

Fylgiskjal 3 - Núverandi staða og hlutverk Orkustofnunar

Þorkell Helgason, orkumálastjóri
Eyjólfur Árni Rafnsson, formaður stjórnar Orkustofnunar

Inngangur

Í þessum kafla nefndarálitsins verður farið yfir stöðu og hlutverk Orkustofnunar um þessar mundir og hvernig mál hafa þróast frá gagngerðri skipulagsbreytingu sem tók gildi í ársbyrjun 1997.

Aðdragandi skipulagsbreytinga 1997

Veturinn 1995-1996 starfaði nefnd á vegum iðnaðarráðherra um endurskoðun á starfsemi Iðntæknistofnunar og Orkustofnunar.

Í nefndinni sátu:

Sveinn Þorgrímsson, deildarstjóri í iðnaðarráðuneytinu, formaður

Ásbjörn Blöndal, form. stjórnar Samorku

Eyjólfur Árni Rafnsson, form. stjórnar Orkustofnunar

Sigfús Jónsson, form. stjórnar Iðntæknistofnunar

Sveinn Hannesson, framkv.stj. Samtaka iðnaðarins

Meginniðurstöður nefndarinnar varðandi Orkustofnun voru þessar:

Orkustofnun verði alfarið "stjórnsýslustofnun sem afli og varðveiti þekkingu á sviði orkumála og auðlinda og sé ráðherra til ráðgjafar."

"Vinna við rannsókn- og þjónustuverkefni, sem í dag eru unnin á stofnuninni fyrir ríkisfé, verði framvegis boðin út og/eða keypt á almennum markaði eins og frekast er unnt."

"Iðnaðarráðherra efni til formlegra funda með forstöðumönnum orkufyrirtækja, starfsmönnum OS og öðrum hagsmunaaðilum þar sem ræddir verði möguleikar á stofnun félags um þau verkefni sem færast frá OS."

Í hnotskurn lagði nefndin þannig til að rannsóknarþátturinn yrði í raun “einkavæddur” og ríkisstofnunin Orkustofnun yrði alfarið stjórnsýslustofnun en um leið færi hún með allt fé ríkisins sem varið er til orkurannsókna.

Tillögur nefndarinnar urðu ekki að raunveruleika enda þótt vissuleg hafi verið tekið mið af þeim í þeirri skipulagsbreytingu sem tók gildi 1. jan. 1997. Farin var málamiðlun milli tillagna nefndarinnar og þáverandi rekstrarfyrirkomulags. Horfið var frá því að skipta stofnuninni upp eða einkavæða hluta hennar. Í þess stað var gengið mun lengra en áður í að aðskilja stjórnsýsluhlutverk og rannsókn- og þjónustuhlutverk stofnunarinnar.

Nýskipan Orkustofnunar

Í hnotskurn eru þau markmið sem sett voru með nýskipaninni um áramótin 1996/97 þessi:

Að aðskilja framkvæmd rannsókna frá ráðgjafar- og stjórnsýsluhlutverki stofnunarinnar.

