

RÍKISENDURSKOÐUN

Eftirfylgni: Landhelgisgæsla Íslands

Verkefni og fjárreiður



Febrúar 2026

Efnisyfirlit

Inngangur.....	3
Niðurstöður og samantekt.....	4
Eftirfylgni með tillögum til úrbóta	6
Tillaga 1: Taka þarf skýrar og raunhæfar ákvarðanir um tækjakost.....	6
Tillaga 2: Festa þarf í sessi langtíma fjárfestingaáætlun.....	9
Tillaga 3: Bæta verður eftirlit með landhelginni – auka þarf viðveru TF-SIF	11
Tillaga 4: Taka þarf til skoðunar breytta samsetningu og nýtingu skipaflota	14
Tillaga 5: Huga verður að fyrirkomulagi varnartengdra verkefna.....	15
Tillaga 6: Breyta þarf tilhögun Landhelgissjóðs	17
Tillaga 7: Skoða þarf hagræðingarmöguleika í rekstri	18
Tillaga 8: Hætta þarf olúkaupum Landhelgislunnar í Færeyjum.....	20
Tillaga 9: Setja þarf reglur um nýtingu loftfara í verkefnum óviðkomandi eftirlits- og þjörgunarstörfum.....	21

Inngangur

Skýrslan [Landhelgisgæsla Íslands - Úttekt á verkefnum og fjárreiðum](#) (janúar 2022) var unnin að beiðni Alþingis sem var samþykkt 8. desember 2020, sbr. [þskj. 497](#) á 151. löggjafarþingi. Í beiðni þingsins var þess óskað að úttektin tæki til eftirfarandi atriða:

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

Í greinargerð beiðninnar var jafnframt vikið að mikilvægi þess að Landhelgisgæslan sinnti lögbundnum verkefnum sínum af ábyrgð og festu svo fjármunir sem stofnuninni væru veittir tryggðu öryggi þeirra sem á hana treysta. Þá var þess getið að upplýsingar um stefnu stjórnvalda og framfylgni með þeim lögum sem gilda um Landhelgisgæsluna hafi ekki verið til staðar. Því væri mikilvægt að lagt yrði sjálfstætt mat á nýtingu fjármuna stofnunarinnar.

Ríkisendurskoðun tilkynnti Alþingi um ákvörðun sína að hefja úttekt á grunni beiðninnar þann 15. desember 2020 og var Landhelgisgæslu Íslands og dómsmálaráðuneyti tilkynnt um ákvörðunina í janúar 2021. Skýrslan um úttektina og niðurstöður hennar voru kynntar fyrir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd í febrúar 2022. Nefndin tók skýrsluna til nánari umfjöllunar og skilaði álitinu sínu í mars 2022, sbr. [þskj. 736](#) á 152. löggjafarþingi, þar sem tekið var undir ábendingar Ríkisendurskoðunar og bæði Landhelgisgæslan og viðkomandi ráðuneyti brýnd til úrbóta.

Í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila fylgir Ríkisendurskoðun eftir niðurstöðum stjórnýsluúttekta sinna eftir því sem við á, sbr. 9. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Tilgangur slíkrar eftirfylgni er að kanna hvort þeir annmarkar sem úttektir hafa leitt í ljós séu enn til staðar og hvort tillögur ríkisendurskoðanda til úrbóta hafi náð fram að ganga. Ríkisendurskoðun hefur aflað upplýsinga þessa efnis frá hlutaðeigandi aðilum í tvígang frá því að skýrslan kom út. Fyrst í janúar 2024 og aftur í ágúst og september 2025.

Landhelgisgæslan, dómsmálaráðuneyti og forsætisráðuneyti fengu tækifæri til að leggja fram athugasemdir við drög skýrslunnar áður en henni var skilað til Alþingis og hefur Ríkisendurskoðun tekið tillit til þeirra þar sem við á.

Niðurstöður og samantekt

Einungis hefur verið komið fyllilega til móts við eina af þeim níu tillögum til úrbóta sem Ríkisendurskoðun lagði fram árið 2022. Sú tillaga sneri að því að huga yrði að fyrirkomulagi varnartengdra verkefna. Bæði Landhelgisgæslan og dómsmálaráðuneyti hafa engu að síður unnið að úrbótum varðandi þá annmarka sem gerð var grein fyrir í skýrslu embættisins. Að mati Ríkisendurskoðunar þá líða málefni Landhelgisgæslunnar enn fyrir að ekki skuli hafa verið mörkuð raunsæ og árangursmiðuð stefna um starfsemina ásamt fjárfestingaráætlun til lengri tíma.

Framkvæmd samnings um varnartengd verkefni í bættum farvegi

Í aðdraganda þess að Ríkisendurskoðun vann úttekt sína höfðu komið fram annmarkar á samstarfi varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytis og Landhelgisgæslunnar. Árið 2021 voru gerðar breytingar á samningi um verkefni á milli þessara aðila með aðkomu dómsmálaráðuneytis. Þær hafa bætt samskipti og samráð og leitt til ábyrgara stjórnskipulags og skýrari ábyrgðarkeðju í faglegum og fjárhagslegum skilningi. Þrátt fyrir þetta árétta Ríkisendurskoðun að sú tilhögun að gerður sé þjónustusamningur milli ráðuneytis og ríkisaðila sem heyrir undir annað ráðuneyti um framkvæmd og fjármögnun lögbundinna verkefna felur í sér áskorun. Reyna mun enn frekar á þetta fyrirkomulag eftir því sem framlög til varnar- og öryggismála aukast í ljósi breyttrar heimsmyndar.

Hvorki stefnumiðaðar ákvarðanir um viðbúnaðargetu né reglugerð um verkefni

Í skýrslu sinni árið 2022 lagði Ríkisendurskoðun ríka áherslu á að viðbúnaðar-, björgunar- og eftirlitsgeta Landhelgisgæslunnar yrði skilgreind með afdráttarlausum og hlutlægum hætti. Með því yrði markaður nauðsynlegur grundvöllur fyrir ákvarðanir um umfang starfseminnar og rekstur stofnunarinnar, bæði m.t.t. mannahalds og tækjakosts. Þá yrði dómsmálaráðherra að setja reglugerð um framkvæmd verkefna stofnunarinnar líkt og lög nr. 52/2006 gerðu ráð fyrir. Einungis með þessum hætti væri hægt að tryggja samræmi á milli þeirra markmiða sem starfseminni væru sett og þess fjár sem henni væri veitt.

Þrátt fyrir jákvæð viðbrögð á sínum tíma og skipun starfshópa hefur lítið áunnist í þessa veru. Undirbúningur og gagnaöflun fyrir gerð nýrrar Landhelgisgæsluáætlunar stendur yfir og gerir dómsmálaráðuneyti ráð fyrir að slík áætlun liggi fyrir um mitt ár 2026. Að því loknu megji ráðast í aðrar úrbætur í samræmi við skýrslu Ríkisendurskoðunar, svo sem að setja fyrirnefnda reglugerð, koma á langtíma fjárfestingaáætlun varðandi tækjakost stofnunarinnar, leggja niður landhelgissjóð, endurskoða samsetningu og nýtingu skipaflotans, kanna til hlítar hagræðingarmöguleika í rekstrinum og leita leiða til að bæta eftirlit með landhelginni. Ríkisendurskoðun telur að ekki hafi verið unnið að framgangi þessara mála með markvissum hætti á síðustu árum og sú vinna sem þó hefur verið ráðist skilað takmörkuðum árangri.

Raunveruleg hagræðing bíður skýrrar stefnumörkunar

Bág rekstrarstaða Landhelgisgæslunnar síðustu ár hefur reynst stjórnendum hvati til aðhalds og hagræðingar í rekstri. Engu að síður hafa takmarkaðar breytingar orðið á tilhögun og framkvæmd á grundvallarþáttum starfseminnar frá því að skýrsla Ríkisendurskoðunar var lögð fram árið 2022. Áhersla hefur verið lögð á tímabundnar aðgerðir til að fresta útgjöldum til

skamms tíma. Í stað þess að taka markvissar ákvarðanir um tilhögun kjarnaverkefna hefur Landhelgisgæslan hagað seglum eftir ytri aðstæðum. Til að mynda er ljóst að aukin viðvera TF-SIF hér á landi er ekki tilkomin vegna ákvörðunar stofnunarinnar eða dómsmálaráðuneytis heldur vegna þess að Landamærastofnun Evrópu (Frontex) hefur afþakkað þjónustu flugvélarinnar.

Þrátt fyrir krefjandi rekstrarumhverfi hvetur Ríkisendurskoðun Landhelgisgæsluna til að kanna áfram allar leiðir til að auka bæði hagkvæmni og skilvirkni í rekstri. Að mati embættisins ætti stofnunin m.a. að vinna markvisst að því að bæta nýtingu þess mannauðs sem hún hefur yfir að ráða og setja sér raunhæf og hlutlæg markmið í því samhengi. Frá því að skýrsla Ríkisendurskoðunar var lögð fram árið 2022 hefur lítið verið gert til að ná fram hagræðingu í tengslum við grundvallarþætti starfseminnar. Brýnt er að fyrirhuguð stefnumótun tefji ekki raunhæfar aðgerðir sem mögulegt er að ráðast í nú þegar.

