

Drög að fjárhagsáætlun Orkustofnunar 1996

**Ólafur G. Flóvenz
Hákon Aðalsteinsson
Helgi Gunnarsson**

Greinargerð ÓGF-HA-HG-95/07

Drög að fjárhagsáætlun Orkustofnunar 1996

1. INNGANGUR

Þessari greinargerð fylgja drög að fjárhagsáætlun Orkustofnunar 1996 sem höfundum þessarar greinargerðar var falið að taka saman með svipuðum hætti og undanfarin ár.

Fjárhagsáætlunin samanstendur af yfirlitsblaði, þar sem heildardrættir í áætlun vegna einstakra deilda OS er sýnd, og útprentun áætlunar eins og hún skiptist á einstök verkefni eða verkefnaflokka eftir því sem við á.

Vinnubrögð okkar hafa verið með þeim hætti að nota fjárlagatillögur stofnunarinnar fyrir 1996 sem forsendur áætlunarinnar. Í því felst að við lítum á fjárlagatillögurnar sem stefnumörkun stofnunarinnar í verkefnavali fyrir 1996 sem stofnunin birtir ráðuneyti og Alþingi og ættu þannig að vera grundvöllur fjárveitinga.

Okkur er nokkuð meiri vandi á höndum nú en við gerð fjárhagsáætlunar undanfarinna ára. Kemur þar til að fjárveiting til stofnunarinnar mun lækka á árinu 1996 og laun munu hækka talsvert. Við það bætist að stofnunin var að ganga á tekjuafgang ársins 1994 á yfirstandandi ári en slíkur rekstrarafgagnur verður tæplega mikill á árinu 1995. Þá hefur langvarandi frestun á eðlilegri endurnýjun og viðhaldi tækja verið að skapa vaxandi vandamál í rekstri, bæði valda tíðar bilanir tækja umtalsverðu tjóni og viðhaldskostnaður vex úr hófi fram. Því var nokkuð ljóst að mjög erfitt yrði að láta enda ná saman í fjárlagatillögum næsta árs. Fljótt kom í ljós að þegar tekið hafði verið tillit til launahækkana að um 30Mkr vantaði á að endar næðu saman miðað við forsendur fjárlagatillagnanna og óbreytta starfsemi eins og hún er skilgreind þar.

Til þess að freista þess að ná endum saman eða minnka bilið milli tekna og gjalda höfum við farið kyrrfilega yfir alla útgjaldaliði og reynt að skera þá niður eins og mögulegt er, þó án þess að skerða um of rekstrarfé til nauðsynlegum forgangsverkefnum. Einnig höfum við yfirfarið tekjuáætlun ársins og endurmetið hana. Í eftirfarandi köflum er þetta skýrt nánar.

2. ÚTGJALDAÁÆTLUN

Útgjaldaáætluninni má skipta í tvo meginhluta launakostnað og annan kostnað. Launakostnaðurinn felur í sér öll laun og launatengd gjöld sem tengjast starsfmannahaldinu.

2.1 Launaáætlun

Launakostnaður er áætlaður á grundvelli nýgerðra kjarasamninga sem gilda eiga út árið 1996. Gengið er út frá að hver starfsmaður vinni yfirvinnu sem nemur meðaltalsyfirvinnu síðustu 5 ára, þó með þeirri undantekningu að áberandi frávikum í yfirvinnu einstakra starfsmanna er sleppt úr meðaltalinu. Þá er einnig gerð sú breyting frá fyrri áætlunum að nú eru fjarvistaruppbætur meðtaldar sérstaklega í áætluninni.

Ekki er gert ráð fyrir að ráðið sé í störf þeirra sem láta af störfum á árinu 1995, þ.e. í störf Jens Tómassonar, Rúts Halldórssonar og Tómasar Jóhannessonar, heldur verði

störf þeirra falin einhverjum af núverandi starfsmönnum stofnunarinnar eftir því sem ástæða þykir til. Þá er ekki heldur gert ráð fyrir að ráðinn sé forstjóri fyrir Orkubúskapardeild. Samtals lækka launagjöld um 12,2 Mkr frá því sem gert var rá fyrir í fjárlagatillögum.

