrá niður ef eitthvað er athugunarvert eða ólöglegt. Hver eftirlitsferð tekur um tvær klst. Að lokinni skoðun er skipstjóra gefinn kostur á að skrá athugasemdir. Skipi er vísað til hafnar hafi fiskveiðibrot verið framið og lögregluþyriföld taka við rannsókn málsins. Landhelgisgæslan sendir lögreglustjóra í kjölfarið kæru sem tekur ákvörðun um ákæru.



Áhafnir varðskipanna fara um borð í skip eða báta í skyndiskoðanir



Eftirlitsflugvélin TF-SIF getur sinnt fiskveiðieftirliti á grunn- og djúpslóð



Eftirlit á hafi er einnig sinnt með björgunarþyrilum á grunnslóð

TF-SIF hefur sinnt eftirliti með fiskveiðum úr lofti í takmörkuðum mæli, sjá kafla 5.2, en leitast er við að þyrilur Landhelgisgæslunnar fari í tvö til þrjú eftirlitsflug á viku á grunnslóð. Sum þeirra eru farin í samstarfi við Fiskistofu, Umhverfisstofnun og lögregluembættin. Flest flug eru almenns eðlis en í sumum tilfellum var farið þegar grunur var um ólöglega

netaveiði. Geta Landhelgisgæslunnar til að nýta þyrlur sínar til þessara verkefna takmarkast af álagi vegna útkalla. Jafnframt telur stofnunin að efla þurfi búnað og starfsaðstöðu um borð í þyrlunum ef nýta á þær betur til fiskveiðieftirlits. Slíkar breytingar krefjast vottana, verkfræðiteikninga og samþykktar framleiðenda og Flugöryggisstofnunar Evrópu (EASA).

Landhelgisgæslan heldur skrá um heildarflugtíma sem er nýttur til eftirlits með landhelgi, mengun, fiskveiðum, almennri löggæslu og eftir atvikum ískönnun. Það er erfiðleikum bundið að sundurliða flugtíma eftir einstökum þáttum enda getur hver flugstund verið nýtt til margskonar eftirlits. Eftirlitsflug þyrluflotans nam 186 flugtímum á umræddu tímabili, 8% af heildarflugtímum (sjá nánar töflu 5.9). Auk þess eru öll flug loftfaranna yfir sjó nýtt til eftirlits. Tafla 3.3 veitir yfirlit um eftirlit sjófara Landhelgisgæslunnar með fiskveiðiskipum og bátum árin 2018–20.

**Tafla 3.3 Eftirlit sjófara Landhelgisgæslunnar með fiskveiðum árin 2018–20**

Ár	Fjöldi skoðana	Þátttaka Fiskistofu	Strandveiði	Erlend skip	Áminningar*	Kæra*
2018	125	26	28	21	22	8
2019	229	106	55	14	49	9
2020	120	31	28	4	40	3

\*Fjöldi eftirlitsferða sem leiddu til áminningar

*Heimild: Landhelgisgæsla Íslands*

Eftirlit sjófara Landhelgisgæslunnar var óhefðbundið árið 2020 sökum kórónuveirufaraldursins. Skyndiskoðunum fækkaði frá fyrra ári og voru þær 120. Í aprílmánuði var ákveðið að eftirlitsmenn færu ekki um borð í skip/báta og tekið var upp fjareftirlit úr varðskipum. Sem dæmi var varðskipið Þór staðsett við hlið báts á grásleppuveiðum í Eyjafirði og fylgdust eftirlitsmenn með netadrættinum. Í öðru tilfalli var haft samband við skipstjóra með farsíma um borð og lögskráning athuguð. Allt samstarf Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar tók mið af ástandinu.

Skoðunarferðir árið 2019 voru umtalsvert fleiri en árin 2018 og 2020. Það ár var varðbáturinn Óðinn notaður í 35 skyndiskoðanir á grunnslóð en báturinn var ekki nýttur til slíkra verkefna hin árin. Þrátt fyrir aukningu í fjölda eftirlitsferða árið 2019 miðað við árin 2018 og 2020 leiddi það ekki til fleiri ákæra en árið 2018 eða markvert fleiri áminninga en árið 2020. Brot á lögum um fiskveiðar vörðuðu m.a. brottkast sjávarafla sem náðst hafði á mynd með notkun dróna og lögskráningu áhafna. Eftirlit með loðnuveiðum erlendra skipa var stundað árið 2018 en ekki árin tvö á eftir sökum loðnubrests. Ætla verður að aukið úthald eftirlitsflugvélarinnar TF-SIF hér á landi myndi hjálpa til við eftirlit með m.a. brottkasti og loðnuveiðum.

### 3.4.1 Þróun fiskveiðieftirlits

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði í mars 2019 verkefnastjórn um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni. Henni var falið að bregðast við athugasemdum og ábendingum úr skýrslu Ríkisendurskoðunar [Eftirlit Fiskistofu](#) (2018) og gera tillögur um úrbætur. Verkefnastjórnin skilaði [skýrslu](#) til ráðherra í júlí 2020. Þar kemur fram að auka þurfi umfang sjóeftirlits til muna. Var þar einnig lagt til að fela Landhelgisgæslunni aukið hlutverk við framkvæmd þess. Fiskistofa fari áfram með stjórnsýsluþátt eftirlitsins og beri ábyrgð á áhættustýringu að höfðu samráði við Landhelgisgæsluna. Verkefnastjórnin telur að skilgreina þurfi ábyrgð og verkefnaskiptingu Fiskistofu og Landhelgisgæslu við sjóeftirlit. Samstarfsyfirlýsing milli viðkomandi ráðuneyta og stofnananna tveggja þurfi að liggja fyrir svo nýta megi skipa- og tækjakost Landhelgisgæslunnar betur svo að eftirlit á sjó verði markvissara og þekja þess betri.

Ríkisendurskoðun telur að tillaga um að auka aðkomu Landhelgisgæslunnar að fiskveiðieftirliti og samstarf við Fiskistofu sé áhugaverð. Nýta mætti betur skip og búnað stofnunarinnar til að nálgast fiskiskip til að sinna eftirliti. Landhelgisgæslan telur vert að skoða hvort skynsamlegt sé að færa sjóeftirlit á vegum Fiskistofu til stofnunarinnar. Hafa þarf þó í huga að skipafloki Landhelgisgæslunnar þarf að henta slíku eftirliti. Með þeim hætti væri starfsemi leyfisútgefanda, Fiskistofu, og eftirlitsaðila aðgreind. Stór hluti af kostnaði Landhelgisgæslunnar liggja í rekstri tækja sem eru nauðsynleg til björgunar- og eftirlitsstarfa en mætti nýta enn frekar í eftirlitsverkefni.

Í skýrslu verkefnastjórnarinnar kom fram að Landhelgisgæslan teldi að hægt væri að nýta þáverandi skipakost, varðskipin Þór og Tý, til sjóeftirlits sem svaraði 150–200 dögum á ári umfram verkefni sem þau sinntu nú þegar. Jafnframt væri svigrúm til að auka eftirlitsflug TF-SIF verulega eða um nokkuð hundruð klukkustundir á ári. Um borð í vélinni væri vandaður tækni- og hugbúnaður til eftirlits. Ljóst er að aukin nýting á skipakosti og flugförum Landhelgisgæslunnar næst ekki án viðbótarkostnaðar. Fjölga þyrfti úthaldsdögum varðskipa á sjó, flugstundum og áhöfnum skipanna og flugfaranna. Nánar er fjallað um þetta í köflum 4 og 5.

Landhelgisgæslan telur að hægt sé að nýta varðskipin til aukins sjóeftirlits sem svarar



**150-200 dögum á ári**

Verkefnastjórnin komst að þeirri niðurstöðu að mikilvægt væri að samræma betur og auka samstarf stofnananna tveggja á sviði gagnagreiningar. Tryggja þurfi að öll gögn tengd fiskveiðum nýtist á markvissan hátt til áhættugreiningar og að eftirlit skipa og loftfara byggi á gögnum og áhættugreiningu. Ríkisendurskoðun tekur undir þetta.

Eftir útgáfu skýrslu verkefnastjórnarinnar hófst vinna í atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneyti við samningu lagafrumvarps um breytingar á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar. [Frumvarpið](#) var lagt fram á Alþingi þann 7. apríl 2021 en var ekki afgreitt fyrir þinglok. Það hefur ekki að geyma tillögur um aukið hlutverk Landhelgisgæslunnar í framkvæmd fiskveiðieftirlits.

## 4 Siglingasvið

### 4.1 Yfirlit um sjöför og rekstur siglingasviðs

Landhelgisgæsla Íslands á og rekur tvö varðskip, Þór og Freyju. Stofnunin gerir einnig út sjómælingaskipið Baldur og varðbátinn Óðinn. Varðskipin Ægir og Týr eru enn í eigu Landhelgisgæslunnar en Alþingi hefur veitt heimild í fjárlögum til að selja þau. Ægir hefur ekki verið gerður út síðan 2015 og hefur verið í sölumeðferð hjá Ríkiskaupum en Týr var tekinn úr rekstri í nóvember 2021.

Eftir að alvarlegar bilanir urðu á vélbúnaði Týs í upphafi árs 2021 samþykkti ríkisstjórnin tillögu dómsmálaráðherra í mars 2021 að keypt yrði notað skip í stað Týs. Lokið var við nauðsynlegar viðgerðir á Tý til að tryggja að tvö varðskip væru til taks út árið. Heildarkostnaður við slíptöku og viðgerðir á Tý var 59,3 m.kr.

Starfshópur skipaður fulltrúum dómsmálaráðuneytis, Landhelgisgæslunnar og Ríkiskaupa vann að undirbúningi útboðs vegna kaupa á varðskipinu Freyju fram í maí 2021. Skipið er smíðað árið 2010 og er 86 m langt og 20 m á breidd. Skipið er sambærilegt við Þór hvað snýr að stærð og aðbúnaði en býr yfir meiri dráttar- og björgunargetu. Heimahöfn þess er Siglufjörður.

Tafla 4.1 sýnir yfirlit um bókfært virði skipaflota Landhelgisgæslu Íslands. Samkvæmt ársreikningi Landhelgisgæslunnar eru afskriftir sjófara reiknaðar samkvæmt beinlínuaðferð þannig að mismunur á kostnaðarverði og hrakvirði færast til gjalda á áætluðum notkunartíma. Áætlaður notkunartími/afskriftartími varðskipa er 25-50 ár.

**Tafla 4.1 Kaupverð og bókfært virði sjófara Landhelgisgæslunnar í m.kr. 2018–20 án fylgifjár**

Sjófar	Smíðarár	Kaupverð	Bókfært virði		
			2018	2019	2020
Þór	2011	3.994,1	3.383,1	3.297,0	3.210,7
Týr*	1975	2.346,8	427,6	405,8	347,6
Ægir	1968	2.308,1	23,1	23,1	23,1
Baldur	1991	250,7	25,1	16,7	8,4
Óðinn	2015	10,0	8,9	8,4	7,9
<b>Samtals</b>		<b>8.909,7</b>	<b>3.867,8</b>	<b>3.751,0</b>	<b>3.597,6</b>

\*Gera verður ráð fyrir að bókfært virði Týs lækki töluvert árið 2021 í ljósi ástands skipsins

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Árið 2019 lét dómsmálaráðuneyti vinna þarfagreiningu á skipaútgerð Landhelgisgæslunnar sem lá fyrir í febrúar 2020. Meðal niðurstaðna greiningarinnar var að þáverandi skipakostur gæti ekki staðið undir útgerð Landhelgisgæslunnar til langs tíma. Undirbúa þyrfti öflun skips sem gæti komið í stað Týs og jafnaðist á við getu Þórs. Fyrsta skrefið væri að móta skýra stefnu um þau verkefni sem sjóförum Landhelgisgæslunnar væri ætlað að

## Parfagreining á skipaútgerð Landhelgisgæslunnar

Sú parfagreining á skipaútgerð Landhelgisgæslunnar sem var skilað til dómsmálaráðuneytis í febrúar 2020 var ekki birt opinberlega en ráðuneytið lét Ríkisendurskoðun hana í té. Í grófum dráttum voru meginniðurstöður greiningarinnar að innan ramma fyrirbyggjandi fjárveitinga og rekstrartekna væri ekki hægt að ná fram aukinni hagkvæmni, skilvirkni eða árangri. Til að bæta nýtingu fjármagns mætti frekar huga að því að færa verkefni sem Landhelgisgæslan sinnir fyrir aðra opinber aðila með skipum sínum beint undir ábyrgðarsvið stofnunarinnar.

Greiningin byggði að stórum hluta á samtölum við stjórnendur og starfsfólk Landhelgisgæslunnar. Að mati Ríkisendurskoðunar er ljóst að áherslur og sjónarmið Landhelgisgæslunnar sjálfrar hafa ráðið miklu um bæði forsendur og niðurstöður greiningarinnar. Ef markmið dómsmálaráðuneytis var að afla hlutlægrar greiningar á hagkvæmni og skilvirkni skipaútgerðarinnar til framtíðar hefði þurft að ráðast í ítarlegri og sjálfstæðari skoðun á bæði rekstri og ástandi skipakostsins.

sinna og leggja fram langtíma fjárfestingaáætlun fyrir skipaútgerðina. Samkvæmt greiningunni væri skynsamlegasti kosturinn að kaupa nýtt skip frekar en að leigja eða kaupa notað á markaði og í greiningu fyrirtækisins kom fram:

*„Erfitt eða nánast ómögulegt gæti reynst að finna notað skip til kaups eða leigu sem fullnægir kröfum um dráttargetu og tæknilegan útbúnað varðskips. Skip með sambærilegum útbúnaði og Þór eru einungis á höndum Strandgæslustofnana.“*

Þessi niðurstaða er athyglisverð í ljósi ný afstaðins útboðs og samkomulags um kaup á nýju varðskipi. Í fréttatilkynningu dómsmálaráðuneytis í mars 2021 um fyrirhuguð kaup var fullyrt að staða á mörkuðum á notuðum en nýlegum skipum væri talin einkar góð og um væri að ræða skip sem henti vel til verkefna varðskipa hér á landi.

Staða markaða er breytingum háð en Ríkisendurskoðun undirstrikar mikilvægi þeirrar undirbúningsvinnu sem talin var nauðsynleg kaupunum og fólst í mótun skýrrar stefnu um verkefni og getu skipakosts Landhelgisgæslunnar til framtíðar og langtíma fjárfestingaáætlanir fyrir sjóför stofnunarinnar. Í umsögn sinni við drög þessarar skýrslu benti Landhelgisgæslan á að undirbúningur kaupanna hefði verið fullnægandi enda fullnægir skipið öllum kröfum sem gerðar eru til varðskips og gott betur. Í því samhengi bendir Ríkisendurskoðun á að óháð framkvæmd og árangri útboðsins sem slíks hafi í raun ekki verið teknar grundvallar ákvarðanir um viðbúnaðargetu og verkefni Landhelgisgæslunnar og hvernig þeim verði sinnt með sem bestum hætti.

Útgerð skipaflota Landhelgisgæslunnar heyrir undir siglingasvið sem er stýrt af framkvæmdastjóra sviðsins. Skipherrar Þórs og Týs eru ábyrgir fyrir rekstri varðskipanna í umboði framkvæmdastjóra.

Yfirlit um rekstur siglingasviðs tímabilið 2018–20 má sjá í töflu 4.2 og mynd 4.1 sýnir úthaldsdaga skipa og báta stofnunarinnar á sama tímabili.

Einn skipatæknimaður á tæknisviði hefur umsjón með daglegu viðhaldi varðskipanna auk undirbúnings stærri viðhaldsverka. Daglegu viðhaldi er að mestu sinnt af áhöfnum skipanna en stærri verk unnin af verktökum. Stærstu viðhaldsþættir eru slíptökur á

tveggja til þriggja ára fresti sem eru alla jafna boðnar út af Ríkiskaupum. Ólíkt verkefnum flugsviðs eru innkaup varahluta varðskipanna að mestu leyti innanlands og valkostir oftast fleiri. Skráning og eftirlit með viðhaldi fer fram í sérstöku tölvukerfi (Grettir).

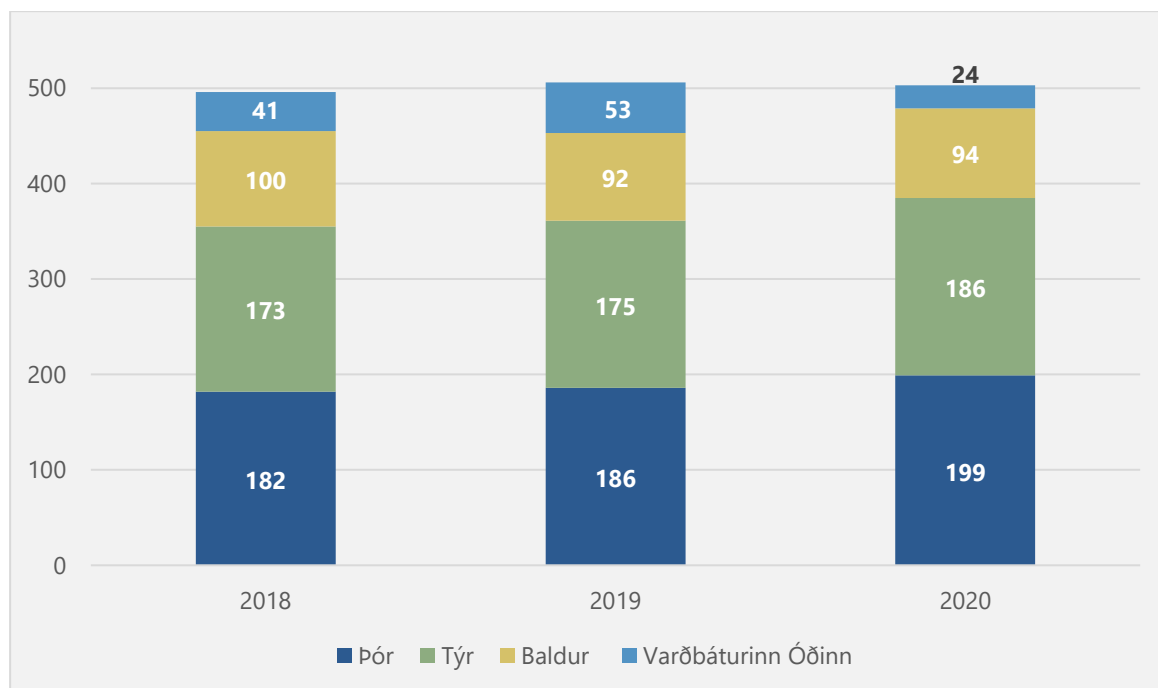
**Tafla 4.2 Yfirlit um rekstur siglingarviðs í m.kr. 2018–20**

	2018	2019	2020
<b>Tekjur*</b>	<b>44,1</b>	<b>247,1</b>	<b>265,6</b>
<i>Þar af rekstrartekjur</i>	41,7	82,3	99,7
<b>Rekstrargjöld</b>	<b>1.052,4</b>	<b>1.121,7</b>	<b>1.183,3</b>
<i>Þar af laun og starfsmannakostnaður</i>	765,0	785,4	863,3
<i>Þar af viðhaldskostnaður</i>	110,8	141,5	113,7
<i>Þar af eldsneyti, olíur og aðrir orkugjafir</i>	76,3	84,6	98,9
<i>Þar af skrifstofu og stjórnunarkostnaður</i>	18,9	9,7	17,3
<i>Þar af funda og ferðakostnaður</i>	8,3	10,7	3,6
<b>Fjármunaliðir</b>	<b>-5,1</b>	<b>0,2</b>	<b>-7,2</b>
<b>Afskriftir</b>	<b>157,9</b>	<b>165,5</b>	<b>167,4</b>
<b>Ársverk</b>	<b>49,3</b>	<b>49,2</b>	<b>50,8</b>
<i>Þar af v/skipareksturs</i>	39,5	39,9	41,5
<i>Þar af v/ sjómælinga og kortagerðar</i>	8,8	8,3	8,3
<i>Þar af v/skipatæknideildar</i>	1,0	1,0	1,0

\*Árið 2018 var fjárfestingarframlag og afskriftir fært á sérstakt framlagsviðfang

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands.

**Mynd 4.1 Úthaldsdagar skipa og báta Landhelgisgæslunnar 2018–20**



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

## 4.2 Útgerð varðskipa

Kröfur um viðbragðs- og björgunargetu til leitar og björgunar byggja almennt á hafréttar-sáttmála Sameinuðu þjóðanna og samþykktum Alþjóða siglingamálastofnunarinnar (IMO) og Alþjóða flugmálastofnunarinnar (ICAO). Kröfur um björgunargetu skipanna taka mið af umfangi útgerðar og stærð þeirra skipa sem sigla við Ísland. Samkvæmt þeim þurfa varðskip m.a. að búa yfir að lágmarki 120 tonna toggetu. Í Landhelgisgæsluáætlun 2018–22 segir að fækkun varðskipa á sjó og útleiga á TF-SIF til erlendra verkefna hafi komið verst niður á eftirlits- og viðbragðsgetu á djúpslóð. Eftirlit sem og öryggis- og löggæsla á hafinu sé langt undir eðlilegum viðmiðum.

Landhelgisgæslan hefur talið nauðsynlegt að tvö varðskip séu á sjó árið um kring svo að varðskip geti brugðist við neyðarástandi hvar sem er innan efnahagslögsögunnar innan sólarhrings. Til að tryggja það þyrfti í raun þrjú skip í rekstri og fjórar áhafnir til að koma til móts við ákvæði kjarasamninga og þann tíma sem sinna þarf reglubundnu og ófyrirséðu viðhaldi skipa. Á tímabilinu 2018–20 hafa tvö varðskip verið í rekstri, Þór og Týr, með einni áhöfn á hvoru skipi. Um er að ræða tvær 18 manna áhafnir en auk þess eru oftast 2–4 afleysingamenn í áhöfnum varðskipanna. Við skipulagningu úthalds er leitast við að hámarka fjölda úthaldsdaga á hvoru skipi innan ramma kjarasamninga.

**17  
daga  
ferðir**

- Áhöfn mætir til vinnu á mánudegi sem er brottfarardagur

- Skipið kemur inn á miðvikudegi 17 dögum síðar

- Áhöfn er við vinnu til föstudags

**22  
daga  
ferðir**

- Áhöfn mætir til vinnu á mánudegi til að undirbúa ferð

- Brottför á miðvikudegi og komudagur á miðvikudegi 22 dögum síðar

- Áhöfn er við vinnu til föstudags eftir heimkomu

### Mynd 4.2 Varðskipin Þór, Týr og Ægir við bryggju



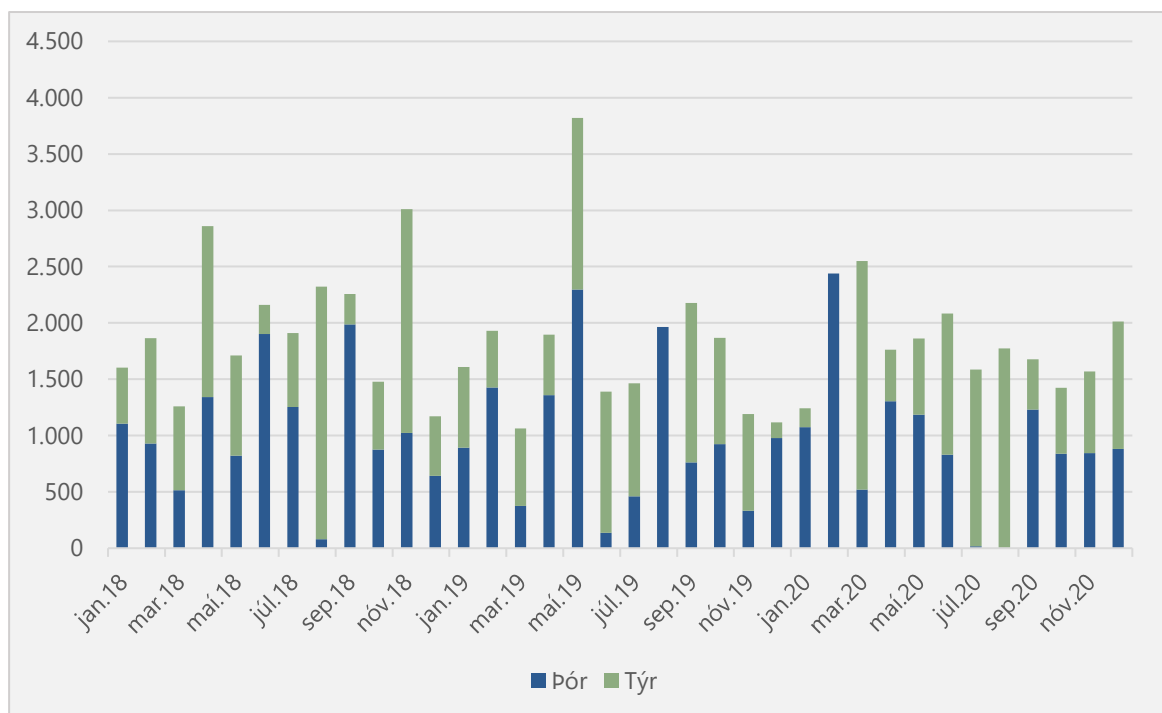
Heimild: Landhelgisgæsla Íslands



Árin 2018–20 var að jafnaði eitt skip á sjó hverju sinni þó reglulega hafi þurft að hafa bæði Þór og Tý á sjó í einu. Við núverandi fyrirkomulag getur það tekið varðskip allt að 48 klukkustundir að komast á vettvang slysa eða óhappa innan efnahagslögsögunnar. Dómsmálaráðuneyti og Landhelgisgæslan telja að eftirlit með landhelginni, auðlindum og mengun sé ófullnægjandi.

