

Alþingi
Erindi nr. P 138/2972
komudagur 10.8.2010



ORKUSTOFNUN

Grensásvegur 9
108 REYKJAVÍK
os@os.is

Sími - 569 6000
Fax - 568 8896
http://www.os.is

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 09. ágúst 2010
Tilvísun: 2010060016
Bréfalykill: 50.11
Verknúmer: 1227000

Efni: Umsögn Orkustofnunar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, með síðari breytingum, 658. mál.

Orkustofnun hefur borist erindi allsherjarnefndar Alþingis, dags. 22. júní sl., þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, með síðari breytingum, 658. mál.

Orkustofnun hefur kynnt sér efni frumvarpsins og gerir ekki athugasemdir við meginmarkmið frumvarpsins að skapa færri og stærri ráðuneyti og í áframhaldinu að endurskoða stofnanir ríkisins og hlutverk þeirra. Orkustofnun vill hins vegar koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

Orkustofnun bendir á að fyrirhugaðar breytingar á stjórnsýslu og stjórnkerfi kunni að vekja upp spurningar um hagsmunaárekstra hjá viðkomandi stjórnsýslueiningum. Kann þar m.a. að skipta verulegu máli hvort undirstofnanir ráðuneyta og starfsmenn geti orðið háðir þeim fyrirtækjum og aðilum sem kaupa af þeim þjónusturannsókni. Hagsmunaárekstrar geta þannig orðið í starfsemi stofnana vegna verkefna sem þeim eru falin í gildandi lögum og auk þess getur trúverðugleiki í stjórnsýslu þeirra beðið af þessu skaða. Hagsmunaárekstrar og missir trúverðugleika felist þá í því að rannsóknasvið stofnanna veiti t.a.m. á ákveðnu stigi þjónustu og komi að mótun verkefnis sem önnur svið stofnanna geti á seinni stigum þurft að veita stjórnvöldum umsögn um eða jafnvel taka stjórnvaldsákvæðanir. Orkustofnun telur að í þessu sambandi vakni spurning hvort starfsmenn einstakra sviða geti talist óhlutdrægir til þess að veita umsögn um störf samstarfsmanna sinna á rannsóknasviðum. Er þannig talið orka tvímælis, þegar svo er um hnútana búid, að hægt sé að treysta því að í umsögn stofnunar sé bent skýrlega á alla ágalla, sem samstarfsmenn innan sömu stofnunar kunna beint eða óbeint að bera ábyrgð á með ráðgjöf eða rannsóknum fyrir verkkaupa, eins og annars yrði gert ef samstarfsmenn hefðu ekki komið að verkinu. Með framangreindu fyrirkomulagi er við því að búast að stjórnvöld fái ekki eins beinskeytta og faglega ráðgjöf þar sem almennt er talin hætta á að menn veigri sér við að gagnrýna þau verkefni, sem sú stofnun, sem þeir vinna hjá, ber faglega ábyrgð á vegna útseldrar ráðgjafar og þjónusturannsókna. Til viðbótar við framangreinda hagsmunaárekstra er síðan skorturinn á trúverðugleika og önnur vandamál er tengjast valdheimildum einstakra stofnana samkvæmt sérlögum, þ.m.t. heimildir til veitingar opinberra leyfa sem og eftirlit og þvingunarúrræði.

Orkustofnun bendir á að hagsmunaárekstrar geta að vissu marki komið upp án þess að nokkrar breytingar verði gerðar á hlutverki stofnana samhliða breytingu á stjórnkerfi í samræmi við tillögur þær sem kynntar eru í umræddu frumvarpi. Hins vegar er ljóst að verði

breytingar gerðar á stofnunum í samræmi við þær tillögur sem kynntar hafa verið og varða breytingar á skipan ráðuneyta, verða hagsmunaaðreksstrarnir af þeim toga að bregðast verður við til að koma í veg fyrir þá. Þá verður að telja æskilegt að stuðlað verði að því styrkja megi frekar stjórnsýsluhlutverk einstakra stofnana þannig að í auknum mæli megi fela þeim aukið stjórnsýsluhlutverk. Með því móti verður m.a. tryggt að stjórnvaldsákvæðanir séu kærarlegar til æðra stjórnsýslustigs.

Orkustofnun telur að allt of lengi hafi verið blandað saman stjórnsýslu og þjónustuhlutverkum með þeim afleiðingum að hæfi stjórnsýslustofnana til þess að sinna hlutverkum sínum hafi verið stefnt í hættu. Í því samhengi er sérstaklega bent á þá vinnu sem hefur verið unnin hér á Orkustofnun með því að aðgreina og fela öðrum stofnunum ábyrgð á þjónustuverkefnum stofnunarinnar. Með stofnun Ísor sem sjálfstæðrar stofnunar og flutningi Vatnamælinga til nýrrar Veðurstofu Íslands voru öll þjónustuverkefni færð frá stofnuninni þannig að hún er nú hrein stjórnsýslustofnun og hefur ekki lengur viðskiptalega hagsmuni gagnvart þeim sem eiga sitt undir ákvörðunum hennar. Orkustofnun leggur áherslu á að þessi aðferð verði höfð að leiðarljósi við endurskipulag stofnana þannig að öll slík hagsmunatengsl verði rofin og að skýr aðgreining verði milli stofnana sem stunda stjórnsýslu og hinna sem sinna þjónustuverkefnum.