2.2 Önnur útgjöld

Gjöld vegna almenns rekstrar, tæki og aðra þjónustu eru áætluð með svipuðum hætti og árið 1995. Hins vegar er stofnkostnaður skorinn niður að mjög verulegu leyti. Þessi niðurskurður felur m.a. í sér að eftirfarandi stofnkostnaði er slegið á frest:

1. endurnýjun á þunnsneiðavél,
2. endurnýjun á L-200 sendibíl JHD,
3. endurnýjun á hluta TEM mælitækja,
4. kaupum á fleiri GIS leyfum,
5. endurnýjun í vatnshæðamælikerfi og rennslismælitækni

Samtals er stofnkostnaður lækkaður um liðlega 7,5 Mkr frá því sem gert var ráð fyrir innan óbreyttrar starfsemi í fjárlagatillögum.

Á móti ofangreindum niðurskurði er gert ráð fyrir að fjárveitingar til verkefna og vegna annarra rekstrargjalda hækki um tæpar 4,8 Mkr frá því sem fram kom í fjárlagatillögum. Þessi hækkun skiptist þannig:

1. kostnaður við rekstur SSD er nánast óbreyttur frá fjárlagatillögum
2. kostnaður við verkefni og rekstur VOD hækkar um 1,1 Mkr vegna tilfærslna á kostnaði 1995 yfir á 1996 (rekstrarafgangur 1995) samanber orðsendingu TJ til ÁSn.
3. kostnaður við verkefni og rekstur JHD hækkar um 0,7 Mkr
4. kostnaður við verkefni og rekstur OBD hækkar um 3,0 Mkr vegna aðkeyptar þjónustu í stað þess að ráða þar forstjóra.

Samtals nemur því lækkun annarra útgjaldaliða en launa rúmar 2,7 Mkr frá því sem gert var ráð fyrir í fjárlagatillögum, en tæpum 15 Mkr ef lækkun launakostnaðar er meðtalin.

3. TEKJUÁÆTLUN

Skipta má mati á væntanlegum tekjum OS upp í þrjá meginþætti, almenna fjárveitingu á fjárlögum, sér fjárveingu til ákveðinna verkefna á fjárlögum og loks almennar sértekjur af seldri þjónustu og ráðgjöf við aðra en iðnaðarráðuneytið.

3.1 Fjárveiting 1996

Við skiptingu fjárveitingar milli deilda OS er stuðst við bráðabirgðaskiptingu orkumálastjóra frá 16.9.1995. Heildarfjárveiting til Orkustofnunar samkvæmt fjárlagafrumvarpi er aðeins hærrí í krónum talin en orkumálastjóri gekk þar út frá og er fjárveitingu skipt í sama hlutfalli og bráðabirgðatölur orkumálastjóra gera ráð fyrir.

Fjárveiting samkvæmt fjárlagafrumvarpi er á áætluðu meðalverðlagi ársins 1996. Þær forsendur fela m.a. í sér um 8% hækkun launa milli ára. Þeir kjarasmaningar sem gerðir hafa verið við verkfræðinga og náttúrufræðinga fela hins vegar í sér talsvert

meiri launahækkningar, sem vel er hugsanlegt að fáiast bættar með launabótum á næsta ári og gætu þær bætur numið um 4,6 Mkr. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir þessum launabótum í fjárhagsáætluninni.

3.2 Sérverkefni

Til sérverkefna teljast fjárveitingar til Jarðhitaskólans (45,8 Mkr) og til hafsbotsrannsóknna (2 Mkr). Framlag frá þróunarsjóði EFTA til þjálfunar á 3 grískum jarðhitamönnum (6,5 Mkr) er þarna meðtalið þótt það geti ekki talist alveg öruggt ennþá.

3.3 Almennar sértekjur

Talsverðum vandkvæðum er bundið að áætla almennar sértekjur með mikilli nákvæmni. Kemur þar til að markaðurinn er sveiflukenndur og framkvæmdir einstakra orkufyrirtækja hafa þar mikil áhrif.

Tvær megináðferðir koma til greina til að meta sértekjur. Annars vegar má áætla tekjur frá hverjum einstökum viðskiptaaðila og leggja saman. Þetta hefur stundum verið gert en reynslan sýnir að þetta leiðir yfirleitt alltaf til umtalsverðs vanmats á tekjum. Hins vegar má áætla tekjur næsta árs út frá reynslu undanfarinna ára en meta jafnframt áhrif einstakra stórframkvæmda og horfur á slíku á næsta ári. Við teljum síðarnefndu leiðina líklegri til að gefa raunhæfara tekjumat og beitum henni.

Þegar litið er til síðustu ára hafa sértekjur einstakra deilda þróast eins og tafla I og myndir henni tengdar sýna. Þar eru bornar saman sértekjur deilda OS frá 1990 til 1995, framreiknaðar til verðlags árið 1995 með byggingarvísitölu.