Tilhögun olúkaupa ræðst af verkefnum

Ríkisendurskoðun lagði í skýrslu sinni árið 2022 til að Landhelgisgæslan hætti að kaupa olíu í Færeyjum. Skömmu eftir útkomu skýrslunnar var lagt bann við því að kaupa olíu þar en fallið var frá því strax árið 2023. Ríkisendurskoðun tekur undir með Landhelgisgæslunni að við framkvæmd lögbundinna verkefna stofnunarinnar getur verið tilefni til að varðskip haldi til Færeyja og olíutaka geti í þeim tilfellum verið eðlileg tilhögun. Sem fyrr leggur Ríkisendurskoðun áherslu á að við olúkaup varðskipa verði fyrst og fremst horft til þess hvernig þau samræmast og styðja við það markmið að tryggja eftirlit og viðbúnað á íslensku hafsvæði. Hvort greiða þurfi opinber gjöld á Íslandi, sem var á sínum tíma megin röksemd stofnunarinnar fyrir því að leita til Færeyja eftir eldsneyti, á ekki að hafa áhrif á þær ákvarðanir.

Ljúka þarf við setningu reglna um nýtingu loftfara

Að lokum telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að dómsmálaráðuneyti, Landhelgisgæslan og forsætisráðuneyti ljúki við setningu viðmiðunarreglna um nýtingu loftfara Landhelgisgæslunnar til annarra verkefna en þeirra sem kveðið er á um í 4. gr. laga nr. 52/2006 um stofnunina, þar á meðal hvað varðar afnot ráðherra. Slíkar reglur liggja fyrir í drögum og kæmu m.a. til með að renna styrkari stöðum undir siðareglur ráðherra og kveða skýrar á um hvaða skilyrði þurfa að vera til staðar þegar nýta á loftför til annarra verkefna.

1 Eftirfylgni með tillögum til úrbóta

Í skýrslunni [Landhelgisgæsla Íslands. Verkefni og fjárreiður](#) (janúar 2022) lagði Ríkisendurskoðun fram níu tillögum til úrbóta. Sjö þeirra voru alfarið á ábyrgðarsviði Landhelgisgæslu Íslands og dómsmálaráðuneytis en auk þess snertu tvær þeirra ábyrgðarsvið forsætisráðuneytis annars vegar og utanríkisráðuneytis hins vegar. Meðal megin niðurstaðna Ríkisendurskoðunar var að forsendur og markmið Landhelgisgæsluáætlunar hefðu reynst óraunhæf og stofnunin hvorki búin mannskap né tækjum í samræmi við áætlunina. Benti Ríkisendurskoðun m.a. á tækifæri til hagræðingar og mikilvægi þess að líta til tækniframra við endurmat á mannaflapörf. Þá væri nauðsynlegt að skýra betur forsendur og framkvæmd varnartengdra verkefna sem Landhelgisgæsla Íslands hefur sinnt samkvæmt samningi við utanríkisráðuneyti.

Fyrsta úrbótatillaga Ríkisendurskoðunar árið 2022 sneri að mikilvægi þess að teknar væru skýrar og raunhæfar ákvarðanir um verkefni, viðbúnaðargetu og tækjakost Landhelgisgæslunnar.

Tillaga 1: Taka þarf skýrar og raunhæfar ákvarðanir um 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 starfsemi.

Þær Landhelgisgæsluáætlanir sem boðaðar höfðu verið í [Stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum ríkisins](#) (júní 2015) höfðu hvorki verið fullunnar og lagðar fyrir Alþingi né birtar opinberlega. Drög að slíkri stefnu sem var unnin í samstarfi Landhelgisgæslunnar og dómsmálaráðuneytis lá þó fyrir árið 2017. Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að sú áætlanagerð hafði algjörlega misst marks og var nær því að vera óskalisti um hvernig Landhelgisgæslan gæti sinnt verkefnum sínum frekar en að vera raunhæf áætlun sem tæki tillit til þess fjárhagsramma sem stofnuninni hafði verið markaður. Þrátt fyrir það var vísað til áætlunarinnar í stefnumörkun, áætlanagerð og markmiðasetningu fjármálaáætlana sem og við fjárlagagerð af hálfu dómsmálaráðuneytis allt til ársins 2021.

Í þessu samhengi benti Ríkisendurskoðun m.a. á að hvorki í lögum nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands né í reglum sem settar eru á grundvelli þeirra væri kveðið skýrt á um með hvaða hætti stofnunin eigi að sinna lögbundnum verkefnum sínum eða hvaða öryggis-, viðbúnaðar- og þjónustustigi eigi að halda uppi. Einu viðmiðin sem fest eru í sessi í lagarammanum eru að stofnunin skuli gera út skip og reka loftför auk annarra farartækja sem nauðsynleg eru til gæslu landhelginnar og annarra verkefna stofnunarinnar. Fullt tilefni væri því til þess að dómsmálaráðherra nýtti sér heimild í 4. gr. laganna til að setja reglugerð um

framkvæmd lögbundinna verkefna Landhelgisgæslunnar og kveða skýrt á um viðbúnaðargetu stofnunarinnar.

Ríkisendurskoðun benti jafnframt á að markmiðasetning og stefnumiðuð áætlanagerð dómsmálaráðuneytisins eins og hún birtist fyrir málaflokkinn *09.2 Landhelgi* hefði verið ábótavant. Skilgreind markmið hefðu t.a.m. ekki verið sértæk, mælanleg, aðgerðamiðuð, raunsæ eða tíma sett. Þeir árangursmælikvarðar sem þó voru skilgreindir fyrir björgunarþjónustu Landhelgisgæslunnar í fjármálaáætlun 2021–2025 voru samhljóma þeim viðmiðum sem höfðu verið skilgreind í hinni óbirtu Landhelgisgæsluáætlun um getu Landhelgisgæslunnar til að veita björgunarþjónustu innan bæði efnahagslögsögu og leitar- og björgunarsvæðis Íslands. Samkvæmt þeim var stefnt að því að björgunarþjónusta með þyrlu innan efnahagslögsögunnar væri möguleg innan sex klst. allt árið, með varðskipi innan 24 klst. allt árið og með flugvél innan leitar- og björgunarsvæðis Íslands innan sex klst. því sem næst allt árið. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram að til að ná þessum viðmiðum þyrfti Landhelgisgæslan að hafa yfir að ráða þremur þyrlum (sem allar væru hæfar til björgunar og leitar í verstu veðrum) ásamt sjö þyrluáhöfnum, þremur varðskipum ásamt mannskap til að manna fjórar áhafnir og að flugvél stofnunarinnar þyrfti að vera til reiðu hér á landi allt árið ásamt tveim áhöfnum. Niðurstaða Ríkisendurskoðunar var sú að í stað þess að starfsemi Landhelgisgæslunnar væri grundvölluð á vandaðri stefnumiðaðri áætlanagerð væri fjárveitingum dómsmálaráðherra fylgt úr hlaði með því einfalda markmiði að tryggja ætti eins öfluga viðbragðsgetu og mögulegt væri með hliðsjón af fjárveitingum hvers árs.

Við útgáfu skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2022 tóku bæði Landhelgisgæsla Íslands og dómsmálaráðuneyti undir tillögu Ríkisendurskoðunar. Taldi Landhelgisgæslan að stofnunin hefði af heilum hug unnið að því að byggja upp starfsemi sína í samræmi við skilgreind markmið um öryggis- og þjónustustig en að fjárveitingar stæðu því fyrir þrifum að markmiðum Landhelgisgæsluáætlunar yrði náð. Dómsmálaráðuneyti lagði aftur á móti áherslu á að taka yrði tillit til breytilegra rekstraraðstæðna starfseminnar en að rétt væri að ljúka við gerð reglugerðar um framkvæmd lögbundinna verkefna stofnunarinnar.

Eftirfylgni

Þrátt fyrir niðurstöður Ríkisendurskoðunar vísaði dómsmálaráðuneyti áfram til viðmiða um viðbragðsgetu Landhelgisgæslunnar samkvæmt drögum óbirtrar Landhelgisgæsluáætlunar í öllum fjármálaáætlunum allt til ársins 2024 án þess að þær væru endurskoðaðar. Í greinargerð fjárlagafrumvarps vegna ársins 2026 er í umfjöllun um málaflokkinn *09.20 Landhelgi* aftur á móti gerð grein fyrir meginmarkmiðum hans á þá leið að bæði eigi að tryggja öryggi og eftirlit í auðlindalögsögu Íslands sem og „besta mögulega viðbúnað í leit og björgun“ án vísunar til Landhelgisgæsluáætlunar. Þó er enn vísað til hennar í vefskýrslu um markmið og mælikvarða fjármálaáætlana á [vef Stjórnarráðsins](#). Þess má geta að samkvæmt yfirliti dómsmálaráðuneytis um árangur fjárveitinga til málaflokksins árið 2024 hvað varðar viðbúnað í leit og björgun þá var björgunarþjónusta með þyrlu innan leitar- og björgunarsvæðis Íslands innan sex klst. einungis möguleg 57% hluta ársins en sett viðmið viðmið um árangur hafði verið skilgreint sem 70%.

Þegar Ríkisendurskoðun fylgdi eftir tillögum sínum til úrbóta gagnvart dómsmálaráðuneyti í apríl 2024 svaraði ráðuneytið því fyrst til að vissulega væri þörf á raunhæfri stefnumörkun þannig að fyrir lægju skýr viðmið um öryggis- og þjónustustig Landhelgisgæslunnar. Til að

undirbúa slíka heildarstefnumótun hefði þáverandi dómsmálaráðherra skipað starfshóp árið 2022 sem hafði það verkefni að greina starfsemi og rekstur Landhelgisgæslunnar og leggja fram tillögur sem myndu nýtast við stefnumótun til komandi ára. Þar til þeirri vinnu væri lokið hugðist ráðuneytið leggja áherslu á tímabundin fjárframlög til að mæta áskorunum í rekstri stofnunarinnar.

