

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um Landhelgisgæslu Íslands.

Með bréfi, dags. 9. febrúar 2022, sendi forseti Alþingis skýrslu Ríkisendurskoðunar um Landhelgisgæslu Íslands til umfjöllunar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis. Í skýrslunni er að finna niðurstöður úttektar Ríkisendurskoðunar á verkefnum og fjárreiðum Landhelgisgæslu Íslands.

Nefndin hefur fjallað um skýrsluna á fundum sínum. Fyrir nefndina komu Guðmundur Björgvin Helgason, starfandi ríkisendurskoðandi, Jarþrúður H. Jóhannsdóttir, Jakob G. Rúnarsson og Haraldur Guðmundsson frá Ríkisendurskoðun, Ragna Bjarnadóttir skrifstofustjóri, Pétur Fenger skrifstofustjóri og Hinrika Sandra Ingimundardóttir frá dómsmálaráðuneyti, Georg Kr. Lárusson forstjóri, Auðunn F. Kristinsson, Ásgrímur L. Ásgrímsson, Ásgeir Erlendsson, Friða Aðalgeirsdóttir, Guðríður M. Kristjánsdóttir, Ólöf Birna Ólafsdóttir og Svanhildur Sverrisdóttir frá Landhelgisgæslu Íslands.

Meginniðurstöður skýrslunnar.

Að mati Ríkisendurskoðunar hafa viðmið í fyrirbyggjandi drögum að landhelgisgæsluáætlun um viðbragðsgetu, æskilegt úthald og tækjakost Landhelgisgæslu Íslands ekki verið í samræmi við forsendur fjárlaga og fjármálaáætlana og því óraunhæf í því ljósi. Skjalfesta þurfi tekjuferla sem og ferla sem snúa að greiðslu reikninga og tímabært sé að leggja niður Landhelgisgjóð. Þá þurfi stofnunin að leita allra leiða til að hagræða í rekstri stofnunarinnar og tryggja sveigjanleika í starfsemi hennar með tilliti til mismunandi álagspunkta við þjónustu. Jafnframt þurfi að taka til skoðunar hvort gerð þjónustusamnings um varnartengd verkefni milli utanríkisráðuneytis og Landhelgisgæslunnar sé viðeigandi þar sem um viðamikil og stækkandi verkefni sé að ræða og nauðsynlegt að ábyrgðarkeðja sé skýr, bæði í faglegum og fjárhagslegum skilningi.

Ríkisendurskoðun telur einnig að bæta þurfi nýtingu og afköst varðskipa og auka viðveru flugvélarinnar TF-SIF á Íslandsmiðum. Skortur á raunsæri langtímaáætlanagerð þegar kemur að rekstri og fjárfestingum í skipakosti Landhelgisgæslunnar hafi reynst vera alvarlegur veikleiki. Telur Ríkisendurskoðun að kanna þurfi kosti þess að bjóða út verkefni sjómælinga í því skyni að efla útgerð varðskipanna. Þá þurfi Landhelgisgæslan að hætta olíukaupum fyrir varðskipin í Færeyjum en siglingar í þeim tilgangi feli í sér sóun, óþarfa mengun og skerðingu á viðbragðsgetu varðskipanna innan íslenskrar efnahagslögsögu.

Að því er varðar flugkost Landhelgisgæslunnar þurfi að gera raunhæfar áætlanir um fjárfestingar og rekstur loftfara svo að viðunandi björgunargeta sé tryggð. Þá þurfi að setja reglur um notkun ráðherra og annarra einstaklinga með loftförum, þyrlum og skipum Landhelgisgæslunnar en slíkar ferðir í einkaerindum séu alvarlega athugunarverðar. Að lokum sé TF-SIF vannýtt til eftirlits- og björgunar þar sem meiri hluti heildarflugstunda vélarinnar hefur verið í leigu erlendis. Mikilvægt sé að TF-SIF sé fyrst og fremst notuð til eftirlits og annarra

verkefna hÉrlendis í ljósi meginhlutverks Landhelgisgæslunnar sem sé að sinna Öryggisgæslu, björgun og löggæslu á hafinu við Ísland.