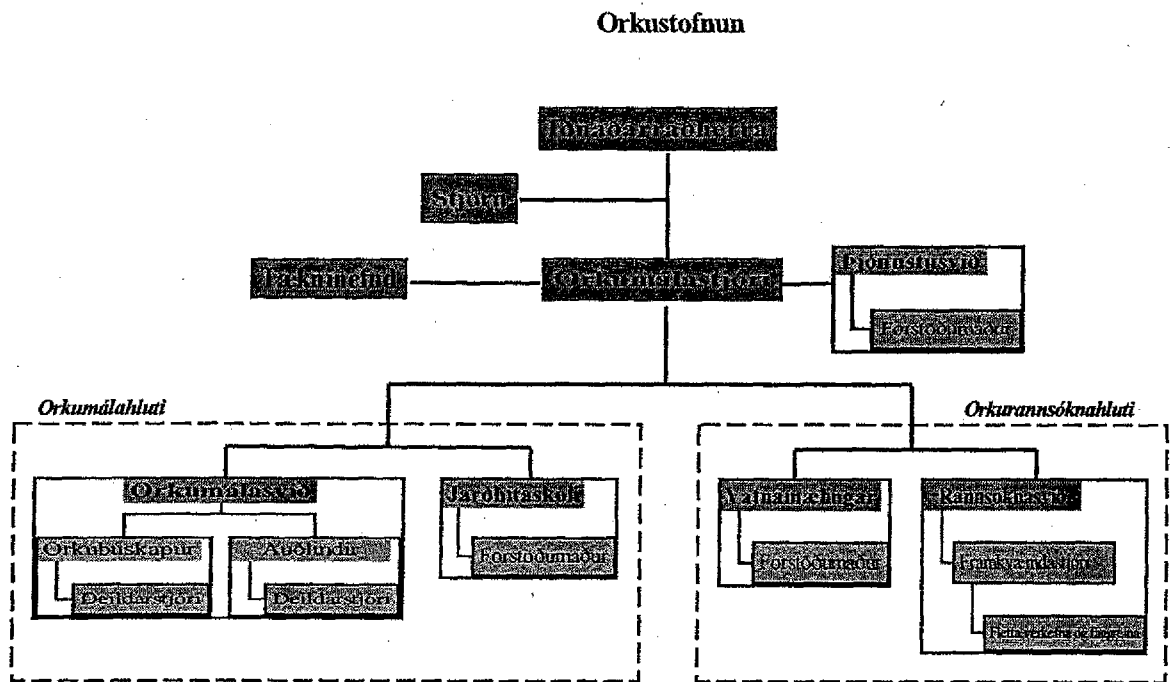
Að ráðgjafar- og stjórnsýsluhlutinn, orkumálahluti, fái aukið vægi og taki í tímans rás við verkefnum frá ráðuneyti.

Að á orkumálahlutanum verði skilgreind verkefni, sem unnin eru fyrir fé á fjárlögum, samið um framkvæmd þeirra og þeim fylgt eftir.

Að rannsóknirnar séu reknar sem fjárhagslega sjálfstæð starfsemi, orkurannsóknahluti.

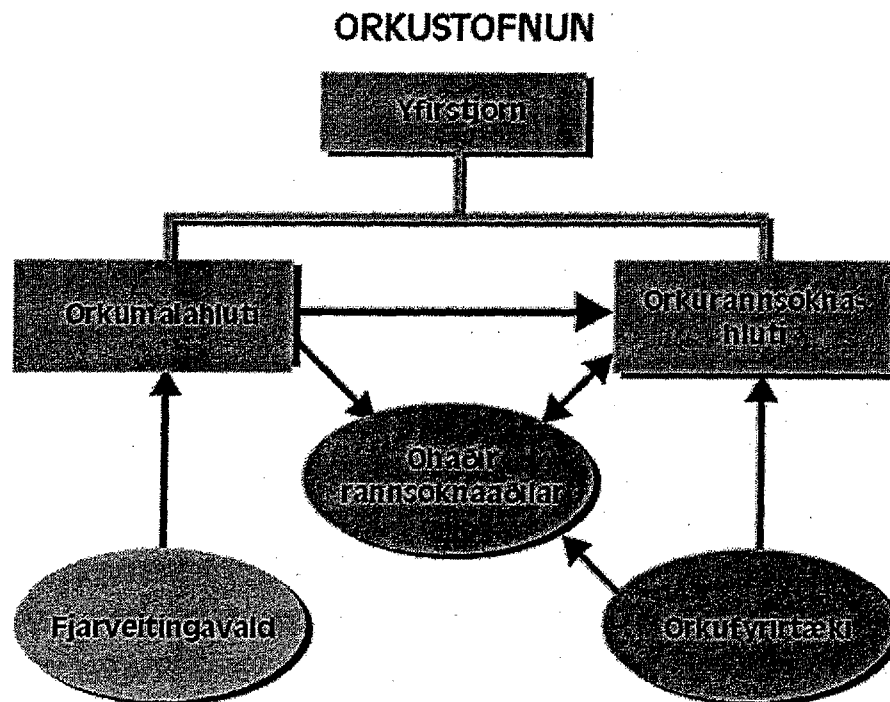
Að orkurannsóknahlutinn standi undir sér með tekjum af rannsóknarsamningum, hvort sem er við orkumálahluta stofnunarinnar eða orkufyrirtæki.