Í fyrrnefndum starfshóp ráðherra sátu m.a. fulltrúar frá bæði Landhelgisgæslunni og dómsmálaráðuneyti. Ráðgjafafyrirtækið Advance, sem var að hluta í eigu formanns hópsins, var fengið að verkinu og skilaði niðurstöðum í september 2023, sbr. [Greining á starfsemi Landhelgisgæslu Íslands. Alþjóðleg viðmið/samanburður](#) (september 2023). Forstjóri Landhelgisgæslunnar, sem átti sæti í starfshópnum, kom alvarlegum athugasemdum um þær niðurstöður á framfæri við dómsmálaráðuneyti skömmu síðar, sbr. [minnisblað forstjóra til ráðuneytisstjóra](#).

Þrátt fyrir þann ágreining sem var uppi innan starfshópsins upplýsti dómsmálaráðuneyti Ríkisendurskoðun um (í apríl 2024) að unnið yrði áfram með niðurstöðurnar á vettvangi nýs starfshóps sem ætti að skila tillögum til ráðherra eigi síðar en árið 2025. Þegar Ríkisendurskoðun fylgdi málinu eftir í september 2025 fengust þau svör að fallið hefði verið frá því að skipa nýjan starfshóp en tiltekna tillögur hópsins hefðu þó verið skoðaðar nánar af ráðuneytinu. Samkvæmt svari þess var niðurstaðan sú að ekki stæði til að draga úr viðbragðs- og björgunargetu Landhelgisgæslunnar miðað við núverandi stöðu. Benti ráðuneytið á í þessu samhengi að einhugur ríkti milli þess og Landhelgisgæslunnar um að stofnunin væri rekin á sem hagkvæmastan hátt og að gripið hefði verið til margvíslegra aðhaldsaðgerða í rekstrinum. Þar á meðal að draga bæði úr siglingum varðskipa og flugtíma þyrlna, viðhaldsverkefnum hefði verið frestað og flugvélin TF-SIF verið leigð út til verkefna erlendis. Auk þess hafi fjárfestingum verið slegið á frest.

Ríkisendurskoðun bendir á að þær aðhaldsaðgerðir sem dómsmálaráðuneyti hefur vísað til snerta kjarnahlutverk Landhelgisgæslu Íslands, þ.e.a.s. eftirlits-, björgunar og viðbragðsgetu. Þó svo að fagna beri aðgerðum sem miða að hagkvæmum og skilvirkum rekstri verður það að teljast verulegur veikleiki að ekki liggi fyrir skýr markmið um viðbragðs- og björgunargetu sem slíkar hagræðingaraðgerðir þurfa að taka mið af.

Landhelgisgæslan og dómsmálaráðuneyti tóku upp þráðinn við mótun heildarstefnu um málefni stofnunarinnar í september 2025. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu mun undirbúningur og gagnaöflun standa út árið 2025 en efnisleg vinna við gerð nýrrar Landhelgisgæsluáætlunar mun hefjast eftir áramót og á að ljúka um mitt ár 2026. Eftir að þessari stefnumótunarvinnu lýkur mun ráðuneytið taka til skoðunar hvort sett verði reglugerð um framkvæmd verkefna Landhelgisgæslunnar í samræmi við tillögu Ríkisendurskoðunar. Ríkisendurskoðun vill leggja áherslu á mikilvægi þess að samhljómur verði á milli væntanlegrar Landhelgisgæsluáætlunar og þeirrar stefnumarkandi áætlanagerðar og eftirfylgni með árangri fjárveitinga sem er unnin innan ramma laga um opinber fjármál.

Álit Ríkisendurskoðunar:

Ekki hafa verið fest í sessi skýr markmið um þjónustustig og viðbragðsgetu Landhelgisgæslunnar sem nauðsynlegur grundvöllur fyrir mat á mannaflapörf og tækjakost stofnunarinnar. Dómsmálaráðherra hefur ekki nýtt sér heimild til að setja reglugerð um framkvæmd lögbundinna verkefna stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun telur það vera vonbrigði með hve ómarkvissum hætti dómsmálaráðuneyti hefur unnið að framgangi þessara mála á síðustu árum og hve litlu sú vinna sem ráðist hefur verið í hefur skilað.

Þegar dómsmálaráðuneyti var gefinn kostur á að leggja fram athugasemdir við drög þessarar skýrslu taldi það að niðurstaða Ríkisendurskoðunar hefði ekki tekið fullnægjandi tillit til þeirra áskorana sem til staðar voru varðandi rekstrarstöðu Landhelgisgæslunnar á þeim tíma sem um ræðir. Hvorki hefði verið vilji til þess af hálfu fjárveitingarvaldsins að auka fjárheimildir til landhelgismála né að gera breytingar á tækjakosti stofnunarinnar sem hefði þó haft neikvæð áhrif á viðbragðs- og björgunargetu. Það hefði verið skýrt forgagnsverkefni bæði ráðuneytisins og Landhelgisgæslunnar að finna lausn á þessari stöðu. Ríkisendurskoðun fagnar þeim forgangi sem ráðuneytið hefur veitt málefnum Landhelgisgæslunnar en áréttar að festa verður í sessi skýr og raunhæf viðmið um viðbúnaðargetu og þjónustustig Landhelgisgæslunnar varðandi framkvæmd lögbundinna verkefna stofnunarinnar. Um er að ræða nauðsynlega forsendu árangursríkrar áætlanagerðar innan þess ramma sem lög um opinber fjármál kveða á um.

Önnur tillaga Ríkisendurskoðunar til úrbóta árið 2022 var að fest yrði í sessi langtíma fjárfestingaráætlun fyrir tækjakost Landhelgisgæslunnar á grundvelli settra markmiða um viðbúnaðargetu og þjónustustig stofnunarinnar.

Tillaga 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.

Meðal þess sem Ríkisendurskoðun benti á í skýrslu sinni árið 2022 var með hve skömmum fyrirvara og litlum undirbúningi var ráðist í kaup á nýju varðskipi árið 2021. Ekki hafði verið gerð ráð fyrir slíkri fjárfestingu í fjármálaáætlunum þrátt fyrir að aldur og ástand bæði Týs og Ægis (sem hafði ekki verið haffær síðan 2016) væri vel þekkt. Nýfjárfestingar, viðhald og rekstur vegna þess sérhæfða tækjabúnaðar, sjófara og loftfara sem Landhelgisgæslan nýtir til verkefna sinna er af þeirri stærðargráðu að miklu skiptir fyrir ríkisreksturinn að um þessa þætti ríki eins mikill fyrirsjáanleiki og hægt er. Þá gilda ströng viðmið um viðhald loftfara og skipakosturinn þarfnast að sama skapi reglubundins viðhalds til að tryggja haffæri. Þó óvæntar bilanir og áföll geti riðið yfir er hægt að áætla viðhalds og viðgerðakostnað sem færður er til eignar nokkuð nákvæmlega yfir lengri tímabil.

Landhelgisgæslan tók undir tillögu Ríkisendurskoðunar árið 2022 og mikilvægi þess að festa í sessi raunhæfa fjárfestingaráætlun til langs tíma sem jafnframt myndi tryggja fyrirsjáanleika um fjárveitingar til viðhalds, uppfærslu, endurnýjunar og reksturs tækjakosts. Dómsmálaráðuneyti tók að sama skapi undir mikilvægi þess að setja fram langtímaáætlun fyrir Landhelgisgæslu Íslands sérstaklega með tilliti til eðlis og flækjustígs starfseminnar sem kallaði á að tryggja þyrfti rekstrargrundvöll hennar til lengri tíma. Ráðuneytið kvaðst meðvitað um þá erfiðleika sem upp koma við óvæntar bilanir í tækjakosti en taldi ekki innistæðu fyrir gagnrýni vegna aðstæðna þegar tryggja þyrfti nýtt varðskip í stað Týs.

Eftirfylgni

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar bæði árin 2024 og 2025 lýsti Landhelgisgæslan yfir vonbrigðum með þann ramma sem stofnunin hefði verið markaður í fjármálaáætlunum og við fjárveitingar samkvæmt fjárlögum. Mat Landhelgisgæslunnar hefur verið að til að viðhalda óbreyttri viðbragðs- og björgunargetu þurfi að auka rekstrarframlag til stofnunarinnar um allt að 1,3 ma.kr. Í svörum sínum til Ríkisendurskoðunar í október 2025 benti dómsmálaráðuneyti á að samantekið byggi Landhelgisgæslan yfir ágætum tækjakosti sem uppfylli nokkuð vel þær kröfur sem gerðar eru til stofnunarinnar, án þess þó að tíunda nákvæmlega hverjar þær kröfur eru. Það væri aftur mat ráðuneytisins á þeim tímamarki að fjárveitingar til reksturs tækjakostsins með öllu sem því tilheyrir, svo sem mönnun, viðhaldi, viðgerðum og tæknilegum uppfærslum hefðu ekki verið fullnægjandi um árábil. Því hefði ráðuneytið unnið að tillögum um auknar fjárveitingar til að styrkja reksturinn og væri gert ráð fyrir í fjárlagafrumvarpi vegna ársins 2026 að hækka fjárfraðlög til stofnunarinnar um 1,3 ma.kr. milli ára en af því væri gert ráð fyrir að 400 m.kr. komi til með að verða varanleg hækkun.