Á grundvelli úttektarinnar setur Ríkisendurskoðun fram níu tillögur til úrbóta. Fjalla þær um skýra og raunhæfa ákvarðanatöku um verkefni og tækjakost, að festa þurfi í sessi lang- tímafjárfestingaráætlun um tækjakost stofnunarinnar, eftirlit með landhelginni, samsetningu og nýtingu skipaflota, fyrirkomulag varnartengdra verkefna, tilhögun Landhelgisgjóðs, hag- ræðingarmöguleika í rekstri stofnunarinnar, olíukaup í Færeyjum og setningu reglna um nýtingu loftfara í verkefnum óviðkomandi eftirlits- og björgunarstörfum.

Umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Varnarmál.

Í skýrslunni er fjallað um vægi varnarmálasviðs í heildarrekstri Landhelgisgæslunnar og aukin umsvif varnartengdra verkefna síðustu ár. Landhelgisgæslan sinnir þessum verkefnum í umboði utanríkisráðuneytis samkvæmt þjónustusamningi. Þetta fyrirkomulag hefur verið við lýði frá árslokum 2010 þegar Varnarmálastofnun var lögð niður. Við niðurlagningu stofnunarinnar var ekki mælt fyrir um það í lögum hvaða aðilar skyldu taka við verkefnum hennar heldur var ráðherra veitt heimild til að gera samninga um framkvæmd þeirra. Stefnt var að því að málefni Öryggis- og varnarmála yrðu færð frá utanríkisráðuneyti til þáverandi innanríkisráðuneytis. Það kom þó aldrei til þess að málaflokkurinn væri færður og gerð þjónustusamninga um verkefnin festist í sessi.

Vægi og umsvif varnarmála hefur aukist í starfsemi Landhelgisgæslunnar undanfarin ár og ekki er útlit fyrir annað en að sú þróun haldi áfram, sérstaklega í ljósi innrásar Rússlands í Úkraínu. Fyrir nefndinni kom fram að samstarf Landhelgisgæslu Íslands, dómsmálaráðuneytis og utanríkisráðuneytis um varnar- og Öryggismál hafi almennt gengið vel. Þrátt fyrir það telur nefndin, rétt eins og Ríkisendurskoðun bendir á, að framkvæmd varnartengdra rekstrarverkefna séu annars eðlis en þau verkefni sem hið opinbera útvisstar á frjálsum markaði. Tekur nefndin undir þá tillögu Ríkisendurskoðunar að áður en gildistími núverandi samnings rennur út verði tekið 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.

Áætlanagerð.

Í skýrslunni kemur fram að viðmið sem sett eru fram í drögum að landhelgisgæsluáætlun um viðbragðsgetu, æskilegt úthald og tækjakost eru ekki í samræmi við fjárlög og fjármálaáætlanir. Dómsmálaráðuneyti hefur á undanförunum árum fyrirhugað að leggja fram opinberlega landhelgisgæsluáætlun þar sem skilgreind verði Öryggis- og þjónustustig Landhelgisgæslu Íslands ásamt og lagt mat á kostnað og fjárfestingaþörf. Engar slíkar áætlanir hafa þó verið fullunnar og síðasta útgáfa er frá 2018.

Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom fram að landhelgisgæsluáætlun hafi ekki virkað sem skyldi. Fremur væri að ræða óskalista um hvernig sinna mætti skyldum stofnunarinnar þar sem sett væri fram framtíðarsýn um æskilegt úthald og tækjakost sem ekki væri í nægilegum tengslum við fjárlög og fjármálaáætlun. Hins vegar væri að finna í henni hlutlægar skilgreiningar á Öryggis- og þjónustustigi stofnunarinnar í samræmi við lögbundið hlutverk hennar og alþjóðlegar skuldbindingar. Mat á þeim aðföngum sem þarf til að ná þeim markmiðum og halda uppi viðunandi viðbragðsgetu sé byggð á faglegum greiningum.