Á tímabilinu 2018–20 voru Þór og Týr á sjó til skiptis yfir vetrarmánuðina. Á sumrin var hvort skip í höfn í 5-6 vikur vegna sumarorlofa. Þegar annað skipið var við landfestar sigldi hitt í tvær 17 daga ferðir með fjögurra daga inniveru á milli ferða. Þessir inniverudagar á sumrin voru einu dagarnir þegar ekkert skip var á sjó árin 2018–20 auk jóla og áramóta þegar áhafnir voru á bakvakt. Yfirlit um sigldar sjómílar Þórs og Týs árin 2018–20 má sjá á mynd 4.3.

**Mynd 4.3 Sigldar sjómílar Þórs og Týs árin 2018–20 á mánuði**



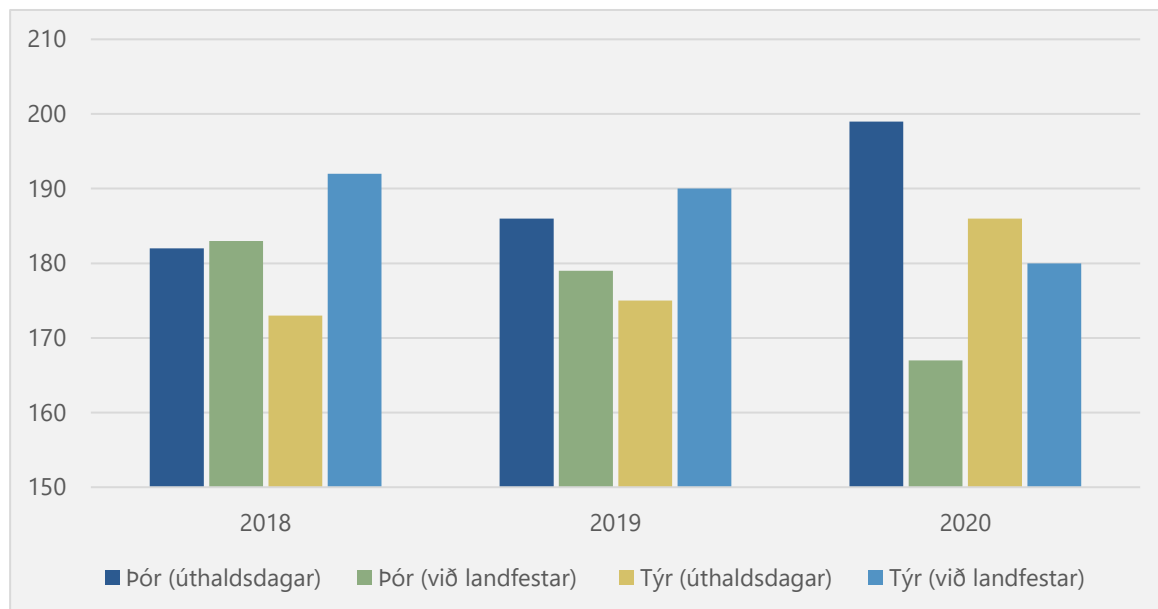
Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Siglingaáætlun fyrir hvert ár er gefin út um miðjan nóvember árið á undan. Fjöldi daga á sjó tekur mið af fjárveitingum og kjarasamningsbundnum ákvæðum hvað varðar ávinnslu frídaga áhafna og úttektar þeirra. Staðsetning skipanna á sjó hverju sinni ræðst að verulegu leyti af veðurskilyrðum og því hvar mest þörf er talin vera, m.a. út frá skipaumferð. Varðskipin Þór og Týr eru ýmist sett upp í 22 daga ferðir eða 17 daga ferðir með einstaka undantekningum. Áhafnarmeðlimir eru almennt í leyfi á milli ferða og taka þá út frídaga sem þeir ávinna sér á sjó. Blanda af 17 og 22 daga ferðum var tekin upp árið 2018 til að mæta kröfu í kjarasamningum um fjölskylduvænna vinnuumhverfi. Að mati stjórnenda Landhelgisgæslunnar er mikil ánægja með núverandi vaktakerfi.

Árin 2018–20 voru varðskipin Þór og Týr hvort um sig um 180 daga á sjó á ári eða álíka marga og þau voru bundin við landfestar (sjá mynd 4.4). Skipin voru við landfestar samtals

Í 375 daga árið 2018 en úthaldsdagar voru 355. Árið 2020 voru úthaldsdagar skipanna 385 en dagar við landfestar 347. Það ár sigldu Þór, Týr og Baldur samtals 25.342 sjómíllur samanboreð við 28.938 sjómíllur árið 2018.

#### Mynd 4.4 Úthaldsdagar Þórs og Týs og dagar við landfestar 2018–20

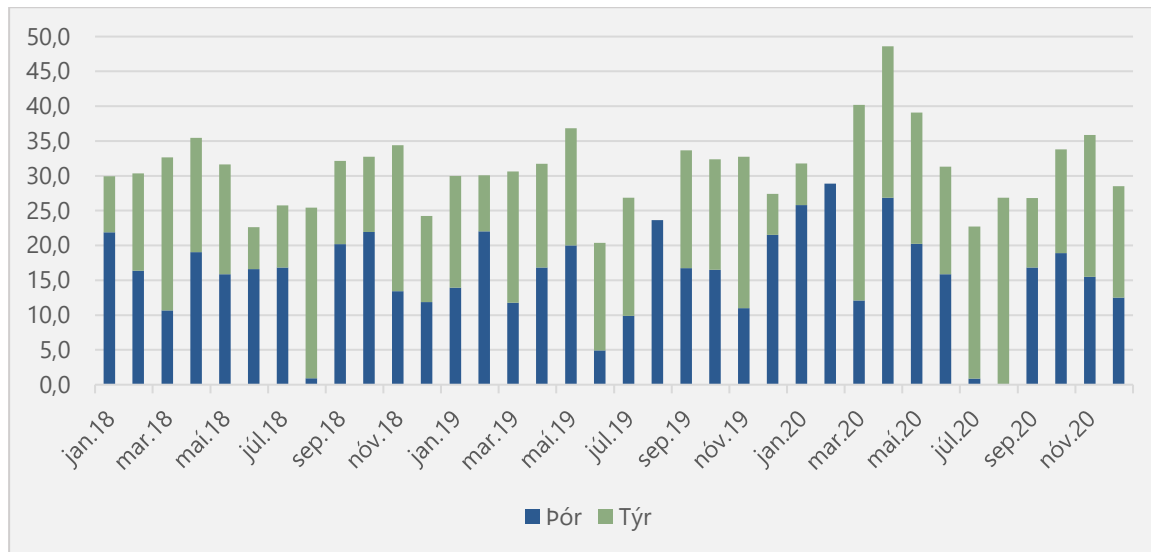


Heimild Landhelgisgæsla Íslands

Í fyrrnefndri þarfagreiningu á skipaútgerð Landhelgisgæslunnar sem lá fyrir í febrúar 2020 kom fram að í ljósi þess að skip Landhelgisgæslunnar eru bundin við bryggju rúmlega hálf ták árið væri helsta tækifærið til að efla útgerðina og fjölga úthaldsdögum fólgið í að fjölga áhöfnum. Með því að bæta við einni áhöfn mætti fjölga dögum á sjó í 530 og þá mætti gera ráð fyrir að tvö skip gætu verið á sjó í 180 daga. Ef tveimur áhöfnum yrði bætt við mætti fjölga dögum á sjó í 620 og þá gætu tvö skip verið á sjó í 250 daga. Einnig mætti fara millivegin hvað snýr að fjölgun áhafnameðlima sem myndi duga til að ekki þyrfti að stoppa skipin vegna sumarleyfa. Þá yrðu sjó dagar 600 á ári og tvö skip á sjó í um 230 daga. Gera mætti ráð fyrir því viðbótarkostnaður þess að bæta við heilli áhöfn gæti numið um 320 m.kr. á ári.

Siglingaáætlunum varðskipanna var breytt í einstaka tilfellum til að mæta áskorunum hvers tíma. Þór sigldi aukaferð í janúar 2020 þegar þrálát óveður gengu yfir landið og Týr var stoppaður á mót. Þá voru ferðir skipanna lengdar fyrri hluta árs 2020 vegna sóttvarnar-ráðstafana. Til að ná niður rekstrarhalla sem ofangreind aukning í úthaldi Þórs olli var felld niður fyrirhuguð ferð sumarið 2020 og Týr sem er ódýrari í rekstri gerður út í staðinn.

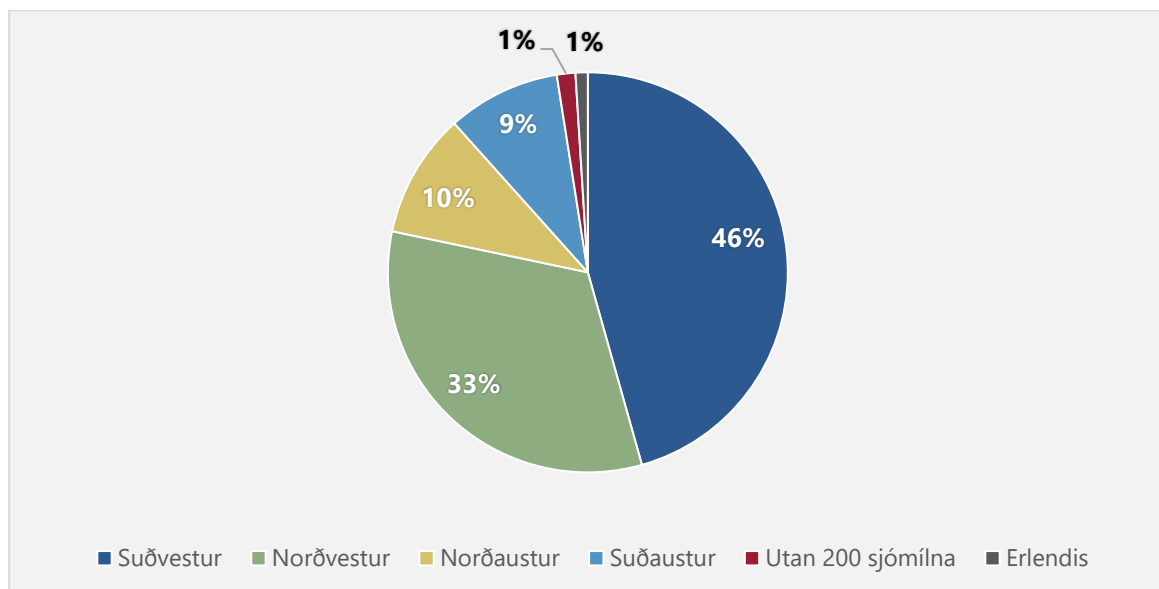
### Mynd 4.5 Úthald Þórs og Týs 2018–20 í sólarhringum á mánuði



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Um 46% úthalda Þórs og Týs á sjó árin 2018–20 áttu sér stað við suðvesturhluta landsins (sjá mynd 4.6). Næsthæsta hlutfall viðveru var við norðvesturhluta landsins. Sem fyrr segir er markmið Landhelgisgæslunnar um viðbragðsgetu varðskipanna að tvö skip séu á sjó hverju sinni, annað austan undan landi og hitt vestan.

### Mynd 4.6 Viðvera varðskipa á tilteknum hafsvæðum 2018–20



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Landhelgisgæsla Íslands skráir þann tíma sem varðskip stofnunarinnar eru nýtt til skilgreindra verkefna, sbr. töflu 4.3. Samkvæmt þeirri skráningu er tímafrekasta verkefnið gæsla og eftirlit með landhelginni. Af öðrum verkefnum varðskipanna má nefna veiðieftirlit, æfingar og ýmis þjónustuverkefni. Árið 2020 sker sig úr að því leyti að fiskveiðieftirlit var töluvert umfangsminna sökum kórónuveirufaraldursins. Minnir það nokkuð á ástand mála

eftir efnahagshrunið 2008 þegar eftirliti og skyndiskoðanir um borð í skipum og eftirlit á djúpslóð, á ytri mörkum lögsögunnar var mjög takmarkað.

**Tafla 4.3 Verkefni varðskipanna Þórs og Týs árin 2018–20 í klst.**

Verkefni	2018	2019	2020	Samtals	
Gæsla	6.636	7.160	7.855	21.651	86%
Annað	495	347	437	1.279	5%
Veiðieftirlit	256	224	106	586	2%
Aðstoð opinber	96	186	207	489	2%
Björgun	269	88	92	449	2%
Vitar	150	9	49	208	1%
NEAFC	57	9	86	152	1%
SAR	0	14	92	106	0%
Baujur	6	10	30	46	0%
Flutningur	26	9	7	42	0%
Öldufl	28	1	9	38	0%
Rannsóknir/Sjómælingar	14	0	1	15	0%
Mengun	0	3	7	10	0%
Ískönnun	0	0	7	7	0%
<b>Samtals</b>	<b>8.033</b>	<b>8.060</b>	<b>8.985</b>	<b>25.078</b>	<b>100%</b>

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

#### 4.2.1 Þór

Varðskipið Þór var smíðað fyrir Landhelgisgæsluna og var tekið í þjónustu hennar í október 2011. Það er 4.052 brúttótonn, 93,9 m á lengd, 16 m breitt og ristir 6,5 m. Ganghraði á 90% afli er 18 hnútar og dráttargeta 120 tonn. Átján eru í áhöfn en björgunarbúnaður er fyrir 48. Samkvæmt upplýsingum frá Landhelgisgæslunni hefur margoft reynt á dráttargetu varðskipisins. Landhelgisgæslan hefur tekið ákvörðun um að hætta rekstri búnaðar sem gerir skipinu kleift að afgreiða eldsneyti til þyrllu á flugi því núverandi þyrllur stofnunarinnar eru ekki útbúnar til þess.

**Tafla 4.4 Bókfært virði Þórs, véla og búnaðar 2018–20 í m.kr.**

	2018	2019	2020
<b>Þór</b>	<b>3.383,1</b>	<b>3.297,0</b>	<b>3.210,7</b>
Vélasamstæður og verkfæri	5,3	4,6	3,9
Öryggis- og slökkvibúnaður	2,2	1,9	1,6
Varnarbúnaður	2,5	2,2	1,9
Netþjónar og miðlægur búnaður	-	6,0	6,7
Verk í vinnslu	-		0,7
<b>Samtals</b>	<b>3.393,1</b>	<b>3.311,7</b>	<b>3.225,5</b>

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Að mati Landhelgisgæslunnar hafa löng stopp neikvæð áhrif á véla- og tækjabúnað. Með lengra úthaldi yrði viðhald tíðara en heildarkostnaður vegna viðhalds myndi mögulega

dragast saman. Ólíukostnaður myndi vissulega aukast en á móti kemur að talsverður kostnaður felst í því að hafa skipin bundin við bryggju. Þar má nefna hafnargjöld, gæslu og kostnað vegna rafmagns og hitaveitu. Árið 2018 var kostnaðurinn við að hafa Þór bundinn við bryggju um 30 m.kr.

#### Mynd 4.7 Varðskipið Þór



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Tafla 4.5 Tekjur og gjöld vegna varðskipisins Þórs árin 2018–20 í m.kr.

	2018	2019	2020
<b>Tekjur</b>	<b>10,1*</b>	<b>108,7</b>	<b>115,3</b>
<i>Þar af rekstrartekjur</i>	9,1	19,7	25,2
<b>Rekstrargjöld</b>	<b>483,2</b>	<b>511,3</b>	<b>554,9</b>
<i>Laun og starfsmannakostnaður</i>	317,3	329,4	366,0
<i>Viðhaldskostnaður</i>	72,9	73,3	67,0
<i>Eldsneyti, olíur og aðrir orkugjafir</i>	45,3	51,4	67,7
<i>Annar rekstrarkostnaður</i>	47,7	57,2	54,2
<b>Fjármunaliðir</b>	<b>-4,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>-6,3</b>
<b>Afskriftir</b>	<b>87,5</b>	<b>88,0</b>	<b>88,9</b>

\*Árið 2018 var fjárfestingarframlag og afskriftir fært á sérstakt framlagsviðfang

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Viðhaldskostnaður Þórs síðustu ár hefur verið um 70 m.kr. árlega sem er talið vera við lægri mörk þess sem gera má ráð fyrir skip af þessum toga. Komið er að umfangsmiklu og kostnaðarsömu viðhaldi og endurnýjun tækjabúnaðar skipsins. Áætlaður kostnaður þess er um 110 m.kr. Þá er fyrirséð að endurnýja þurfi tæki í brú skipsins á næstu árum fyrir um

50 m.kr. Áætlaður líftími léttabáta skipsins er um 10 ár og því er tímabært að huga að endurnýjun þeirra. Bátarnir eru tveir og gera má ráð fyrir að nýr bátur kosti um 35 m.kr.

Af þessu er ljóst að eðlileg notkun og aldur skipsins kalla óumflýjanlega á viðhald og endurnýjun með tilheyrandi kostnaði. Mikilvægt er að dómsmálaráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti geri ráð fyrir því við gerð fjármálaáætlana næstu ára. Í þessu samhengi má benda á að Landhelgisgæslan hefur kannað fýsileika þess að bæta orkunýtingu skipsins með upp færslu og endurnýjun á raf- og vélbúnaði þess. Nokkrar útfærslur koma til greina, þar á meðal að útbúa skipið til siglinga á rafmagni að hluta til. Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum gæti kostnaður slíkra breytinga numið 320 m.kr.

**Tafla 4.6 Yfirlit um kostnað á sólarhringsúthaldi Þórs 2018–2020 í m.kr.**

	2018	2019	2020
<i>Rekstrarkostnaður á sólarhringsúthald</i>	2,6	2,7	2,9
<i>Laun og starfsm.kostn. á sólarhringsúthald</i>	1,7	1,7	1,9
<i>Viðhaldskostnaður á sólarhringsúthald</i>	0,4	0,4	0,3

*Heimild: Landhelgisgæsla Íslands*

Tafla 4.7 veitir yfirlit um skyndiskoðanir Þórs árin 2018–20. Öll árin beindist mikill meirihluti verkefna að bátum og skipum við fiskveiðar, sbr. kafla 3.4. Árið 2019 sker sig nokkuð úr að því leyti að þá var farið í eftirlitsferðir í fleiri farþegaskip en hin árin, þar á meðal hvala-skoðunarskip. Það ár sættu auk þess fjögur skip sem voru í þjónustu fiskeldisfyrirtækja eftirliti.

**Tafla 4.7 Yfirlit um eftirlitsverkefni Þórs árin 2018–20**

Ár	Fjöldi skoðana	v/fiskveiða	Fiskeldi	Farþegaskip	Annað	Kætur*
<b>2018</b>	69	68	-	-	1	4
<b>2019</b>	93	83	4	5	1	4
<b>2020</b>	46	45	-	1	-	-

\*Fjöldi skoðana sem leiddu til ákæru. Í sumum tilfellum var ákært fyrir fleiri en eitt brot

*Heimild: Landhelgisgæsla Íslands*

**Tafla 4.8 Yfirlit um nýtingu Þórs 2018–20**

	2018	2019	2020	Samtals
<b>Úthald, sjómíkur og olíunotkun</b>				
Úthald í sólarhringum	185,6	188,8	194,4	<b>568,8</b>
Sigldar sjómíkur	12.478,0	11.913,0	11.165,0	<b>35.556,0</b>
Olíunotkun í lítrum	913.773,0	859.134,0	936.426,0	<b>2.709.333,0</b>
Meðalolíunotkun á sjómílu í lítrum	73,2	72,1	83,9	<b>76,2</b>
Olíunotkun á úthaldsdag í lítrum	4.923,6	4.550,5	4.817,0	<b>4.763,2</b>
<b>Viðvera í klst.</b>				
Suðvestur af landinu	2.214,0	1.911,0	1.282,0	<b>5.407,0</b>
Norðvestur af landinu	1.365,0	1.162,0	1.945,0	<b>4.472,0</b>
Norðaustur af landinu	340,0	508,0	709,0	<b>1.557,0</b>
Suðaustur af landinu	180,0	627,0	487,0	<b>1.294,0</b>
Utan efnahagslögsögu	42,0	58,0	50,0	<b>150,0</b>
<b>Athafnir í klst.</b>				
Sigling	1.787,0	1.618,0	1.547,0	<b>4.952,0</b>
Rek	1.201,0	1.185,0	957,0	<b>3.343,0</b>
Við akkeri	414,0	237,0	782,0	<b>1.433,0</b>
Við bryggju	739,0	1.226,0	1.187,0	<b>3.152,0</b>
Lagt í Reykjavík	3.329,0	2.305,0	3.947,0	<b>9.581,0</b>
Lagt úti á landi	359,0	240,0	-	<b>599,0</b>
Slippur	240,0	216,0	-	<b>456,0</b>
Innivera	691,0	1.733,0	364,0	<b>2.788,0</b>
<b>Verkefni í klst.</b>				
Gæsla	3.558,0	3.825,0	3.917,0	<b>11.300,0</b>
Veiðieftirlit	160,0	94,0	42,0	<b>296,0</b>
Björgun	71,0	24,0	82,0	<b>177,0</b>
SAR	-	14,0	92,0	<b>106,0</b>
Flutningur	26,0	-	7,0	<b>33,0</b>
Vítar	150,0	9,0	47,0	<b>206,0</b>
Baujur	2,0	8,0	24,0	<b>34,0</b>
Öldudufl	25,0	-	7,0	<b>32,0</b>
Mengun	-	3,0	-	<b>3,0</b>
Ranns/Sjómæl.	14,0	-	1,0	<b>15,0</b>
Aðstoð opinber	8,0	182,0	207,0	<b>397,0</b>
Annað	128,0	98,0	40,0	<b>266,0</b>
NEAFC	-	9,0	-	<b>9,0</b>
Ískönnun	-	-	7,0	<b>7,0</b>

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

## 4.2.2 Týr

Varðskipið Týr var smíðað árið 1975. Það var endurnýjað að hluta árið 1997 og 2006. Seinna árið var m.a. skipt um brú á skipinu ásamt viðeigandi tækjabúnaði og vistarverur áhafnar endurnýjaðar. Það er 923 brúttótonn, 65,8 m á lengd, 10 m á breidd og ristir 6 m. Ganghraði á 90% afli er 17,8 hnútar og dráttargeta 56 tonn. Áhöfnin telur 18 manns en rúm er fyrir 64 um borð. Skipið er ágætlega búið til að sinna verkefnum Landhelgisgæslunnar en er orðið gamalt. Skipið uppfyllir ekki nútímakröfur um björgunar- og dráttargetu að mati Landhelgisgæslunnar.