Hvað snýr að áætlunum um fjárfestingar til lengri tíma hefur ráðuneytið í hyggju að ljúka fyrst við gerð Landhelgisgæsluáætlunar og móta á þeim grunni áætlun til 15–20 ára um tækjakost, endurnýjun og uppfærslu tækja og búnaðar. Í því samhengi verði m.a. horft til þróunar í öryggis- og varnarmálum í ljósi breyttrar heimsmyndar.

Ríkisendurskoðun ítrekar mikilvægi þess að langtíma fjárfestingaráætlun sé fyrir hendi fyrir loft- og sjóför Landhelgisgæslunnar. Með tilkomu Freyju og Þórs er komin kjölfesta í rekstur skipaflotans til lengri tíma en nú þegar verður að huga að framtíð Baldurs og loftfara stofnunarinnar, bæði flugvélarinnar TF-SIF og þyrluflotans. Nánar er fjallað um stöðu TF-SIF í samhengi þeirrar tillögu að bæta eftirlit með landhelginni (tillaga þrjú) og stöðu Baldurs í samhengi þeirrar tillögu að skoða verði breytta samsetningu skipaflotans (tillaga fjögur).

Hvað snýr að þyrluflotanum er rétt að benda á að síðasta ítarlega þarfagreiningin vegna þyrluflota Landhelgisgæslunnar var unnin árið 2016 í aðdraganda þess að ákveðið var að kaupa þrjár nýjar þyrlur sem allar yrðu komnar í notkun árið 2024. Fallið var frá þeirri fjárfestingu vegna efnahagsáhrifa Covid-19 faraldursins og voru leigusamningar í stað þess endurnýjaðir líkt og rakið var í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2022. Meðal forsendna í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2026 er að samkomulag um leigu á þremur þyrlum verði fest í sessi til næstu sjö ára.

Samkvæmt gögnum Landhelgisgæslunnar voru tvær þyrlur, sem mögulegt var að manna, til taks 210 daga af 366 (56%) árið 2024. Sama ár var einungis ein áhöfn til reiðu í 79 daga og í 104 daga var bara ein þyrla til reiðu, samantekið var einungis ein mönnum þyrla til taks í 156 daga. Í fimm daga var engin þyrla til taks. Ríkisendurskoðun ítrekar mikilvægi þess að áætlanir um fjárfestingu haldist í hendur við áætlanir um mönnun.

Álit Ríkisendurskoðunar: Engin langtímaáætlun um fjárfestingar eða eignastýringu Landhelgisgæslunnar er fyrir hendi. Nauðsynlegar forsendur fyrir slíkri áætlun, þ.e.a.s. skýr markmið um viðbúnaðar- og björgunargetu og þjónustustig stofnunarinnar með tillit til eftirlits með hafsvæðinu í kringum Ísland, liggja ekki fyrir.

Í þriðju úrbótatillögu Ríkisendurskoðunar árið 2022 voru hlutaðeigandi stjórnvöld hvött til þess að bæta eftirlit með íslenskri landhelgi, t.a.m. með aukinni viðveru TF-SIF.

Tillaga 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.

Flugvélin TF-SIF margfaldaði eftirlits- og björgunargetu Landhelgisgæslu Íslands þegar hún kom til landsins árið 2009. Árin 2018–2020 var um 62% af flugstundum vélarinnar að meðaltali varið til útleigu verkefna á vegum Frontex (Landamærastofnunar Evrópu). Að teknu tilliti til takmarkana vegna mönnunar og viðhalds þá var vélin einungs tiltæk til að sinna hlutverki sínu hér á landi í 86 daga árið 2020. Samkvæmt fjármálaáætlun 2020–2024 var fyrirhugað að tryggja rekstur vélarinnar hér á landi 90% ársins, með þremur áhöfnum árin 2021–2022. Með því yrði viðbragðsgeta Landhelgisgæslunnar að því leyti í samræmi við þau viðmið sem voru sett fram í þeim drögum að Landhelgisgæsluáætlun sem lágu fyrir 2017. Ríkisendurskoðun benti á í skýrslu sinni árið 2022 að svo snar viðsnúningur væri óraunhæfur en mikilvægt væri að auka viðveru TF-SIF og að Landhelgisgæslan væri betur í stakk búinn að uppfylla skyldur sínar gagnvart eftirliti, björgun og löggæslu á hafsvæðinu umhverfis Íslands.

Í viðbrögðum sínum árið 2022 bentu Landhelgisgæslan og dómsmálaráðuneyti á að það væri allt í senn hluti af skuldbindingum Íslands að taka þátt í starfsemi Frontex, að útleigan skili Landhelgisgæslunni mikilvægum tekjum og að verkefnin bjóði uppá mikilvægt tækifæri fyrir áhafnir flugvélarinnar að viðhalda og auka hæfni. Engu að síður væri mikilvægt að auka eftirlit með landhelginni. Landhelgisgæslan benti á í því samhengi að þrátt fyrir þróun fjareftirlits gegndi TF-SIF lykilhlutverki enda væri án hennar t.d. ekki hægt að bregðast við óþekktri skipa-umferð með fullnægjandi hætti. Að mati dómsmálaráðuneytis yrðu ákvarðanir um nýtingu TF-SIF áfram teknar í samhengi við alþjóðlegar skuldbindingar og til framtíðar litið yrði að horfa til tækniþróunar vegna eftirlitsverkefna Landhelgisgæslunnar, s.s. notkun dróna.

Eftirfylgni

Rekstur og framtíð TF-SIF hefur verið óviss síðustu ár. Fjórum mánuðum eftir að Ríkisendurskoðun skilaði skýrslu sinni til Alþingis, þ.e. í apríl 2022, tilkynnti Landhelgisgæsla Íslands dómsmálaráðuneyti að forsendur rekstraráætlunar stofnunarinnar fyrir það ár væru brostnar. Rekstur varðskipanna Freyju og Þórs hafði reynst þyngri en áætlað var og ólíuverð hafði hækkaði umfram áætlanir. Samkvæmt tilkynningu dómsmálaráðuneytis um málið var sameiginleg niðurstaða Landhelgisgæslunnar og ráðuneytisins að illskásti kosturinn væri að selja TF-SIF og fækka starfsfólki í samræmi við það. Samkvæmt [tilkynningu ráðuneytisins](#) um málið í febrúar

2023 var rekstur vélarinnar óhagkvæmur, hún væri lítið notuð og þá mest í verkefnum við landamæraeftirlit á vegum Frontex. Þá væri fyrirséð að ráðast yrði í kostnaðarsamt og umfangsmikið viðhald og endurbætur á bæði vélinni sjálfri og tækjakosti hennar. Því væri komið að rétta tímapunktinum að skipta henni út fyrir hagkvæmari kost sem myndi ná settum viðmiðum í viðbragðs- og björgunargetu.

Í [bréfi dómsmálaráðuneytis til Landhelgisgæslunnar](#) dags. 27. janúar 2023, kom fram að dómsmálaráðherra féllist á þá ráðstöfun að TF-SIF yrði seld og var Landhelgisgæslunni falið að undirbúa sölufæri flugvélarinnar og grípa til þeirra ráðstafana sem sú breyting kallaði á. Þá þegar hafði ráðuneytið hafið vinnu við að leita hagkvæmari leiða til að Landhelgisgæslan gæti sinnt verkefnum TF-SIF, t.d. með því að taka til notkunar nýrri og hagkvæmari vél sem hægt yrði að samnýta með Isavia og myndi jafnframt leysa af hólmi TF-FMS sem Isavia ANS (*Air Navigation Services*) á og rekur. Þessi möguleiki var kannaður nánar af fyrrnefndum starfshópi sem ráðherra skipaði árið 2022 og átti að greina rekstur og starfsemi Landhelgisgæslunnar til að undirbúa heildarstefnumörkun til komandi ára.

Líkt og fyrr segir var ekki einhugur innan hópsins um niðurstöður þeirrar [rekstrargreiningar](#) sem var unnin af hluta hópsins og með aðkomu sérfræðinga ráðgjafafyrirtækisins Advance. Þær niðurstöður bentu eindregið til þess að hagkvæmasti kosturinn væri að selja TF-SIF og samnýta nýja og hagkvæmari flugvél með Isavia. Landhelgisgæsla Íslands gerði alvarlegar athugasemdir við þessar niðurstöður, sem forstjóri hennar kom m.a. á framfæri með [minnisblaði til dómsmálaráðherra](#) dags. 12. október 2023. Samkvæmt þeim greiningum sem stofnunin sjálf hafði fengið ráðgjafafyrirtækið Deloitte til að vinna yrði ekki séð að beinn rekstrarlegur ávinningur af því að skipta út TF-SIF yrði meiri en 8–45 m.kr. á ári til ársins 2032, en ekki 100–700 m.kr. líkt og niðurstöður Advance höfðu bent til. Landhelgisgæslan lagðist því alfarið gegn slíkum hugmyndum.