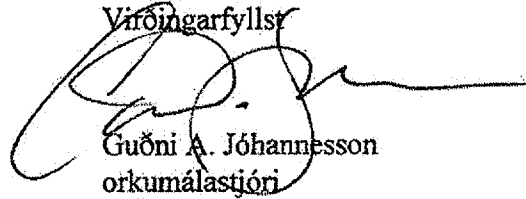
Samkvæmt því sem fram kemur í umræddu frumvarpi mun í nýju atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti verða teknar ákvæðanir um nýtingu auðlinda á grundvelli rannsókna og ráðgjafar frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Það þýðir að hlutverk Orkustofnunar lendir í öllum meginatriðum á sviði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis en þeir þættir stofnunarinnar sem hafa þegar verið útivistaðir lenda hjá umhverfis- og auðlindaráðuneyti og hafa fjárveitingar þeim tengdar þegar verið fluttar þangað. Þar sem Ísor fær ekki fjármagn af fjárlögum skiptir þó í raun minna máli undir hvaða ráðuneyti stofnunin lendir.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti fær samkvæmt athugasemdum í umræddu frumvarpi lykilhutverk varðandi rannsóknir, nýtingarstefnu, ráðgjöf og verndun á sviði auðlindamála og mun þannig fá aukið vægi í rannsóknum, stefnumörkun og áætlunum sem tengjast nýtingu náttúruauðlinda og mun hafa heildstætt yfirlit yfir stöðu náttúruauðlinda þjóðarinnar. Enn fremur verður stofnanakerfi ráðuneytanna beggja endurskoðað sem og verkaskipting milli þeirra meðal annars til þess að tryggja skilvirkni og náð samstarf ráðuneytanna við að framfylgja stefnu um sjálfbæra þróun. Orð eins og „lykilhlutverk“, „aukið vægi“ og „sjálfbær þróun“ eru illa skilgreind hugtök og opin fyrir mjög mismunandi túlkunum. Það er reyndar athyglivert að hugmyndir eru settar fram um að færa rammaáætlun um nýtingu og verndun auðlinda yfir til umhverfis- og auðlindaráðuneytis um leið og tillaga er gerð um að mynda hliðstæða áætlun fyrir sjávarútveginn sem verði samstarfsverkefni ráðuneytanna líkt og verið hefur hingað til með Rammaáætlun. Þarna gætir því nokkurs misræmis og mismunandi aðferðafræði viðhöfð. Eins má vekja athygli á því að í nýkomnu frumvarpi til laga um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitavæða, 660. mál, er gert ráð fyrir því að verndarhlutverkið sé fært frá Rammaáætlun til annarra stofnana með því að takmarka með ýmsum hætti þá kosti sem Rammaáætlun mun fá til umfjöllunar í næstu umferð. Orkustofnun hefur í umsögn sinni um framangreint frumvarp um Rammaáætlun lagst gegn þeim tillögum sem þar eru settar fram um að endurskilgreina inntak friðlýsingar svæða þannig að Rammaáætlun fjalli ekki um virkjanakosti á svæðum, sem njóta friðlýsingar ef ekki tekið fram að friðlýsingin nái ekki til hugsanlegra virkjana. Ef þessar tillögur ná fram að ganga telur Orkustofnun rétt að skoðað verði hvort Rammaáætlun með breyttu hlutverki eigi þá ekki frekar heima undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Orkustofnun telur almennt

að skilgreina þurfi hlutverk umhverfis- og auðlindaráðuneytis með markvissari hætti þannig að ráðuneytið dragi til lengri tíma markalínur fyrir nýtingu auðlindanna en ljóst sé að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti beri ábyrgð á nýtingunni. Nýtingarstefnan hlýtur ætíð að vera til sífelldrar umræðu og endurskoðunar á vettvangi beggja ráðuneyta. Sérstaklega verður þá að huga að því að nýsköpunarþættinum í nýtingu auðlinda, þ.e. leit að nýjum auðlindum og þróun nýrra vinnsluaðferða m.a. í þeim tilgangi að draga úr umhverfisáhrifum, verði tryggt nægilegt svigrúm á vettvangi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.

Að öðru leyti gerir Orkustofnun ekki frekari athugasemdir umrætt frumvarp til laga að svo stöddu.

Virðingarfyllst



Guðni A. Jóhannesson
orkumálastjóri