Að mati nefndarinnar þurfa dómsmálaráðuneytið og Landhelgisgæsla Íslands að taka stefnumótun, markmiðasetningu og eftirfylgni fastari tókum. Nefndin tekur undir það sjónar-

mið að mikil og góð greining hafi farið fram í tengslum við gerð landhelgisgæsluáætlna. Mikilvægt er að byggt sé á þeirri vinnu en samræma þarf áætlanagerðina betur við lög um opinber fjármál.

TF-SIF.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að dómsmálaráðuneyti og Landhelgisgæslan leiti allra leiða til að auka viðveru og nýtingu TF-SIF við eftirlit með landhelginni. TF-SIF sé stóran hluta ársins í útleigu til verkefna á vegum Landamæra- og strandgæslustofnunar Evrópu (Frontex). TF-SIF sé útbúin myndavélum og öðrum tæknibúnaði sem margfaldi eftirlits- og björgunargetu Landhelgisgæslunnar. Flugvélin sé því lykileining við eftirlit og löggæslu á hafinu og því ljóst að ekki sé hægt að halda uppi viðunandi eftirliti þegar flugvélin er ekki til staðar.

Útleiga TF-SIF til verkefna á vegum Frontex grundvallast á aðild Íslands að Schengen-samstarfinu. Ísland er skuldbundið til að taka þátt í sameiginlegum aðgerðum stofnunarinnar og ber skylda til að veita liðsinni við slíkar aðgerðir. Sé TF-SIF ekki nýtt í þetta verkefni ber íslenskum stjórnvöldum að veita aðstoð með öðrum hætti. Ráðuneytið hefur metið það svo að það sé gagnlegt að nýta TF-SIF í þessi verkefni. Með því fái áhöfn vélarinnar meðal annars mikilvæga þjálfun í leit og björgun.

Nefndin gerir ekki athugasemd við að TF-SIF sé nýtt til verkefna á vegum Frontex. Hins vegar telur nefndin að tryggja þurfi viðveru hennar hér á landi allt árið svo að eftirlit með landhelginni sé bætt. Beinir nefndin því til ráðuneytisins að leita leiða til að auka viðveru TF-SIF hér á landi svo að tryggja megi fullnægjandi öryggis- og þjónustustig á hafinu umhverfis Ísland.

Landhelgisgæslusjóður.

Á grundvelli 27. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands er starfræktur svokallaður Landhelgisgæslusjóður Íslands. Í þennan sjóð rennur sektarfé og andvirði upptækra verðmæta vegna brota gegn fiskveiðilöggjöfni og hlutur Landhelgisgæslunnar af björgunarlaunum. Fjármunir sjóðsins eru nýttir til að fjármagna kaup eða leigu á skipum, loftförum eða öðrum tækjum til að sinna verkefnum Landhelgisgæslu Íslands en ráðherra getur þó ákveðið að hluta af árlegum tekjum og vöxtum sjóðsins megi verja til rekstrarútgjalda Landhelgisgæslu Íslands.

Í skýrslunni leggur Ríkisendurskoðun til að dómsmálaráðuneyti taki til skoðunar kosti þess að Landhelgisjóður verði lagður niður eða sameinaður annarri starfsemi Landhelgisgæslu Íslands. Dómsmálaráðuneyti og Landhelgisgæsla gera ekki athugasemdir við þessa tillögu Ríkisendurskoðunar. Tekur nefndin undir með Ríkisendurskoðun um að tilhögun Landhelgisjóðs Íslands verði tekin til endurskoðunar.

Olíukaup í Færeyjum.

