

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Kunnskapssektoren sett utenfra - Svar fra UNIS

Drøfting

Gjedrem/Fagernæs utvalgets uttalte mål for KD er en organisering som legger til rette for å bruke ressursene effektivt og som gir evne til omstilling. Virksomhetene må være styrbare, og rollene må være avklart. Videre mener utvalget virksomhetene bør være relativt få og store, med avgrensede ansvarsområder og en organisasjonsform som passer til virksomhetens formål og aktiviteter. Det er det siste punktet som er vesentlig for hvordan de ser for seg at UNIS skal være tilknyttet KD og hvordan UNIS skal organiseres i framtiden. Tar vi ut det i rapporten som bare berører UNIS er følgende punkt om de sentrale utfordringene med dagens organisering av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren førene for konklusjonene de har om UNIS:

«- Flere virksomheter har en organisasjons-form som ikke er tilpasset kjerne-oppgavene.»

Dette utdypes videre i følgende drøfting med forslag til ny organisering av UNIS:

«Aksjeselskapene Norsk samfunnsviten-skapelig datatjeneste (NSD), UNINETT og Universitetscenteret på Svalbard (UNIS) yter i hovedsak tjenester til universiteter, høyskoler og Kunnskapsdepartementet. De finansieres av staten og konkurrerer ikke i et marked. Det synes heller ikke å være andre særskilte grunner for å organisere dem som aksjeselskaper. NSD og UNINETT bør derfor bli del av det foreslåtte forvaltningsorganet for høyere utdanning. UNIS bør omgjøres til et eget statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.»

Til slutt konkluderes Gjedrem/Fagernæs utvalget følgende om UNIS:

«Universitetscenteret på Svalbard (UNIS) er ikke konkurranseutsatt. Vi kan heller ikke se noen andre særlige grunner til at de skal være et aksjeselskap. UNIS har ikke mulighet å oppfylle kriteriene til å bli akkreditert som eget universitet eller høyskole. UNIS yter offentlige tjenester med samme behov for faglig og økonomisk frihet som universiteter og høyskoler. Det bør derfor organiseres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.»

Hva innebærer egentlig organisasjonsformen «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter»? I styresak 22/99 om fremtidig organisering av UNIS som følge av Riksrevisjonens rapport av 06.10.98, hvor det stilles spørsmål ved at UNIS er organisert som en stiftelse, gir Rolf Kåre Jenssen fra Kunnskapsdepartementet en redegjørelse (datert 27.08.99) for alternative former som virksomheten UNIS kan omdannes til:

Et «ordinært forvaltningsorgan» er den mest alminnelige organisasjonsform for statlige virksomheter. Virksomheten er en del av staten. Tjenestemannsloven, offentlighetsloven, forvaltningsloven, økonomireglement, målloven, budsjettbestemmelser og statens regelverk for øvrig gjelder. De ansatte er statstjenestemenn. Virksomheten har egen post på statsbudsjettet. Departementet styrer virksomheten ved alminnelig instruksjon og gjennom budsjettet.

Om «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter» er det skrevet at Staten har det politiske og økonomiske ansvaret, men fullmakter kan gi muligheter for å drive virksomheten på en selvstendig måte, både faglig- og økonomiforvaltningsmessig. De ansatte er ved disse forvaltningsorganisasjonene statstjenestemenn.

I styresak 23/2000, Ny organisasjonsform for UNIS, er det lagt ved en et notat skrevet av Professor Jan Fridthjof Bernt med prinsipielle vurderinger av organisasjonsspørsmålet. Under drøftinger rundt forvaltningsorgan skriver Bernt følgende:

«Begrepet «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter» er ingen klart definert rettslig kategori, men uttrykker at man på en eller annen måte har gitt organet en større formell kompetanse enn det som ville følge av ordinære delegasjonsvedtak og statens generelle økonomireglement. Slik større uavhengighet kan skapes ved at man i delegasjonsvedtakene går lenger enn ellers med hensyn til å overføre beslutningsmyndighet til institusjonen. I så fall vil de vedtak som treffes imidlertid fortsatt måtte skje under departementets tilsyn og politiske ansvar. Alternativ kan man skape en større grad av uavhengighet ved å tildele myndighet ved Kongelig resolusjon hvor det for eksempel fremgår at institusjonen ikke skal være underlagt departementets tilsyn og instruksjonsmyndighet i større utstrekning enn det som ville vært tilfelle om det hadde vært tale om en institusjon under Universitets og høyskoleloven.