Þessi markmið endurspeglast í skipuriti sem ráðherra staðfesti snemma árs 1997; l. mynd.



MYND: Skipurit fyrir Orkustofnun

Önnur framsetning á þessu skipuriti skýrir e.t.v. betur hvernig markmiðunum um aðskilnað ráðgjafar og rannsókna er framfylgt; sjá. 2. mynd.



MYND: Flæði fjármagns til orkurannsókna hjá Orkustofnun

Hér sést að orkumálahluti stofnunarinnar kemur fram fyrir hönd stjórnvalda sem kaupandi rannsókna. Með því móti er leitast við gæta almannahagsmuna um þarfir á

orkurannsóknum. Þetta fyrirkomulag var nýmæli í hliðstæðum opinberum rekstri hérlendis.

Fullyrða má að í heildina hefur umrædd skipulagsbreyting verið mjög til bóta. Það sem áunnist hefur er einkum eftirfarandi, og er þá rétt að bera það saman við markmiðin eins og þau eru sett fram hér á undan:

Rannsóknareiningar stofnunarinnar starfa á rekstrarlegum grundvelli án beinna fjárveitinga.

Rekstrarfyrirkomulag eininganna er eins og um samkeppnisrekstur sé að ræða.

Afkoma rannsóknareininganna er vel viðunandi.

Rannsóknakaup eru komin á formlegan grundvöll.

Orkumálasvið starfar sem umbjóðandi stjórnvalda í orkurannsóknum og ráðgjafi í orkumálum.

Jarðhitaskólanum hefur verið skipaður verðugur sess.

Öllum samkostnaði er skipt á milli rekstrareininganna eftir tegund kostnaðarliða.

Ókostir eru vissulega líka í núverandi fyrirkomulagi, bæði af þeim toga að ekki sé nógu langt gengið og hins vegar að fráhrarf frá fyrra skipulagi hafi skilið eftir eyður. Helsta vandamálið af þessum síðarnefnda toga er að frumkvæði til rannsókna er að mestu tekið af rannsóknarmönnum sem starfa á orkurannsóknahlutanum. Grunnrannsóknir kunna að lýða fyrir þetta. Gegn þessu má að sjálfsögðu hamla með því að rannsóknakaupadeild orkumálahlutans – auðlindadeildin – skilgreini og kaupi grunnrannsóknarverkefni. Þetta hefur þó ekki gerst í nægilegum mæli einfaldlega sakir takmarkaðs fjár.

Það sem á bjátar í hina áttina, áttina að sveigjanlegri rekstri en þeim opinbera, lýtur að mestu að mannráðningum og kjaramálum, en rannsóknareiningarnar hafa ekki það svigrúm sem einkarekstur hefur til að halda í eða ná til einstakra sérhæfðra starfsmanna með sveigjanleika í starfskjörum. Þá er undan því að kvarta að skipan virðisaukaskatts hefur lengst af verið blönduðum rekstri eins og á Orkustofnun óhagstætt: Rannsóknareiningarnar hafa ekki notið frádráttar á innskatti eins og um einkarekstur væri að ræða. Úr þessu var þó loks bætt á árinu 2001.