Í skýrslunni kemur fram að Landhelgisgæslan hafi undanfarin ár keypt olíu á varðskipin í Færeyjum en innkaupsverð olíu sé lægra þar en hér á landi þar sem ekki þurfi að greiða virðisaukaskatt af olíunni í Færeyjum. Ein af tillögum Ríkisendurskoðunar er að olíukaupum í Færeyjum verði hætt. Ríkisendurskoðun fellst ekki á að haldbær rök séu fyrir sjónarmiðum um hagkvæman ríkisrekstur með þessum kaupum. Virðisaukaskattur sem Landhelgisgæslan vísar til að skeri úr um hvar borgi sig að kaupa eldsneyti renni allur til ríkissjóðs. Þá telur Ríkisendurskoðun athugunarvert að Landhelgisgæslan hafi ekki við úttektina getað veitt fullnægjandi upplýsingar um þá fjármuni sem stofnunin taldi sig spara við olíukaup. Í skýrsl-

unni kemur einnig fram að fjármála- og efnahagsráðuneytið taki undir þau sjónarmið að olíu-kaup í Færeyjum orki tvímælis og að gert sé ráð fyrir öllum kostnaði við innkaup í fjárfram-lögum til stofnunarinnar, þar á meðal virðisaukaskatti. Þá telur Ríkisendurskoðun það einnig umhugsunarvert að dómsmálaráðuneytið hafi látið þessa háttsemi óátalda.

Fyrir nefndinni kom fram að Landhelgisgæslan leiti allra leiða til að lengja úthald varðskipanna. Sá sparnaður sem fæst með því að kaupa olíu í Færeyjum geri Landhelgisgæslunni kleift að fjölga úthaldsdögum varðskipanna og sinna betur öðrum lögbundnum verkefnum. Þá verði einnig að horfa til þess að Landhelgisgæslan sinni ýmsum verkefnum suðaustur af landinu og haldi æfingar með varðskipum dönsku Landhelgisgæslunnar. Landhelgisgæslan leggi töluverða áherslu á eftirlit á svæðinu við miðlínuna milli Íslands og Færeyja. Stutt sé úr suðausturhluta íslenskrar efnahagslögsögu til Færeyja og því séu ferðir til olíutöku í Færeyjum nýttar til eftirlits á því hafsvæði. Því sé ekki hægt að fallast á að siglingarnar séu óþarfar.

Að mati nefndarinnar endurspeglar þessi staða þá staðreynd að rekstur Landhelgisgæslunnar er yfirgripsmikill og flókinn. Tækjakostur stofnunarinnar er dýr og viðhald hans kostnaðarsamt. Takmarkað svigrúm sé því til að bregðast við óvæntum og kostnaðarsömum bilunum. Að mati nefndarinnar hefur þessi staða óneitanlega leitt til þess að Landhelgisgæslan hafi leitað allra leiða til að fjölga úthaldsdögum varðskipanna til að tryggja sem best öryggi á hafinu með öflugri leitar- og björgunarþjónustu, virku eftirliti og löggæslu. Það er hins vegar óheppilegt að stofnunin sé sett í slíkar aðstæður. Nefndin beinir því til ráðuneytisins, í samráði við fjármála- og efnahagsráðuneytið, að leita leiða til að tryggja að kaup Landhelgisgæslunnar á olíu hér á landi hafi ekki neikvæð áhrif á úthaldsdaga varðskipanna.

Hagræðing í rekstri.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að stjórnendur Landhelgisgæslu Íslands leiti allra leiða til að hagræða í rekstri stofnunarinnar. Skoða þurfi gaumgæfilega áhrif ýmissa tækni framfara og sjálfvirknimöguleika á mannaflapörf við einstök störf. Horfa þurfi til þess hversu álagspunktur eru mismunandi og haga mannahaldi í samræmi við það. Sérstaklega þurfi að gæta að því að starfsemi stoðdeilda sé haldið í lágmarki þannig að mönnun skipa og loftfara sé hámrökuð. Þá telur Ríkisendurskoðun vera tækifæri til að einfalda rekstrarfyrirkomulag vaktstöðvar siglinga.