**Mynd 4.8** Varðskipið Týr



*Heimild: Landhelgisgæsla Íslands*

Hafa verður í huga að bókfært virði Týs í lok ársins 2020, þ.e. 390,5 m.kr. sbr. töflu 4.9, er afleidd stærð af kaupverði þess að teknu tilliti til afskrifta og endurspeglar ekki markaðsvirði. Líkt og áður hefur verið bent á má gera ráð fyrir að bókfært virði verði töluvert lægra miðað við árslok 2021.

**Tafla 4.9** Bókfært virði Týs, véla og búnaðar 2018–20 í m.kr.

	2018	2019	2020
<b>Týr</b>	<b>427,6</b>	<b>405,8</b>	<b>347,6</b>
Önnur skip og bátar*	-	27,5	25,6
Vélasamstæður og verkfæri	0,4	0,3	1,6
Öryggis- og slökkvibúnaður	4,8	4,2	5,9
Varnarbúnaður	2,5	2,2	1,9
Húsgögn og innréttingar	-	-	1,5
Vinnuvélar	-	0,1	-
Önnur tæki og áhöld	7,6	8,1	6,4
Verk í vinnslu	11,8	-	-
<b>Samtals</b>	<b>454,7</b>	<b>448,2</b>	<b>390,5</b>

\*Árið 2019 var fjárfest í léttabát fyrir Tý

*Heimild: Landhelgisgæsla Íslands*



Fram til ársins 2020 gerði Landhelgisgæslan ráð fyrir því að Týr yrði nýttur í þjónustu stofnunarinnar allt til ársins 2025 og mögulega til ársins 2030. Sú áætlun breyttist eftir að skipið bilaði í lok ársins 2020. Aðalvélar skipsins voru teknar upp árin 1999 og 2000 og hafa verið keyrðar í heild í rúmlega 50 þúsund tíma. Það telst ekki mikil notkun og í því ljósi er skiljanlegt að Landhelgisgæslan hafi gert ráð fyrir að nýta mætti skipið lengur en eðlilegur afskriftar/nýtingartími gerir ráð fyrir. Að þeirri forsendu gefinni var t.a.m. ráðist í mikla endurnýjun á tækjabúnaði í brú skipsins árið 2019.

Þær bilanir sem komu fram í janúar 2021 fólust m.a. í því að vél sem stýrir skrúfubúnaði skipsins var metin ónýtt. Einnig var einn af tönkum skipsins talinn ónýtur sökum tæringar. Viðhaldskostnaður Týs síðustu 10 ár (2011–20) hefur verið misjafn frá ári til árs en samanlagt um 289 m.kr., þ.e. um 29 m.kr. á ári. Tafla 4.10 veitir yfirlit um rekstur varðskipsins Týs árin 2018–20.

**Tafla 4.10 Tekjur og gjöld vegna varðskipsins Týs árin 2018–20 í m.kr.**

	2018	2019	2020
<b>Tekjur</b>	<b>9,1*</b>	<b>85,2</b>	<b>90,2</b>
<i>Þar af rekstrartekjur</i>	8,2	19,9	25,2
<b>Rekstrargjöld</b>	<b>402,3</b>	<b>431,5</b>	<b>445,9</b>
<i>Laun og starfsmannakostnaður</i>	312,2	325,8	360,0
<i>Viðhaldskostnaður</i>	30,2	48,1	30,1
<i>Eldsneyti, olíur og aðrir orkugj.</i>	25,4	27,8	27,1
<i>Annar rekstrarkostnaður</i>	34,5	29,8	28,7
<b>Fjármunaliðir</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,3</b>	<b>-1,0</b>
<b>Afskriftir</b>	<b>61,2</b>	<b>64,4</b>	<b>63,8</b>

\*Árið 2018 var fjárfestingarframlag bókfært á sérstakt framlagsviðfang

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Í töflu 4.11 er yfirlit um kostnað á sólarhringsúthald Týs árin 2018–20 en í töflu 4.13 er að finna yfirlit um með hvaða hætti skipið var nýtt á sama tímabili.

**Tafla 4.11 Yfirlit um kostnað á sólarhringsúthaldi Týs 2018–2020 í m.kr.**

	2018	2019	2020
<i>Rekstrarkostnaður á sólarhringsúthald</i>	2,3	2,6	2,2
<i>Laun og starfsm.kostn. á sólarhringsúthald</i>	1,8	1,9	1,8
<i>Viðhaldskostnaður á sólarhringsúthald</i>	0,2	0,3	0,2

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Í töflu 4.12 er yfirlit um skyndiskoðanir Týs árin 2018–20. Þó svo að fjöldi skyndiskoðana tvöfaldaðist á milli áráanna 2018 og 2019 fjölgaði ekki þeim tilvikum þar sem tilefni var til ákæru. Eftirlit með sjóförum sem starfa við fiskeldi var eftl árið 2019. Velta verður upp þeirri spurningu hversu hagkvæmt það er að sinna slíku eftirliti með varðskipum Landhelgisgæslunnar og hversu vel eftirlit með slíkum iðnaði samrýmist hlutverki stofnunarinnar. Í umsögn sinni um drög að þessari skýrslu benti Landhelgisgæslan á að lögbundið hlutverk hennar væri að sinna löggæslu á hafinu. Í þeim skilningi er það hlutverk stofnunarinnar að hafa eftirlit með allri skipaumferð óháð hvers eðlis hún er. Ríkisendurskoðun bendir á að lög nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands voru sett þegar sjókvíaelði var mun umfangsminna en það er í dag. Árið 2010 voru framleidd rétt um þúsund tonn af óslægðum laxi en árið 2020 var um 34 þúsund tonn að ræða.

**Tafla 4.12 Yfirlit um eftirlitsverkefni Týs árin 2018–20**

Ár	Fjöldi skoðana	v/ Fiskveiða	Fiskeldi	Farþegaskip	Annað	Kæzur*
2018	59	57	-	2	-	5
2019	120	114	3	3	-	6
2020	80	75	-	1	4	3

\* Fjöldi skoðana sem leiddu til ákæru

*Heimild: Landhelgisgæsla Íslands*

**Tafla 4.13 Yfirlit um nýtingu Týs árin 2018–20**

	2018	2019	2020	Samtals
<b>Úthald, sjómíkur og olíunotkun</b>				
Úthald í sólarhringum	171,7	167,6	200,0	<b>539,3</b>
Sigldar sjómíkur	11.131,0	9.575,0	10.810,0	<b>31.516,0</b>
Olíunotkun í lítrum	409.609,0	354.453,0	372.540,1	<b>1.136.602,1</b>
Meðalolíunotkun á sjómílu í lítrum	36,8	37,0	34,5	<b>36,1</b>
Olíunotkun á úthaldsdag í lítrum	2.385,6	2.114,9	1.862,7	<b>2.107,6</b>
<b>Viðvera í klst.</b>				
Suðvestur af landinu	1.882,0	1.817,0	2.339,0	<b>6.038,0</b>
Norðvestur af landinu	995,0	1.458,0	1.264,0	<b>3.717,0</b>
Norðaustur af landinu	419,0	290,0	260,0	<b>969,0</b>
Suðaustur af landinu	387,0	156,0	456,0	<b>999,0</b>
Utan efnahagslögsögu	208,0	73,0	193,0	<b>474,0</b>
<b>Athafnir í klst.</b>				
Sigling	1.452,0	1.315,0	1.413,0	<b>4.180,0</b>
Rek	1.070,0	1.027,0	692,0	<b>2.789,0</b>
Við akkeri	774,0	784,0	1.226,0	<b>2.784,0</b>
Við bryggju	595,0	668,0	1.181,0	<b>2.444,0</b>
Lagt í Reykjavík	4.094,0	2.534,0	3.633,0	<b>10.261,0</b>
Lagt úti á landi	-	420,0	120,0	<b>540,0</b>
Slippur	-	600,0	-	<b>600,0</b>
Innivera	775,0	1.412,0	519,0	<b>2.706,0</b>
<b>Verkefni í klst.</b>				
Gæsla	3.078,0	3.335,0	3.938,0	<b>10.351,0</b>
Veiðieftirlit	96,0	130,0	64,0	<b>290,0</b>
Björgun	198,0	64,0	10,0	<b>272,0</b>
Flutningur	-	9,0	-	<b>9,0</b>
Vitar	-	-	2,0	<b>2,0</b>
Baujur	4,0	2,0	6,0	<b>12,0</b>
Ölddufl	3,0	1,0	2,0	<b>6,0</b>
Mengun	-	-	7,0	<b>7,0</b>
Aðstoð opinber	88,0	4,0	-	<b>92,0</b>
Annað	367,0	249,0	397,0	<b>1.013,0</b>
NEAFC	57,0	-	86,0	<b>143,0</b>

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

### 4.2.3 Ægir

Varðskipið Ægir var smíðað árið 1968. Það er 1.258 brúttótonn, 70,1 m á lengd, 10 m á breidd og ristir 5,8 m. Ganghraði á 90% afli var 17,8 hnútar, togkraftur 56 tonn. Áhöfn taldi 18 manns en rúm er fyrir 64 um borð.

**Mynd 4.9** Varðskipið Ægir



*Heimild: Landhelgisgæsla Íslands*

Skipið hefur ekki verið haffært frá 5. febrúar 2016 og þarfnast umtalsverðra endurbóta til að komast í rekstrarhæft ástand. Mat Landhelgisgæslunnar er að viðgerðir til að gera skipið haffært gætu numið 100 m.kr. hið minnsta en til að gera það nothæft til verkefna á sjó til lengri tíma mætti gera ráð fyrir allt að 300 m.kr. kostnaði. Síðustu ár hefur Landhelgisgæslan notað Ægi í varhluti fyrir Tý.

Ægir var auglýstur til sölu af Ríkiskaupum í nóvember 2020 nærri fimm árum eftir að það var tekið úr rekstri. Samandregið rekstraryfirlit í töflu 4.14 sýnir m.a. að á tímabilinu 2018–20 námu rekstrargjöld 37 m.kr eða um 12 m.kr. á ári að meðaltali. Hér er fyrst og fremst um hafnargjöld og kyndikostnað að ræða auk minni háttar viðhalds. Viðleitni Landhelgisgæslunnar hefur fyrst og fremst snúið að því að forða skipinu frá frekari skemmdum.

**Tafla 4.14 Tekjur og gjöld vegna varðskipsins Ægis árin 2018–20 og virði í árslok 2020 í m.kr.**

	<b>2018–20</b>
<b>Tekjur*</b>	<b>1,3</b>
<i>Þar af rekstrartekjur</i>	0,2
<b>Rekstrargjöld</b>	<b>37,0</b>
<i>Laun og starfsmannakostn.</i>	3,4
<i>Viðhaldskostnaður</i>	6,2
<i>Annar rekstrarkostnaður</i>	27,4
<b>Fjármunaliðir</b>	<b>0,0</b>
<b>Afskriftir</b>	<b>0,9</b>
<b>Virði í árslok 2020</b>	<b>23,1</b>
<b>Virði búnaðar í árslok 2020</b>	<b>1,9</b>

\*Árið 2018 var fjárfestingarframlag bókfært á sérstakt framlagsviðfang

*Heimild: Landhelgisgæsla Íslands*

Ríkisendurskoðun bendir á að skýr ákvörðun um sölu Ægis hefði þurft að liggja fyrir mun fyrr. Bæði dómsmálaráðuneyti og Landhelgisgæslunni voru ljósar þær faglegu og fjárhagslegu forsendur sem lágu til grundvallar og ganga hefði átt til verks með markvissari hætti.

#### **4.2.4 Varðbáturinn Óðinn**

Varðbáturinn Óðinn var smíðaður árið 2015, með yfirbyggingu fyrir tvo til þrjú menn og er gerður út frá Reykjavík. Kaupverð bátsins var 10,0 m.kr. og að teknu tilliti til afskrifta var bókfært virði hans 7,9 m.kr. árið 2020. Báturinn er nýttur í ýmis útköll og verkefni af séraðgerða- og sprengjueyðingarsveit Landhelgisgæslunnar. Ekki er haldinn skrá yfir sigldar sjómílur bátsins en haldið er utan um daga sem hann er nýttur til verkefna á sjó. Árið 2018 var um 41 dag að ræða og árið 2019 voru þeir 53. Notkun bátsins dróst töluvert saman árið 2020 vegna þeirra takmarkana sem voru settar á skoðunarferðir um borð í báta og skip vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Það ár voru dagar bátsins á sjó einungis 24.

#### Mynd 4.10 Varðbáturinn Óðinn



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

**Tafla 4.15 Tekjur og gjöld vegna Óðins árin 2018–20 og virði í árslok 2020 í m.kr.**

	2018–20
<b>Tekjur*</b>	<b>1,1</b>
Þar af rekstrartekjur	0,0
<b>Rekstrargjöld</b>	<b>10,0</b>
Laun og starfsmannakostn.	3,4
Viðhaldskostnaður	3,9
Eldsneyti, olíur og orkugjafir	1,6
Annar rekstrarkostnaður	1,1
<b>Fjármunaliðir</b>	<b>0,0</b>
<b>Afskriftir</b>	<b>1,5</b>
<b>Virði í árslok 2020</b>	<b>17,9</b>

\*Árið 2018 var fjárfestingarframlag bókfært á sérstakt framlagsviðfang

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Í maí 2019 var Óðinn notaður töluvert í eftirlitsverkefni í samstarfi við Fiskistofu. Á þremur dögum voru 35 bátar skoðaðir. Mest handfærabátar (bæði strandveiðibátar og krókamarksbátar) en einnig línubátar og netabátar. Á grundvelli þessa eftirlits var ákært vegna ófullnægjandi lögskráningar í einu tilfelli og gefnar áminningar í fjórum tilfellum. Til að auðvelda rekstur bátsins við eftirlitsverkefni hefur verið bent á þann möguleika að fá díselvélar í stað þeirra bensínvéla sem nú eru á bátunum. Næstu vélaskipti eru áætluð árið 2022.

### 4.3 Sjósmælingar og sjómælingaskipið Baldur

Sjósmælingar Íslands var sjálfstæð stofnun frá árinu 1970 og þar til starfsemin var sameinuð Landhelgisgæslu Íslands árið 1982 en gert var ráð fyrir að sjómælingar yrðu aðskildar annarri starfsemi að mestu leyti. Sú er enn raunin. Í 17. gr. laga nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands er fjallað um sjómælingar, þar á meðal um eignarhald ríkisins á höfundaréttindum og heimild Landhelgisgæslunnar til að afla tekna með sölu á afnotum og framleiðslu á efni á borð við sjókort. Dómsmálaráðherra hefur sett reglugerð nr. 1173/2008 um sjómælingar og sjókortagerð Landhelgisgæslu Íslands og menntun sjókortagerðarfólks. Samkvæmt reglugerðinni er stofnuninni falið að uppfylla skyldur Íslands á sviði sjómælinga samkvæmt alþjóðasamningi um öryggi mannlífa á hafinu og uppfylla kröfur Alþjóðasjósmælingastofnunarinnar til sjómælinga og sjókortagerðar.

Samkvæmt 5. mgr. 17. gr. laga nr. 52/2006 er heimilt til að semja við aðra aðila um framkvæmd ákveðinna verkefna sjómælinga og að stofna hlutafélag um starfsemina. Í greinargerð með frumvarpi til laganna kom fram að gert væri ráð fyrir þessum möguleika vegna hugmynda um að með því mætti ná fram aukinni hagkvæmni sjómælinga. Ríkisendurskoðun hefur ekki upplýsingar um hvort þessi möguleiki hafi verið kannaður til hlítar.

---

#### Mynd 4.11 Sjósmælingaskipið Baldur



*Heimild: Landhelgisgæsla Íslands*

Sjósmælingaskipið Baldur var smíðað árið 1991. Það er 72,6 brúttótonn, 21,3 m á lengd, 5,2 á breidd og ristir tvo metra. Ganghraði á 90% afli er 12 hnútar. Baldur er sérstaklega

útbúinn til sjómælinga og var gerður út í u.þ.b. 92 til 100 daga á ári á tímabilinu 2018–20. Fjórur eru í áhöfn skipsins og þar af þrír fastráðnir. Á veturna vinnur áhöfnin úr gögnum sem aflað er í sjómælingaverkefnum. Skipið er gert út frá vori fram á haust en á þeim tíma tekur áhöfnin um einn mánuð í sumarfrí. Ef upp koma aðkallandi löggæslu-, leitar- og björgunarverkefni á starfssvæði Baldurs er hann nýttur í þau verkefni. Vekja má athygli á að virði þess sérhæfða tækjabúnaðar sem hefur verið aflað og komið fyrir í og á Baldri er mun meiri en virði skipsins sjálfs.

**Tafla 4.16 Bókfært virði Baldurs, véla og búnaðar árin 2018–20 í m.kr.**

	2018	2019	2020
<b>Baldur</b>	<b>25,1</b>	<b>16,7</b>	<b>8,4</b>
Mælitæki	0,3	0,2	1,6
Öryggis- og slökkvibúnaður	-	3,8	3,2
Varnarbúnaður	-	0,2	-
Önnur tæki og áhöld*	-	38,9	41,2
Verk í vinnslu	2,0	-	-
<b>Samtals</b>	<b>27,4</b>	<b>59,8</b>	<b>54,4</b>

\*Undir þennan lið var færður kostnaður við kaup og uppsetningu á sérhæfðum mælitækjum, þar á meðal fjölgeislamæli, hljóðhraðamæli og botngreini

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Landhelgisgæslan telur að Baldur sé að vissu leyti óhagkvæm rekstrareining og henti ekki nógu vel til sjómælinga. Takmarkað dekkpláss, skortur á vistarverum og vinnuaðstöðu geri það að verkum að skipið nýtist ekki jafn vel og ef það væri stærra. Þar að auki er þörf á endurnýjun ýmiss búnaðar og gera áætlanir frá 2019 ráð fyrir að sá kostnaður sé um 100 m.kr.

**Tafla 4.17 Tekjur og gjöld vegna sjómælingaskipsins Baldurs árin 2018–20 í m.kr.**

	2018	2019	2020
<b>Tekjur</b>	<b>13,9*</b>	<b>17,1</b>	<b>37,1</b>
Þar af rekstrartekjur	13,7	4,6	27,2
<b>Rekstrargjöld</b>	<b>97,2</b>	<b>90,6</b>	<b>92,6</b>
Laun og starfsmannakostnaður	82,8	67,1	70,8
Viðhaldskostnaður	5,1	15,7	12,6
Eldsneyti, olíur og aðrir orkugjafir	4,9	4,8	3,7
Annar rekstrarkostnaður	4,4	3,0	5,5
<b>Fjármunaliðir</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Afskriftir</b>	<b>8,4</b>	<b>12,4</b>	<b>14,0</b>

\*Árið 2018 var fjárfestingarframlag bókfært á sérstakt framlagsviðfang

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands



#### 4.4 Olúkaup

Landhelgisgæslan hefur síðustu ár keypt olíu á varðskipin í Færeyjum. Samkvæmt upplýsingum frá Landhelgisgæslunni er siglt til Færeyja að loknum eftirlitsstörfum eða öðrum verkefnum suðaustur af landinu eða eftir æfingar með varðskipum dönsku Landhelgisgæslunnar (Søværnet). Landhelgisgæslan segist leggja töluverða áherslu á eftirlit á svæðinu við miðlínuna milli Íslands og Færeyja en umsamin fiskimið eru á lögsögumörkum landanna. Þá er mikil umferð skipa til og frá landinu um þetta svæði. Samkvæmt upplýsingum frá Landhelgisgæslunni er innkaupsverð olíu lægra í Færeyjum en á Íslandi enda þarf ekki að greiða virðisaukaskatt af eldsneytinu í Færeyjum þar sem þetta er útflutningur á olíu þar. Landhelgisgæslan heldur því fram að með því að komast hjá greiðslu virðisaukaskatts, hafi stofnunin getað fjölgað úthaldsdögum varðskipanna og sinnt betur öðrum lögbundnum verkefnum. Í svörum frá Landhelgisgæslunni við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar kom fram að:

*„[...] nærtækasta dæmi um verðmun á olíu á Íslandi og í Færeyjum er frá janúar 2021. 6. janúar 2021 óskaði Landhelgisgæslan eftir tilboði í skipagasolíu (MGO) í Færeyjum og á Íslandi. Lægsta tilboðið í Færeyjum var 59,6 kr. per líter (án VSK) en lægsta verðið í Reykjavík var 74,54 kr. per líter (með VSK). Í janúar voru teknir 138.520 lítrar af MGO á Tý og 741.739 lítrar á Þór, samtals 880.259 lítrar. Sparnaður við olúkaup janúar með því að taka eldsneyti í Færeyjum voru því um 13,2 m.kr.*

*Þá er rétt að geta þess að í bréfi sem Tollstjóri sendi Landhelgisgæslunni árið 2018 að eigin frumkvæði kemur fram það mat Tollstjóra að olía í olútökum skipa sem koma til Íslands frá útlöndum sé hluti af fylgiferðarsins og af þeim sökum undanþegin gjaldskyldu á grundvelli a-liðar 1. tl. 1. mgr. 6. gr. tollalaga nr. 88/2005.“*

Landhelgisgæslan gat við athugun Ríkisendurskoðunar ekki nefnt með nákvæmum hætti hversu mikill sparnaðurinn vegna olúkaupa í Færeyjum var árin 2018–20. Stofnunin fullyrta að lítraverð olíu hafi ávallt verið lægra í Færeyjum á umræddu tímabili til viðbótar við að hún greiði ekki virðisaukaskatt. Í svari Landhelgisgæslunnar við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar vegna þessara innkaupa kom fram:

*„[...] það er stutt úr suðausturluta íslenskrar efnahagslögsögu til Færeyja og því eru ferðir til olútöku í Færeyjum nýttar til eftirlits á því hafsvæði. Með þjóðunum er jafnframt náð samstarf um leitar- og björgunarstarf og eru ferðirnar jafnframt nýttar til eflingar þess samstarfs. Stofnunin telur engan fórnarkostnað vera af eldsneytistöku í Færeyjum en í flestum tilfellum myndi þó borga sig að taka olíu á varðskipin á Íslandi ef ekki þyrfti að greiða virðisaukaskatt af olútökunni.“*

Olúkaup Landhelgisgæslunnar eru framkvæmd þannig að gert er örútböð á meðal olíufélaga sem eru í rammasamningi Ríkiskaupa. Útboðið er framkvæmt í „Klapparkerfinu“ svokallaða þar sem jafnframt er fylgst með heimsmarkaðsverði á olíu. Valið er hagkvæmasta olíuverðið hverju sinni. Árin 2018–20 keypti Landhelgisgæslan

3.039.954 lítra af eldsneyti fyrir varðskipin. Kostnaður vegna þessa nam 208,3 m.kr. Í einu tilfalli af ellefu var keypt eldsneyti hér á landi (sjá töflu 4.18).