Möguleg sala TF-SIF var rædd á Alþingi árið 2023, m.a. við umfjöllun um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028, en niðurstaðan var að hvorki var gert ráð fyrir sölu eða kaupum á nýrri flugvél í fjármálaáætlun né í fjárlögum ársins 2024. Dómsmálaráðuneyti ákvað engu að síður að skoða nánar þá tillögu að selja TF-SIF og TF-FMS og reka þess í stað eina flugvél sem væri þeim kostum búin að geta sinnt verkefnum beggja stofnana og setti á laggirnar nýjan starfshóp í því skyni. Skýrsla þess hóps lá fyrir í september 2024 en hefur ekki verið birt opinberlega af dómsmálaráðuneyti. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að bæta úr því enda mikils vert að stuðla að málefnalegri og vel ígrundaðri umfjöllun um starfsemi Landhelgisgæslunnar á opinberum vettvangi sem byggir á hlutlægum gögnum sem almenningur og sérfræðingar hafa tækifæri til að rýna. Niðurstaða hópsins var sú að það fyrirkomulag að reka eina flugvél fyrir bæði Landhelgisgæsluna og Isavia væri óhentugt fyrirkomulag og myndi skerða um of getu beggja aðila til að sinna verkefnum sínum. Þá væri hópnum ekki kunnugt um að til væri á markaði flugvél sem myndi sameina og uppfylla allar kröfur og þarfir beggja aðila. Eftir að niðurstaða hópsins lá fyrir var það niðurstaða dómsmálaráðuneytis að ekki væri tilefni til að ætla að unnt væri að ná fram hagræðingu með samrekstri af þessu tagi.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að í skipunarbréfi starfshópsins sagði m.a.: „Gert er ráð fyrir að framkvæmd verði markaðskönnun, þar sem kallað verði eftir tilboðum í rekstur, en gert er ráð fyrir því að Isavia ANS og Landhelgisgæslan beri þessa lausn saman við aðra valkosti þegar niðurstaða þessarar könnunar liggur fyrir.“ Starfshópurinn komst að þeirri niðurstöðu að slík

markaðskönnun væri ekki möguleg án þess að fram færi fyrst mjög viðamikil og afgerandi afmörkun og skilgreining á forsendum og kröfum stjórnvalda til leitar -, björgunar- og eftirlitsflugs Landhelgisgæslunnar, til viðbótar við þarfagreiningu Isavia. Með öðrum orðum lá einfaldlega ekki fyrir skýr stefna um forgangsröðun og mælanleg markmið fyrir starfsemi stofnunarinnar sem samstaða væri um milli Landhelgisgæslunnar og dómsmálaráðuneytis. Þessi niðurstaða er í samræmi við áherslu Ríkisendurskoðunar um að mörkuð verði skýr stefna um viðbragðs-, björgunar- og eftirlitsgetu Landhelgisgæslunnar og henni fylgt eftir með markvissum hætti.

Stóran hluta ársins 2024 var TF-SIF kyrrsett á Möltu þegar hún átti að sinna verkefnum fyrir Frontex. Hreyflar vélarinnar reyndust ekki flughæfir vegna tæringar og sagði Frontex upp þá-gildandi samningi um þjónustu hennar. Flugstundir vélarinnar voru því langt undir áætlun árið 2024, einungis 67 klst. hér á landi og 112 klst. í verkefnum á vegum Frontex. Ljóst er að til framtíðar litið hefur Frontex minni þörf (ef nokkra) fyrir þjónustu TF-SIF vegna tækniþróunar við landamæragæslu. Árið 2025 var flugvélin einungis leigð út í tvo mánuði til Frontex og fyrir liggur að á næstu árum verður framlag Íslands til samstarfsins fyrst og fremst fólgið í starfskröftum landamæravarða sem sinna munu skammtímaverkefnum fyrir Frontex.

Fyrir liggur að TF-SIF mun ekki sinna verkefnum fyrir Frontex árið 2026 og mun eftirlits- og viðbragðsgeta Landhelgisgæslunnar aukast að því leyti að flugvélin verður í auknum mæli til taks hér á landi. Aftur á móti er óljóst hve mikið svigrúm verður til að auka reglubundið eftirlit með vélinni þar sem ekki er fyrir séð að nýrra tekna verði aflað til að standa straum af kostnaði. Núverandi staða undirstrikar að mati Ríkisendurskoðunar hversu óraunhæf þau markmið voru sem sett voru fram á sínum tíma um viðbragðsgetu TF-SIF (bæði í fjármálaáætlunum og í drögum að Landhelgisgæsluáætlun) sem gerðu ráð fyrir fastri viðveru vélarinnar hér á landi og þremur áhöfnum.

Álit Ríkisendurskoðunar:

Tilhögun eftirlits með íslenski efnahagslögsögu er í meginatriðum óbreytt frá því sem var 2022. Forsendur fyrir útleigu TF-SIF til verkefna á vegum Frontex hafa tekið stakkaskiptum en þrátt fyrir að viðvera vélarinnar hér á landi aukist er ekki fyrir séð að rekstrarlegt svigrúm sé til staðar til að auka reglulegt eftirlit. Líkt og gildir um aðra starfsemi Landhelgisgæslunnar skortir að fyrir liggi skýr stefna um hver geta stofnunarinnar skuli vera og að henni sé fylgt eftir með markvissum hætti.

Fjórða tillaga Ríkisendurskoðunar árið 2022 laut að endurskoðun á samsetningu og nýtingu skipaflota Landhelgisgæslunnar.

Tillaga 4: Taka þarf til skoðunar breytta samsetningu og nýtingu skipaflota

Dómsmálaráðuneyti og Landhelgisgæslan þurfa að kanna hvaða ávinningur væri í því fölginn 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 varðbátnum Óðni og kanna þarf hvort nýta megi bátinn í auknum mæli við eftirlit stofnunarinnar með skipum og bátum á vegum fiskeldisfyrirtækja.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar var bent á að varðskipakostur Landhelgisgæslunnar hefði verið vannýttur á því tímabili sem úttektin tók til ásamt skýringum, m.a. vegna áskorana um mönnun og rekstrarkostnað. Á tímabilinu 2018–2020 hefðu tvö varðskip verið í rekstri með einni áhöfn á hvoru skipi. Að jafnaði var eitt skip á sjó hverju sinni þó komið hefði fyrir að bæði voru í úthaldi á sama tíma. Á sumrin væri hvort skip í höfn í 5–6 vikur vegna sumarfría. Árin 2018–2020 voru Þór og Týr að jafnaði jafn marga daga á sjó og þau voru bundin við landfestar. Ægir, þriðja varðskipið, hafði ekki verið haffær síðan í upphafi árs 2016 og var auglýstur til sölu undir lok árs 2020. Á þeim tíma hafði rekstrarkostnaður verið nærri 12 m.kr. Með rekstri tveggja varðskipa á þeim forsendum sem verið hafði væri ekki hægt að tryggja að varðskip gæti komið á vettvang hvar sem er innan efnahagslögsögunnar innan sólarhrings allt árið líkt og lagt hafði verið til í drögum að Landhelgisgæsluáætlun. Í því skyni að styrkja rekstur og útgerð varðskipa þyrfti að taka til skoðunar þann möguleika að selja sjómælingaskipið Baldur og útvista þeim verkefnum frá Landhelgisgæslunni líkt og heimild væri fyrir í lögum. Á tímabilinu 2018–2020 hafði Baldur verið gerður út í 92–100 daga á ári og fjórir verið í áhöfn.

Árið 2022 lagði Landhelgisgæslan áherslu á að stofnunin væri skuldbundin á grundvelli alþjóðlegra samninga til að annast sjómælingar og gerð sjókorta. Þótt stofnunin teldi sjálfsagt að kanna möguleika á útvistun verkefna þá fælist mikil samlegð með rekstri sjómælingabáts og annarra verkefna stofnunarinnar, s.s. löggæslu, leitar og björgunar ásamt mönnun annarra eininga. Afstaða dómsmálaráðuneytisins var sú sama.

Eftirfylgni

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar ítrekaði Landhelgisgæslan fyrri viðbrögð við úrbótatillögunni og að stofnunin horfði raunar frekar til þess að endurnýja eftirlits- og sjómælingaskipið Baldur en að útvista verkefnum þess, að því gefnu að til þess fengist fjármagn sem væri þó ekki fyrirséð. Ef svo færi yrði horft til þess að fá stærri bát sem gæti nýst stærri hluta ársins og til fjölbreyttari verkefna. Varðandi framtíð Baldurs, samsetningu og nýtingu skipakosts Landhelgisgæslunnar hefur dómsmálaráðuneyti vísað til þeirrar stefnumótunar um starfsemina sem unnið hefur verið að.

Staða sjómælinga og hlutverk Baldurs í starfsemi Landhelgisgæslunnar er því óbreytt frá því sem var árið 2022. Benda má á að í þeirri greiningu sem Advance vann fyrir starfshóp ráðherra árið 2023 um starfsemi Landhelgisgæslunnar var mælt með þeirri leið að útvista verkefnum sjómælinga. Báturinn væri kominn til ára sinna, hentaði ekki vel til verkefnisins og nýttist lítið til eftirlits- og björgunarstarfa. Landhelgisgæslan andmælti þeirri niðurstöðu ekki sérstaklega en afstaða stofnunarinnar liggur ljós fyrir.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á mikilvægi þess að teknar séu tímanlegar og raunhæfar ákvarðanir um skipakost Landhelgisgæslunnar. Gera verður langtímaáætlanir um endurnýjun og mögulegar breytingar á samsetningu skipaflotans. Koma verður í veg fyrir að ástandi skipa stofnunarinnar hraki smátt og smátt þar til í ófni er komið og afla þurfi nýrra sjófara með skömmum fyrirvara eða ráðast í kostnaðarsamari viðhaldsverkefni en skynsamlegt væri.

Álit Ríkisendurskoðunar:

Skoðun á samsetningu og nýtingu tækjakosts Landhelgisgæslu Íslands stendur yfir í samstarfi stofnunarinnar og dómsmálaráðuneytis og ekki er að vænta breytinga þar um á næstu misserum. Ríkisendurskoðun minnir á að kanna þarf gaumgæfilega kosti þess og galla að útvista sjómælingaverkefnum í stað þess að endurnýja skipakost stofnunarinnar í þessu tilliti.