Fyrir nefndinni kom fram að Landhelgisgæslan hafi hagkvæmni að leiðarljósi og leiti sífellt leiða til hagræðingar innan þeirra marka sem viðmið um viðbragðsgetu, lög og reglugerðir og kjarasamningar leyfa. Landhelgisgæslan hafi jafnframt verið leiðandi í að nýta nýjustu tækni í starfsemi sinni með tilheyrandi hagræðingu. Megi þar nefna fjareftirlit með efnahagslögsögunni, nýtingu snjallforrita og notkun ómannaðra loftfara. Landhelgisgæslan taki jafnframt þátt í þróun tækninýjunga og að vorið 2021 hafi nýtt vaktakerfi verið innleitt í stjórnstöðvum sem veiti svigrúm til að aðlaga mönnun enn frekari að álagi hvers tíma.

Fyrir nefndinni kom einnig fram að tækifæri til frekari hagræðingar í starfsemi stoðdeilda séu af skornum skammti. Mönnun stoðsviða sé þegar í lágmarki og það hafi leitt til aukins álags á kjarnasvið stofnunarinnar. Að mati nefndarinnar er ljóst að Landhelgisgæslan leitar allra leiða til að hámarka útgerð varðskipanna og loftfara. Á sama tíma og nefndin tekur undir með Ríkisendurskoðun um að ráðuneytið og Landhelgisgæslan kanni hvaða hagræðingarmöguleikar séu fyrir hendi í rekstrinum þá er mikilvægt að gera ekki lítið úr þeim verkefnum sem stoðdeildir sinna en það er að styðja við rekstur fagsviða og veita þeim nauðsynlegt svigrúm til að sinna þeim verkefnum sem löggjafinn hefur falið þeim.

Þá leggur Ríkisendurskoðun til í því skyni að efla útgerð varðskipanna að kannaðir séu kostir þess að bjóða út verkefni sjómælinga. Fyrir nefndinni voru reifuð þau sjónarmið að í ljósi mikilla samlegðaráhrifa með rekstri sjómælinga og öðrum verkefnum Landhelgisgæslunnar kunni að vera farsælla að útvista ekki þessum verkefnum. Ráðuneytið og Landhelgisgæslan telja þó sjálfsagt að kanna hvort ávinningur geti falist í útvistun sjómælinga. Nefndin beinir því til ráðuneytisins að það verði kannað gaumgæfilega í góðu samráði við Landhelgisgæsluna hvort hagar sé af því að útvista verkefnum sjómælinga.

Löftför nýtt í þágu æðstu stjórnenda ríkisins.

Í skýrslunni gerir Ríkisendurskoðun athugasemd við að í ágúst 2020 hafi þáverandi dómsmálaráðherra flogið með þyrlu Landhelgisgæslunnar, TF-EIR, frá Reynisfjöru til Reykjavíkur. Ráðherrann hafi verið staddur í Reynisfjöru í einkaerindum en flogið til Reykjavíkur til að taka þátt í samráðs- og blaðamannafundi um aðgerðir vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Samkvæmt mati Landhelgisgæslunnar hafi viðbragðsgeta í þessari tilteknu ferð ekki verið skert og að ferðin hafi ekki falið í sér notkun loftfars Landhelgisgæslunnar í einkaerindum. Að loknum fundinum hafi Landhelgisgæslan flogið með ráðherrann að nýju í Reynisfjöru.