**Tafla 4.18 Olúkaup Landhelgisgæslunnar fyrir varðskipin árin 2018–20**

	<b>Eldsneyti/lítrar</b>	<b>Verð ISK</b>	<b>Úttektarstaður</b>	<b>Seljandi</b>
Týr – apríl 2018	150.551	8.236.931	Færeyjar	Skeljungur hf.
Týr – ágúst 2018	130.660	8.233.854	Færeyjar	Effo Föroya
Þór – sept. 2018	620.000	41.483.613	Færeyjar	Skeljungur hf.
Týr – nóv. 2018	127.513	9.596.382	Færeyjar	Effo Föroya
<b>Samtals 2018</b>	<b>1.028.724</b>	<b>67.550.780</b>		
Þór – maí 2019	602.483	43.995.584	Færeyjar	Effo Föroya
Týr – maí 2019	153.003	10.882.401	Færeyjar	Effo Föroya
Týr – sept. 2019	126.088	8.482.311	Færeyjar	Skeljungur hf.
<b>Samtals 2019</b>	<b>881.574</b>	<b>63.360.296</b>		
Þór – feb, 2020	800.021	56.131.455	Færeyjar	P/F Magn & Skeljungur hf.
Týr – mars 2020	157.887	11.332.402	Færeyjar	P/F Magn & Skeljungur hf.
Týr – júlí 2020	141.790	7.754.748	Færeyjar	Effo Föroya
Týr – des. 2020	29.958	2.166.095	Reykjavík	N1 ehf.
<b>Samtals 2020</b>	<b>1.129.656</b>	<b>77.384.700</b>		

*Heimild: Landhelgisgæsla Íslands*

Ríkisendurskoðun telur athugunarvert að Landhelgisgæslan geti ekki veitt betri upplýsingar um þá fjármuni sem stofnunin telur sig spara við olúkaup í Færeyjum. Sé litið til þeirra fjármuna sem Landhelgisgæslan fær til reksturs stofnunarinnar og heildarhagsmuna ríkisins er varla hægt að líta á það sem svo að um raunverulegan sparnað sé að ræða. Sá virðisaukaskattur sem stjórnendur Landhelgisgæslunnar vísa til að skeri úr um hvar borgi sig að kaupa eldsneyti rennur allur til ríkissjóðs. Ekki verður séð að um haldbær rök sé að ræða út frá sjónarmiðum um hagkvæman ríkisrekstur.

Í athugasemdum fjármála- og efnahagsráðuneytis sem komu fram í umsagnarferli þessarar skýrslu var tekið undir þau sjónarmið að olúkaup Landhelgisgæslunnar í Færeyjum orkuðu tvímælis og að gert væri ráð fyrir öllum kostnaði við innkaup í fjárframlögum til stofnunarinnar þar á meðal virðisaukaskatti. Sú afstaða hefur legið fyrir allt frá árinu 2004.

Ríkisendurskoðun bendir á að í þessu samhengi verður jafnframt að horfa til þess að viðbragðstími varðskipa lengist sem nemur siglingatíma frá miðlínu til Færeyja og aftur til baka. Þá er ekki unnt að halda því fram að enginn aukakostnaður fylgi því að taka olíu í Færeyjum enda kostar að sigla varðskipum frá miðlínu til Færeyja og aftur til baka bæði í beinum siglingakostnaði, olíunotkun, sliti á tækjum og launum áhafnar. Meðan á siglingu stendur til og frá Færeyjum er úthaldstími varðskipsins stytur um nær tvo sólarhringa að jafnaði í hvert sinn. Sé þetta metið heildstætt er augljóst að bein útgjöld eru við það að sigla skipunum til og frá Færeyjum, svo ekki sé talað um þá mengun sem skipin valda að

ópörfu. Það er einnig umhugsunarvert að yfirstjórn ráðuneytis skuli hafa látið þessa háttsemi óátalda með vísan til framanritaðs auk þess sem tilgangur Landhelgisgæslunnar, sem fer með lögregluvald á hafsvæðinu í kringum Ísland, með kaupum á olíu í Færeyjum er eingöngu að komast hjá greiðslu lögboðinna opinberra gjalda á Íslandi.

## 5 Flugsvið

### 5.1 Yfirlit um loftför og rekstur flugsviðs

Landhelgisgæsla Íslands gerir út þrjár leitar- og björgunarþyrlur og eina eftirlits- og björgunarflugvél. Þyrlurnar uppfylla skilyrði EASA (Flugöryggisstofnunar Evrópu) og tilheyra flugrekstrarleyfum sem Landhelgisgæslan hefur. Verkferlar og handbækur flugsviðs Landhelgisgæslunnar eru háðar samþykki Samgöngustofu. Eftirlits- og björgunarflugvélin TF-SIF er í eigu Landhelgisgæslunnar og er af gerðinni Bombardier Dash 8 Q-300 en þyrlur stofnunarinnar, sem allar eru af tegundinni Airbus Helicopters H225, eru leigðar af norska fyrirtækinu Knut Axel Ugland Holding AS. Leitar- og björgunarþyrlan TF-LIF sem framleidd var árið 1986 var tekin úr rekstri í upphafi árs 2020 og er í sölufarli.

Tafla 5.1 Bókfært virði TF-SIF og TF-LIF 2018–20 í m.kr. án fylgifjár

Loftfar	Gerð	Árgerð	Keypt	Kaupverð	Bókfært virði		
					2018	2019	2020
TF-SIF	Dash 8 Q-300	2009	2009	4.363,5	2.695,3	2.564,9	2.640,2*
TF-LIF	Super Puma	1986	1995	1.462,7	439,0	395,6	372,1
<b>Samtals</b>				<b>5.826,2</b>	<b>3.134,4</b>	<b>2.960,5</b>	<b>3.012,3</b>

\*Hækkun milli ára skýrist af fjárfestingu í tækjabúnaði sem var umfram afskriftir

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Fyrir utan laun og starfsmannakostnað er viðhaldskostnaður og leigugreiðslur fyrir leitar- og björgunarþyrlur stærsti útgjaldaliðurinn í rekstri flugsviðs Landhelgisgæslunnar, sbr. yfirlit í töflu 5.2. Benda má á að þau skilyrði sem verður að uppfylla til að halda flugrekstrarleyfi kalla á útgjöld sem koma m.a. fram í því að bæði skrifstofu- og stjórnunarkostnaður sem og funda- og ferðakostnaður er hlutfallslega hærri borið saman við önnur svið stofnunarinnar.

**Tafla 5.2 Yfirlit um tekjur og gjöld í m.kr. og ársverkafjöldi flugsviðs\***

	2018	2019	2020
<b>Tekjur</b>	<b>175,9</b>	<b>629,4</b>	<b>348,3</b>
<i>Þar af rekstrartekjur</i>	131,8	251,1	122,3
<b>Rekstrargjöld</b>	<b>2.452,3</b>	<b>2.802,1</b>	<b>2.933,4</b>
<i>Þar af laun og starfsmannakostnaður</i>	1.181,1	1.326,8	1.368,0
<i>Þar af viðhaldskostnaður</i>	447,2	395,3	606,8
<i>Þar af þyrluleiga</i>	427,0	477,7	534,2
<i>Þar af skrifstofu- og stjórnunarkostn.</i>	92,3	178,2	110,3
<i>Þar af funda- og ferðakostnaður</i>	99,6	163,4	97,0
<i>Þar af eldsneyti, olíur og aðrir orkugjaf.</i>	84,7	88,8	89,0
<b>Fjármunaliðir</b>	<b>-28,6</b>	<b>-3,3</b>	<b>6,0</b>
<b>Afskriftir</b>	<b>-189,5</b>	<b>-300,5</b>	<b>194,3</b>
<b>Ársverk</b>	<b>53,5</b>	<b>54,8</b>	<b>56,6</b>
<i>Þar af v/flugrekstrar</i>	28,8	30	32,9
<i>Þar af v/flugtæknideildar og fluglagers</i>	24,7	22,8	22,7
<i>Endurnýjun þyrlna</i>	0	2,0	1,0

\*Án tillits til gjalda og tekna vegna Frontex-verkefna, sjá kafla 5.2

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Starfsemi flugsviðs Landhelgisgæslunnar skiptist í flugtæknideild og flugrekstrardeild. Flugtæknideild sinnir og stýrir viðhaldi á þyrlum og flugvél stofnunarinnar auk flugvélar Isavia samkvæmt þjónustusamningi, sbr. kafla 1.2.1. Deildirnar stilla í sameiningu upp flugtímaáætlun fyrir hvert ár í samræmi við lágmarks flugtíma sem hver áhöfn þarf og fjárhagsáætlanir Landhelgisgæslunnar. Í flugtímaáætlun er ákveðnum fjölda flugtíma úthlutað á hvert loftfar. Flugáætlun er gefin út fyrir hverja viku í senn þar sem flugi er stillt upp með tilliti til nauðsynlegra æfinga og þeirra flugtíma sem eru áætlaðir á hvert loftfar. Deildirnar samræma einnig áætlanir um flug og viðhald svo sinna megi viðhaldi þá daga sem áhafnir eru fjarverandi vegna þjálfunar eða kjarasamningsbundinna orlofa.

Nákvæmar viðhaldsáætlanir eru til staðar fyrir hvert loftfar sem haldið er utan um í viðhaldskerfinu Gannet þar sem viðhald og varahlutir hvers loftfars er skráð. Varahlutakaup fyrir þyrlurnar fara að mestu fram í gegnum samning við framleiðanda vélanna, Airbus Helicopters, sem tryggir aðgang að nauðsynlegum varahlutum.

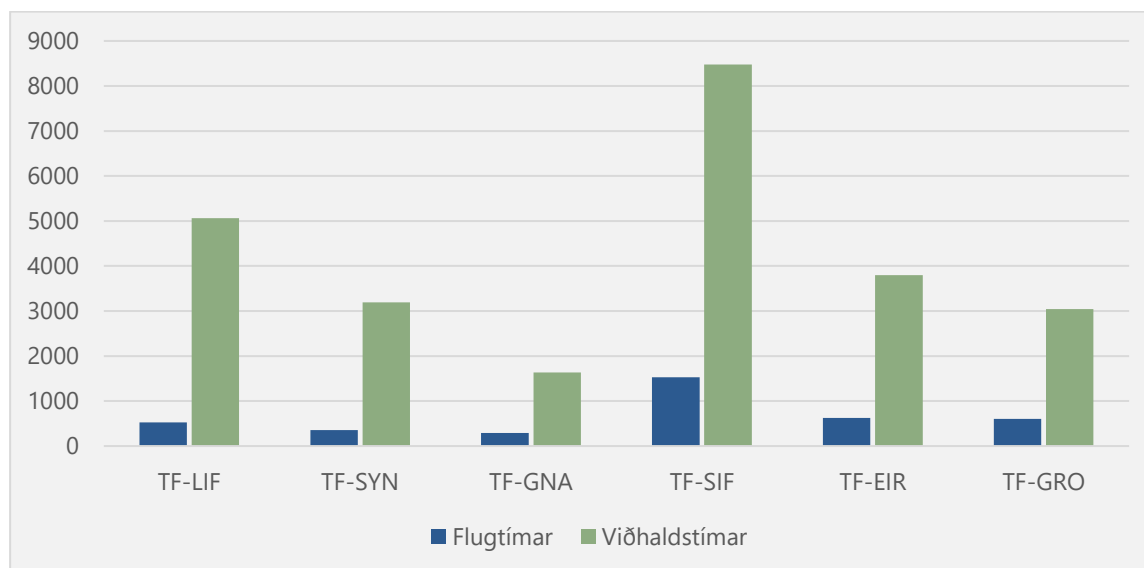
Árið 2019 voru alls fimm þyrlur í notkun hjá stofnuninni en þó aldrei fleiri en þrjár í rekstri samtímis. Það ár komu leigubýrlurnar TF-GRO og TF-EIR í stað TF-GNA og TF-SYN. Flugstundum og viðhaldstímum fækkaði árið 2020 þegar tvær þyrlur, TF-EIR og TF-GRO, voru í notkun og verkfall flugvirkja hamlaði starfsemi (sjá töflu 5.3).

**Tafla 5.3 Flugtímar og viðhaldstímar loftfara árið 2018–20 í klst.**

	2018			2019			2020		
	Flug	Viðhald	Hlutfall	Flug	Viðhald	Hlutfall	Flug	Viðhald	Hlutfall
<b>TF-SIF</b>	595,9	2.094,8	3,5	539,9	3.655,3	6,8	395,5	2.726,5	6,9
TF-LIF	191,8	2.137	11,1	337,3	2.924,1	8,7	-	-	-
TF-SYN	277,8	1.929	6,9	78,2	1.267,2	16,2	-	-	-
TF-GNA	283,8	1.607	5,7	10,1	25	2,5	-	-	-
TF-EIR	-	-	-	219,3	1.436,5	6,6	404,3	2.362,3	5,8
TF GRO	-	-	-	214,1	776,5	3,6	392,5	2.269,7	5,8
<b>Samtals þyrlur</b>	<b>753,4</b>	<b>5.673</b>	<b>7,5</b>	<b>859</b>	<b>6.429,3</b>	<b>7,5</b>	<b>796,8</b>	<b>4.632</b>	<b>5,8</b>

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Eins og tafla 5.3 sýnir var TF-SIF eina loftfarið sem var í notkun hjá Landhelgisgæslunni allt tímabilið 2018–20. Flugstundir vélarinnar voru 395,5 árið 2020 sem er töluverður samdráttur miðað við fyrri ár. Ástæðan er einkum styttra úthald á vegum Frontex vegna útbreiðslu kórónuveirunnar en ákveðið var að kalla áhöfn vélarinnar heim frá Spáni í nóvember 2020.

**Mynd 5.1 Flugtímar og viðhaldstímar loftfara árið 2018–20 í klst.**

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Samkvæmt flugrekstrarhandbók Landhelgisgæslunnar er lágmarksflugtímakrafa þyrluflugmanna 200 flugtímar á hverju 12 mánaða tímabili. Það viðmið er sett af Landhelgisgæslunni og byggir á mati á hvernig viðhalda megi nauðsynlegri hæfni og færni flugmanna. Um 1.000 flugstundir þarf á ári til að viðhalda hæfni fimm áhafna. Fjölgun áhafna kallar á fleiri flugtíma óháð fjölda útkalla.

Kórónuveirufaraldurinn og sóttvarnaraðgerðir höfðu áhrif á fjölda flugstunda allra loftfara Landhelgisgæslunnar árið 2020. Skipting áhafnar meðlima á fastar vaktir vegna sóttvarna og sú staðreynd að hópum var ekki blandað saman urðu til þess að flugstundir voru færri en ráðgert var í upphafi ársins. Þá fækkaði þyrluútköllum vegna mikillar fækkunar ferðamanna auk þess sem verkfall flugvirkja Landhelgisgæslunnar hafði áhrif á fjölda flugstunda í nóvember og desember 2020.

## Endurnýjun á flugskýli

Flugskýli Landhelgisgæslunnar á Reykjavíkflugvelli er frá árinu 1943. Ítrekaðar athugasemdir hafa verið gerðar um brunavarnir, öryggismál og aðbúnað starfsfólks. Í fjármálaáætlun 2021–25 er gert ráð fyrir að núverandi flugskýli Landhelgisgæslunnar á Reykjavíkflugvelli verði stækkað og núverandi viðbyggingar rifnar. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar hófust viðræður við skipulagsyfirvöld á árinu 2021 og er undirbúningur hafinn í samvinnu við Framkvæmdasýslu ríkisins. Í september 2021 var kynnt stækkun og lagfæring á aðbúnaði flugskýlis.

## 5.2 Rekstur og nýting TF-SIF

Eftirlits- og björgunarflugvélin TF-SIF kom hingað til lands 2009 og er sérhönnuð fyrir verkefni á Norður-Atlantshafi. Hámarksflugtími er 10 klukkustundir og flugdrægi um 2.100 sjómílar. Þar af er leitartími (OCE) í 710 sjómílna fjarlægð frá flugvelli tveir og hálfur tími. TF-SIF er mikilvæg á ytri mörkum lögsögunnar og á því svæði sem fellur innan íslenska leitar- og björgunarsvæðisins. Á því svæði er einungis hægt að sinna leit og björgun með flugvélum og skipum. Flugvélin er búin fullkomnum ratsjám og hitamyndavél og úr henni má einnig varpa björgunarbátum til nauðstaddra.

Við komu flugvélarinnar hingað til lands margfaldaðist eftirlits- og björgunargeta Landhelgisgæslunnar. Markmið stofnunarinnar er að flugvélin sé til taks allt árið. Í töflu 5.4 koma fram tekjur og gjöld vegna reksturs TF-SIF að meðtöldum tekjum og gjöldum vegna Frontex verkefna.

**Tafla 5.4 Tekjur og gjöld vegna TF-SIF árin 2018–20 í m.kr.**

	2018	2019	2020
<b>Tekjur</b>	<b>307,5*</b>	<b>493,3</b>	<b>426,9</b>
<i>Þar af rekstrartekjur</i>	307,5	361,4	263,1
<b>Gjöld</b>	<b>779,1</b>	<b>839,5</b>	<b>768,5</b>
<i>Þar af laun og starfsmannakostnaður</i>	408,8	485,5	483,4
<i>Þar af viðhaldskostnaður</i>	149,5	131,4	142,1
<i>Þar af funda- og ferðakostnaður</i>	72,0	92,3	63,7
<i>Þar af olíur og aðrir orkugjafir</i>	53,7	53,9	26,4
<i>Þar af tryggingar, skattar og ýmis gjöld</i>	9,9	5,1	13,4
<i>Þar af skrifstofu- og stjórnunarkostnaður</i>	9,6	28,2	13,3
<i>Þar af annar rekstrarkostnaður</i>	75,6	43,1	26,2
<b>Fjármunaliðir</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,7</b>	<b>-6,2</b>
<b>Afskriftir</b>	<b>-*</b>	<b>131,9</b>	<b>164,7</b>
<b>Kostnaður á hverja flugstund**</b>	<b>0,8</b>	<b>1,6</b>	<b>1,9</b>

\*Afskriftir og fjárfestingarframlag var fært á sérstakt framlagsviðfang árið 2018

\*\*Rekstrarkostnaður án tillits til fjármunaliða og afskrifta

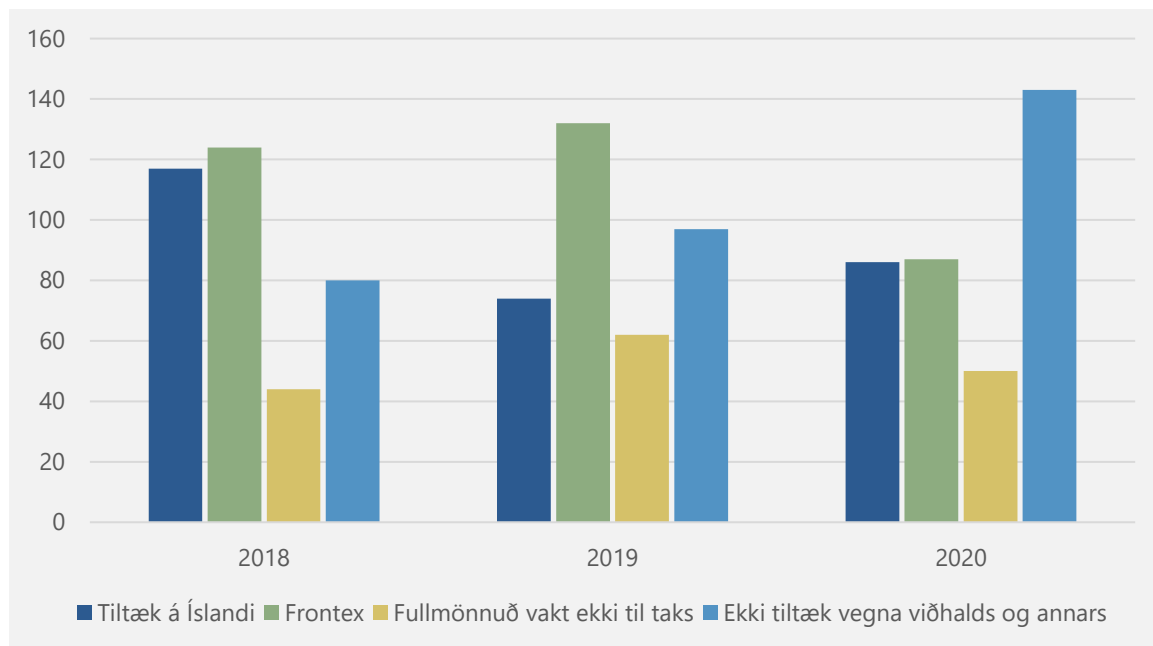
*Heimild: Landhelgisgæsla Íslands*

Launa- og starfsmannakostnaður árin 2018–20 var að meðaltali 58% af rekstrarkostnaði TF-SIF en hlutfallslega var næstmestu varið til viðhalds eða 17%. Tvær áhafnir TF-SIF skipta með sér vöktum virka daga þegar vélin er á Íslandi. Þegar hún sinnir verkefnum fyrir Frontex eru ferðir hvernar áhafnar skipulagðar í 18 daga í senn til að hámarka nýtingu innan ramma kjarasamninga. Hver áhöfn TF-SIF samanstendur af tveimur flugmönnum, tveimur stýrimönnum auk flugvirkja sem ekki er um borð en sinnir tæknimálum fyrir og eftir flug. Flugmenn eru á fimm daga vöktum (08-20) en stýrimenn sjö daga (24/7). Að mati Landhelgisgæslunnar þyrfti að fjölga áhöfnum úr tveimur í þrjár svo manna megi flugvélinu allt árið utan þess tíma sem hún er í viðhaldi.

Úthald TF-SIF í Frontex verkefnum hefur að jafnaði numið 3–5 mánuðum á ári. Að teknu tilliti til orlofs áhafna og viðhalds hefur vélin því ekki verið til taks nema takmarkaðan hluta úr ári hér á landi.



**Mynd 5.2 Fjöldi daga sem TF-SIF var tiltæk hérlandis árin 2018–20**

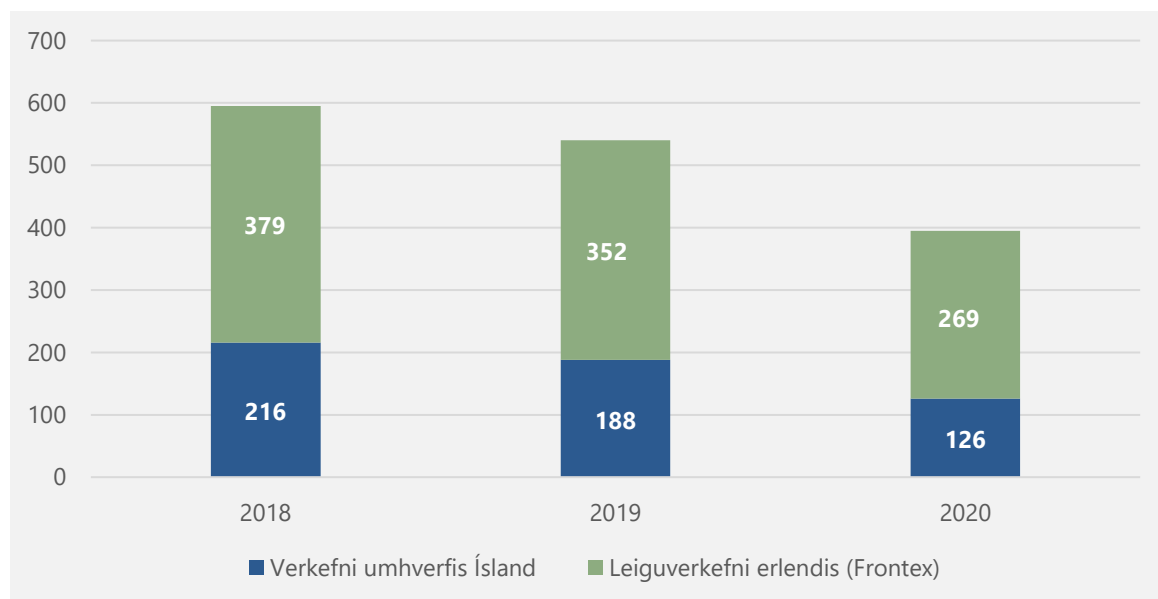


Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

## Frontex

Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (e. European Border and Coast Guard Agency) er jafnan kölluð Frontex (sbr. *frontières extérieures*) og var stofnuð árið 2004. Henni er ætlað að styrkja sameiginleg ytri landamæri Evrópusambandsins. Þátttaka Íslands í starfi Frontex grundvallast á Schengen-samningnum og aðild okkar að EFTA. Dómsmálaráðuneyti birti [Stefnu stjórnvalda í málefnum landamæra 2019–23](#) í október 2019 þar sem áhersla var lögð á virka þátttöku í samvinnu á vettvangi Schengen samstarfsins og Frontex. Landhelgisgæslan hefur frá árinu 2010 tekið þátt í fjölmörgum verkefnum á vegum stofnunarinnar og m.a. lagt til varðskip og eftirlitsflugvél en bæði TF-SIF, Ægir og Týr voru tilnefnd í tækjabanka Frontex. Frá árinu 2015 hefur einungis TF-SIF tekið þátt í verkefnum erlendis á vegum stofnunarinnar.