Rekstrareikningar Orkustofnunar

Orkustofnun í núverandi mynd gegnir margvíslegu hlutverki. Hún er í senn

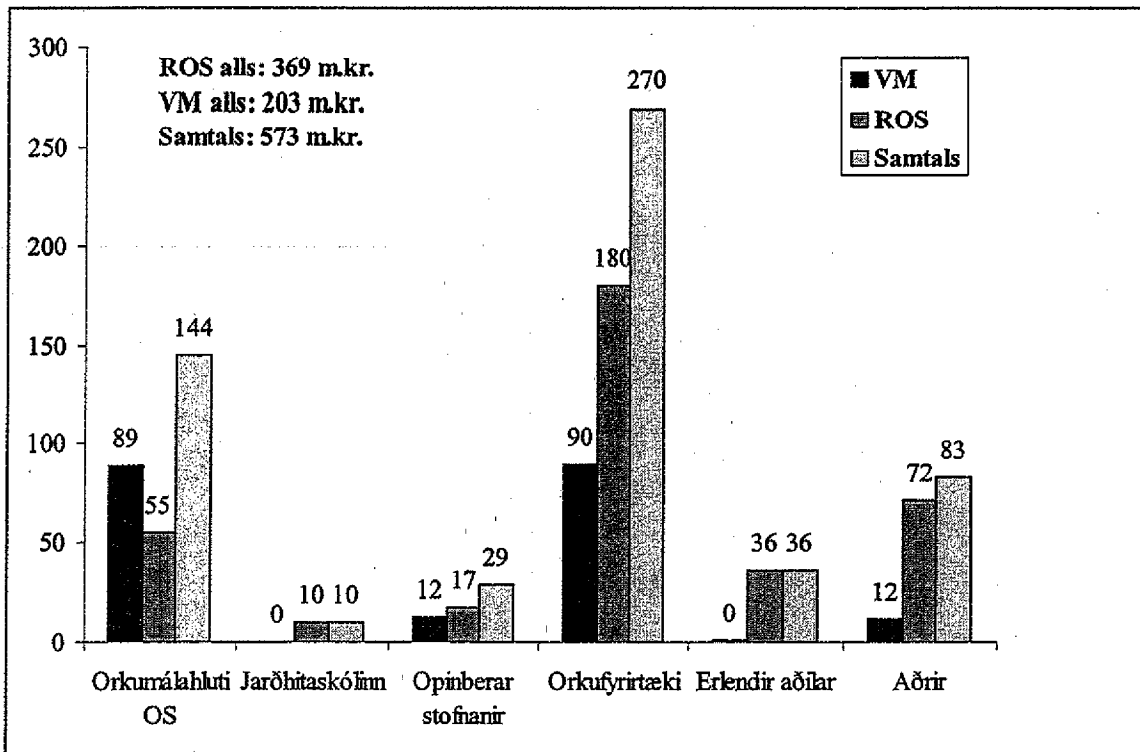
stofnun sem hefur stjórnvalds- og umsagnarhlutverk,
brunnur gagna og þekkingar af hverjum stjórnvöldum er veitt ráðgjöf um hvað
eina er varðar nýtingu orkulinda og að hluta annarra jarðrænna auðlinda,
vettvangur til að afla grunnþekkingar á orkulindum, hvort sem er til nota fyrir
almenning, stjórnvöld eða atvinnulíf,
tölfræðistofnun sem safnar og heldur utan um upplýsingar um orkubúskap
þjóðarinnar,
stofnun á vettvangi þróunaraðstoðar sem miðlar fátækum þjóðum af reynslu okkar
og þekkingu í nýtingu jarðhita;
og að lokum er Orkustofnun þjónustuaðili við orkufyrirtæki.

Í öllum meginatriðum skýrast verkefnið og verkaskiptingin af skipuritinu. Þannig
fara rannsóknirnar fram á orkurannsóknahlutanum og á það bæði við rannsóknir fyrir
fé ríkisins og þjónusturannsóknir fyrir aðra. Innan orkurannsóknahlutans er nokkuð
skýr verkaskipting milli Rannsóknasviðs og Vatnamælinga.

Vatnamælingar

Vatnamælingarnar sinna rekstri vatnshæðarmælakerfis, bæði þess sem ríkið kostar
auk ýmissa mælistöðva sem kostaðar eru af öðrum. Einkum eru það orkufyrirtækin –
og þá fyrst og fremst Landsvirkjun – sem hafa falið Vatnamælingum Orkustofnunar
rekstur mæla og þá nær einvörðungu á vatnasvæðum sem þau hafa þegar fengið
umráð yfir. Að auki stunda Vatnamælingarnar jöklarannsóknir, aurburðarannsóknir og
grunnvatnsrannsóknir að hluta. Þá hafa Vatnamælingar haslað sér völl í flóðavöktun,
sem að stærstum hluta hefur verið kostuð af Vegagerðinni en einnig af sérstökum
tímabundnum fjárveitingum í kjölfar Skeiðarárshlaups. Þá telst til nýmæla að
Vatnamælingar hafa boðið í verkefni erlendis; þrjú verkefni í Mósambík.

