

Álit stjórnar Starfsmannafélags
Orkustofnunar á skýrslu
endurskoðunarnefndar um hlutverk og
skipan Orkustofnunar

Ragna Karlsdóttir, Páll Ingólfsson, Ómar Sigurðsson, Helgi
Gunnarsson, Helga Tulinius

ÁLIT STJÓRNAR STARFSMANNAFÉLAGS ORKUSTOFNUNAR
Á SKÝRSLU ENDURSKOÐUNARNEFNDAR
UM HLUTVERK OG SKIPAN ORKUSTOFNUNAR

1. INNGANGUR

Starfsmenn Orkustofnunar hafa ávallt sýnt starfsemi stofnunar sinnar mikinn áhuga, lagt sig fram við að sýna frumkvæði í þróun rannsóknatækni og stunda vandaðar orkurannsóknir. Þeir hafa þess vegna gert sér glögga grein fyrir mikilvægi góðrar skipulagningar á sviði orkurannsókna og hafa fylgst grannt með starfi þeirra fjögurra aðila, sem skipaðir hafa verið af stjórnvöldum á undanförunum árum til þess að endurskipuleggja stofnunina.

Fyrsta endurskoðunin fór fram í byrjun árs 1980 á vegum Ríkisendurskoðunar. Næst var stofnunin endurskoðuð af svonefndri Tryggvanefnd, sem sett var á laggirnar til þess að reyna að bæta úr þeim trúnaðarbresti, sem orðið hafði á milli almennra starfsmanna og stjórnenda stofnunarinnar annars vegar og á milli stofnunarinnar og ráðuneytis hins vegar. Niðurstöður nefndarinnar leiddu til þess að reynt var að styrkja yfirstjórn stofnunarinnar. Stjórnsýslustörfum innan hennar var fjölgað og yfir hana var sett stjórn. Endurskoðun númer þrjú var gerð af Hagvangi h.f. Markmið hennar virðist hafa verið að breyta enn frekar innra skipulagi stofnunarinnar, en jafnframt að leita að rökum fyrir verulegri fækkun starfsmanna og verkefna. Í kjölfar endurskoðunar Hagvangs var stjórnskipulagi fagdeilda stofnunarinnar breytt nokkuð. Fjórða endurskoðunarnefndin hefur nú nýlega lokið störfum en henni var ætlað að endurskoða hlutverk og skipan stofnunarinnar. Raunar má segja að allar ofangreindar endurskoðunarnefndir hafi hrósað starfsmönnum og starfsemi þessarar stofnunar á marga lund í álitserðum sínum. Auk þess hafa stjórnendur og starfsmenn Orkustofnunar stöðugt verið að endurskipuleggja og bæta starfsemina á þessu tímabili.

Stjórn Starfsmannafélags Orkustofnunar álitur, að öll sú vinna, sem lögð hefur verið í þessi nefndarstörf, hafi til þessa skilað harla litlum árangri og frekar orðið til ills en góðs fyrir orkurannsóknir í landinu. Munar þar mest um óöryggi meðal almennra starfsmanna og stjórnenda, sem sífelld endurskipulagning skapar og óhjákvæmilega minnkun í afköstum og vinnugleði, sem af því leiðir. Á þetta er réttilega bent í nefndarálitinu á bls. 24 (5.10) í þeirri endurskoðunarskýrslu sem nú er til umsagnar.

Ástæður magurs árangurs af endurskoðunarstarfi til þessa gætu legið í því að þetta starf hefur eingöngu leitt til takmarkaðra skipulagsbreytinga. Hins vegar er ljóst að forsendur árangursríks starfs á stofnunum er ekki eingöngu fallett skipulag, heldur ekki síður að réttir menn veljist til réttra starfa á hverjum tíma.

Stjórn Starfsmannafélags Orkustofnunar álitur, að meginvandi stofnunarinnar sé ekki stærð hennar né heldur að hún sé illa skipulögð. Vandinn liggur í því að hvorki hefur

tekist að gera almenningi né stjórnvöldum nægjanlega grein fyrir mikilvægi orkurannsóknna og ljósa grein fyrir því starfi, sem unnið er innan veggja stofnunarinnar. Þetta hefur leitt til tortryggni í garð stofnunarinnar, sem m.a. kemur fram í endurskoðun á starfi hennar í hvert sinn er nýir menn taka við stjórn á orkusviðinu.