Árið 2018 voru flugstundir TF-SIF 595,9. Þar af voru flugstundir vegna verkefna hér á landi 216,3 (36%) en vegna leiguverkefna erlendis 379,2 (64%). Árið 2019 voru 35% af 539,9 heildarflugstundum vegna verkefna hér á landi. Árið 2020 fækkaði flugstundum vélarinnar í 395,5. Þar af voru 125,6 (32%) vegna verkefna hér á landi og 269,4 (68%) vegna leiguverkefna erlendis. Um 18% af heildarflugtímum flugvélarinnar var varið við eftirlitsstörf við Íslandsstrendur árið 2020.

**Mynd 5.3 Flugstundir TF-SIF árin 2018–20**

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Árin 2018–20 var TF-SIF nýtt til að svara 20 útköllum meðan vélin var tiltæk hér á landi. Þar af voru fimm útköll vegna leitar og björgunar og þrjú vegna sjúkraflutninga, sbr. yfirlit í töflu 5.5. Árið 2020 var vélin þrívægis notuð til leitar- og björgunarflugs.

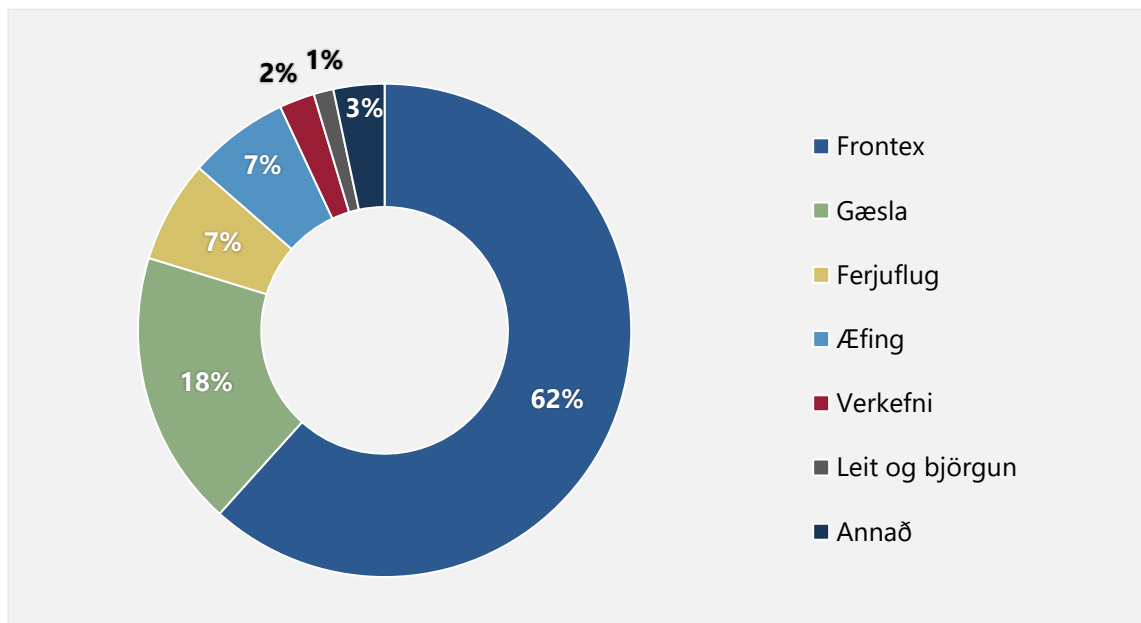
**Tafla 5.5 Útköll TF-SIF hérlendis árin 2018–20**

	2018	2019	2020	Samtals
<b>Fjöldi útkalla</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>20</b>
Þar af leit og björgun	4	1	3	8
Þar af sjúkraflug	1	2	-	3

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Ef litið er nánar á samsetningu flugstunda TF-SIF árið 2020, þ.e.a.s. til hvaða verkefna hver flugstund var nýtt, sést að leit og björgun ásamt eftirlitsflugi á starfssvæði Landhelgisgæslunnar við Ísland var minna en 20% af heildar flugtímum, sbr. mynd 5.4.

**Mynd 5.4 Hlutfallsleg skipting flugstunda TF-SIF árið 2020 milli verkefna**



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Leigutekjur vegna TF-SIF til Frontex byggja á afskriftaverðmæti vélarinnar og notkun í verkefnum og er þannig ætlað að mæta framtíðaruppfærslu flugvélarinnar. Þessum tekjum hefur þó á undanförunum árum verið varið til að mæta rekstrartekjukurfu og þær nýtast ekki nema að litlu leyti í viðhald vélarinnar. Tafla 5.6 veitir yfirlit um tekjur og gjöld Landhelgisgæslunnar sem eru tilkomin vegna Frontex-verkefna stofnunarinnar. Landhelgisgæslan og dómsmálaráðuneyti hafa bent á að með verkefninu uppfyllir Ísland skuldbindingar sínar gagnvart Frontex við vörslu ytri landamæra Evrópu. Ekki sé því einungis um tekjuöflun að ræða heldur einnig mikilvægt framlag vegna alþjóðlegra skuldbindinga.

**Tafla 5.6 Yfirlit um tekjur og gjöld vegna Frontex-verkefna árin 2018–20**

	2018	2019	2020
<b>Tekjur</b>	<b>312,5</b>	<b>351,8</b>	<b>275,1</b>
<i>Þar af flugvélaeiga</i>	303,5	338,1	257,4
<b>Gjöld</b>	<b>240,6</b>	<b>227,4</b>	<b>156,6</b>
<i>Þar af laun og starfsmannakostnaður</i>	87,4	103,6	75,0
<i>Þar af eldsneyti, olíur og aðrir orkugjafir</i>	32,3	37,7	12,3
<i>Viðhaldskostnaður</i>	0,7	0,2	-
<b>Fjármunaliðir</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>-3,2</b>
<b>Afkoma</b>	<b>71,9</b>	<b>124,4</b>	<b>118,4</b>

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Landhelgisgæsla Íslands: Verkefni erlendis](#) (2012) var fjallað um mikilvægi þess að erlend verkefni stofnunarinnar yrðu ekki svo umfangsmikil að hún gæti ekki sinnt hlutverki sínu hér við land með ásættanlegum hætti. Að mati

Ríkisendurskoðunar hafði útleiga á TF-SIF til erlendra verkefna dregið úr landamæraeftirliti, eftirliti á djúpslóð og komið niður á viðbúnaði vegna leitar og björgunar. Til að bæta úr stöðunni þyrfti vélin að sinna verkefnum hérlendis allt árið og áhöfnum hennar að fjölga úr tveimur í þrjár. Í þessu sambandi má benda á að við úttekt Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins á þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu árið 2017 voru gerðar athugasemdir við framkvæmd landamæraeftirlits hér á landi, m.a. hvað sneri að eftirliti með flugförum og skipum. Unnið hefur verið að úrbótum til að koma til móts við þær athugasemdir, sbr. stefnu stjórnvalda í málefnum landamæra. Að mati Landhelgisgæslunnar væri mikilvægast í því skyni að auka eftirlit TF-SIF með því að tryggja viðveru hennar hér á landi og mönnun allan sólarhringinn.

Samkvæmt fjármálaáætlun 2020–24 var fyrirhugað að tryggja rekstur flugvélarinnar hér á landi 90% ársins, með þremur áhöfnum, árin 2021–22. Eftirlit á hafi hér við land og viðbragðsgeta vegna leitar- og björgunar yrði þá í samræmi við fullnægjandi öryggis- og þjónustustig skv. óbirtri Landhelgisgæsluáætlun 2018–22, þ.e. að viðbragðstími væri hámark sex klukkustundir. Miðað við stöðu og horfur ríkisfjármála 2020 og 2021 er ólíklegt að þessu markmiði verði náð. Sem fyrr telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að viðvera TF-SIF hér á landi verði aukin svo stofnunin verði betur í stakk búin til að uppfylla meginhlutverk sitt sem er að sinna öryggisgæslu, björgun og löggæslu á hafinu umhverfis Ísland.

### 5.3 Breytingar á samsetningu þyrluflotans

Miklar breytingar hafa orðið á þyrluflota Landhelgisgæslunnar á síðustu árum. Í september 2015 skipaði innanríkisráðherra stýrihóp um endurnýjun á þyrlum Landhelgisgæslunnar. Hópurinn skilaði [Skýrslu vegna þyrlukaupa fyrir Landhelgisgæslu Íslands](#) í janúar 2016. Þau skilyrði voru lögð til grundvallar að þyrlur stofnunarinnar gætu komið nauðstöddum til bjargar allt árið um kring, innan sex klukkustunda frá því að neyðarkall berst, út að ystu mörkum efnahagslögsögunnar (235 sjómíllur) og tekið um borð 10 einstaklinga. Hafa ber í huga að vegna öryggissjónarmiða verða tvær þyrlur að vera til taks þegar sinna þarf leit og björgun á hafi úti.

Að þessu gefnu greindi hópurinn útköll og verkefni þyrlanna árin 2010–14. Niðurstaðan var sú að hagkvæmasti kosturinn væri að kaupa þrjár stórar þyrlur, sambærilegum TF-LIF, útbúnum til björgunar í öllum veðrum. Með því yrði unnt að tryggja leit og björgun með þyrlu innan starfssvæðis Landhelgisgæslunnar a.m.k. 95% ársins að því gefnu að stofnunin hefði yfir að ráða sjö áhöfnum. Sá fjöldi áhafna er nauðsynlegur til að tryggja að tvær fullskipaðar áhafnir séu til taks hverju sinni.

Ein af þeim áskorunum sem Landhelgisgæslan stendur frammi fyrir er að tryggja aðgengi að þyrlueldsneyti á fyrirfram skilgreindum stöðum á landsbyggðinni. Ef ekki er aðgengi að eldsneyti á tilgreindum stöðum er ekki hægt að tryggja viðunandi drægi og úthald. Landhelgisgæslan telur að þetta vandamál verði ekki leyst nema með aðkomu stjórnvalda. Olíufélögin sjái sér ekki hag í að halda úti þessari þjónustu.

Stýrihópurinn áætlaði að heildarfjárfesting vegna kaupa á nýjum þyrlum yrði um 13,9 ma.kr. en sú fjárhæð var mikilli óvissu háð enda um mjög sérhæfð loftför að ræða. Þetta var sambærileg niðurstaða og þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra kynnti í ríkisstjórn Íslands í júlí 2006, sbr. [Skýrslu um framtíðarskipulag þyrlubjörgunarþjónustu](#).

Undirbúningur að kaupunum hófst í árslok 2017. Árið 2018 lá fyrir endanleg ákvörðun um að keyptar yrðu þrjár nýjar þyrlur sem yrðu allar komnar í rekstur árið 2024. Í fjármálaáætlunum ríkisstjórnarinnar var gert ráð fyrir að sú fjárfesting myndi nema um 14 ma.kr. á tímabilinu 2019–24. Í millitíðinni yrðu leigubýrlur Landhelgisgæslunnar endurnýjaðar af hálfu leigusalans Knut Axel Ugland Holding AS sem bauðst til að útvega nýlegar Airbus-H225 þyrlur innan ramma þeirra leigusamninga sem þá þegar voru til staðar og höfðu verið gerðir eftir útboð 2012. Leitar- og björgunarþyrlan TF-LIF, sem hefur verið í eigu Landhelgisgæslunnar síðan 1995, yrði einnig haldið áfram í rekstri þar til hún yrði seld.

Nýjar leigubýrlur, TF-EIR og TF-GRO, komu til landsins í júlí 2019. Auk þess var þjálfun á nýju þyrlunum útveguð endurgjaldlaust fyrir bæði flugmenn og flugvirkja. Þess verður að geta að eftir mannskætt slys í Norðursjó árið 2016 voru þyrlur þessarar tegundar settar í flugbann bæði af norskum og breskum flugmálayfirvöldum sem stóð þar til í júlí 2017. Af þeim sökum féllu þær bæði í verði og álit á mörkuðum sem skýrir að miklu leyti hagstæð kjör. Líkt og kom fram þegar vélarnar voru fengnar hingað til lands hafði Airbus brugðist við galla í girkassa þyrlanna með endurbótum auk þess sem viðhaldskröfur girkassanna voru auknar verulega.

Í maí 2020, sama mánuði og útboðsgögn vegna kaupa á nýjum þyrlum voru tilbúin og útboð við það að hefjast, ákvað dómsmálaráðherra að fresta útboðinu vegna breyttra efnahagsaðstæðna af völdum heimsfaraldurs kórónuveiru. Þess í stað voru fyrirbyggjandi leigusamningar framlengdir að viðbættri þriðju leigubýrlunni sem kæmi í stað TF-LIF sem var tekin úr rekstri í upphafi árs 2020. Allt árið 2020 og þangað til þriðja leigubýrlan, TF-GNA, kom til landsins í apríl 2021 hafði Landhelgisgæslan því yfir að ráða tveimur leitar- og björgunarþyrlum. Samkvæmt Landhelgisgæslunni hafa nýju þyrlunum stóraukið afkastagetu flugdeildarinnar og með einsleitum flota hefur rekstur hennar bæði orðið einfaldari og öruggari.

Frá ársbyrjun 2017 fram á mitt ár 2020 nam kostnaður vegna undirbúnings þyrlukaupa Landhelgisgæslunnar 172,6 m.kr. Sá kostnaður hefur verið greiddur úr Landhelgissjóði en felst fyrst og fremst í vinnuframlagi starfsmanna Landhelgisgæslunnar, aðkomu Ríkiskaupa og ferðakostnaði vegna skoðunar á þyrlukostum. Samkvæmt fjármálaáætlun 2021–2025 átti að ákveða fyrir árslok 2021 hvort farið yrði í útboð á þremur leigubýrlum eða kaup. Framleiðsla þyrlanna tekur að jafnaði um 24–36 mánuði frá undirritun kaupsamnings.

Samkvæmt Landhelgisgæslunni má gera ráð fyrir að það taki að lágmarki þrjú til fjögur ár að fá þyrlu afhenta frá því að útboð hefst. Því skiptir miklu máli að gerðar séu raunhæfar langtímaáætlanir um fjárfestingar í þyrluflota Landhelgisgæslunnar sem geta staðið af sér sviptingar í ríkisfjármálum á hverjum tíma.

Reglulega hefur komið til umræðu hvort komast megi af með minni flugvélar en Landhelgisgæslan hefur haft til afnota síðustu 60 ár og sömuleiðis hvort þyrluflotinn eigi að samanstanda af bæði stórum vélum og minni. Ef horft er til rekstrarsögu á þyrluflota Landhelgisgæslunnar á undanförunum árum, er ljóst að frá árinu 1965 hafa verið starfræktar minni þyrlur ýmist einvörðungu eða samhliða stórum björgunarþyrlum. Þær þyrlur sem nú eru í þyrluflota Landhelgisgæslunnar eru afkastamiklar og geta tekið fjölda fólks sem farþega. Þær þyrlur hafa einnig mikið flugþol, eru búnar fullkomnum afísingarbúnaði, tækjum til að fljúga í náttmyrkri og við erfiðar aðstæður. Vera kann að minni þyrlur væru hentugri til að sinna ýmsum verkefnum sem ekki krefjast svo öflugra tækja, s.s. við löggæslu, eftirlit á grunnslóð og ýmis leitarverkefni. Þó væri ekki nauðsynlegt að þyrlufloti Landhelgisgæslunnar væri blandaður heldur mætti kanna kosti þess að leigja minni þyrlur til slíkra verkefna. Líkt og fram hefur komið var það niðurstaða stýrihóps um endurnýjun á þyrlum Landhelgisgæslunnar að tölfraðigreining á útköllum ásamt þeim skilyrðum sem sett hafi verið um viðbragðsgetu á sjó væri fýsilegasti kosturinn að Landhelgisgæslan hefði í þyrluflota sínum þrjár stórar fullbúnar björgunarþyrlur.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að ekki séu forsendur fyrir embættið að láta í ljós álit á því hvort rekstur þyrluflota Landhelgisgæslunnar skuli eingöngu vera stórar björgunarþyrlur eða blanda slíkra véla með litlum eða meðalstórum þyrlum. Verður að telja að slíkt mat sé best komið hjá þeim sem bera ábyrgð á stefnumótun fyrir Landhelgisgæsluna, sérfræðingum sem hlutaðeigandi ráðuneyti fengi sér til aðstoðar eða starfsfólki Landhelgisgæslunnar sem hafa viðeigandi kunnáttu á þeim álitamálum sem upp kunna að koma við slíka stefnumótun.

#### **5.4 Rekstur leitar- og björgunarþyrlna 2018–20**

Þegar litið er yfir tækjakost Landhelgisgæslunnar sést að rekstrarkostnaður þyrluflotans, að meðtöldum launa og starfsmannakostnaði, er einn stærsti útgjaldaliður stofnunarinnar. Árið 2020 var rekstrarkostnaður þyrluflotans um 2,3 ma.kr. sem er um 31% af heildarrekstrarkostnaði stofnunarinnar. Það ár var rekstrarkostnaður björgunar- og leitarþyrlna meiri en samanlagður rekstrarkostnaður allra sjófara og TF-SIF.

**Tafla 5.7 Tekjur og gjöld vegna þyrlna Landhelgisgæslunnar árin 2018–20 í m.kr.**

	2018	2019	2020
<b>Tekjur</b>	<b>111,2*</b>	<b>380,7</b>	<b>131,1</b>
<i>þar af rekstrartekjur</i>	111,2	212,0	104,2
<b>Gjöld</b>	<b>1.842,4</b>	<b>2.082,8</b>	<b>2.256,1</b>
<i>þar af laun og starfsmannakostnaður</i>	835,8	885,1	929,4
<i>þar af funda- og ferðakostnaður</i>	72,7	119,1	74,5
<i>þar af skrifstofu- og stjórnunarkostnaður</i>	82,0	143,1	92,7
<i>þar af þyrluleiga</i>	427,0	477,7	534,2
<i>þar af eldsneyti, olíur og aðrir orkugjafir</i>	63,3	72,6	74,8
<i>þar af viðhaldskostnaður</i>	91,5	158,0	181,1
<i>þar af viðhalds- og þjónustusamningur</i>	189,6	90,9	271,9
<i>þar af tryggingar, skattar og ýmis gjöld</i>	26,0	38,4	46,8
<i>þar af annar rekstrarkostnaður</i>	54,4	97,9	50,6
<b>Fjármunaliðir</b>	<b>-28,1</b>	<b>-2,2</b>	<b>9,0</b>
<b>Afskriftir</b>	<b>-</b>	<b>168,7</b>	<b>29,6</b>
<b>Kostnaður á hverja flugstund**</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,8</b>

\*Árið 2018 voru fjárfestingarframlag og afskriftir bókfærð á sérstakt framlagsviðfang

\*\*Rekstrarkostnaður án tillits til fjármunaliða og afskrifta

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

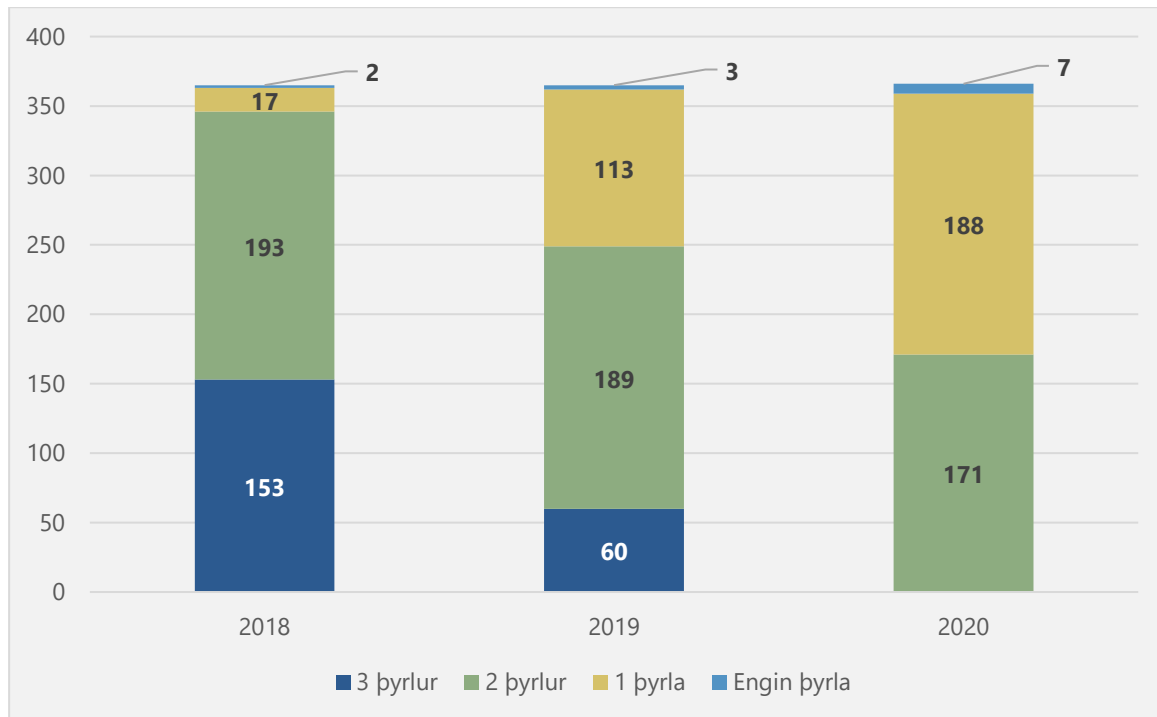
Rekstrarkostnað þyrluflotans árið 2020 má taka til sérstakrar skoðunar í ljósi þess að á því ári voru einungis tvær leiguþyrlur til taks en TF-LIF skilaði engum flugstundum. Árið 2020 þurfti að greiða fyrir kostnaðarsama viðgerð á þaki TF-LIF eftir að sprunga fannst í skinni vélarinnar í lok árs 2019. Það þýddi að fleiri flugstundir lentu á leiguvélum stofnunarinnar sem kölluðu á aukið viðhald þeirra samkvæmt viðhalds- og þjónustusamningum. Vegna gengisþróunar hækkaði sá kostnaður miðað við fyrri ár og það sama má segja um leigugreiðslur. Greiðslur fyrir leigu á þyrlum hækkuðu um 25% milli 2018 og 2020 sem skýrist alfarið af gengisþróun. Neikvæð áhrif af gengi íslensku krónunnar hafði líka áhrif á tryggingakostnað þyrlanna sem hækkaði úr 21,4 m.kr. árið 2018 í 41,3 m.kr. árið 2020 eða um 93%. Auk neikvæðra gengisáhrifa hækkaði einnig verð á mörkuðum fyrir tryggingar af þessum toga.

Úttektir á vegum stjórnvalda hafa ítrekað leitt í ljós að til lengri tíma litið væri hagkvæmara að kaupa þyrlur frekar en að leigja þær, í því samhengi skiptir gengisáhætta miklu máli. Leigusamningur TF-GRO gildir út 28. febrúar 2025. Leigusamningur TF-EIR gildir út 30. apríl 2026. Leiguverð fyrir TF-GRO eru 115.200 evrur á mánuði, 17,2 m.kr. miðað við skráð gengi í ágústlok 2021. Leiguverð fyrir TF-EIR er 174.600 evrur (27 m.kr.) á mánuði. Leigusamningur TF-GNA gildir út 28. febrúar 2025. Leiguverð er hið sama og vegna TF-EIR, 174.600 evrur á mánuði. Landhelgisgæslan greiðir því 464.400 evrur á mánuði fyrir leigu á þremur þyrlum.