Tekjur Vatnamælinga Orkustofnunar og stærstu viðskiptavini má lesa úr súluriti á
3. mynd.



MYND: Uppruni tekna hjá Vatnamælingum (VM) og Rannsóknasviði (ROS) árið 2001.

Eins og hér kemur fram eru tekjur Vatnamælinganna utan stofnunarinnar verulegar og hefur sá þáttur aukist hröðum skrefum undanfarin ár. Að nokkru tengist það verkefnum vegna ráðgerðrar Kárahnjúkavirkjunar.

Rannsóknasvið

Upphaflega stóð til að Rannsóknasviðið yrði hinn almenni og jafnvel eini vettvangur rannsókna á Orkustofnun. Það skýrir hið víðfeðma nafn sviðsins. Á seinustu stigum skipulagsbreytinganna var þó ákveðið að hafa vatnamælingar á sérstakri rekstareiningu. Í reynd eru því viðfangsefni Rannsóknasviðsins einkum á sviði jarðhitarannsókna, en einnig í almennri jarðfræði svo sem gerð jarðfræðikorta fyrir sveitarfélög. Þá er fyrirsjáanleg gróska í umsvifum á sviði hafsbotsmála sem kann að koma til kasta Rannsóknasviðsins.

Rannsóknasviðið hefur haft allnokkur verkefni erlendis, að hluta til fyrir milligöngu Virkis hf., sem nú er gengið inn í nýtt útrásarfyrirtæki, Enex hf. Tekjur Rannsóknasviðsins er í enn ríkari mæli frá aðilum utan Orkustofnunar en hjá Vatnamælingum, eins og fram kemur á 3. mynd.

Skörun á verkefnum Rannsóknasviðs og Vatnamælinganna er ekki mikil; helst sú að landamæri í grunnvatnsmálum eru óljós.

Orkumálasvið

Orkumálahlutinn skiptist í tvo meginþætti: Orkumálasvið og Jarðhitaskóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna. Á orkumálasviðinu eru síðan tvær deildir: orkubúskapardeild og auðlindadeild, en þær hafa þó með sér mikla samvinnu.

Hlutverk auðlindadeildarinnar er að ráðstafa fé ríkisins til orkurannsókna. Rannsóknarverkefni eru skilgreind og samið um framkvæmd þeirra, ýmist einingar á rannsóknarhluta Orkustofnunar eða við aðra aðila. Síðan er tekið við niðurstöðum og þær lagðar til grundvallar ráðgjöf stofnunarinnar til stjórnvalda. Á seinustu árum hafa verið mikil umsvif vegna svokallaðrar Rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma, en fé til rannsókna á því sviði kemur úr Orkusjóði.

Hlutverk orkubúskapardeildar er öflun, úrvinnsla og miðlun upplýsinga um orkubúskaparmál. Þar er m.a. átt við upplýsingar um orkuvinnslu og um verð á orku. Jafnframt sinnir deildin orkuspám og aðgerðum til aukinnar hagkvæmni í orkunýtingu, þ.m.t. orkusparnaði.

Jarðhitaskóli Háskóla Sameinuðu þjóðanna

Jarðhitaskólinn hefur nú verið rekinn í nær aldarfjórðung. Er það gert á grundvelli sérstaks samnings milli Háskóla Sameinuðu þjóðanna og Orkustofnunar. Nemendur í skólanum eru einkum frá þróunarlöndunum en nú seinustu árin einnig frá Austur-Evrópu. Tala nemenda hefur verið um 15-17 mörg undanfarin ár.

Kennsla nemenda fer að mestu fram á Orkustofnun en að hluta utan hennar. Innan Orkustofnunar eru það einkum sérfræðingar á Rannsóknasviði Orkustofnunar sem sinna kennslunni og greiðir Jarðhitaskólinn fyrir þá þjónustu.

Kostnaður við skólann skiptist þannig að um 85% er greitt af fé utanríkisráðuneytisins til þróunaraðstoðar, um 10% kemur frá Háskóla Sp sjálfum en afgangurinn eru tilfallandi tekjur.