Í fimmtu úrbótatillögu sinni árið 2022 brýndi Ríkisendurskoðun fyrir hlutaðeigandi stjórnvöldum að huga að fyrirkomulagi varnartengdra verkefna.

Tillaga 5: Hugsa 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.

Ríkisendurskoðun vakti athygli á vaxandi vægi varnarmálasviðs Landhelgisgæslu Íslands í rekstri stofnunarinnar í skýrslu sinni árið 2022. Árið 2020 voru tekjur varnarmálasviðs vegna samningsins rúmlega 2 milljarðar og voru um 30% heildarútgjalda stofnunarinnar á sviði varnarmála. Nýr samningur um framkvæmd varnartengdra rekstrarverkaefna milli utanríkisráðuneytis og Landhelgisgæslunnar hafði verið undirritaður í júlí 2021 með aðkomu dómsmálaráðuneytis. Meðal þeirra veikleika sem samningurinn átti að taka á var að tryggja bætt samskipti milli aðila og bæta getu utanríkisráðuneytis til að hafa eftirlit með framkvæmd samningsins og stöðu verkefna. Ríkisendurskoðun benti á að ekki væri komin næg reynsla á samninginn og að fyrirkomulagið væri óvanalegt í samhengi ríkisreksturs. Ekki væri hægt að leggja framkvæmd lögbundinna verkefna á sviði varnamála að jöfnu við hver önnur kaup á þjónustu innan þess ramma sem er markaður um slík viðskipti í lögum um opinber fjármál.

Fyrstu viðbrögð Landhelgisgæslu Íslands við niðurstöðum Ríkisendurskoðunar árið 2022 voru á þá leið að ítreka hversu mikilvæg varnartengd verkefni væru í starfsemi stofnunarinnar. Með þeim þjónustusamningi, sem gildi tók þann 1. ágúst 2021, hefði verið enn betur tryggt að saman færu umsjón, ábyrgð og þekking auk þess sem betur væri búið um samstarf og samskipti við utanríkisráðuneyti. Þá kom fram að framkvæmd varnartengdra verkefna hefðu eftir Landhelgisgæsluna m.a. með milliliðalausum samskiptum við erlendar varnarstofnanir, sem hún taldi lyklatríði, m.a. á sviði leitar, björgunar, öryggis- og löggæslu. Að mati stofnunarinnar væru

mikil samlegðaráhrif milli varnartengdra verkefna og þeirra verkefna sem snúa að eftirliti, leit og björgun. Ef skorið yrði á milli öryggis- og varnartengdra verkefna annars vegar og gæslu landhelginnar hins vegar var það mat Landhelgisgæslunnar að með því væri grafið undan þjóðaröryggi.

Bæði utanríkisráðuneyti og dómsmálaráðuneyti töldu að með þeim samningi sem gerður var um framkvæmd varnartengdra verkefna árið 2021 hefðu samskipti og samvinna vegna þeirra tekið framförum. Tók utanríkisráðuneyti undir með Ríkisendurskoðun að taka mætti til skoðunar hvort gerð samnings af þessum toga væri besta leiðin að því marki að tryggja skýra ábyrgðarkeðju í faglegum og fjárhagslegum skilningi. Tímasetning slíkrar endurskoðunar og ákvarðanatoka þar að lútandi lægi þó hjá ráðherra utanríkismála á hverjum tíma.

Eftirfylgni

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar hefur komið fram að afstaða Landhelgisgæslunnar, utanríkisráðuneytis og dómsmálaráðuneytis er heilt yfir jákvæð um fyrirkomulag og framkvæmd varnartengdra verkefna. Var það t.a.m. mat utanríkisráðuneytis í apríl 2024 að þó svo að Landhelgisgæslan, og þar með varnarmálasvið hennar, heyrði ekki beint undir utanríkisráðherra hefði samningurinn tryggt að ráðuneytið væri í góðri stöðu til að veita aðhald og eftirlit með framkvæmdinni og að samstarfið hefði verið snurðulaust. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu í október 2025 væri samstarf þessara aðila þétt og dagleg samskipti væru um verkefni hvers tíma. Reglulegri rekstrargreiningarfundir milli fjármála- og varnarmálaskrifstofa utanríkisráðuneytis og varnarmálasviðs Landhelgisgæslunnar veittu ráðuneytinu góða yfirsýn um reksturinn og tækifæri til að veita tilhlýðilegt aðhald. Engar veigamiklar breytingar væru fyrirhugaðar á samningnum um framkvæmd varnartengdra verkefna.

Við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar tiltók dómsmálaráðuneyti að við þá stefnumótunarvinnu um starfsemi Landhelgisgæslunnar sem nú er fyrirhuguð verði lögð áhersla á að horfa til alþjóðlegrar þróunar í varnar- og öryggismálum. Vegna breyttar heimsmyndar eftir upphaf innrásarstríðs Rússlands í Úkraínu hefðu nágrennaþjóðir Íslands stefnt í þá átt að efla viðbúnað og viðbragðsgetu. Samkvæmt svörum utanríkisráðuneytis við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar væri fyrirséð að hluti útgjaldaaukningar til varnar- og öryggismála myndi renna til varnarmálasviðs Landhelgisgæslunnar en óráðið væri hvort og í hvaða mæli sú aukning yrði innan ramma þjónustusamningsins.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að stefnumörkun dómsmálaráðuneytis um starfsemi og getu Landhelgisgæslunnar sé unnin í samhengi við áherslur á sviði varnar- og öryggismála sem heyra undir utanríkisráðuneyti. Enda gæti sú breytta heimsmynd sem bæði ráðuneyti vísa til kallað á frekari samþættingu varnartengdra verkefna og verkefna sem snúa að leit, björgun og eftirliti á vegum Landhelgisgæslunnar. Því verður að gæta þess að stefnumarkandi ákvarðanir á sviði varnarmála og landhelgismála séu samstiga.

Álit Ríkisendurskoðunar:

Samstarf utanríkisráðuneytis og Landhelgisgæslu um framkvæmd varnartengdra verkefna hefur gengið vel. Þær breytingar sem gerðar voru á samningnum árið 2021 og framkvæmd hans hafa bætt samskipti og samráð og leitt til ábyrgara stjórnskipulags og skýrari ábyrgðarkeðju í faglegum og fjárhagslegum skilningi. Ríkisendurskoðun bendir þó á að fyrirséðar auknar fjárveitingar til öryggis- og varnarmála munu fela í sér áframhaldandi áskorun fyrir þá tilhögun að háum fjárhæðum sé veitt til varnarmálasviðs Landhelgisgæslunnar samkvæmt samningi um varnartengd rekstrarverkefni af hálfu utanríkisráðuneytis á meðan önnur starfsemi er fjármögnuð með fjárveitingum af hálfu dómsmálaráðherra.

Í sjöttu úrbótatillögu sinni árið 2022 benti Ríkisendurskoðun á að ástæða væri til að breyta fyrirkomulagi og starfsemi Landhelgissjóðs.

Tillaga 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.

Fjárfestingarframlag vegna endurnýjunar á tækjabúnaði Landhelgisgæslunnar, þ.e. loftförum og skipum, hafði verið veitt til Landhelgissjóðs Íslands en ekki stofnunarinnar sjálfar. Með gildistöku laga nr. 123/2015 um opinber fjármál urðu stofnanir ríkisins að gera reikningskil 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 fjárfestingarframlög og fjárfestingar Landhelgisgæslunnar. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram að rekstrartekjur sjóðsins væru óverulegar og að meirihluti útgjalda væru greiðslur til stofnunarinnar vegna verkefna sem sneru að endurnýjun loftfara og sjófara. Hvorki Landhelgisgæslan né dómsmálaráðuneyti settu sig á mótí að fyrirkomulagi sjóðsins yrði breytt og tók ráðuneytið undir að sjóðurinn væri arfleidd fyrri tíma og samræmdist ekki núverandi fjárlagaumhverfi. Því kæmi vel til greina að sameina sjóðinn starfsemi Landhelgisgæslunnar.

Eftirfylgni

Landhelgissjóður er enn starfræktur þrátt fyrir að bæði dómsmálaráðuneyti og Landhelgisgæslan tækju undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar sem mæltu með því að hann yrði lagður niður. Samkvæmt fylgiriti fjárlagafrumvarps ársins 2026 er gert ráð fyrir að rekstrartekjur sjóðsins verði 18,5 m.kr. Þær tekjur eru alfarið fólgnar í fjármagnstilfærslum. Landhelgisgæslan hefur ítrekað óbreytta afstöðu sína um málið sem það telur í höndum dómsmálaráðherra. Að mati stofnunarinnar verði þó að huga vel að uppgjöri sjóðsins þegar kemur til þess að eignir og skuldbindingar hans verða færðar til Landhelgisgæslunnar.

Í svörum sínum við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar hefur dómsmálaráðuneyti lagt áherslu á að niðurlagning sjóðsins kalli á breytingu á lögum nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands og að það sé enn til skoðunar að sameina sjóðinn starfsemi stofnunarinnar. Endanleg ákvörðun verði tekin þegar fyrrnefnd stefnumörkum um málefni Landhelgisgæslunnar liggur fyrir.