Í grófum dráttum blasir við sú mynd að sértekjur VOD hafa farið lækkandi undanfarin ár. Miklar tekjur árið 1990 voru í jarðtækniþjónustu vegna breytinga á tilhögun Fljótsdalsvirkjunar. Þrátt fyrir þessa þróun undanfarin ár teljum við líklegt að tekjur VOD muni ekki falla meir. Minnkandi tekjur eru vegna samdráttar í þjónustu á sviði jarðtækni og neysluvatnsöflunar en tekjur af þjónustu vatnamælinga hafa á sama tíma aukist. Fyrirtölu verkefnin geta vart minnkað meira, og því er gert ráð fyrir að verksala muni geta vegið upp á móti því að tekjur af leigu Straumfræðistöðvar falli niður.

Tekjur SSD lækkuðu ört á árunum 1990 til 1993, að verulegu leyti vegna þess að tekið var að bóka tekjur af teiknistofu og starfsmönnum SSD beint á þær deildir sem verkin voru unnin fyrir. Tekjur ársins 1995 líta út fyrir að verða svipaðar og 1994 og því eru rök fyrir því að svo muni verða árið 1996.

Tekjur JHD eru allsveiflukenndar. Af og til koma upp býsna stór verkefni sem skila drjúgum tekjum en þess í millum dragast þær saman. Það er einkum nær stöðug aukning í tekjum af jarðhitaskólanum og umtalsverðar tekjur af undirbúningi Hvalfjarðarganga sem valda óreglum á árunum 1990-1995. Að þessum tveimur liðum frátöldum sést að aðrar tekjur JHD hafa farið hægt vaxandi undanfarin ár þar til 1995 er nokkur samdráttur virðist ætla að verða. Meðaltekjur JHD þessi ár án tekna af Jarðhitaskólanum og Speli h.f. voru 63.1 Mkr en ef gert er ráð fyrir að framlengja megi tekjuþróun undanfarinna ára línulega til ársins 1996 má vænta þess að þessi tala verði 71.2 Mkr. Hér er valin sú leið að áætla verksölu 1996 þá sömu að magni til og

1995. Þetta er trúlega fremur varfærin spá. Ekki er gert ráð fyrir neinum háhitaborunum á árinu. Lauslega metið gefur hver háhitahola 6 Mkr í tekjur þannig að verulegu máli skiptir hvort orkufyrirtækin bora á árinu 1996 eða ekki. Vitað er að Hitaveita Reykjavíkur áformar að bora aðra holu á Ölkelduhálsi, trúlega þó ekki fyrr en 1997. Nokkrar líkur eru á að Hitaveita Suðurnesja muni bora á árinu og eins er hugsanlegt að LV hefji boranir í Bjarnarflagi.

Vegna launahækkana nú á síðustu mánuðum ársins 1995 hefur gjaldskrá fyrir útselda vinnu þegar verið hækkuð um 6,5 % og mun trúlega hækka um 3-4 % til viðbótar um áramót. Því finnst okkur líklegt að reikna megi með um 6,5 % hækkun almennra sértekna frá árinu 1995 miðað við óbreytt verkmagn.

3.4 Tekjuafgangur ársins 1995

Gert er ráð fyrir að 1,1 Mkr tekjuafgangur verði af Orkubúskapardeild á árinu 1995 og 1,2 Mkr hjá VOD. Gert er ráð fyrir að hvorki verði rekstrarafgangur né tap á SSD og JHD á árinu 1995.

4. Fjárvöntun 1996 og ábendingar um aðgerðir til lausnar

Eins og sjá má af yfirlitsblaðinu er halli á fjárhagsáætlun 1996 upp á tæpar 12 Mkr, sem skiptist þannig miðað við þær forsendur sem notaðar eru:

Stjórnsýsludeild	5,8 Mkr
Vatnsorkudeild	2,7 Mkr
Jarðhitadeild	5,6 Mkr
<u>Orkubúskapardeild</u>	<u>-2,1 Mkr</u>
Samtals fjárvöntun	12,0 Mkr

Þessi fjárvöntun er þannig til komin að höfundar áætlunarinnar hafa ekki treyst sér til að ganga lengra í tillögum um niðurskurð á kostnaðarliðum né vera bjartsýnni við gerð tekjuáætlunar. Þó má benda á að með því að flytja einn starfsmann til OBD mætti hugsanlega draga úr aðkeyptri þjónustu sem næmi einum árslaunum eða um allt að 3 Mkr. Með því móti minnkaði fjárvöntun OS niður í 9,0 Mkr.