Nýverið hefur verið hafið meistaranám við skólann í tengslum við Háskóla Íslands.

Orkumálastjóri

Orkumálastjóri er "framkvæmdastjóri" Orkustofnunar eins og segir í orkulögum. Hann heyrir undir iðnaðarráðherra, en ráðherra setur stofnuninni jafnframt stjórn skipuð þremur mönnum.

Orkumálastjóri hefur daglega stjórn á málefnum stofnunarinnar, en í hans umboði er hún þó að verulegu leyti falin stjórnendum hinna ýmsu eininga, einkum þeirra á rannsóknarhlutanum. Starfsmannamál og heildarábyrgð á rekstri stofnunarinnar er þó alfarið á hendi orkumálastjóra.

Meginhlutverk orkumálastjóra er að koma fram fyrir hönd stofnunarinnar út á við, einkum gagnvart stjórnvöldum; ráðuneytum og Alþingi. Þannig fara stjórnsýsluverkefni, svo sem umsagnir um þingmál eða leyfisveitingar um hans hendur, enda þótt hann leyti aðstoðar í þeim efnum hjá starfsmönnum orkumálahlutans. Keppt er að því að ekki séu nein tengsl milli þeirra sem sinna þessum stjórnsýsluverkefnum og þeirra sem veita þá þjónustu sem einingar orkurannsóknarhlutans selja.

Sameiginlegur rekstur

Stoðþjónusta fer fram í sérstakri einingu stofnunarinnar, sem ber heitið sameiginleg þjónusta. Helstu verkefni þess sviðs eru:

Leiga og rekstur húsnæðis í aðalstöðvum stofnunarinnar. Stofnunin hefur ekki sjálf umráð yfir húsnæðinu en er með það á leigu frá Fasteignum ríkissjóðs og Sölu varnarliðseigna. Sameiginlega þjónustan framleigir húsnæðið til eininganna.

Húsvarsla, símavarsla, pósthjónusta, matstofa.

Rekstur bókasafns, útgáfuþjónusta, skjala- og upplýsingamál.

Tölvumál, þ.e.a.s. miðþjónusta í því sambandi.

Bókhald, útsending reikninga o.þ.u.l.

Starfsmannamál.

Ítrekað skal að starfsmannamál heyra beint undir orkumálastjóra enda þótt starfsmannastjóri sé vistaður hjá sameiginlegri þjónustu.

Kostnaði við sameiginlegan rekstur er skipt á milli eininga eftir eðli þeirra: Húsnæðiskostnaður eftir flatarmáli, fjármálum eftir veltu og öðru að mestu eftir starfsmannafjölda. Bókasafn er þó greitt að mestu af fjárveitingum orkumálahluta, enda um e.k. landsbókasafn að ræða. Þessi kostnaðarskipting fer eftir viðmiðum sem fjármálaráðuneytið hefur sett.

Hjá samþjónustunni starfa um 15 manns og skiptist kostnaður við hana á árinu 2001 eins og fram kemur á eftirfarandi 4. mynd:

Sameiginlegur rekstur, brúttóvelta 2001							
Upphæðir í þús. kr.	STJ	ALD	OBD	JHS	VM	ROS	Samtals
Húsnæði	858	3.798	1.674	3.431	12.519	24.737	47.017
Tölvurekstur	598	1.677	1.141	827	7.061	12.333	23.637
Þjónusta ýmis konar	207	580	414	899	2.441	4.264	8.805
Bókhald og fjármál	132	1.868	222	445	1.351	2.451	6.469
Útgáfa, teiknistofa	164	460	382	157	1.938	3.385	6.486
Bókasafn	72	6.012	145	368	851	1.487	8.935
Skjalavistun	49	3.737	99	64	583	1.018	5.550
Matstofa	196	548	150	1.240	2.308	4.031	8.473
Starfsmannamál	135	377	256	186	1.589	2.775	5.318
Samtals	2.411	19.057	4.483	7.617	30.641	56.481	120.690

MYND: Útgjöld sameiginlegrar þjónustu árið 2001 og skipting þeirra niður á einstakar rekstrareiningar

Ný verkefni og þróun umsvifa

Umsvif Orkustofnunar hafa aukist allverulega s.l. fimm ár eftir samdrátt sem varð árin og áratuginn á undan. Beinar fjárveitingar hafa þó ekki aukist, jafnvel dregist saman. Óbeinar fjárveitingar – einkum í gegnum Orkusjóð – hafa þó aukist. En meginaukning umsvifa hefur verið í þjónusturannsóknunum.