Stjórn starfsmannafélagsins beinir þeim eindregnu tilmælum til hæstvirts ráðherra að hann beiti sér fyrir því að skipan orkurannsóknna verði sem fyrst komið í fastar skorður þannig að friður megi ríkja um þessa mikilvægu starfsemi, sem er einn af hornsteinum nútíma þjóðfélags á Íslandi. Starfsmenn Orkustofnunar vilja hér með bjóða fram krafta sína og víðtæka faglega þekkingu á orkumálum til þess að þetta endurskoðunarstarf megi skila sem bestum og skjótustum árangri.

2. UMSÖGN UM ENDURSKOÐUNARSKÝRSLU

2.1. Almennt um skýrsluna

Skýrslan er mjög ýtarleg úttekt á stöðu orkurannsóknna á Íslandi, einkum þó á Orkustofnun. Nefndin leggur áherslu á mikilvægi orkurannsóknna og telur þær eiga að vera að verulegu leyti á hendi ríkisins. Í skýrslunni kemur fram að Orkustofnun hefur í flestum greinum staðið einkar vel að þeim rannsóknum, sem hún hefur átt að sinna, en einnig er bent á nokkur atriði sem betur mættu fara eða laga þyrfti að breyttum aðstæðum. Stjórn starfsmannafélagsins lýsir ánægju sinni með þær jákvæðu niðurstöður sem fram koma í skýrslunni um starfsemi Orkustofnunar.

Þrátt fyrir þessa jákvæðu niðurstöðu leggur nefndin til allnokkrar breytingar á rekstrarformi stofnunarinnar. Hún leggur til að Orkustofnun verði klofin í A-hluta stofnun, sem sinni ráðgjöf við stjórnvöld og sjálfseignarstofnun, sem sinni rannsóknum á sviði orkumála. Telja verður að rökin, sem nefndin ténir til fyrir breyttu rekstrarformi, séu léttvæg og að sumu leyti röng.

2.2. Skipting í ráðgjafar- og rannsóknastofnun

Helstu rök nefndarinnar fyrir skiptingu stofnunarinnar í ráðgjafarstofnun og rannsóknarstofnun eru þau að hætta sé á að ráðgjöfin mótist af hagsmunum við verksölu. Þetta er fræðilega mögulegt en nefndin tekur sérstaklega fram að henni sé ekki kunnugt um neina slíka hagsmunaárekstra í starfi Orkustofnunar. Við teljum að sú skipting, sem nefndin leggur til, sé ekki einungis óþörf heldur beinlínis hættuleg. Vandséð er að það sé kostur fyrir ráðuneytið að hafa sérstaka stofnun sem lið milli þeirra sem ákveða í ráðuneytinu og þeirra sem sinna eiga rannsóknunum á Rannsóknarstofnun Orkuiðnaðarins. Ef ráðgjöf við stjórnvöld er skilin frá sérfræðivinnunni þar sem upplýsingum er safnað er veruleg hætta á að ráðgjöfin verði handahófskennd, byggð á ófullkomnum upplýsingum og þar með verði ákvarðanir rangar. Skipting starfseminnar á þennan hátt mun óhjákvæmilega leiða til tvíverksnaðar, boðleiðir upplýsinga frá sérfræðingum til stjórnvalda verða flóknari og skipulagið býður upp á togstreitu og árekstra á milli stofnana. Þetta á einkum við ef ráðgjafarstofnuninni er ætlað að vera nokkurs konar yfirstjórn rannsóknastofnunarinnar, eins og nefndin leggur til, og ráða fjárveitingum til hennar

og verkefnavali. Hagsmunaárekstur sem rekja má til þess að tiltekin ráðgjöf geti aukið verksölu er alltaf fyrir hendi, sérstaklega þar sem ráðgjafa- og rannsóknastofnun er beinlínis ætlað að afla sé tekna af verksölu. Á þessu er einkum hættu þegar stjórnvöld eru að reyna að þvinga stofnanir til að auka verksölu, eins og tilhneiging virðist vera til, og kemur fram í því að Orkustofnun er ætlað að hafa meiri tekjur af verksölu en hún telur raunhæft.