Hins vegar er ekki ástæða til að fyllast örvæntingu á grundvelli þessara talna, miklu fremur reyna að leita ráða um hvernig ná megi endum saman. Að okkar mati ættum við fyrst að snúa okkur að tekjuhliðinni og reyna með öllum tiltækum ráðum að auka tekjur Orkustofnunar um þessar 9,0 Mkr sem upp á vantar. Við bendum á eftirfarandi atriði sem gætu skapað OS umtalsverðar viðbótartekjur á næstu tveimur árum.

- Í fyrsta lagi verði haft samband við helstu viðskiptaaðila OS meðal orkufyrirtækja og þeim gerð grein fyrir stöðu mála hér og þeim samdrætti sem skapast hér auki þau ekki verkkaup sín til samræmis við þann samdrátt sem er á fjárveitingu ríkisins til OS. Þegar hefur verið haft samband við Landsvirkjun, Hitaveitu Reykjavíkur, Hitaveitu Akureyrar, Hitaveitu Suðurnesja, Orkubú Vestfjarða og Vegagerðina og er von til þess að þessi fyrirtæki muni auka viðskipti sín við OS á næsta ári. Í ljósi þess að þessar viðræður fóru flestar fram áður en ákvörðun um stækkun í Straumsvík var tekin, er mælt til að haft verði samband við þessi fyrirtæki að nýju til að kanna hvort ákörðun þessi breyti ekki viðhorfum einhverra þeirra til verkkaupa af Orkustofnun.
- Í öðru lagi bendum við á að nú liggur fyrir að að lagt verður út í stækkun álversins í Straumsvík og ýmsir aðrir möguleikar á orkufrekum iðnaði eru til umræðu. Yfirgnæfandi líkur eru því til þess að framundan sé umtalsverð aukning í þjónusturannsóknum Orkustofnunar. Mjög líklegt er að Landsvirkjun og Hitaveita Suðurnesja muni fljótlega leggja út í borun háhitahola sem skila mun verulegum tekjum til OS. Þá hefur Hitaveita Reykjavíkur áform um að bora tvær háhitaholur á árinu 1997.
- Í þriðja lagi er ekki ólíklegt að um 4,6 Mkr fáiast í launabætur á árinu 1996 vegna þess að kjarasamningar hafa leitt af sér meiri launahækkanir en forsendur fjárlagafrumvarpsins gera ráð fyrir. Ganga þarf úr skugga um þetta.
- Í fjórða lagi lagi verði sótt í meira mæli í sjóði Rannís um styrki til verkefna á sviði stofnunarinnar. Þetta er meðal þeirra leiða sem Ríkisendurskoðun lagði til við Orkustofnun í skýrslu í árslok 1993. Þarna getur fyrst og fremst verið um að ræða styrki til grunnrannsókna (Vísindasjóður) en einnig til hagnýtra rannsókna í samvinnu við fyrirtæki í orkuiðnaði. Ekki er fráleitt að afla megi 1 - 2 Mkr úr

- Þessum sjóðum ef vel verður að verki staðið. Mótframlag stofnunarinnar er fyrst og fremst vinnuframlag starfsmanna og afnot af tækjum.
- Í fimmta lagi sækir OS ásamt aðilum í orkuiðnaði um styrki til verkefna úr sjóðum ESB. Þetta er einnig ein af ábendingum Ríkisendurskoðunar. Þegar er í undirbúningi endurgerð umsókn um niðurdælingartilraun í Eyjafirði í samvinnu við Hitaveitu Akureyrar. Málið hefur verið rætt við starfsmenn ESB sem voru hér á ferð nýverið og telja þeir slíkt verkefni styrkhæft. Fáist verkefni samþykkt má ætla að fyrstu greiðslur vegna þess berist síðla árs 1996. Þarna gæti verið um verulegar fjárhæðir að ræða, sem þó að stærstum hluta kæmu inn á árunum 1997 og 1998. Einnig leggjum við til að settur verði kraftur í að athuga með þátttöku í öðrum verkefnum.
 - Í sjötta lagi leggjum við til að OS sækir til ESB um að gerast svokölluð OPET stofnun. OPET, stendur fyrir Organization for Promotion of Energy Technology. ESB styður kerfi af slíkum stofnunum innan sinna vébanda. Í byrjun næsta árs verður auglýst eftir stofnunum sem vilja taka slík hlutverk að sér. ESB gerir ráð fyrir að ein OPET stofnun verði á Íslandi og er OS væntanlega langbest í stakk búin fyrir þetta hlutverk hérlendis. Meðalkostnaður við ESB verkefni hvernar OPET stofnunar er áætlaður um 7,5 Mkr og mun ESB greiða 50% fyrsta árið, 66% það næsta og 50% eftir það. Þarna eru því talsvert góðir möguleikar fyrir OS á krækja sér í um 4-5 Mkr til verkefna sem tengjast útbreiðslu orkutækni á árunum 1996 og 1997.