Álit Ríkisendurskoðunar:

Engar breytingar hafa orðið á tilhögun Landhelgissjóðs þó svo að hvorki Landhelgisgæsla Íslands né dómsmálaráðuneyti hafi sett fram knýjandi rök gegn því að hann verði lagður niður. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að starfsræksla sjóðsins er ekki í samræmi við lögfest grunngildi fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um gagnsæi, vinnur gegn því markmiði að fækka uppgjörslíðum ríkisreiknings og dregur þar með úr skilvirkni og hagkvæmni ríkisrekstrarins. Sjóðurinn er tímaskekkja og kallar á óþarfa vinnu af hálfu starfsfólks ríkisins. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að ganga út frá því sem gefnu að sjóðurinn verði lagður niður við þá stefnumörkun sem er fyrirhuguð um starfsemi Landhelgisgæslu Íslands og setningu reglugerðar um framkvæmd lögbundinna verkefna stofnunarinnar.

Sjöunda úrbótatillaga Ríkisendurskoðunar árið 2022 gekk út á að skoða þyrfti hvaða hagræðingarmöguleikar væru í rekstri Landhelgisgæslunnar.

Tillaga 7: Skoða þarf hagræðingarmöguleika í rekstri

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 mönnunarpörf 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.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar var fjallað sérstaklega um tækifæri til hagræðingar í rekstri t.a.m. með endurmati á mannaflapörf í ljósi tækniþróunar og sjálfvirknivæðingar. Önnur tækifæri fælust í breytingum á fyrirkomulagi Vaktstöðvar siglinga, frekari aðkomu að því sjóeftirliti sem hefur verið á hendi Fiskistofu og mönnun varðskipa.

Í viðbrögðum sínum árið 2022 benti Landhelgisgæsla Íslands á að stjórnendur stofnunarinnar leituðu ávallt allra leiða til hagræðingar en stofnuninni væri um margt þröngur stakkur skorinn. Sem dæmi töldu stjórnendur stofnunarinnar að stoðsvið hennar væru undirmönnuð, t.a.m. væru einungis tveir starfsmenn á mannauðssviði og þrír starfsmenn upplýsingadeildar héldu uppi sólarhringsþjónustu árið um kring á víðfeðmu og flóknu upplýsingakerfi. Tilkoma fjareftirlits og almenn þróun á sviði upplýsingatækni hefði þó leitt til hagræðingar.

Dómsmálaráðuneyti tók jafnframt undir ábendingu Ríkisendurskoðunar og sagði ávallt mikilvægt að hagkvæmni væri höfð að leiðarljósi í opinberum rekstri með tilliti til laga, reglugerða og kjarasamninga ásamt þeirra viðmiða sem sett væru um viðbragðsgetu Landhelgisgæslunnar. Boðaði ráðuneytið að það myndi kanna hagræðingarmöguleika í samvinnu við Landhelgisgæsluna með hliðsjón af ýmsum tækniframförum en bentu þó á að lög og kjarasamningar þröngdu að stofnuninni að í þessu tilliti á margan hátt, sérstaklega hvað snýr að mönnun áhafna.

Eftirfylgni

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar hefur Landhelgisgæslan haldið því til haga sem fyrr að stofnunin leitir allra leiða til hagræðingar í rekstri stofnunarinnar sem hún telur mjög aðþrengdan. Dómsmálaráðuneyti hefur vísað til þess að ljúki verði fyrrnefndri stefnumótunarvinnu áður en hægt sé að taka upplýstar ákvarðanir um hvaða hagræðingarmöguleikar séu fyrir hendi. Ekki verður séð á grundvelli svara beggja aðila að veigamiklar breytingar hafa orðið á framkvæmd eða tilhögun verkefna Landhelgisgæslunnar sem knúin hafa fram umtalsverða hagræðingu eða aukna skilvirkni.

Ríkisendurskoðun tekur undir að vönduð stefnumörkun um viðbúnaðargetu og þjónustustig Landhelgisgæslunnar sé forsenda þess að taka megi raunhæfar ákvarðanir um hvernig rekstri stofnunarinnar verði háttáð á sem hagkvæmastan hátt. Líkt og Ríkisendurskoðun hefur bent á skiptir þar miklu hvernig stofnunin er tækjum búin m.t.t. loft- og sjófara og hversu vel þau eiga að vera mönnuð m.t.t. viðbúnaðargetu (sbr. úrbótatillögur 2–4).

Afkoma Landhelgisgæslunnar árið 2024 var neikvæð sem nam 295 m.kr. þrátt fyrir að meðalfjöldi stöðugilda hafi verið lægri en áætlanir gerðu ráð fyrir (174 á móti 177 þegar varnarmálahluti starfseminnar er undanskilinn). Mestu munar þar um að viðhaldskostnaður var 333 m.kr. yfir áætlun. Þrátt fyrir þá framúrkeyrslu var kostnaðarsömum viðhaldsverkefnum frestað, t.d. slipptöku varðskipsins Þórs. Handbært fé stofnunarinnar í lok ársins var 70 m.kr. og hrein eign 480 m.kr. Samkvæmt rekstraryfirliti fyrir fyrstu níu mánuði ársins 2025 voru öll svið stofnunarinnar sem teljast til landhelgishluta hennar með færri stöðugildi en áætlanir gerðu ráð fyrir, utan flugrekstrarsviðs. Í heild um 181 stöðugildi á móti 187,5 samkvæmt áætlun. Engu að síður voru laun og annar starfsmannakostnaður 258,2 m.kr. yfir áætlun sem skýrist að mestu vegna afturvirkra kjarasamninga. Viðhaldskostnaður var 366 m.kr. yfir áætlun þó svo að viðhaldi varðskipa hafi verið frestað. Þar af var viðhald loftfara nærri 487 m.kr. yfir áætlun. Afkoma af rekstri fyrstu níu mánuði ársins var neikvæð sem nam 664,7 m.kr.

Líkt og fyrr segir gerir fjárlagafrumvarp ársins 2026 ráð fyrir að rekstrarframlag Landhelgisgæslunnar verði hækkað varanlega um 400 m.kr. auk þess sem stofnunin fær sérstakt 900 m.kr. rekstrarframlag á árinu. Rekstrarframlag ársins 2026 verður því um 9,2 ma.kr. Hafa verður í huga að það nær ekki til þess hluta af framlögum ríkissjóðs til rekstrar málaflokksins 03-213 *Varnarmál* sem Landhelgisgæslan sinnir samkvæmt samningi við utanríkisráðuneyti. Í samhengi þessarar hækkunar verður að benda á að eftir sem áður er gert ráð fyrir að stofnunin skili um 673,3 m.kr. í sértekjum þó svo að engar tekjur muni verða vegna verkefna á vegum Frontex. Samkvæmt upplýsingum frá Landhelgisgæslunni verður hærra rekstrarframlag nýtt til að sinna uppsafnaðri viðhaldspörf en ekki er fyrir séð að svigrúm verði til þess að fjölga áhöfunum, auka nýtingu tækja eða bæta að öðru leyti eftirlits- og viðbúnaðargetu.

Þrátt fyrir krefjandi rekstrarumhverfi hvetur Ríkisendurskoðun Landhelgisgæslu Íslands til að kanna áfram allar leiðir til að bæta nýtingu þess mannauðs sem hún hefur yfir að ráða, auka bæði hagkvæmni og skilvirkni í rekstri og setja sér raunhæf og hlutlæg markmið í því samhengi. Til að mynda má benda á hvort tilefni sé til að endurskoða þau viðmið sem sett eru fram í flugrekstrarhandbók stofnunarinnar um mönnun þyrluáhafna og hvort þau séu of íþyngjandi m.t.t. þess að hámarka afköst stofnunarinnar og nýtingu mannauðs án þess að tryggja aukið öryggi.

Álit Ríkisendurskoðunar:

Bág rekstrarstaða Landhelgisgæslunnar síðustu ár hefur verið hvati til aðhalds og hagræðingar. Takmarkaðar breytingar hafa þó orðið á tilhögun og framkvæmd á grundvallarþáttum starfseminnar í hagræðingarskygni frá því að skýrsla Ríkisendurskoðunar var lögð fram árið 2022. Áhersla hefur verið lögð á tímabundnar aðgerðir til að fresta útgjöldum til skamms tíma. Brýnt er að fyrirhuguð stefnumótun tefji ekki raunhæfar aðgerðir sem mögulegt er að ráðast í nú þegar.

Í umsagnarferli þessarar skýrslu lögðu bæði Landhelgisgæsla Íslands og dómsmálaráðuneyti þunga áherslu á að útköllum og verkefnum Landhelgisgæslunnar hefði fjölgað á liðnum árum án þess að því hefði verið mætti með auknum fjárveitingum. Þess í stað hefði verið lögð áhersla á aðhald og ráðdeild í rekstri og taka bæri tillit til þess við mat á hagræðingu starfseminnar. Ríkisendurskoðun tekur undir að Landhelgisgæslan hefur náð að auka skilvirkni starfseminnar og skilað auknum ávinningi með þeim fjármunum sem dómsmálaráðuneyti veitir stofnuninni. Engu að síður er ljóst að takmarkaðar breytingar hafa orðið á grundvallarþáttum starfseminnar, t.d. hvað lýtur að viðmiðum um mönnun loftfara og skipa eða breytttri tilhögun kjarnaverkefna á borð við sjómælingar.

Áttunda og næstsíðasta tillaga Ríkisendurskoðunar árið 2022 var að Landhelgisgæslan þyrfti að láta af siglingum til Færeyja í því skyni að kaupa olíu fyrir varðskip stofnunarinnar.

Tillaga 8: Hætta þarf olíukaupum Landhelgisgæslunnar í Færeyjum

Landhelgisgæslan þarf að hætta olíukaupum 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.