Iðnaðarráðherra skipar nú stjórn Orkustofnunar og í nefndarálitinu er einnig gert ráð fyrir að hann skipi stjórn ráðgjafarstofnunarinnar. Hlutverk slíkra stjórna hlýtur að vera að meta fjárþörf og verkefnaval stofnananna fyrir hönd ráðherra og hafa eftirlit með verkefnum og því að stofnanirnar sinni sínu hlutverki. Að láta aðra stofnun hafa með þessa þætti að gera flækir málið og hlutverk stjórnar verður óljóst. **Stjórn starfsmannafélagsins varar sérstaklega við þeirri hugmynd að láta ráðgjafarstofnun vera einhvers konar yfirstjórn rannsóknarstofnunarinnar.** Það skapar ekki síður hættu á hagsmunaárekstrum, svipuðum þeim sem nefndin telur sig vera að leysa með skiptingu stofnunarinnar. Rannsóknarstofnunin mun eiga allt sitt undir því, að þóknast ráðgjafarstofnuninni. Hún á að stunda grunnrannsóknir, draga af þeim ályktanir, sem ráðgjafarstofnunin á að meta og leggja síðan fyrir ráðherra. Eðlilegast er að ráðherra leiti beint til rannsóknarstofnunarinnar enda er þar að fá upplýsingar frá fyrstu hendi.

Rannsóknir á orkulindunum eru nauðsynlegar og mikilvægt er að stjórnvöld hafi greiðan aðgang að öllum tiltækum upplýsingum og mati á þeim á hverjum tíma. Starfsemi Orkubúskapardeildar til hliðar við jarðhita- og vatnsorkurannsóknir á að geta styrkt markvissar grunnrannsóknir á ýmsum sviðum, svo sem við úrvinnslu vatnamælingagagna og útreikninga á vinnslugetu jarðhitasvæða.

2.3. Rekstrarform

Stjórn starfsmannafélagsins telur að sú starfsemi, sem fram fer á Orkustofnun, eigi best heima á A-hluta ríkisstofnun, þar sem hún er óháð efnahagslegum og pólitískum sveiflum á hverjum tíma. Hún telur að sjálfseignarformið sé ákaflega varasamt og að hlutafélagsformið sé nánast ótækt á stofnun þar sem gæta þarf langtímasjónarmiða. Almenn lög um sjálfseignarstofnanir eru ekki til, né heldur lög um einstakar stofnanir, sem heitið gætu slíku nafni. Að vísu eru í gildi lög nr. 19 frá 5. maí 1988 um sjóði og stofnanir, sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Þau lög eru afar ófullkomin og allsendis ófullnægjandi í þessu tiliti. Að lögunum settum yrði hægt að átta sig á hver væri réttarstaða stofnunar, sem samkvæmt þeim starfaði. Þá fyrst væri tímabært að kanna hvort slíkt rekstrarform kynni að henta Orkustofnun.

Nefndin rökstyður sjálfseignarformið einkum með því að starfsemi stofnunarinnar þurfi að vera verkefnabundnari en hún nú er. Við teljum að starfsemin sé verkefnabundin þar sem fjárveitingar til Orkustofnunar eru bundnar orkurannsóknnum. Um stofnunina gilda sérstök orkulög, er kveða á um verksemi stofnunarinnar og yfir henni er stjórn, skipuð af ráðherra, sem hefur yfirumsjón með verkefnavali og verkefnastjórn (reglugerð var reyndar aldrei sett eins og löggjafinn ætlaðist til). Stjórn stofnunarinnar á þannig að sjá til þess að fjárveitingin fari til ákveðinna skilgreindra verkefna eins og nefndin vill og ef á því er misbrestur, er við þá aðila að sakast sem sitja í stjórn hennar en ekki rekstrarform stofnunarinnar. Mun einfaldara er þá að skipta um stjórn en að

umbylta rekstrarforminu eða þá að setja reglugerð innan ramma orkulaga er kveði nánar á um starfsemi stofnunarinnar.

Vegna mikilvægis orkurannsókna og nauðsynjar þess að missa ekki sjónar á langtímamarkmiðum telur stjórn Starfsmannafélags Orkustofnunar eðlilegast að þessi starfsemi sé að mestu kostuð af almannafé og í umsjá ríkisstofnunar. Þess er ekki að vænta að einstakir orkunotendur, sveitarfélög né einkaaðilar geti kostað rekstur þess tækjabúnaðar og haldið við þeirri vísindalegu hæfni sem nauðsynleg er á þessu sviði. Veruleg hættu er á að sjálfseignarstofnanir eða hlutafélög missi sjónar á nauðsynlegum langtímamarkmiðum í orkurannsóknum og hneigist til að laga sig að skammtímasjónarmiðum í þjóðfélaginu á hverjum tíma.