Fortsatt vil imidlertid departementet på Regjeringens vegne ha et løpende tilsynsansvar med virksomheten, noe om ikke bare kan skape uklare ansvarsforhold og tungvinte eller uryddige administrative system, men også oppleves som problematisk i forhold til kravet om klar atskillelse mellom fag og politikk. Jeg legger til grunn at dette neppe er noen ønskelig alternativ.»

UNIS gikk som kjent fra å være en stiftelse til å bli et aksjeselskap gjennom styrevedtaket 39/2002. For styret og også de ansatte ved UNIS var dette begrunnet med at det var viktig å videreføre det gode og fleksible ved stiftelsesmodellen. Man ønsket å videreføre det forpliktende samarbeidet som eksisterte mellom de da fire universitetene i en ny organisasjonsmodell, og et offentlig aksjeselskap ble den organisasjonsmodellen som best ivaretok dette samarbeidet. De framsatte argumentene fra Gjedrem/Fagernæs utvalget mot at UNIS er organisert som et aksjeselskap; at UNIS ikke er konkurranseutsatt og ikke konkurrerer i et marked, var derfor ikke lagt vekt på i den opprinnelige begrunnelsen for at UNIS skulle omdannes fra en stiftelse til et aksjeselskap.

Svar fra UNIS - Konklusjon

UNIS legger vekt på institusjonens funksjonalitet og samarbeidsmodellen som nå er ivaretatt gjennom et aksjeselskap som organisasjonsform. Selv om UNIS er et aksjeselskap er UNIS rigget som et universitet og er gjenkjennelig for alle de norske universitetene. Vi skal være alle de norske universitetenes forlengede arm inn i Arktis og skal tilby feltbasert undervisning og være et supplement til studieprogrammene hos fastlandsuniversitetene. UNIS jobber målrettet opp mot studieprogrammene hos de norske universitetenes for å få inn våres emnetilbud som en Arktisk variant av de eksisterende programmene. Dette uten at studentene taper terreng, men i stedet blir mer attraktiv i et arbeidsmarked som har et økende fokus på nordområdene, og i tillegg gjør de eksisterende studieprogrammene på fastlandsuniversitetene mer attraktive når de kan skilte med en

Arktisk profil og muligheter for studieopphold ved UNIS og Svalbard. Det jobbes også med å få enkelte av kursene ved UNIS obligatorisk i utvalgte studieprogrammer på fastlandsuniversitetenes. En slik utvikling fungerer i dag siden vi er organisert som et aksjeselskap og alle de norske universitetenes er representert i styret. Da har alle universitetene et eierforhold til UNIS og vil bidra med styrking av UNIS og en økt tilstrømning av norske gradstudenter til UNIS. Det er gjennom UNIS vi ser det beste samarbeidsklima mellom fastlandsuniversitetene hvor det ellers er lite samarbeid på utdanningstilbud mellom fastlandsuniversitetene.

Gjennom dagens organisasjonsform (som en egen legal enhet) har UNIS greid å bygge seg et internasjonalt navn forbundet med kvalitet i forskning og forskningsbasert undervisning innen arktiske problemstillinger og med en betydelig komponent av feltarbeid og datainnsamling. Vi har de siste 5-10 årene sett en økning i antall eksterne prosjekter og prosjekter hvor UNIS innehar prosjektlederansvaret. Dette er ofte i samarbeid med flere av de norske universitetenes i ett og samme prosjekt. Gjennom vår feltbaserte forskning og undervisning er vi blitt attraktive samarbeidspartnere i alle de nasjonale senterkonstellasjonene som eksisterer i dag (SFF, SFU, SFI) gjennom forskjellige fastlanduniversitet. Det er derfor viktig og god strategi for utviklingen på Svalbard å beholde UNIS-merkevaren som er kjent både nasjonalt og internasjonalt.

Statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, er en egen type statlig virksomhet som er underlagt departementene. I motsetning til et aksjeselskap er et slikt forvaltningsorgan ikke et eget rettssubjekt, men en del av staten. Forvaltningsorganer er i utgangspunktet omfattet av regelverket som gjelder for statsforvaltningen, herunder Stortingets bevilgningsreglement, regelverket for økonomiforvaltningen i staten, offentlighetsloven og forvaltningsloven. De ansatte vil i utgangspunktet være statstjenestemenn og omfattes av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven, noe som vil styrke og trygge de ansattes posisjon ved UNIS. Men de enkelte virksomhetene kan gis unntak fra lover, forskrifter og andre regler gjennom særskilte fullmakter, som kan være av faglig, økonomisk eller personalmessig art. Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er dermed ikke en enhetlig form. For eksempel kan det gis særordninger for de ansatte i form av unntak fra tjenestemannsloven og tjenestetvistloven, at virksomheten har selvstendig arbeidsgiveransvar og de ansatte er ikke statstjenestemenn, samt unntak fra deler av forvaltningsloven eller offentlighetsloven. Universitetene og høyskolene utgjør en stor gruppe blant de virksomhetene som i dag er organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Deres faglige uavhengighet er hjemlet i universitets- og høyskoleloven. Videre er slike forvaltningsorganer som regel gitt særskilte budsjettfullmakter.

Akkurat hvilke endringer denne organisasjonsformen eventuelt vil kunne innebære for UNIS, vil altså avhenge noe av hvilke *særskilte* fullmakter som gis. Dette dreier seg om faglig autonomi der overordnede myndigheters instruksjonsadgang er avskåret på nærmere definerte sakfelt, og som gjerne blir kombinert med utvidede budsjettmessige og personalmessige fullmakter for virksomheten. Samtidig kan det være mer eller mindre fastlagt at staten er innstilt på å ta det langsiktige ansvaret for virksomhetens eksistens, i motsetning til et aksjeselskap der man i ytterste konsekvens kunne tillate virksomheten å gå konkurs. Formen Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter gir anledning til å markere at den løpende virksomheten skal styres på en *faglig og verdiforankret selvstendig* måte, samtidig som institusjonen er en del av staten som juridisk person, og der staten tar det politiske og økonomiske ansvaret for virksomheten. I formen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter kan man forene statens ansvar for nærmere definerte strategiske styringsoppgaver med full respekt for institusjonens faglige integritet og dens rolle. Formen har framstått som et alternativ særlig for oppgavetyperne forskning og kulturforvaltning, og annen verdiforankret virksomhet.

UNIS har som oppgave å drive en ikke-forretningsmessig tjenesteyting gjennom å tilby forskningsbasert utdanning og drive forskning av høy internasjonal standard som kommer kunnskapssamfunnet til gode. Det er også en oppgave å foreta interesseavveininger i den forstand at alle de norske universiteter og samarbeidspartnere få like muligheter, tiknytning og ansvar for UNIS. Siste punkt peker på at alle de norske universitetene har et likt ansvar til å legge til rette for at studenter kan dra til UNIS. Disse oppgavene skal løses med følgende formål, hensyn og krav; faglig kvalitet, effektivitet og omstillingsevne, verdiforankret selvstendighet og interesserepresentasjon. Interesserepresentasjon kan bety at UNIS har en geopolitisk betydning for den norske stat i hevdelsen og stabiliteten av norsk suverenitet på Svalbard, men også bety å fasilitere forskning, undervisning og arktisk infrastruktur for alle de norske universiteter og samarbeidspartnere.

Disse overnevnte oppgavetyperne, formål, hensyn og krav til UNIS løses nå på en oversiktlig og ryddig måte som statlig aksjeselskap, men kan sikkert også løses like godt om vi er organisert som et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter hvis fullmaktene kan speile dagens velfungerende modell. Det blir spesielt viktig å styrke samarbeidsavtalene med fæderlandsuniversitetene, og selv om dagens Styre faller vekk under et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, vil det fremdeles være viktig å operere med en styringsgruppe der universitetene er representert. Hvis det skulle avgjøres å endre dagens virksomhetsform for UNIS er det viktig for virksomheten og de ansatte at det er en god og oversiktlig prosess i forkant av en omorganisering som søker å beholde dagens fordeler og samtidig utvikle virksomheten ytterligere og trygge de ansattes rettigheter. UNIS vil ikke konkludere med hvilken av de to aktuelle statlige virksomhetsformer som egner seg best, men teksten over gjenspeiler at dagens organisasjonsform og modell fungerer utmerket og muligens kan realiseres i begge virksomhetsformer.

Med hilsen

Frank Nilsen
konstituert administrerende direktør

Dokumentet er elektronisk ekspedert og har ingen håndskreven signatur