## 5.5 Viðbragðsgeta og nýting þyrluflotans

Fjöldi þyrlna, stærð þeirra og fjöldi áhafna eru þeir þrír þættir sem hafa mest áhrif á viðbúnaðargetu þyrlubjörgunarveita. Mynd 5.5 sýnir hversu marga daga engin, ein, tvær eða þrjár þyrlur voru til taks árin 2018–20.

**Mynd 5.5 Fjöldi daga sem tiltekinn fjöldi þyrla var til taks árin 2018–20**



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Vaktakerfi áhafna Landhelgisgæslunnar er með þeim hætti að þrjár til fjórar áhafnir þarf til að manna eina björgunarþyrlu allt árið um kring. Til að manna tvær viðbragðshæfar áhafnir meginhluta ársins hefur Landhelgisgæslan talið nauðsynlegt að hafa sjö fullþjálfaðar áhafnir í sinni þjónustu, en sem stendur eru þær sex. Til að viðhalda lágmarkshæfni sjö áhafna þarf að ljúka um 1.246 flugstundum á ári, auk 22 flugstunda á hverja áhöfn í flughermi, alls 1.400 klst.

Í hverri áhöfn eru tveir flugmenn, stýrimaður sem jafnframt er sigmaður, flugvirki sem jafnframt er spilmaður og læknir, þó einungis á annarri af tveimur bakvöktum þyrlunnar hverju sinni. Flugvirkjar annast yfirferð og viðhald björgunarbúnaðar. Stýrimenn sjá um læknabúnað, gögn sem varða löggæslu og annað sem tengist meðferð sjúklinga. Stýrimenn eru með EMT-B grunnréttindi fyrir sjúkra- og neyðarflutningamenn. Hluti flugvirkja er með sömu réttindi en vegna m.a. kostnaðar við endurmenntunarnámskeið EMT-B (24 klst.) á tveggja ára fresti hefur Landhelgisgæslan tekið það fyrirkomulag til endurskoðunar. Frá ársbyrjun 2021 hefur verið unnið á sjö daga bakvöktum. Önnur þyrluvaktin er „fyrsta viðbragð“ og mönnum lækni. Hin vaktin er „annað viðbragð“, þ.e. læknir er boðaður í „hópútkalli“.

Ólíkir kjarasamningar gilda um stéttir þyrluáhafna Landhelgisgæslunnar. Á árunum 2018–20 voru flugmenn og spilmenn á sjö daga bakvöktum en sigmenn einungis út árið



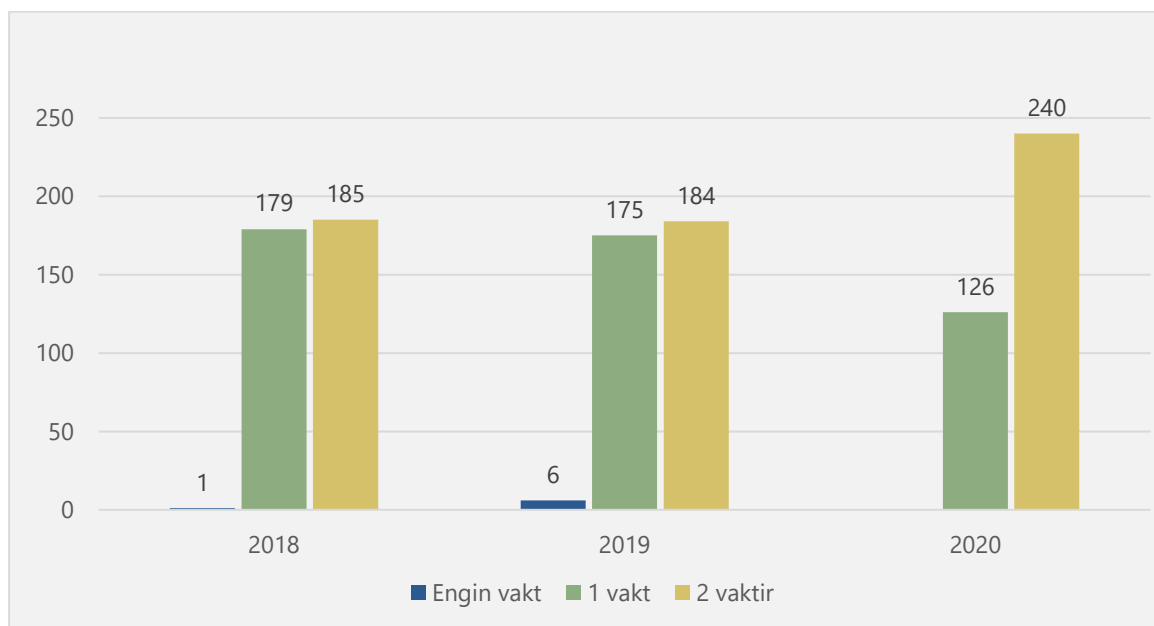
2018. Bakvaktafyrirkomulag sigmanna breyttist þá í fjögurra daga vaktir og þrjá daga í frí þar til undirritaður var nýr stofnanasamningur í árslok 2020 með ákvæði um viku bakvaktir.

Fjölgun þyrluáhafna úr fimm í sex árið 2019 og nýrri og öflugri þyrnur juku viðbragðsgetu þyrnna Landhelgisgæslunnar frá því að vera tryggð rúmlega helming ársins í það að vera tryggð 73% ársins frá áramótum til miðs ágúst 2020. Aukin viðbragðsgeta skýrist þó að nokkru leyti af því að sökum kórónuveirufaraldursins var ekki hægt að senda áhafnir í flugherma erlendis.

Samkvæmt þeim útreikningum sem stýrihópur ráðherra lagði fram í skýrslu sinni árið 2016 má gera ráð fyrir að með þremur þyrnum og sex áhöfnum sé mögulegt að sinna leit og björgun á sjó innan 20 sml allt árið en í 138 daga sé ekki mögulegt að sinna leit og björgun utan 20 sml, þar af væri sjálfur þyrnflotinn takmarkandi þáttur í um 30 daga. Hafa verður í huga að leitar- og björgunarþyrnur fara ekki í verkefni utan 20 sml frá strönd nema önnur fullmönnuð þyrna sé til taks. Með sjö áhöfnum og þremur þyrnum (líkt og staðan er í dag) má reikna með að í 46 daga á ári sé ekki hægt að sinna útköllum utan 20 sml.

Með frekari fjölgun áhafna mætti bæta viðbragðsgetu þyrnflotans en samkvæmt niðurstöðum stýrihóps dómsmálaráðherra árið 2016 verður geta til leitar og björgunar utan 20 sml allt árið um kring ekki algjörlega tryggð nema ef áhafnir væru átta og þyrnur í rekstri fjórar.

#### Mynd 5.6 Fjöldi daga sem ein, tvær eða engin þyrnlovakt var til taks 2018–20



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

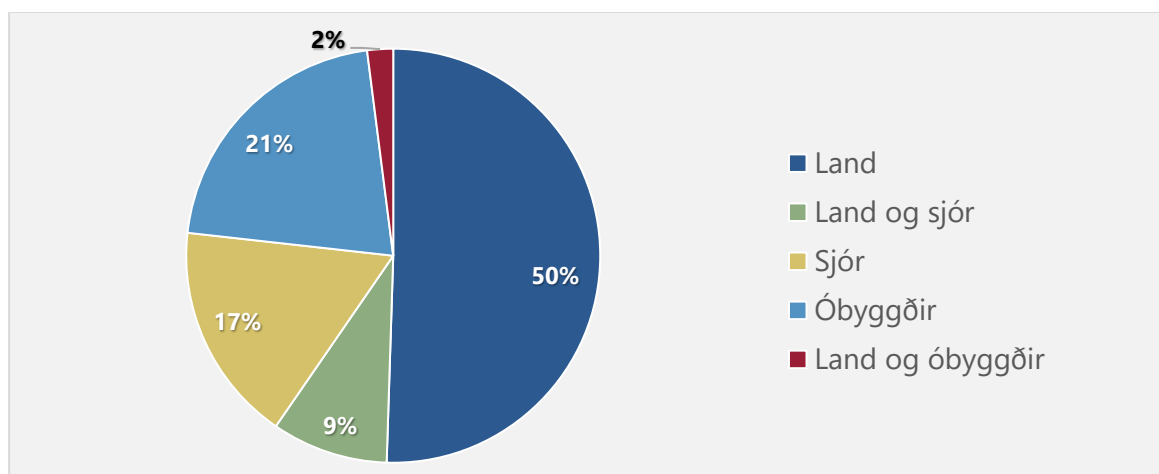
Þegar horft er til nýtingu þyrnflotans verður bæði að horfa til flugstunda og verkefna. Þó svo að Landhelgisgæslan hafi einungis haft yfir tveimur þyrnum að ráða til að sinna verkefnum sínum árið 2020 var fjöldi flugstunda sambærilegur og áður enda ræðst flugtími af fjölda áhafna en ekki fjölda þyrnna, sbr. tafla 5.8 sem sýnir heildarflugstundir og fjölda útkalla sem þyrnurnar sinntu árin 2018–20.

**Tafla 5.8 Flugstundir þyrlutans og fjöldi útkalla árin 2018–20**

	2018	2019	2020	Samtals
<b>Flugstundir þyrlna</b>	<b>753</b>	<b>859</b>	<b>797</b>	<b>2.490</b>
<b>Fjöldi útkalla</b>	<b>264</b>	<b>221</b>	<b>179</b>	<b>664</b>
Þar af ekki farið af stað	67	45	43	155
Þar af snúið við eftir flugtak	16	18	11	45
Þar af sjúkraflug	114	85	73	272
Þar af leit og björgun	45	45	28	118
Annað	22	28	24	74

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

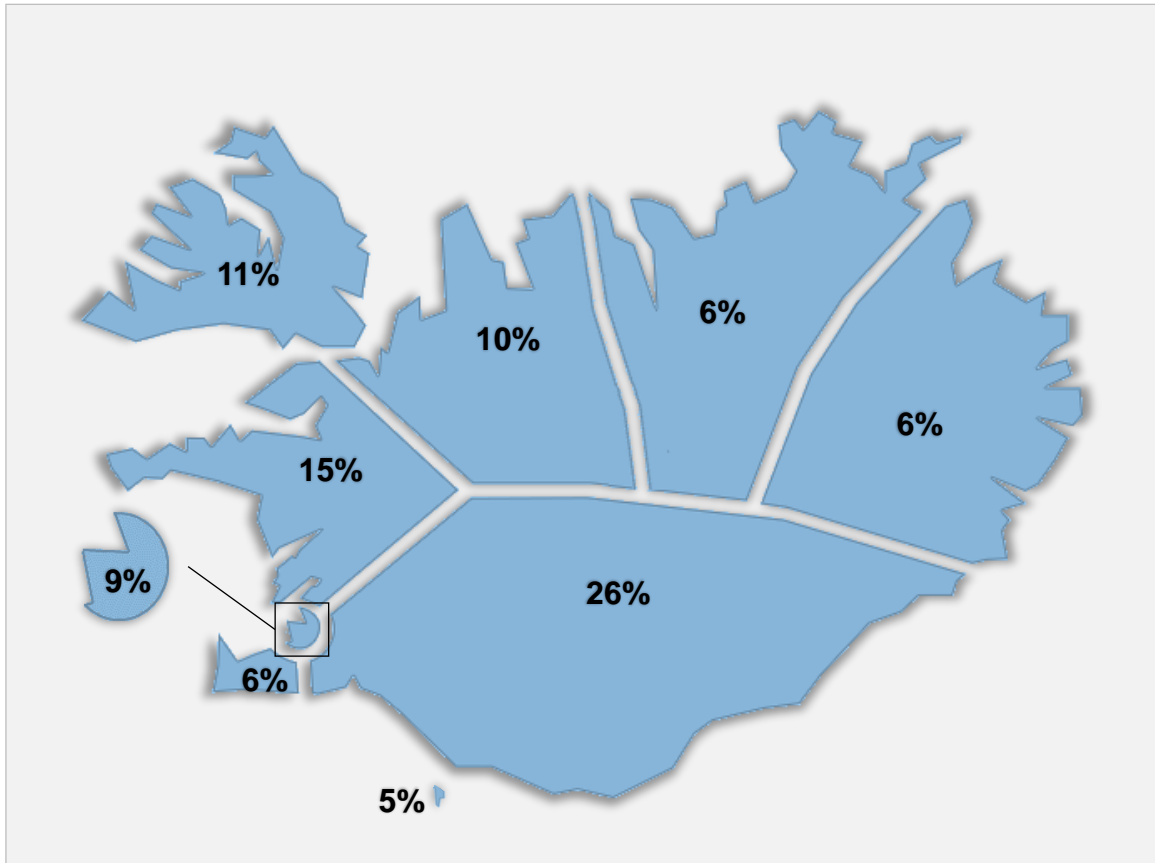
Útköllum fækkaði nokkuð á tímabilinu sem skýrist m.a. af fækkun erlendra ferðamanna árin 2019 og 2020. Ef litið er nánar á samsetningu útkallana sést að flest útköll eru vegna sjúkraflugs (EMS) eða 40%. Næst algengust eru útköll vegna leitar og björgunar (SAR) eða 17%. Auk þess að skrá tegund útkalla hefur Landhelgisgæslan haldið skrá yfir staðsetningu þeirra. Samkvæmt þeim gögnum var um helmingur allra útkalla árið 2020 yfir landi.

**Mynd 5.7 Útköll þyrlna Landhelgisgæslunnar eftir tegund landsvæðis 2020**

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Ef sömu gögn eru greind með tilliti til landshluta, sbr. mynd 5.8, sést að útköll á Suður- og Vesturlandi ásamt Suðurnesjum og höfuðborgarsvæðinu voru 55% af öllum útköllum. Meirihluti útkalla leitar- og björgunarþyrlna er því sjúkraflug á suðvesturhorni landsins.

**Mynd 5.8** Útköll þyrlna Landhelgisgæslunnar eftir landshlutum árið 2020



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Landhelgisgæslan heldur einnig skrá yfir allar flugstundir loftfara sinna sem veitir fyllri yfirsýn um nýtingu þeirra, sbr. töflu 5.9. Árin 2018–20 var 44% flugtíma þyrlna Landhelgisgæslunnar varið til æfinga, sjúkraflug var 19% flugtímans en leitar og björgun 11%. Um 8% af flugtíma þyrlnanna var varið til gæslu og eftirlitsverkefna.

**Tafla 5.9 Skipting flugtíma þyrluflota Landhelgisgæslunnar árin 2018–20**

<b>Verkefni</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Samtals</b>	<b>%</b>
<i>Æfingarflug</i>	273:44	402:01	391:35	<b>1.067:20</b>	<b>44%</b>
<i>Sjúkraflug</i>	192:56	157:50	116:51	<b>467:37</b>	<b>19%</b>
<i>Leit og björgun</i>	77:31	105:35	89:17	<b>272:23</b>	<b>11%</b>
<i>Gæsla og eftirlit með landhelgi</i>	69:39	32:55	83:41	<b>186:15</b>	<b>8%</b>
<i>Önnur verkefni</i>	44:44	59:56	51:55	<b>156:35</b>	<b>6%</b>
<i>Flug fyrir lögreglu</i>	22:40	15:50	18:51	<b>57:21</b>	<b>2%</b>
<i>Flug að loknu viðhaldi</i>	7:27	32:15	5:56	<b>45:38</b>	<b>2%</b>
<i>Æfingar með Slysavarnarskóla</i>	13:21	19:32	6:55	<b>39:48</b>	<b>2%</b>
<i>Flug fyrir Neyðarlínu*</i>	23:35	7:09	5:58	<b>36:42</b>	<b>1%</b>
<i>Flug fyrir Landhelgisgæslu Íslands</i>	18:13	6:36	8:10	<b>32:59</b>	<b>1%</b>
<i>Vísindaflug</i>	10:44	3:40	18:21	<b>32:45</b>	<b>1%</b>
<i>Ferjuflug</i>	-	7:19	-	<b>7:19</b>	<b>0%</b>
<b>Samtals</b>	<b>754:34</b>	<b>850:38</b>	<b>797:30</b>	<b>2402:42</b>	

*Heimild: Landhelgisgæsla Íslands*

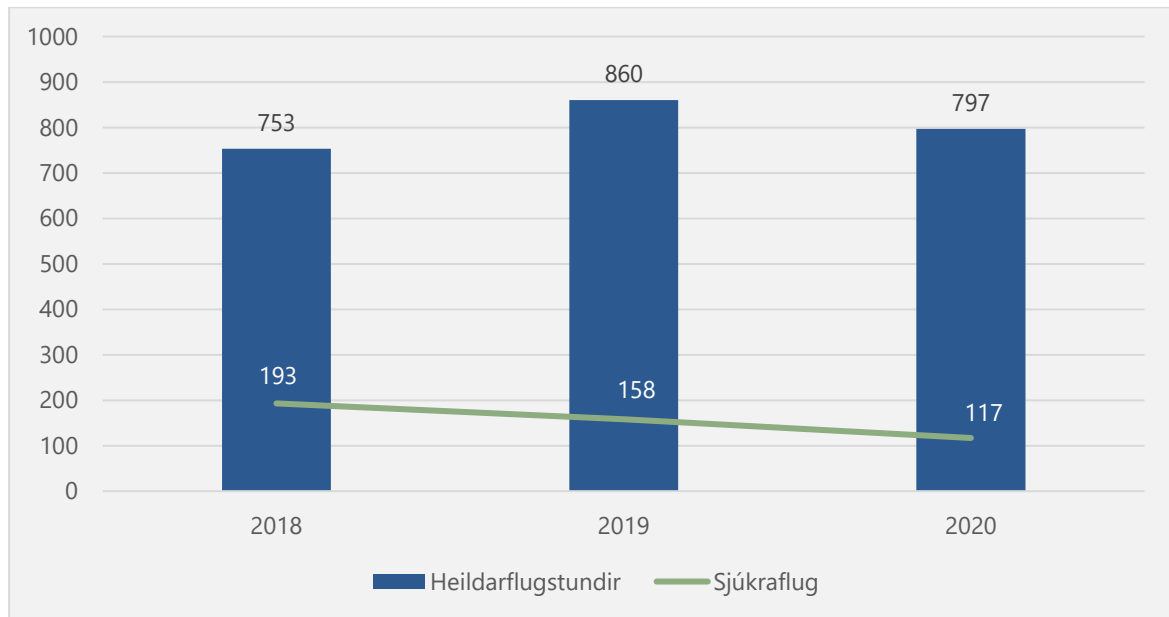
### 5.5.1 Aukið vægi sjúkraflugs

Undanfarin ár hafa sjúkraflutningar og þá sérstaklega sjúkraflutningar á suðvesturhorni landsins orðið sífellt stærri þáttur í þeim verkefnum sem Landhelgisgæslan sinnir með þyrluflotanum. Sjúkraflutningar jukust umtalsvert hér á landi með fjölgun ferðamanna til og með 2018 ásamt því að breytt framboð heilbrigðisþjónustu á landinu gerir það að verkum að sífellt fleiri sjúklingar þurfa að komast með bráðum hætti til Reykjavíkur.

Landhelgisgæslan sinnir þessu verkefni á grundvelli 6. tl. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands og á grundvelli þjónustusamnings við Sjúkratryggingar Íslands. Kostnaði vegna þessa er því mætt bæði með fjárveitingum og rekstrartekjum. Stjórnendur Landhelgisgæslunnar hafa ítrekað lýst yfir vilja sínum til að koma í ríkari mæli að sjúkraflugi, bæði með þyrlum og flugvélum. Hafa má hugfast að aukning sjúkraflutninga hefur dregið úr getu stofnunarinnar til að sinna löggæslu og eftirliti, aðallega á sumrin.

Útköll vegna sjúkraflugs voru 54% af þyrluútköllum Landhelgisgæslunnar árið 2020 eins og kom fram í töflu 5.8. Sjúkraflug var 15% af heildarflugstundum þyrlanna sama ár.

## Mynd 5.9 Sjúkraflugstundir og heildarflugstundir þyrlanna árin 2018–20



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Í skýrslu fagráðs sjúkraflutninga, [Sjúkraflutningar með þyrlum](#) (2017), var bent á að stórar þyrlur eru hávaðasamar og valda miklu niðurstreymi sem getur valdið vandkvæðum við landingar á slysavettvangi og við sjúkrahús. Þyrlur Landhelgisgæslunnar eru auk þess ekki alltaf til taks til að sinna bráðum sjúkraflutningum. Í skýrslu fagráðsins kom fram að sérútbúnað og minni sjúkraþyrlur séu ódýrari í innkaupum og rekstri, mun hljóðlátari og þurfa færri áhafnarmeðlimi en björgunarþyrlur. Í skýrslunni kemur m.a. fram:

*„Sérstaða Íslands þegar kemur að sjúkraflutningum felst í fámenni, dreifbýli og vályndum veðrum. Veðurskilyrði hérlendis geta takmarkað notkun léttari þyrla, einkum að vetrarlagi og á fjallendum svæðum eins og á Vestfjörðum, Norður- og Austurlandi. Því getur samnýting björgunarþyrlu til sjúkraflutninga verið skynsamleg á þeim svæðum. Minni þyrla til sjúkraflutninga gæti hins vegar hentað á Suður- og Vesturlandi þar sem fleiri sjúkraflutningaverkefni eru og minna fjallendi, en nánari athugun á þessu þarf að fara fram.“*

Í skýrslunni eru færð rök fyrir því að minni og sérútbúnað þyrlur geti flýtt fyrir sérhæfðri meðferð og inngripum strax á vettvangi slyss. Slíkar þyrlur gætu þó aldrei leyst af staðbundið sjúkraflutningaviðbragð að fullu eða komið í stað stærri og betur útbúinna þyrla þegar veður er vont. Óháð því hvort sérútbúnað og minni sjúkraflutningaþyrlur yrðu starfræktar þyrfti að mati fagráðsins bæði að stytta viðbragðstíma og breyta samsetningu þyrluáhafna með því að bæta við bráðataekni eða hjúkrunarfræðingi við hlið þyrlulæknis.

Hvað snýr að útkallstíma er mikilvægt að tíminn frá því að fyrst er óskað eftir aðstoð, t.d. með símtali við 112, þangað til þyrla lendir hjá sjúklingi sé eins stuttur og mögulegt er. Fagráð sjúkraflutninga hefur bent á að Neyðarlínan getur ekki kallað út þyrlur milliliðalaust heldur verður boðunin að fara í gegnum stjórnstöð Landhelgisgæslunnar. Þá sé æskilegt að fullmönnuð þyrla geti farið í loftið eftir u.þ.b. fimm mínútur frá boðun. Í skýrslu innanríkisráðuneytis um getu Landhelgisgæslunnar til að sinna lögbundnu hlutverki sínu og tryggja viðunandi þjónustu- og öryggisstig (2015) kom fram að það tekur að jafnaði 25–30 mínútur fyrir þyrlurnar að fara í loftið frá útkalli. Til að bæta úr þessu yrði m.a. að afnema bakvaktafyrirkomulag og koma á bundinni staðarvakt.

Landhelgisgæslan telur mikilvægt að boðun þyrlanna fari í gegnum stjórnstöðina. Þar sé til staðar heildarsýn yfir mikilvæga þætti, s.s. viðhaldsstöðu þyrlna, verkefnastöðu, mönnun vakta, staðsetningu þyrlna og fleira. Núverandi fyrirkomulag tryggi hagkvæmni rekstursins. Sá tími sem taki fyrir þyrlurnar að fara í loftið frá útkalli sé þó töluvert undir viðmiðum um ásættanlegan viðbragðstíma eða eina klukkustund.