Þótt gert sé ráð fyrir að ríkið veiti fé til langtímarannsókna á sjálfseignarstofnunum gegnum langtímasamninga þá er alltaf fyrir hendi sú freisting hjá stjórnvöldum að segja upp samningum, endurnýja ekki eða þá aðeins til skamms tíma í senn, þegar erfiðlega gengur að ná endum saman í ríkisútgjöldum. Þetta er auðveldari leið en að þurfa beinlínis að segja upp ríkisstarfsmönnum á A-hluta stofnun. Því er veruleg ástæða til að óttast að verði rannsóknarstofnanir gerðar að sjálfseignarstofnunum muni ríkið smám saman draga úr því fé sem varið er til rannsókna í landinu og langtímasjónarmið, sem eru óvísða jafn mikilvæg og í orkumálum, ekki varðveitt

Vilji stjórnvöld engu að síður breyta rekstrarformi rannsóknastofnana á Íslandi teljum við að Orkustofnun eigi að fylgja öðrum sambærilegum rannsóknarstofnunum, svo sem Hafrannsóknastofnun og Veðurstofnuni. Við æskjum þess að orkurannsóknirnar verði ekki fórnarlamb í vafasamri tilraun til skipulagsbreytinga.

2.4. Jarðfræðastofnun Íslands

Í álit meirihlutan nefndarinnar er sú hugmynd reifuð að Rannsóknastofnun Orkuiðnaðarins gæti þróast yfir í Jarðfræðastofnun Íslands. Slíkri stofnun er ætlað að sjá um grunnrannsóknir á sviði jarðhita, vatnsorku, hafsbotsrannsóknir, leit að hagnýtum jarðefnum, jarðfræðikortlagningu, grunnvatnsrannsóknir o.fl. fyrir ríkið og veita hagnýta þjónustu á þessum sviðum. Jarðfræðastofnanir eru til í öllum nágrannalöndum okkar vestan hafs og austan og eru alls staðar reknar sem ríkisfyrirtæki. Á Íslandi hefur ekki orðið til slík stofnun, en sú fagþekking sem verið hefur á Orkustofnun hefur leitt til þess að þangað hefur verið leitað með margt sem heima ætti á jarðfræðastofnun. Stjórn Starfsmannafélags Orkustofnunar telur þessa hugmynd athyglisverða og að rétt sé að koma slíkri stofnun á laggirnar.

2.5. Almennt um álit minnihluta nefndar

Í álit minnihluta nefndarinnar koma fram sömu meginniðurstöður og í álit meirihlutans hvað skiptingu stofnunarinnar varðar. Hins vegar er lagt til að rannsóknastofnun orkuiðnaðarins verði takmörkuð við jarðhitarannsóknir eingöngu, stofnað verði hlutafélag um rekstur vatnamælinga og öðrum vatnsorkurannsóknum verði komið fyrir á ýmsum stofnunum eins og Landmælingum Íslands og Náttúrufræðistofnun. Einnig leggur minnihlutinn til að stofnaður verði sérstakur orkurannsóknasjóður, sem veiti fé til einstaklinga og fyrirtækja er vilja stunda orkurannsóknir. Stjórn starfsmann-

afélagsins vísar þessum hugmyndum á bug.

2.5.1. Jarðhitastofnun - Vatnsorkurannsóknir

Stjórn starfsmannafélagsins telur óæskilegt að sundra vatnsorkurannsóknum á margar stofnanir. Vel má hugsa sér að landmælingar vegna kortagerðar flytjist til Landmælinga Íslands, ef stjórnvöld kjósa að færa út verksvið þeirra. Hins vegar er landmælinga-starfsemi Orkustofnunar mun víðtækari og tekur einnig til staðsetninga- og hæðarmælinets, sem er grundvöllur allrar hönnunar virkjana. Landmælingar Íslands og Náttúrufræðistofnun eru engan veginn í stakk búnar til að taka við þessum rannsóknabáttum á sviði vatnsorkurannsókna og því ótímabært að leggja til að þær flytjist frá Orkustofnun.

Jarðhitadeild og Vatnsorkudeild Orkustofnunar hafa lengst af verið reknar sem nokkuð sjálfstæðar einingar. Stjórn Starfsmannafélags Orkustofnunar telur að ávinningur gæti verið að því að auka samstarf og jafnvel sameina deildirnar. Raunar hefur samstarf þeirra aukist í þá veru síðari ár.