Ríkisendurskoðun kannaði hversu oft löftför Landhelgisgæslunnar hefðu verið nýtt til að ferja æðstu stjórnendur ríkisins á árunum 2018–2020. Fram kom að í tíu flugverkefnum stofnunarinnar hafi ráðamenn verið farþegar. Í svari ráðuneytisins kom fram að dómsmálaráðherra væri æðsti yfirmaður Landhelgisgæslunnar og ráðherra almannavarna. Eðlilegt væri að löftför og skip stofnunarinnar væru notuð við framkvæmd embættiserinda ráðherra að því gefnu að slíkar ferðir skertu ekki björgunargetu stofnunarinnar. Jafnframt væri rúmur tími innan flugtímaáætlana stofnunarinnar til að sinna öðrum verkefnum þar sem flugtímakrafa áhafna Landhelgisgæslunnar væri að jafnaði umtalsvert meiri en verkefni krefðust.

Fyrir nefndinni ítrekaði Landhelgisgæslan það mat sitt sem fram kemur í skýrslunni að ferð ráðherra með TF-EIR hafi ekki falið í sér óeðlilega tilhögun og hún hafi ekki skert viðbragðsgetu né kallað á aukin útgjöld eða fyrirhöfn. Þyrlan hafi verið fullmönnuð ásamt lækni og hefði getað brugðist við útkalli með skemmri hætti en ef þyrlan hefði verið í Reykjavík. Einnig verði að hafa í huga að flugmenn Landhelgisgæslunnar þurfa að lágmarki að fljúga 200 heildarflugstundir á ári en annars sé hæfni og reynslu áhafnarinnar ekki viðhaldið. Fljúgi flugmaður færri en 160 tíma á tólf mánaða tímabili þá sé geta hans til að sinna björgun á sjó skert. Þessi tiltekna flugferð hafi því nýst sem liður í að viðhalda heildarflugstundum.

Að mati nefndarinnar kann að vera réttlæt看legt að löftför og skip Landhelgisgæslunnar séu nýtt í opinberum erindagjörðum æðstu stjórnenda ríkisins. Á það við um flutninga vegna óvæntra atburða eða formlegra athafna. Nefndin tekur þó undir með Ríkisendurskoðun um að notkun skipa og loftfara Landhelgisgæslunnar í einkaerindum sé alvarlega athugunarverð. Nefndin leggur þó ríka áherslu á að settar verði reglur um afnot æðstu stjórnenda ríkisins af löftförum og skipum.

Orkuskipti.

Þó að það væri ekki til umfjöllunar í skýrslunni þá fjallaði nefndin um orkuskipti skipa og loftfara Landhelgisgæslu Íslands í ljósi markmiða stjórnvalda um að auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa. Fram kom að það sé erfiðleikum háð að ná slíku fram að því er varðar löftför Landhelgisgæslunnar þar sem tæknin sé enn ekki nægilega langt á veg komin. Stofnunin sé þó að skoða leiðir til að rafvæða varðskipin Freyju og Þór að hluta. Einnig sé verið

að skoða notkun metanóls og vetnis. Þá sé það til skoðunar að tekið sé heitt vatn á Siglufirði til að kynda Freyju. Nefndin hvetur ráðuneytið og Landhelgisgæsluna til að halda áfram að leita leiða til að auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa við rekstur skipa og loftfara Landhelgisgæslunnar.

Nefndin tekur að öðru leyti undir þær ábendingar sem fram koma í skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Halla Signý Kristjánsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifar undir álit þetta samkvæmt heimild í 4. mgr. 28. gr. starfsreglna fastanefnda Alþingis, sbr. 2. mgr. 29. gr. þingskapa.

Alþingi, 23. mars 2022.

Þórunn Sveinbjarnardóttir,
form., frsm.

Sigmar Guðmundsson.

Arndís Anna Kristínardóttir
Gunnarsdóttir.

Ásthildur Lóa Þórsdóttir. Berglind Ósk Guðmundsdóttir. Eva Dögg Davíðsdóttir.

Halla Signý Kristjánsdóttir.

Hildur Sverrisdóttir.

Lilja Rannveig
Sigurgeirsdóttir.