Í skýrslu fagráðsins er lagt til ráðist verði í úttekt á því hvaða fyrirkomulag er ákjósanlegast hér á landi. Þar verði kannað hvort hagkvæmara sé að auka notkun á björgunarþyrlum til sjúkraflugs eða starfrækja sérstaka sjúkraþyrlu. Lagt er til að tilraun verði gerð með því að leigja inn litla þyrlu til sjúkraflutninga tímabundið og kanna notagildi, kostnað, kosti og galla áður en endanlegt fyrirkomulag er ákveðið. Starfshópur á vegum heilbrigðisráðherra skilaði skýrslunni [Aukin aðkoma þyrlna að sjúkraflugi](#) í ágúst 2018 þar sem aðkoma Landhelgisgæslunnar var m.a. til skoðunar. Tveir möguleikar voru kannaðir sérstaklega. Annars vegar frekari aðkoma Landhelgisgæslunnar að sjúkraflugi, þ.m.t. með rekstri á sérhæfðri sjúkraflutningaþyrlu, og hins vegar að fela öðrum aðila innan heilbrigðiskerfisins rekstur slíkrar vélar.

Fimm af sjö fulltrúum hópsins lögðu til að byrjað yrði á að efla viðbragðsgetu Landhelgisgæslunnar með fjölgun áhafna og bundnum staðarvöktum. Með níu áhöfnum væri hægt að tryggja að slík vakt væri til staðar fyrir eina þyrlu allt árið um kring. Viðbótarkostnaður vegna þess yrði um 700 m.kr. á ári. Minnihluti hópsins taldi aftur á móti að leggja ætti áherslu á að hefja rekstur sérhæfðrar sjúkraflutningaþyrlu á suðvesturhorni landsins, með stuttum útkallstíma. Kostnaðurinn yrði á bilinu 500–880 m.kr. allt eftir því hvernig þyrla yrði fyrir valinu. Til að leggja mat á framhaldið lagði starfshópurinn til að komið yrði á samráðshóp Landhelgisgæslunnar, Neyðarlínunnar, fagráðs sjúkraflutninga og Sjúkraflutningaskólans. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar hefur slíkur samráðshópur ekki verið skipaður.

## Sjúkraflug

Flugfélagið Mýflug sinnir langmestu af sjúkraflugi hér á landi með flugvélum samkvæmt samningi við Sjúkratryggingar Íslands.

Landhelgisgæslan bregst við þegar sækja þarf sjúkling á haf út, í óbyggðir, í sveitarfélög þar sem hentugur flugvöllur er ekki til staðar og ef veður eða aðrar aðstæður hamla flugi flugvéla.

## 5.6 Loftför nýtt í þágu æðstu stjórnar ríkisins

Í ágúst 2020 vakti athygli að flogið var með dómsmálaráðherra í þyrlu Landhelgisgæslunnar (TF-EIR) frá Reynisfjöru, þar sem hún var stödd í einkaerindum, til Reykjavíkur. Erindi ráðherra var að taka þátt í samráðs- og blaðamannafundi um aðgerðir vegna kórónuveirufaraldursins. Þegar fundinum var lokið var flogið með ráðherrann aftur þaðan sem hún var sótt. Þessi tilhögun var gagnrýnd í fjölmiðlum, m.a. af alþingismönnum. Í kjölfarið gaf Landhelgisgæslan út tilkynningu um að flugið hefði verið að boði stofnunarinnar og hvorki skert viðbragðsgetu né kallað á aukin útgjöld eða fyrirhöfn. Þyrlan var fullmönnuð og tilbúin til könnunarflugs með vísindamenn vegna hlaups í Svartá við Langjökul sama dag. Flugi til og frá Reynisfjöru var bætt við flugáætlunina. Í tilkynningu Landhelgisgæslunnar var bent á að flug sem þessi væru innan flugtímaáætlunar stofnunarinnar en tryggja verður hverri áhöfn lágmarksflugtíma vegna öryggissjónarmiða. Fyrir slíkum ferðum með ráðamenn væru fordæmi að því gefnu að þau féllu að verkefnum og flugáætlun stofnunarinnar. Að mati Landhelgisgæslunnar var ekki um óeðlilega tilhögun að ræða. Þrátt fyrir tilkynninguna viðurkenndi ráðherra að það hefðu verið mistök að nýta þyrluna með þessum hætti og að slík boð yrðu ekki samþykkt framar af hennar hálfu. Til greina kæmi að endurskoða með hvaða hætti staðið væri að flugi Landhelgisgæslunnar í þágu ráðamanna.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir að Landhelgisgæslan upplýsti hversu oft loftför stofnunarinnar voru notuð til að flytja ráðherra, ráðuneytisstjóra og aðra aðila innan eða á vegum stjórnarsýslunnar á árunum 2018–20. Í svari stofnunarinnar kom fram að ráðamenn voru meðferðis í tíu flugverkefnum. Þau flug voru vegna snjóflóða á Flateyri og Suðureyri, varnartengdra verkefna, björgunaræfingar þyrlusveitarinnar, almennrar kynningar á starfsemi stofnunarinnar, komu varaforseta Bandaríkjanna til landsins, embættiserinda ráðherra til Reykjavíkur, þátttöku Landhelgisgæslunnar í fullveldisafmæli Íslands og vegna aldarafmælis björgunarfélags Vestmanneyja.



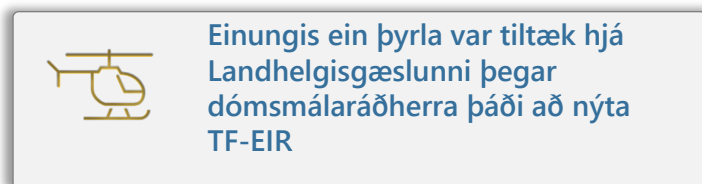
Ráðamenn voru farþegar í 10 flugferðum Landhelgisgæslu Íslands árin 2018 til 2020

Í svari dómsmálaráðuneytis við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar kom fram að ráðuneytið hefur ekki skráð sérstaklega ferðir ráðherra með skipum og loftförum Landhelgisgæslunnar. Í svari sínu lagði ráðuneytið áherslu á að dómsmálaráðherra væri æðsti yfirmaður Landhelgisgæslunnar og ráðherra almannavarna. Því væri eðlilegt að loftför og skip stofnunarinnar væru notuð við framkvæmd embættiserinda ráðherra að því gefnu að slíkar ferðir skertu ekki björgunargetu stofnunarinnar. Þá benti ráðuneytið á að flugtímakrafa áhafna Landhelgisgæslunnar væri að jafnaði umtalsvert meiri en verkefni stofnunarinnar krefjast. Því væri rúmur tími innan flugtímaáætlana til að sinna öðrum verkefnum. Landhelgisgæslan hefði nýtt það svigrúm til að sinna ýmsum verkefnum í gegnum tíðina, mörgum hverjum gegn greiðslu. Horft hefur verið til heimildar 13. gr. laga um opinber innkaup til samninga á milli opinberra aðila og heimildar 5. gr. laga um Landhelgisgæsluna til gerðar samninga um þjónustuverkefni. Unnið væri að nákvæmari skilgreiningu á hvaða verkefni Landhelgisgæslan gæti tekið að sér í þessu samhengi. Þess sé þó ætíð gætt að flugi stofnunarinnar sé ávallt stýrt í þágu viðbragðs- og björgunargetu.

Að mati ráðuneytisins er geta stofnunarinnar óskert þó svo ráðherra sé meðferðis í æfinga- og eftirlitsflugi.

Ríkisendurskoðun telur þessa túlkun ráðuneytisins umdeilanlega og hún fái tæpast staðist. Ef þyrlur þurfa að bregðast við útköllum á meðan æfingum eða eftirlitsferðum stendur og farþegi eða farþegar eru um borð er nauðsynlegt að lenda þyrlunni á hentugum stað til að hleypa þeim frá borði. Það hefur því óhjákvæmilega neikvæð áhrif á hversu fljót þyrlan er á vettvang.

Eins og þegar hefur komið fram er það mat Landhelgisgæslunnar að til að tryggja



viðunandi viðbragðsgetu þurfi á hverjum tíma að vera tvær fullmannaðar þyrlur til taks. Árið 2020 voru tvær þyrlur í rekstri allt árið og geta stofnunarinnar af þeim sökum þá þegar

verulegum takmörkunum háð. Dagana 19.–22. ágúst var unnið að viðhaldi TF-GRO þannig að daginn sem forstjóri Landhelgisgæslunnar bauð dómismálaráðherra að nýta TF-EIR, 20. ágúst, var það eina tiltæka þyrla stofnunarinnar. Þegar Landhelgisgæslunni var veitt tækifæri til að gera athugasemdir við drög að þessari skýrslu lagði stofnunin áherslu á að viðbragðsgeta hafi ekki verið skert vegna umrædds flugs. Þyrlan var fullmönnuð ásamt lækni og hefði getað brugðist við útkalli með skemmri hætti en ef þyrlan hefði verið í Reykjavík.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir að dómismálaráðuneyti gerði grein fyrir hvort endurskoðun á verklagi við ferðir ráðherra í boði Landhelgisgæslunnar hefði átt sér stað líkt og ráðherra hafði talið að mögulega væri tilefni til. Ráðuneytið lét Ríkisendurskoðun í té drög að verklagsreglum sem unnið hafði verið að sem eiga að koma í veg fyrir að vafi leiki á réttmætri nýtingu loft- og sjófara stofnunarinnar við æfingar og önnur verkefni sem ekki eru sérstaklega talin upp í lögum nr. 52/2006. Samkvæmt þeim mætti skipta þeim ólögbundnu verkefnum sem stofnunin tekur að sér að sinna innan þess ramma sem æfingaflugtímar leyfa í fimm flokka:

1. Flug vegna forvarnarstarfs, fræðslu og kynningar á björgunartækjum ríkisins.
2. Flug fyrir einkaaðila gegn greiðslu.
3. Flug fyrir einkaaðila án endurgjalds (t.d. góðgerðar- eða sjálfboðaliðasamtök).
4. Flug fyrir dómismálaráðuneyti (í tengslum við verkefni ráðuneytisins og í krafti stöðu ráðherra sem „æðsta yfirmanns“ Landhelgisgæslunnar).
5. Flug á grundvelli samvinnusamninga við opinbera aðila sem falla ekki undir 4. gr. og 1. mgr. 5. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands (að teknu tilliti til ákvæða laga nr. 120/2016 um opinber innkaup).

Ríkisendurskoðun áréttar að ferðir ráðherra eða annarra einstaklinga með flugvélum, þyrlum eða skipum sem Landhelgisgæslan hefur til umráða, í einkaerindum, eru alvarlega



athugunarverðar. Tæki Landhelgisgæslunnar eru öryggisbúnaður sem keyptur er eða leigður sem tæki til löggæslu og björgunarstarfa til hagsbóta fyrir almenning en ekki til einkaerinda. Verði settar formlegar viðmiðunarreglur þurfa þær að endurspegla þetta og tryggja að einkanot séu ekki heimil. Þegar leitað var viðbragða og athugasemda við drögum að þessari skýrslu tók Landhelgisgæslan fram að mat stofnunarinnar í umræddu tilviki frá ágúst 2020 að ekki hefði verið um einkaerindi að ræða.

Hvað snýr að þeim verklagsreglum sem dómsmálaráðuneyti hefur unnið tekur Ríkisendurskoðun fram að varhugavert er að túlka ákvæði laga um ábyrgð og yfirstjórn ráðherra yfir tilteknum stofnunum á þá leið að viðkomandi ráðherra hafi með því heimild til að nýta eða ráðstafa mannauði, eignum og öðru lausafé stofnunarinnar í þágu embættis síns frá degi til dags svo sem vikið er að í tilvitnuðum drögum að viðmiðunarreglum. Slíkt fær naumast staðist. Sömuleiðis felst ekki í heimildum forráðamanna Landhelgisgæslunnar að bjóða fólki afnot af tækjakosti til einkanota eða nota til ferðalaga til að sækja fundi svo dæmi sé tekið.

Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að settar verði viðmiðunarreglur um afnot æðstu stjórnar ríkisins af loftförum í eigu eða leigu stofnana ríkisins, þar á meðal Landhelgisgæslu Íslands. Yrði það einkum látið taka til flutninga vegna óvæntra atburða eða formlegra athafna á vegum æðstu stjórnar ríkisins en öll einkanot verði óheimil. Eðlilegt er að slíkar viðmiðanir verði settar með aðkomu forsætisráðuneytis.

## 6 Varnarmálasvið

### 6.1 Samningur um varnartengd rekstrarverkefni

Landhelgisgæsla Íslands sinnir framkvæmd varnartengdra rekstrarverkefna í umboði utanríkisráðuneytis samkvæmt samningi sem var undirritaður í júlí 2021 og gildir til 31. desember 2026. Með samningnum felur utanríkisráðuneyti Landhelgisgæslunnar framkvæmd hluta þeirra verkefna sem skilgreind eru í 7. gr. varnarmálalaga [nr. 34/2008](#). Í 1. grein hans er áréttað að utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra fari með yfirstjórn varnarmála og fyrirsvar af hálfu íslenska ríkisins í samskiptum og samstarfi við erlend ríki, hermálayfirvöld og alþjóðastofnanir á sviði öryggis- og varnarmála.

#### Mynd 6.1 Varnartengd rekstrarverkefni og viðbragðsverkefni sem Landhelgisgæslan annast skv. gr. 3.1.1–3.1.5 og 3.3.1–3.3.2 í samningi við utanríkisráðuneyti

<b>Rekstur íslenska loftvarnakerfisins</b>
• P.m.t. fjarskiptastöðva og ratsjárstöðva Atlantshafsbandalagsins (NATO) hérlendis.
<b>Undirbúningur og framkvæmd samræmds loftrýmiseftirlits og loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins</b>
• Samkvæmt 2. tölul. 7. gr. varnarmálalaga.
<b>Rekstur, umsjón og hagnýting öryggissvæða og mannvirkja</b>
• Öryggissvæði og mannvirki í eigu íslenska ríkisins og NATO í samræmi við notendaríkis- og gistiríkishlutverk Íslands, sbr. 3. tölul. 7. gr. varnarmálalaga.
<b>Rekstur öruggra gagnatenginga</b>
• Um er að ræða rekstur öruggra gagnatenginga inn og út úr landinu.
<b>Framkvæmd gistiríkisstuðnings</b>
• Gistiríkisstuðningur skal vera í samræmi við 5. tölul. 7. gr. varnarmálalaga.
<b>Viðbragð björgunarþyrlna vegna loftrýmisgæslu</b>
• Sérstakt viðbragð vegna loftfara sem sinna loftrýmisgæslu.
<b>Þjónusta séraðgerða- og sprengjueyðingardeildar</b>
• Þar á meðal viðbragðsþjónusta.

Heimild: Samningur um framkvæmd Landhelgisgæslu Íslands á varnartengdum verkefnum í umboði utanríkisráðuneytis 2021–26

Hlutverk Landhelgisgæslunnar samkvæmt 3. gr. samningsins er að sinna daglegri framkvæmd varnartengdra rekstrarverkefna. Í því felst m.a. umsjón vegna starfsmannahalds og fjármála en einnig sérhæfðari verkefni, t.a.m. rekstur íslenska loftvarnakerfisins, rekstur öruggra gagnatenginga og framkvæmd gistiríkisstuðnings (sjá mynd 6.1). Varnartengd rekstrarverkefni flokkast á meðal framlaga Íslands til alþjóðlegs varnarsamstarfs, sbr. tvíhliða varnarsamning Íslands við Bandaríkin og samninginn um Atlantshafsbandalagið (NATO). Í sömu grein er einnig skilgreind sú þjónusta sem stofnunin veitir ráðuneytinu vegna framkvæmdar varnartengdra rekstrarverkefna (sjá mynd 6.2). Að lokum kveður þar á um viðbragðsverkefni sem stofnunin hefur tekið að sér að framkvæma. Annars vegar er um að ræða sérstakt viðbragð björgunarþyrlna Landhelgisgæslunnar vegna loftrýmisgæslu og hins vegar viðbragðsþjónustu séraðgerða- og sprengjueyðingardeildar.

Þessa tilhögun má rekja til þess þegar Varnarmálastofnun, sem heyrði undir utanríkisráðherra, var lögð niður í árslok 2010, sbr. lög nr. 98/2010. Sú breyting var gerð á grundvelli [niðurstöðu starfshóps um öryggismál og endurskipulagningu Stjórnarráðs Íslands](#) sem fól m.a. í sér þá framtíðarsýn að málefni öryggis- og varnarmála yrðu á ábyrgð innanríkisráðuneytis. Af því varð aldrei og þótt innanríkisráðuneyti hafi starfað frá 1. desember 2011 til 30. apríl 2017 hefur utanríkisráðherra borið ábyrgð á framkvæmd varnarmálalaga allt frá því að þau voru sett og farið með yfirstjórn málaflokksins.

Þegar Varnarmálastofnun var lögð niður var ekki bundið í lög hvaða aðilar skyldu taka við verkefnum hennar heldur var ráðherra veitt heimild til að gera samninga um framkvæmd þeirra, sbr. 7. gr. a. varnarmálalaga. Í desember 2010 undirrituðu þáverandi ráðherrar utanríkis- og dómsmála samkomulag um að Landhelgisgæsla Íslands og Ríkislögreglustjóri tækju við verkefnum og starfsfólki Varnarmálastofnunar frá og með 1. janúar 2011. Fjárveitingar sem ætlaðar voru til varnartengdra rekstrarverkefna yrðu færðar til innanríkisráðuneytis. Eftir sem áður yrði yfirstjórn málaflokksins hjá utanríkisráðuneyti. Samkomulagið fól einnig í sér fyrirætlan um að gerður yrði samningur um verkefnin samhliða því sem lagður yrði grunnur að lögformlegri tilfærslu varnartengdra rekstrarverkefna frá utanríkisráðuneyti til innanríkisráðuneytis.

Sem fyrr segir varð aldrei af slíkri breytingu á ábyrgðarsviði ráðuneytanna en sú bráðabirgðaráðstöfun að gera samninga um verkefnin milli þessara aðila festist í sessi. Að mörgu leyti er um sérstaka tilhögun að ræða enda er ekki um hefðbundinn þjónustu- eða rekstrarsamning að ræða þar sem ríkið getur aflað hagstæðustu tilboða á markaði. Í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis við drög að þessari skýrslu var bent á að þrátt fyrir það væri ekkert sem mælti gegn gerð slíkra samninga að því gefnu að skýr ákvæði væru um ábyrgð, hlutverk og upplýsingagjöf.

## Mynd 6.2 Verkefni sem Landhelgisgæslan veitir utanríkisráðuneyti þjónustu vegna samkvæmt samningi um varnartengd rekstrarverkefni, gr. 3.2.1–3.2.8

### Undirbúningur loftrýmisgæsluverkefna Atlantshafsbandalagsins

- Jafnframt þátttaka í starfi tiltekinna nefnda og undirstofnana NATO.

### Samantekt upplýsinga sem íslensk stjórnvöld hafa aðgang að

- Um er að ræða upplýsingar úr upplýsingakerfum NATO og undirstofnana þess.

### Þátttaka í undirbúningi og framkvæmd tiltekinna varnaræfinga

- Aðgerðasvið Landhelgisgæslunnar kemur að skipulagningu og framkvæmd varnartengdra verkefna og æfinga og afgreiðslu ýmissa tilfallandi verkefna sem tengjast varnarmálasviði.

### Þátttaka í starfi Atlantshafsbandalagsins

- Um er að ræða þáttöku í starfi tiltekinna nefnda og undirstofnana NATO.

### Verkefni sem varða framkvæmd varnarsamningsins

- Verkefni sbr. lög. nr. 110/1951 um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess og lög nr. 72/2007 um réttarstöðu liðsafla aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins og samstarfs í þágu friðar o.fl.

### Samstarf við aðrar opinberar stofnanir og opinber hlutafélög og önnur verkefni

- Um er að ræða stofnanir og hlutafélög sem hafa með höndum verkefni sem tengjast varnartengdum rekstrarverkefnum. Jafnframt ber Landhelgisgæslunni að sinna öðrum verkefnum samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum, sbr. 13. tölul. 7. gr. varnarmálalaga.

### Framkvæmd skipulags- og mannvirkjamála á öryggis- og varnarsvæðum

- Í samræmi við ákvæði 8. gr. laga nr. 76/2008 um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl. og 8. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, sbr. þó ákvæði 2. mgr. 62. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010.

Heimild: Samningur um framkvæmd Landhelgisgæslu Íslands á varnartengdum verkefnum í umboði utanríkisráðuneytis 2021–26

## 6.2 Markmið og verkefni

Gildandi samning um framkvæmd varnartengdra verkefna verður að skoða með hliðsjón af ákvörðunum Alþingis samkvæmt fjármálaáætlunum og fjárlögum hvers árs. Þar eru tilgreindar fjárheimildir málaflokksins og sett fram markmið, árangursmælikvarðar og yfirlit um helstu aðgerðir sem utanríkisráðuneyti og Landhelgisgæslan bera ábyrgð á. Skilgreind markmið málaflokksins eru þrjú og kjarni þeirra hefur verið sá sami undanfarin ár. Samkvæmt fjármálaáætlun 2021–25 eru þau eftirfarandi:

1. Efla varnir Íslands í ljósi breytts ástands öryggismála á Norður-Atlantshafi og aukins mikilvægis Íslands í varnarsamstarfinu.
2. Efla þátttöku Íslands í öryggis- og varnarsamstarfi á vettvangi NATO, NORDEFCO og ÖSE með virku samstarfi við grannríkin og bandalagsríki á sviði öryggismála.
3. Efla gistiríkjastuðning og viðbúnaðargetu Íslands.

Umfangsmestu verkefnin sem Landhelgisgæslan sinnir samkvæmt samningi sínum við utanríkisráðuneyti snúa að þriðja markmiðinu. Í því felst m.a. framkvæmd loftrýmis- eftirlits, stuðningur við loftrýmisgæslu, gistiríkja- stuðningur, viðhald, rekstur og nauðsynlegar uppfærslur á varnarmannvirkjum og kerfum tengdum þeim. Þar á meðal eru ratsjár- og fjarskiptastöðvar og stjórnstöðvarkerfið (e. *Air Command and Control System*) á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli. Landhelgisgæslan hefur einnig umsjón með rekstri ljósleiðarakerfis NATO sem var upphaflega lagt árin 1989–91. Það tengir ratsjárstöðvarnar og stjórnstöðina, er hringtengt umhverfis landið og er ein af grunnstoðum fjarskipta hér á landi. Af átta ljósleiðaraþráðum strengsins eru þrír í eigu Mannvirkjasjóðs NATO en frá 2010 hefur einn þeirra verið leigður út. Fyrirhugað er að bjóða út flutningsgetu eins strengs til viðbótar.

Landhelgisgæslan hefur umsjón með öryggissvæðum ásamt rekstri og hagnýtingu varnarmannvirkja sem eru bæði í eigu íslenska ríkisins og NATO. Þau eru m.a. nýtt til að veita nauðsynlegan stuðning og þjónusta þann erlenda liðsafla bandalagsþjóða og samstarfsríkja sem kemur hingað til æfinga, loftrýmisgæslu og annarra tengdra verkefna. Í samræmi við skuldbindingar landsins

## Loftvarnakerfið

Atlantshafsbandalagið hefur kostað uppbyggingu íslenska loftvarnakerfisins og eru innviðir þess að mestu á eignaskrá bandalagsins en starfsfólk varnarmálasviðs Landhelgisgæslunnar annast reksturinn.

Sá hluti kerfisins sem er mest áberandi eru ratsjár- og fjarskipta- stöðvarnar á Miðnesheiði, Bolafjalli, Gunnólfsvíkurfjalli og Stokknesi og stjórnstöð NATO á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli. Stöðvarnar eru nýttar til eftirlits með flugumferð og búa yfir öruggum gagnatengingum til miðlunar upplýsinga við stjórnstöð á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli og til að koma á öruggu sambandi við skip og flugvélar á vegum NATO.

Stjórnstöðin vinnur úr og miðlar upplýsingum úr kerfinu til annarra kerfa bandalagsins og er í samskiptum við stjórnstöð Landhelgisgæslunnar í Reykjavík og flugleiðsöguþjónustu Isavia.