Olíukaup Landhelgisgæslunnar í Færeyjum voru til umfjöllunar í skýrslu Ríkisendurskoðunar fyrst og fremst í samhengi þess auka mætti viðveru og eftirlit skipa stofnunarinnar á íslensku hafsvæði. Í svari stofnunarinnar við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar kom fram að siglt væri til Færeyja til olíukaupa þegar varðskipin væru í úthaldi á hafsvæðinu milli landanna 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. Ríkisendurskoðun benti í skýrslu sinni á að gert væri ráð fyrir öllum kostnaði, þar með töldum virðisaukaskatti og öðrum opinberum álögum, við innkaup eldsneytis í fjárframlögum til stofnunarinnar. Óljóst væri hvort nokkuð hagræði væri af því fyrir ríkisreksturinn í heild að sigla skipum til hafnar í Færeyjum í þessum tilgangi.

Í viðbrögðum sínum við tillögunni benti Landhelgisgæslan á að þessi tilhögun væri í samræmi við stefnu stofnunarinnar um ráðdeild og aðhald í rekstri og hefðu ávallt verið með fullri vitund hlutaðeigandi stjórnvalda á hverjum tíma. Þá væri hafið yfir allan vafa að viðskiptin væru

fullilega í samræmi við gildandi lög og reglur. Dómsmálaráðuneyti gerði aftur á móti enga athugasemd við tillöguna.

Eftirfylgni

Í minnisblaði forstjóra Landhelgisgæslu Íslands til ráðuneytisstjóra dómsmálaráðuneytis dags. 4. apríl 2022 var bent á að bann við olíutöku í Færeyjum, sem tekið var upp eftir útgáfu skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2022, væri meðal þeirra þátta sem fælu í sér forsendubrest fyrir rekstraráætlunar stofnunarinnar. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar var umræddu banni aflétt. Í ágúst 2023 tók varðskipið Freyja t.a.m. þátt í sameiginlegri æfingu með dönskum og færeyskum varðskipum við Færeyjar og var sú ferð nýtt til að taka olíu. Svör Landhelgisgæslunnar við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar með tillögunni eru í samræmi við þetta. Stofnunin hefur ítrekað að eðli starfseminnar sé með þeim hætti að erfitt sé að einskorða olíutöku við Íslandsstrendur.

Samkvæmt upplýsingum frá Landhelgisgæslunni var bókfærður kostnaður vegna eldsneytis, olíu og annarra orkugjafa fyrir varðskipin Freyju og Þór 277 m.kr. árið 2024. Það var 12 m.kr. minna en gert var ráð fyrir í rekstraráætlun stofnunarinnar. Fyrstu níu mánuði ársins 2025 var sami kostnaðarliður kominn í 186,5 m.kr. sem var um 7,5 m.kr. umfram áætlun. Í ljósi þeirra fjárhæða sem eru í húfi varðandi olíukaup varðskipa fær Ríkisendurskoðun vart séð að að réttlæta megi sérstakar ferðir til og frá höfn í Færeyjum í þeim eina tilgangi að kaupa eldsneyti sem ekki ber álögur af hendi íslenskra stjórnvalda sem auk þess er búið að gera ráð fyrir í rekstraráætlunum stofnunarinnar. Aftur á móti má taka undir með Landhelgisgæslunni að olíutaka erlendis kann að reynast skynsamlegur kostur þegar og ef verkefni varðskipa gefa tilefni og tækifæri til.

Álit Ríkisendurskoðunar:

Ríkisendurskoðun leggur sem fyrr áherslu á að við olíukaup varðskipa Landhelgisgæslu Íslands verði fyrst og fremst horft til þess hvernig þau samræmast og styðja við það markmið að tryggja eftirlit og viðbúnað á íslensku hafsvæði en ekki hvort stofnunin þurfi að greiða opinber gjöld.

Í níundu og síðustu tillögu sinni til úrbóta árið 2022 vakti Ríkisendurskoðun athygli á því að setja þyrfti viðmiðunarreglur um afnot æðstu stjórnar ríkisins af loftförum í eigu eða leigu stofnana ríkisins, þ.m.t. Landhelgisgæslu Íslands.

Tillaga 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 láttnar 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.

Meðal þess sem Ríkisendurskoðun tók til skoðunar í skýrslu sinni árið 2022 var hversu oft lofför Landhelgisgæslu Íslands voru nýtt til að flytja ráðherra, ráðuneytisstjóra eða aðra aðila á vegum stjórnvalda á tímabilinu 2018–2020. Um tíu slík flugverkefni var að ræða á tímabilinu. Eitt þeirra hafði reynst umdeilt. Þá var dómsmálaráðherra flogið frá Reynisfjöru, þar sem hún var í einkaerindum, til Reykjavíkur til að taka þátt í samráðs- og blaðamannafundi um aðgerðir vegna Covid-19 faraldursins. Að fundinum loknum var ráðherra flogið til baka. Í tilkynningu Landhelgisgæslunnar um málið var tekið fram að flugið hefði hvorki skert viðbragðsgetu stofnunarinnar né kallað á aukin útgjöld eða fyrirhöfn. Fordæmi hefði verið fyrir því að flugið væri með ráðamenn að því gefnu að þau féllu að verkefnum og flugáætlun stofnunarinnar. Svo var einnig í þessu tilfelli.

Ríkisendurskoðun benti á að óhjákvæmilega hefði slíkur farþegaflutningur neikvæð áhrif á viðbragðsgetu stofnunarinnar þar sem koma yrði farþegum frá borði ef til útkalls kæmi. Í umræddu tilviki hefði jafnframt verið um einu tiltæku þyrlu stofnunarinnar að ræða.

Í viðbrögðum Landhelgisgæslunnar við tillögu Ríkisendurskoðunar taldi stofnunin sjálfsagt að reglur um nýtingu loftfara í verkefnum óviðkomandi eftirlits- og björgunarstörfum yrðu settar. Landhelgisgæslan ítrekaði þó að engin dæmi væru um að loftför stofnunarinnar hafi verið nýtt í einkaerindum og að viðbragðsgetan hefði aldrei verið skert vegna farþega. Dómsmálaráðuneyti hóf strax vinnu við reglur um nýtingu loftfara í eigu eða leigu stofnana ríkisins í samráði við Landhelgisgæsluna og gerði ekki athugasemdir við að reglurnar yrðu lagðar fyrir forsætisráðuneyti. Í viðbrögðum forsætisráðuneytis kom fram að auk þess væri fyrirhugað að endurskoða siðareglur ráðherra þar sem hnykkst yrði á þeirri meginreglu að ráðherrar hafi ekki einkanot af gæðum starfsins. Nýting samgöngutækja yrði skoðuð í því samhengi.

Eftirfylgni

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2024 ítrekaði Landhelgisgæsla Íslands fyrri afstöðu sína og lagði áherslu á að loftför stofnunarinnar væru aldrei nýtt til reksturs einkaerinda og að nýting þeirra til annarra verkefna en leitar og björgunar færu fram innan flugáætlunar stofnunarinnar. Samkvæmt þeim gögnum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað liggja fyrir drög að viðmiðunarreglum um notkun samgöngutækja Landhelgisgæslunnar sem unnin hafa verið í samstarfi dómsmálaráðuneytis og Landhelgisgæslunnar. Samkvæmt upplýsingum frá forsætisráðuneyti í september 2025 var fyrirhugað að hefja samtal milli þess og dómsmálaráðuneytisins um drögin áður en lengra yrði haldið.

Í samræmi við 2. mgr. 24. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands hefur núverandi ríkisstjórn samþykkt [siðareglur ráðherra](#). Samhliða því sem siðareglurnar voru ræddar á ríkisstjórnarfundi hinn 11. mars 2025 var [Handbók um siðareglur ráðherra](#) (2024) lögð fyrir fundinn sem var samin af Siðfræðistofnun Háskóla Íslands að beiðni og í samvinnu við ráðuneytið. Þar eru settar fram skýringar á siðareglum ráðherra ásamt raunhæfum dæmum um beitingu þeirra. Í b. lið 3. gr. siðareglunnanna segir að ráðherra skuli ekki nýta opinbera fjármuni eða gæði starfsins í persónulegum eða pólitískum tilgangi nema að svo miklu leyti sem lög og reglur leyfa. Í handbókinni er þessi tiltekni liður skýrður svo að hann feli í sér áminningu um að ráðstöfun opinberra fjármuna, þ.m.t. notkun starfstengdra gæða, skuli ávallt réttlætanleg í ljósi starfsskyldna ráðherra og faglegs hlutverks ráðuneytis. Meðal þeirra hagnýtu dæma sem sett eru fram um háttsemi í andstöðu við þessa reglu er: „Ráðherra nýtir þyrlu eða varðskip Landhelgisgæslunnar í persónulegum eða flokkpólitískum erindagjördum. Öðru máli gegnir um embættis-

verk." Samkvæmt upplýsingum frá forsætisráðuneytinu er fyrirhugað að endurskoða handbókina en ekki liggja fyrir neinar upplýsingar um að reynt hafi á túlkun b. liðar 3. gr. siðareglanna.

Álit Ríkisendurskoðunar:

Dómsmálaráðuneyti, Landhelgisgæslan og forsætisráðuneyti þurfa að ljúka gerð viðmiðunarreglna um not á tækjakosti Landhelgisgæslunnar til annarra verkefna en þeirra sem falla undir hlutverk hennar skv. 4. gr. laga nr. 52/2006.

RÍKISENDURSKOÐUN

Brítartún 7, 105 Reykjavík | Glerárgata 34, 600 Akureyri
Sími 448-8800 | postur@rikisendurskodun.is | www.rikisendurskodun.is