Ólíklegt er að það liggi fyrir fyrir en komið er vel fram á næsta ár hvort þær væntingar eru bundnar við suma ofangreindra liða ganga eftir. Úthlutun úr sjóðum Rannís verður varla gerð fyrir en í maí og endanlegra niðurstaða frá ESB verður varla að vænta fyrir en undir haust. Óformleg niðurstaða gæti þó legið fyrir um mitt sumar. Niðurstöður af viðræðum við orkufyrirtækin gætu legið fyrir snemma árs, en afleiðingar af fyrirhugaðri stækkun álversins í Sraumsvík á árinu 1996 ættu að koma nokkuð fljótt í ljós. Þetta þýðir að það getur liðið nokkuð langt fram á árið 1996 áður en þessir hlutir skýrast. Hins vegar verður að telja fremur líklegt að einhver þessara atriða gangi eftir.

Sá kostur hefur verið nefndur, ekki síst með hliðsjón af boðaðri viðbótarskerðingu á fjárveitingum 1997, að lækka launakostnað með því að draga úr yfirvinnu eða að segja upp fólki á Orkustofnun. Hvorugur kosturinn er góður. Ef farið verður að draga verulega úr yfirvinnu og þar með tekjumöguleikum starfsfólks er líklegt að stofnunin missi þá starfsmenn sem hún síst má við því að missa. Því teljum við almenna skerðingu á yfirvinnugreiðslna starfsmanna óskynsamlegan kost.

Miðað við þá stöðu, sem Orkustofnun er nú í, teljum við að forðast eigi að segja upp starfsfólki sé þess nokkur kostur. Í fyrsta lagi fer nú fram á vegum iðnaðarráðherra endurskoðun á starfsemi Orkustofnunar. Sú endurskoðun gæti leitt af sér umtalsverðar breytingar á stofnuninni. Æskilegt er að biðja niðurstaða nefndarinnar og ákvarðana ráðherra í framhaldi af því og meta þá stöðuna á nýjan leik. Í öðru lagi er hæpið að fara að fækka fólki á grundvelli þessarar fjárhagsáætlunar einnar vegna þess að verulegir möguleikar til aukinna tekna kunna að leynast í stöðunni ef vel er á málum haldið. Þessa möguleika þarf að þrautreyna áður en gripið er til uppsagna. Í þriðja lagi er að okkar dómi nauðsynlegt að endurskipuleggja innviði stofnunarinnar til að gera stjórnun hennar markvissari og draga úr innri núningi. Þarna má t.d. hafa tillögur okkar frá 1994 að leiðarljósi. Hugsanlegt er að gera þurfti breytingar á starfsmannahaldi í tengslum við slíka endurskipulagningu. Slíka endurskipulagningu

er þó varla hægt að fara úti fyrir en niðurstaða liggur fyrir af hálfu iðnaðarráðherra um framtíðarstöðu Orkustofnunar.

Það er því tillaga okkar að gengið verði frá fjárhagsáætlun með óvissum tekjum upp á 12,0 Mkr (9,0 Mkr ef innanhúsmáður verður fluttur á OBD til að draga þar úr aðkeyptri þjónustu). Áætlunin verði síðan endurskoðuð þegar mál skýrast varðandi tekjuliði næsta árs, þó í síðasta lagi í máimánuði. Þá verði gripið til viðeigandi ráðstafanna ef útlit verður fyrir halla á árinu.

5. Framhald vinnu við gerð fjárhagsáætlunar

Næstu skref við gerð fjárhagsáætlunar er að ákveða hvaða leið verður farin til að mæta áætluðum halla. Ef fallist verður á þær tillögur sem hér hafa verið settar fram þarf að gera eftirfarandi:

1. Ákveða hvaða starfsfólk á að færa í verkefni Orkubúskapardeildar í stað Rúts og til að draga úr áætluðum verkkaupum þar og breyta útgjaldaáætlun í samræmi við það
2. Áætla vinnuskipti milli deilda
3. Gera áætlun um skiptingu vinnutíma á einstök verkefni
4. Ákveða hvemig mæta fyrirsjáanlegum á halla SSD. Tekjur SSD munu ekki vaxa þótt tekjur stofnunarinnar vaxi því nánast allar tekjur bókast á VOD og JHD.