## Loftrýmisgæsla

Loftrýmisgæsla Atlantshafsbandalagsins fer fram hér á landi samkvæmt ákvörðun fastaráðs NATO frá 2007 og er liður í að vakta loftrýmissvæði þess og auka samstarfshæfni og viðbragðsgetu þátttökuríkja.

Að jafnaði koma erlendar flugsveitir hingað til lands til loftrýmisgæslu þrisvar á ári með allt frá fjórum til fjórtán orrustuþotur og 100–250 liðsmenn.

Misjafnt er frá hvaða aðildarríki bandalagsins sveitirnar koma hverju sinni en þó er ávallt ein þessara sveita bandarísk. Frá árinu 2008 hafa 11 aðildarríki NATO tekið þátt í loftrýmisgæslu hér við land.

Bækistöðvar flugsveitanna eru á öryggissvæðinu á Keflavíkurlugvelli og dvelja þær yfirleitt í nokkrar vikur í senn. Auk þess að sinna loftrýmisgæslunni stunda flugsveitirnar æfingar af ýmsu tagi.

þarf að tryggja gístiaðstöðu, aðgang að fæði, hreinlæti, afþreyingu og ferðir innan öryggissvæðisins. Einnig er gert ráð fyrir að Ísland tryggi erlendum flugsveitum fullnægjandi þyrlubjörgunarþjónustu. Fyrir liggur heimild í fjárlögum til að fjölga gístirýmum á öryggissvæðinu í Keflavík og gera áætlanir ráð fyrir að þau verði orðin allt að 500 árið 2025. Kostnaður verkefnisins m.v. tvö gístihús er um 900 m.kr.

Árið 2020 taldi Landhelgisgæslan að um 3.900 erlendir aðilar hefðu komið til landsins vegna starfseminnar, flestir í október þegar fjöldinn var 800. Að jafnaði eru um 100 erlendir liðsmenn á öryggissvæðinu alla daga ársins. Hluti þessa fjölda er vegna loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins en einnig má benda á að kafbátaeftirlitsflugvélar á vegum bandaríska sjóhersins hafa haft fasta viðveru í Keflavík frá 2014.

### 6.3 Umfang varnarmála hjá Landhelgisgæslunni

Eitt af einkennum þeirra varnartengdu rekstrarverkefna sem Landhelgisgæslan sinnir er að umfang þeirra ræðst að miklu leyti af áhuga og ákvörðunum Atlantshafsbandalagsins og samstarfsríkja Íslands á sviði varnarmála. Samhliða auknum umsvifum síðustu ár hafa fjárframlög ríkissjóðs til varnarmála aukist. Á tímabilinu 2011 til 2016 var að meðaltali um 738 m.kr. á ári að ræða en árið 2020 var greiðsla utanríkisráðuneytis til Landhelgisgæslunnar vegna varnartengdra verkefna tæplega 2,1 ma.kr. Á móti auknum framlögum úr ríkissjóði hafa komið fjármunir frá mannvirkjasjóði NATO til framkvæmda á öryggissvæðum í umsjá Landhelgisgæslunnar sem á árunum 2018–20 námu 4,1 ma.kr.

Tafla 6.1 veitir yfirlit um rekstur varnarmálasviðs Landhelgisgæslunnar árin 2018–20. Rekstrarniðurstaða hvers árs var misjöfn en bæði gjöld og tekjur jukust. Á tímabilinu hækkuðu útgjöld um 650 m.kr. en framlög til varnartengdra verkefna samkvæmt samningi við utanríkisráðuneyti jukust um tæplega 620 m.kr. á tímabilinu eða um 37%. Á sama tíma jukust tekjur stofnunarinnar í heild um 21%.

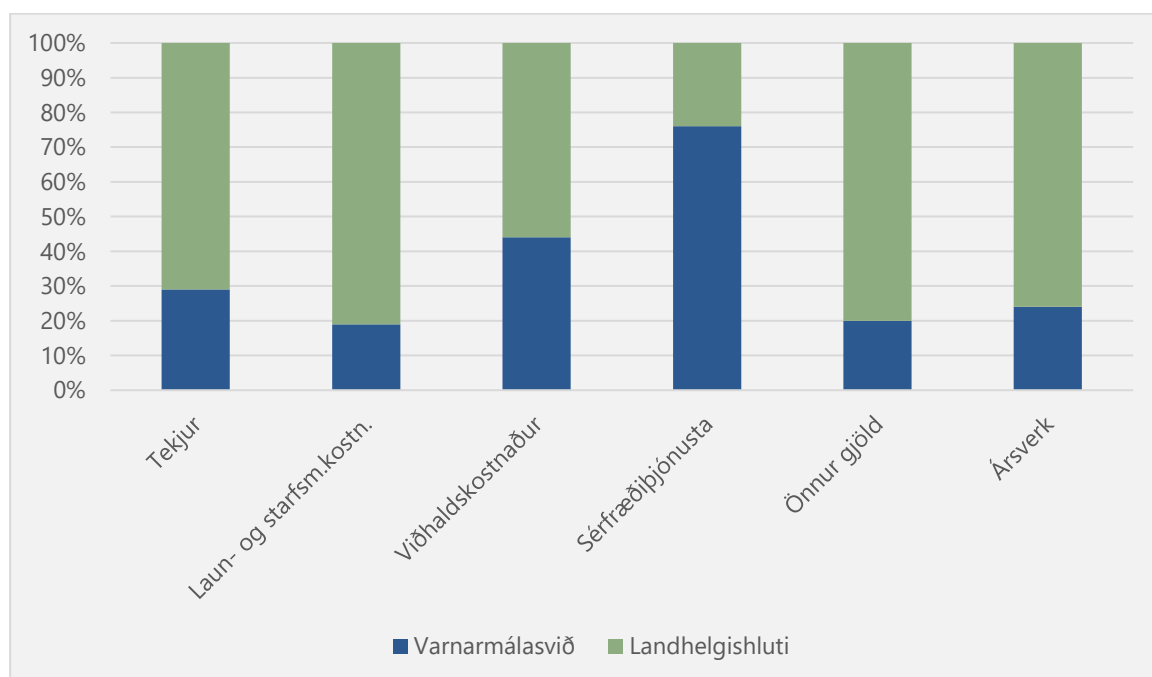
**Tafla 6.1 Yfirlit um rekstur varnarmálasviðs Landhelgisgæslu Íslands 2018–20**

	2018	2019	2020
<b>Tekjur</b>	<b>1.689,8</b>	<b>1.871,5</b>	<b>2.257,1</b>
<i>Þar af fjárfestingarframlag</i>	14,3	17,1	18,4
<i>Þar af innbyrðis framlög ríkisaðila</i>	1.467,1	1.639,8	2.086,9
<i>Þar af aðrar rekstrartekjur</i>	208,4	214,6	151,8
<b>Gjöld</b>	<b>1.491,1</b>	<b>1.891,7</b>	<b>2.134,0</b>
<i>Þar af laun og starfsmannakostnaður</i>	597,3	663,7	734,5
<i>Þar af viðhaldskostnaður</i>	253,1	359,3	581,4
<i>Þar af skrifstofu- og stjórnunarkostnaður</i>	371,6	614,5	545,3
<i>Þar af annar rekstrarkostnaður</i>	220,3	202,0	229,6
<i>Þar af funda- og ferðakostnaður</i>	38,3	40,9	24,3
<i>Þar af eldsneyti, olíur og orkugjafir</i>	8,1	8,9	16,2
<i>Þar af tryggingar, skattar og ýmis gjöld</i>	2,4	2,4	2,7
<b>Afskriftir</b>	14,3	17,1	18,4
<b>Fjármunaliðir</b>	-0,5	5,1	3,0
<b>Afkoma</b>	<b>184,8</b>	<b>-42,4</b>	<b>101,5</b>

Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Í grófum dráttum má segja að vægi verkefna og umsvif vegna varnarmála hafi aukist í starfsemi Landhelgisgæslunnar síðustu ár og ekki er útlit fyrir annað en að sú þróun haldi áfram. Mynd 6.3 sýnir hlutfallslegt vægi varnarmála miðað við tiltekna stærðir í rekstri og starfsemi stofnunarinnar árið 2020.

**Mynd 6.3 Hlutfallslegt vægi varnarmála árið 2020 í rekstri og starfsemi**



Heimild: Landhelgisgæsla Íslands

Bókfærðar tekjur og gjöld vegna varnarmála voru um 30% af tekjum og gjöldum Landhelgisgæslunnar í heild árið 2020. Þetta hlutfall hefur hækkað á undanförunum árum og var um 26% árin 2018 og 2019. Benda má á að hlutfall launa og starfsmannakostnaðar varnarmálasviðs var talsvert lægra eða um 19% enda er samsetning og vinnutilhögun starfsmanna ekki sambærileg við t.d. flugsvið og siglingasvið stofnunarinnar. Af heildarársverkfjölda Landhelgisgæslunnar var um fjórðungur unnin á varnarmálasviði. Eins og kom fram í kafla 2.5.2 hefur starfsfólki og ársverkum á varnarmálasviði fjölgað á undanförunum árum. Samkvæmt upplýsingum frá Landhelgisgæslunni er frekari fjölgun starfsfólks fyrirhuguð. Þegar litið er til þátta á borð við viðhaldskostnað og útgjöld vegna aðkeyptrar sérfræðipjónustu sést glögglega hversu frábrugðin starfsemi varnarmálasviðs er í samhengi við annan rekstur Landhelgisgæslunnar. Þannig stóð varnarmálasvið að baki 76% þeirra fjármuna sem var varið til kaupa á sérfræðipjónustu árið 2020. Viðhaldskostnaður vegna varnartengdra verkefna var 44% af bókfærðum viðhaldskostnaði stofnunarinnar í heild.

Á annað hundrað mannvirkja eru innan skilgreindra öryggis- og varnarsvæða (sbr. [auglýsing 964/2021](#)) og í umsjá varnarmálasviðs Landhelgisgæslunnar. Þar á meðal eru mannvirki sem hafa verið leigð til annarra aðila, t.d. olíumannvirki í Helguvík og á Keflavíkurflugvelli sem leigð eru Olíudreifingu og Reykjaneshöfn. Þá hefur verið gerður afnotasamningur um mannvirki á Keflavíkurflugvelli við Isavia. Gerð og ástand þessara mannvirkja er misjafnt en samkvæmt upplýsingum frá Landhelgisgæslunni er áætluð uppsöfnuð viðhaldspörf þeirra um einn milljarður króna. Komið hefur verið til móts við það með tímabundnu framlagi sem nemur 300 m.kr. á ári á tímabilinu 2020–22. Samkvæmt greiningu Landhelgisgæslunnar er áætluð uppsöfnuð viðhaldspörf mannvirkja sem ekki er sinnt af leigutökum um 455 m.kr. Almenn reglubundið og minniháttar viðhald er unnið af starfsfólki Landhelgisgæslunnar en stærri verk eru almennt boðin út af Framkvæmdasýslunni - Ríkiseignum.

Samkvæmt upplýsingum frá Landhelgisgæslunni í mars 2021 var áætlaður kostnaður þeirra stærri framkvæmda á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli sem er búið að samþykkja 21,5 ma.kr. Þar af mun Atlantshafsbandalagið fjármagna tæplega 8 ma.kr., Bandaríkin 12 ma.kr. en Ísland tæplega 1,5 ma.kr. Um er að ræða fjölbreytt verkefni sem snúa m.a. að endurbótum á flugskýlum, byggingu þvottastöðvar fyrir flugvélar, viðhaldi á innviðum flugvallarins og uppfærslu á ratsjárkerfum. Auk þessa eru samkvæmt fyrirbyggjandi áætlunum fjárfestingar að andvirði 27 ma.kr. fyrirhugaðar á næstu árum. Í heildina gætu fjárfestingar numið allt að 48,5 ma.kr. á næstu árum. Umsýsla vegna þessara framkvæmda fer öll fram í gegnum varnarmálasvið Landhelgisgæslunnar sem nýtir sér þjónustu Framkvæmdasýslunnar - Ríkiskaupa.





## 6.4 Samstarf og áskoranir

Fyrsti samningurinn sem tók til framkvæmdar Landhelgisgæslu Íslands á varnartengdum verkefnum í umboði utanríkisráðherra var undirritaður í júlí 2014. Þá þegar var ljóst að ekkert yrði af þeirri hugmynd að þáverandi innanríkisráðuneyti tæki við ábyrgð á mála-flokknum. Í því ljósi var samið um að utanríkisráðuneyti yrði á ný falin ábyrgð á ráðstöfun þeirra fjárheimilda sem höfðu frá 2011 verið færðar beint á fjárlagaliði Ríkislögreglustjóra, Landhelgisgæslunnar og safnliði í umsjá innanríkisráðuneytis. Samningurinn skuldbatt utanríkisráðuneyti til að veita því fé óskiptu til stofnananna í samræmi við samninginn fyrir lok hvers árs.

Gildistaka laga um opinber fjármál nr. 123/2015 var á meðal þess sem knúði á um endurskoðun samningsins árið 2018. Í 40. gr. laganna er að finna ný ákvæði um mótun, gerð og tímalengd þjónustusamninga og á grundvelli þeirra var sett reglugerð nr. 643/2018 um undirbúning, gerð og eftirfylgni samninga um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni. Auk þess að lagarammi þjónustu- og rekstrarsamninga tók breytingum var ljóst að utanríkisráðuneyti taldi sig ekki hafa nægilega góða innsýn í hvernig framlög þess til varnarmála væru nýtt og að það hefði takmarkaða getu til að sinna eftirliti með framkvæmd samningsins. Til að mynda gerði ráðuneytið athugasemd við að 5–6% af greiðslum þess til Landhelgisgæslunnar væri varið til stjórnunarkostnaðar utan varnarmálasviðs. Sjálfstæð úttekt Ríkisendurskoðunar árið 2019 leiddi ekki í ljós að um óeðlilega kostnaðarhlutdeild væri að ræða. Einnig var ráðuneytinu umhugað um að greiðslur þess samkvæmt samningunum ættu að tryggja að fullmannaðar björgunarþyrlur væru til reiðu þegar loftrýmisvaktir NATO stæðu yfir hér á landi.

Endurskoðuninni lauk með gerð tveggja samninga sem voru undirritaðir í júlí 2021. Annars vegar við Ríkislögreglustjóra um verkefni sem snúa að öryggisvottunum og greiningum og hins vegar við Landhelgisgæsluna. Samningurinn við Landhelgisgæsluna er mun ítarlegri en áður og felur í sér tilraun til að innleiða sambærilegan ramma um samskipti samningsaðilanna og kveðið er á um í lögum um opinber fjármál varðandi samband ríkisaðila og viðkomandi fagráðherra hvað snýr að fjárlagagerð, stefnumótun og eftirliti með nýtingu fjárveitinga. Í samningnum er lögð sérstök áhersla á samningsstjórnun og hann er ítarlegri varðandi m.a. meðferð fjármuna og upplýsingaskyldu stofnunarinnar. Samningurinn felur í sér nánara samstarf, aukna þátttöku dómsmálaráðuneytis í framkvæmd hans og aukin upplýsingaskipti milli samningsaðila með reglubundnum fundum. Í grein 8.2. samningsins segir að ráðuneytisstjórar utanríkisráðuneytis og dómsmálaráðuneytis skuli ásamt forstjóra Landhelgisgæslunnar, skrifstofustjóra öryggis- og varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytis og tengilið þess vegna daglegrar stjórnunar samningsins, funda formlega um framkvæmd samningsins ársfjórðungslega. Fyrsti fundur þeirra eftir að samningurinn tók gildi var haldinn 26. nóvember 2021.

Í grein 6.7. samningsins er kveðið á um að fulltrúar rekstrar- og þjónustuskrifstofu og öryggis- og varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins og Landhelgisgæslunnar skuli að jafnaði funda mánaðarlega um framkvæmd samningsins og fjárhagsleg málefni honum tengd. Fyrsti fundur þeirra var haldinn 28. október 2021. Landhelgisgæslan telur að samningsaðilar geti vel við unað:

*„Landhelgisgæslan er ánægð með þennan samning og telur að með honum sé rennt styrkari stoðum undir rekstur og samstarf um varnarmál og sköpuð skýr og góð umgjörð utan um þann mikilvæga mannauð sem starfar við málaflokkinn.“*

Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar er það mat Landhelgisgæslunnar, dómsmálaráðuneytis og utanríkisráðuneytis að samstarfið hafi gengið í öllum aðalatriðum vel þrátt fyrir tiltekna annmarka. Í samræmi við samninginn vinnur utanríkisráðuneyti náið með varnarmálasviði Landhelgisgæslunnar við undirbúning fjárlagagerðar og fjármálaáætlana og ákveður hvaða framkvæmdir skuli ráðist í, forgang þeirra, umfang og kostnað. Eftir gildistöku nýja samningsins hefur utanríkisráðuneyti fengið skoðunaraðgang að þeim viðföngum í bókhaldi Landhelgisgæslunnar sem snúa að varnartengdum verkefnum og mánaðarlegar rekstrargreiningar eru sendar ráðuneytinu. Áður en samningurinn tók gildi taldi ráðuneytið sig hafa takmarkaða getu til að fylgjast með framkvæmd verkefnanna í samræmi við lögbundna ábyrgð sína á málaflokknum. Eftirlit ráðuneytisins fælist einungis í eftirfylgni með að verkefnum væri sinnt innan fjárheimilda. Ráðuneytið telur ekki tímabært að leggja mat á hvort tryggt sé að fagleg og fjárhagsleg ábyrgð á framkvæmd varnartengdra rekstrarverkefna sem og eftirlit sé fullnægjandi og í samræmi við lög um opinber fjármál. Það áætlað þó að svo muni verða enda sé um að ræða eitt af meginmarkmiðum samningsins:



**Samstarf Landhelgisgæslunnar, dómsmálaráðuneytis og utanríkisráðuneytis hefur verið farsælt þrátt fyrir tiltekna áskoranir**

*Enn er unnið að því að skilgreina á grundvelli samningsins tilhögun og verklag varnartengdra rekstrarverkefna og samstarf utanríkisráðuneytisins, dómsmálaráðuneytisins og Landhelgisgæslunnar.*

Utanríkisráðuneyti telur að þegar verkefnum er útvistað með samningum sé óhjákvæmilegt að það bitni á heildarsýn, getu til heildrænnar nálgunar og tækifærum þess til að ná fram samlegðaráhrifum með öðrum verkefnum ráðuneytisins á sviði öryggis- og varnarmála. Einnig geti það leitt til þess að óljóst sé hvaðan boðvald á að koma við ákvarðanatöku og framkvæmd verkefna sem geta komið óvænt upp. Í þessu sambandi hefur utanríkisráðuneyti lagt áherslu á að á síðustu árum hafa öryggis- og varnarmál fengið aukið vægi í starfsemi ráðuneytisins. Hernám Rússlands á Krímskaga árið 2014 og aukin umsvif NATO á Norðurslóðum í kjölfar þess mörkuðu ótvíræð þáttaskil, m.a. með nýjum varnaráætlunum Íslands og Atlantshafsbandalagsins og gerð alþjóðlegra samninga um varnarmál.

Þrátt fyrir samningsbundin ákvæði um samstarf og upplýsingaskyldu Landhelgisgæslunnar gagnvart utanríkisráðuneyti, sem verksala gagnvart verkkaupa, verður yfirstjórn ráðuneytisins og samband þess við varnarmálasvið Landhelgisgæslunnar, aldrei það sama og ef um hefðbundna undirstofnun væri að ræða sem lýtur boðvaldi ráðherra. Þetta hefur reynst áskorun að mati utanríkisráðuneytis. Utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra, sem ber ábyrgð á málaflokknum samkvæmt forsetaúrskurði, þyrfti að mati ráðuneytisins að hafa ótvírætt lokaorð um ákvarðanir, stefnumótun og starfsmannahald. Ríkisendurskoðun bendir á að slíkt er ekki mögulegt við núverandi tilhögun.

Landhelgisgæsla Íslands hefur lagst gegn hugmyndum í þá veru að varnartengd verkefni stofnunarinnar verði færð annað. Þeim hafi verið vel sinnt af hálfu Landhelgisgæslunnar og telur hann að stofnunin sé eðlilegur vettvangur samskipta við erlend hermálayfirvöld. Bæði hafi skipulag og starfsemi Landhelgisgæslunnar sambærilegan yfirbrag og þekkt meðal helstu samstarfsaðila auk þess sem meginhlutverk Landhelgisgæslunnar, þ.e. eftirlit ásamt leit og björgun í hafi, sé hluti af verksviði hermálayfirvalda nágrannalanda okkar, sbr. Landhelgisgæslu Noregs (Kystvakten).

Yfirstjórn utanríkisráðuneytis á öryggis- og varnarmálum er raunar mjög háð þeirri sérfræðipækkingu sem byggð hefur verið upp hjá varnarmálasviði Landhelgisgæslunnar. Þau varnartengdu rekstrarverkefni sem Landhelgisgæslan sinnir krefjast mikillar sérhæfingar og eru skýrt afmörkuð bæði fjárhagslega og faglega frá öðrum þáttum í starfsemi stofnunarinnar. Meginþungi hennar fer fram á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli þar sem framkvæmdastjóri og aðrir stjórnendur varnarmálasviðs hafa aðsetur. Líta mætti svo á að þegar Varnarmálastofnun var lögð niður á sínum tíma hafi henni í raun verið breytt í varnarmálasvið Landhelgisgæslu Íslands að frádregnum þeim verkefnum sem voru færð til Ríkislögreglustjóra.

Ábyrgð og yfirstjórn utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra á framkvæmd þeirra verkefna sem kveðið er á um í varnarmálalögum er ótvíræð. Lögformlega er ákvörðunin um hvort samið er um framkvæmd varnartengdra verkefna eða henni sinnt af ráðuneytinu sjálfu eða ráðuneytisstofnunar á hendi ráðherra. Samkvæmt álitni fjármála- og efnahagsráðuneytis er ekkert því til fyrirstöðu að gerður sé samningur um afmörkuð rekstrarverkefni milli ráðuneytis og stofnunar sem heyrir undir annað ráðuneyti. Í því samhengi vill Ríkisendurskoðun þó benda á að samningsgerð af þessum toga reynir mjög á túlkun 40. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál sem fjallar um gerð samninga um framkvæmdir, rekstur eða önnur afmörkuð verkefni.

EKKI er hægt að líta á framkvæmd varnartengdra rekstrarverkefna sem hverja aðra þjónustu eða verkefni sem boðin er út á frjálsum markaði. Aftur á móti er ekkert í lögum um opinber fjármál sem kemur í veg fyrir að sama stofnunin, í þessu tilfalli Landhelgisgæslan sinni verkefnum á málefnasviðum sem heyra undir sitt hvort ráðuneytið, njóti beinna fjárveitinga til þess, og njóti faglegs stuðnings og aðhalds tveggja ráðuneyta. Hvor leiðin sem er valin, samningsgerð eða beinar fjárveitingar, felst áskorunin fyrst og fremst í að tryggja skýra ábyrgðar- og umboðskeðju sem allir aðilar una við.

Tryggja verður að fyrirkomulag og framkvæmd varnartengdra verkefna sé með þeim hætti að utanríkisráðuneyti sé í viðunandi stöðu til að veita aðhald og eftirlit með framkvæmdinni og að snurðulaust samstarf og samvinna sé á milli varnarmálasviðs Landhelgisgæslunnar og öryggis- og varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Að loknum gildistíma núverandi samnings um varnartengd rekstrarverkefni þarf að taka til skoðunar hvort gerð þjónustusamnings um jafn viðamikil verkefni sé farsæl leið að því marki að skýr ábyrgðarkeðja í faglegum og fjárhagslegum skilningi sé tryggð.



Ríkisendurskoðun  
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík  
Sími 448-8800

[postur@rikisendurskodun.is](mailto:postur@rikisendurskodun.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)