2.5.2. Hlutaafélag um vatnamælingar

Stjórn starfsmannafélagsins tekur undir athugasemdir Ólafs G. Flóvenz við minnihlutaálit nefndarinnar og er þeirrar skoðunar að hlutaafélagsformið henti engan veginn starfsemi vatnamælinga. Vísast þar til þess sem sagt er undir lið 2.3 hér að framan um rekstrarform rannsóknastofnana sem gæta þurfa langtímasjónarmiða.

Vatnamælingar gegna mikilvægu hlutverki í rekstri vatnsaflsvirkjana og við undirbúning virkjana. Því er eðlilegt að raforkuframleiðendur greiði mikinn hluta af kostnaði við þær. Við teljum eðlilegt að sá háttur verði hafður á að vatnamælingar verði á sömu stofnun og aðrar vatnsorkurannsóknir. Hvert svo sem rekstrarform vatnamælinga og annarra rannsókna vegna vatnsaflsvirkjana verður er ákaflega mikilvægt að þess sé gætt að samfelldar og kerfisbundnar athuganir rofni ekki, og langtímasjónarmið gleymist ekki, því í vatnamælingum er ekki unnt að afla gagna eftir á.

2.5.3. Orkurannsóknasjóður

Stjórn Starfsmannafélags Orkustofnunar er andvíg hugmynd minnihluta nefndarinnar um að stór hluti þess fjármagns, sem ríkið leggur til orkurannsókna renni í sérstakan orkurannsóknasjóð. Í landinu er þegar til rannsóknasjóður Rannsóknaráðs, Vísindasjóður svo og rannsóknasjóður Háskóla Íslands. Þessir sjóðir fá allir fé á fjárlögum og styrkja rannsóknastarfsemi í landinu. Engin þörf er á einum sjóði í viðbót og engin haldbær rök fyrir því að taka hluta af því fé sem ætlað er til orkurannsókna sérstaklega og setja á almennt uppboð. Ef farin yrði þessi leið væri eðlilegt að taka á sama hátt hluta af því fé sem veitt er til annarra rannsóknastofnana atvinnuveganna svo og verulegan hluta af fjárveitingu til Háskólans og setja í einn stóran sjóð.

3. TILLÖGUR

Stjórn Starfsmannafélags Orkustofnunar hvetur til þess að ákvörðunum um hlutverk og skipan Orkustofnunar verði hraðað eftir föngum þannig að því óvissuástandi linni sem ríkt hefur undanfarin áratug og valdið ómældu tjóni fyrir stofnunina.

Í stuttu máli leggur stjórn starfsmannafélagsins til eftirfarandi:

1. Hlutverk Orkustofnunar verði, eins og skilgreint er í meirihlutaálitni endurskoðunarnefndarinnar, alhliða rannsóknir á orkulindum landsins og þjónusta við starfandi orkufyrirtæki, svo og hafsbotsrannsóknir. Þó verði hlutverk hennar víkkað út eins og ýjað er að í nefndarálitinu þannig að það taki til grunnvatns almennt og hagnýtra jarðefna.
2. Rekstrarform Orkustofnunar verði hið sama og annarra rannsóknastofnana í landinu sem fást við grunnrannsóknir, svo sem Hafrannsóknastofnunar, Veðurstofunnar og fleiri. Stjórn starfsmannafélagsins telur sjálfseignarstofnunar formið varhugavert stofnunum sem eiga að fást við langtímarannsóknir og hafa tiltölulega litlar sértekjur eins og Orkustofnun. Því henti A-hluta formið best.
3. Orkustofnun heyri áfram beint undir ráðuneytið en ekki gegnum millilið eins og tillögur endurskoðunarnefndarinnar gera ráð fyrir. Stjórn Orkustofnunar hafi fyrir hönd ráðherra yfirumsjón með verkefnavali og framkvæmd verkefna.
4. Jarðhitadeild og Vatnsorkudeild Orkustofnunar hafa lengst af verið reknar sem nokkuð sjálfstæðar einingar. Stjórn Starfsmannafélags Orkustofnunar telur að ávinningur gæti verið að því að auka samstarf og jafnvel sameina deildirnar. Raunar hefur samstarf þeirra aukist í þá veru síðari ár.