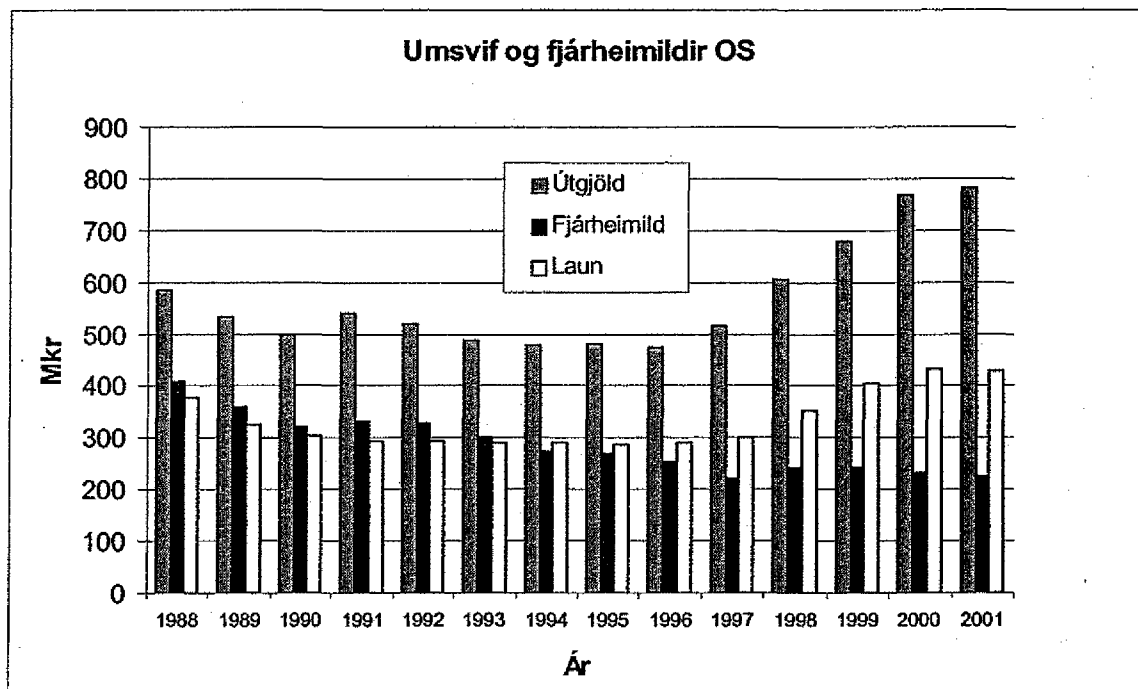
Helstu breytingar á verkefnum fyrir hið opinbera

Síðan 1997 hafa orðið nokkrar breytingar á hlutverki Orkustofnunar. Þar er helst að geta auðlindalaga, en með þeim er stofnuninni falið nýtt hlutverk. Þar hefur reynst umsvifamest að veita ráðuneytinu umsagnir um umsóknir um rannsókn- eða virkjunarleyfi. Þá fær stofnunin verkefni með nýsettum lögum um rannsóknir og vinnslu á kolvetni, en reynsla er ekki komin á umfang þeirra.

Orkumálastjóri var framkvæmdastjóri Orkuráðs en með setningu sérstakra laga um sjóðinn, nr. 49/1999, hvarf þetta hlutverk.

Þróun umsvifa Orkustofnunar

Á 5. mynd kemur fram breyting í umsvifum, mælt í veltu og í beinum fjárveitingum. Fram kemur það sem áður var sagt um samdrátt fram á miðjan síðasta áratug en vöxt í þjónusturannsóknum úr því.



MYND: Fjármáaleg umsvif á Orkustofnun á liðnum árum

Mannafli á stofnuninni hefur í stórum dráttum þróast eins og umsvifin en þó ekki seinustu árin, þegar vinnuaflið hefur ekki aukist til jafns við aukningu á veltu. Þetta skýrist af þrennu: Aukinni framleiðni, raunhækkun á útseldri þjónustu og auknum verkkaupum frá aðilum utan stofnunarinnar.

Starfsmannafjöldi á Orkustofnun

		1997	1998	1999	2000	2001
ROS	Sérfr.	35	34	37	34	39
	Aðrir	7	7	7	7	6
	Alls	41	41	43	41	45
VM	Sérfr.	12	15	18	20	19
	Aðrir	4	8	4	4	4
	Alls	16	22	22	24	23
Orkum.hluti	Sérfr.	10	11	13	13	12
	Aðrir	1	1	1	1	1
	Alls	11	12	14	14	13
SAM	Sérfr.	3	3	4	4	3
	Aðrir	12	12	11	11	13
	Alls	15	15	15	15	16
STJ	Sérfr.	3	2	2	2	2
	Aðrir	1	1	1	1	1
	Alls	4	3	3	3	3
Samtals	Sérfr.	63	65	73	73	75
	Aðrir	25	28	24	24	25
	Alls	87	93	97	96	100

MYND: Þróun mannafla á Orkustofnun (mælt í ársverkum), skipt í sérfræðinga auk sérhæfðra starfsmanna og aðra og eftir rekstrareiningum

Innri viðskipti á Orkustofnun

Fróðlegt er að skoða innri viðskipti á Orkustofnun í samhengi við þá athugun á skipulagsmálum sem nú fara fram. Þessi innri viðskipti urðu sýnileg með skipulagsbreytingunni 1997 og frá og með árinu 2001 verður þetta enn áþreifanlegra þar sem telja þarf fram þessi viðskipti vegna nýs fyrirkomulags á virðisaukaskatti. Á eftirfarandi mynd kemur ítarlega fram það fjárstreymi sem Omynd vísar til.

Viðtakandi:

Rekstrar-reikningur	Greiðandi:	OMH	STJ	SAM	VM	ROS	Innri viðsk.	Launagjöld	Rekstrargjöld	Gjöld alls
Orkumálahluti	OMH		1.832	35.193	93.095	69.840	199.960	66.198	72.085	338.243
Orkumálástjóri	STJ			4.343	21		4.364	14.229	2.701	21.294
Samþjónusta	SAM	404			147	930	1.481	58.299	82.129	141.909
Vatnamælingar	VM		932	29.559		730	31.221	93.384	53.430	178.035
Rannsóknasvið	ROS	2.137	1.497	60.405	2.952		66.991	175.304	62.874	305.169
Innri viðskipti	Alls	2.541	4.261	129.500	96.215	71.500	304.017	407.414	273.219	984.650
Ríkissjóður		252.700	18.500				271.200			
Styrkjendur		107.400			1.773	3.000	112.173			
Verkkaupar		1.850		8.696	90.079	229.509	330.134			
Tekjur alls		364.491	22.761	138.196	188.067	304.009	1.017.524			
Fjármagnstekjur (nettó)	Vaxtatekjur -vaxtagjöld	1.037	3	2.723		12	3.775			
Heildartekjur		365.528	22.764	140.785	188.061	304.006	1.021.144			
Hagnaður (-táp)		27.285	1.470	-1.124	10.026	-1.163	36.494			

MYND: Viðskipti innan og utan Orkustofnunar 2000. Upphæðir í þús. kr.

Niðurstöður

Orkustofnun hefur starfað eftir breyttu skipulagi síðan í ársbyrjun 1997.

Rannsóknir og þjónusta hafa verið aðskilin frá stjórnsýslu og ráðgjöf við stjórnvöld.

Rannsóknareingarnar starfa á sjálfbæran hátt og njóta ekki beinna fjárveitinga.

Auðlindadeild orkumálahlutans annast innkaup á rannsóknum og kaupir þær í vaxandi mæli frá öðrum en rannsóknareiningum Orkustofnunar.

Stjórnsýsluverkefni hafa aukist nokkuð, einkum með auðlindalögunum.