

NOU

Norges offentlige utredninger **1999:18**

Organisering av oppdragsvirksomhet

En vurdering av rammene for oppdragsvirksomhet ved institusjoner innenfor høgre utdanning

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. april 1998.
Avgitt til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 19. april 1999.

Statens forvaltningstjeneste
Statens trykning

Oslo 1999

Til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 30. april 1998 et offentlig utvalg for å utrede norsk høgre utdanning etter år 2000. Utvalget ble bedt om å levere en egen utredning om rammebetingelser for oppdragsvirksomhet ved de høgre utdanningsinstitusjonene.

Utvalget legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, 19. april 1999

Ole Danbolt Mjøs leder

Hilde Gunn Bjelde

Knut Brautaset

Gro Brækken

Signe Kjelstrup

Kari Kjenndalen

Bjarne Kvam

Ole Henrik Magga

Victor Norman

Kåre Rommetveit

Anne Rygg

Turid Karlsen Seim

Ivar Strand

Rune Sørensen

Gerd Liv Valla

Per Olaf Aamodt

Tora Aasland

Hans J. Gjertsen Sekretariatsleder

Janne Irene Einan

Tine Sophie Prøitz

Erik Strøm

Kapittel 1

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid**1.1 Utvalgets mandat og arbeidsform**

Utvalget for høgre utdanning ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. april 1998. Utvalget skal avgi sin hovedutredning 1. april 2000. Utvalget ble gitt i mandat å utarbeide en delutredning med frist 1. april 1999 om organisering av eksternt finansiert virksomhet ved institusjoner innenfor høgre utdanning. I mandatet heter det at utvalget skal

«vurdere dei personalmessige, juridiske og økonomiske rammene både for oppdragsverksemd i regi av institusjonane sjølve og for samarbeid med randseineinstitusjonar i lys av utfordringane frå samfunns- og næringsliv, slik at institusjonane bl.a. er betre i stand til å møte kompetansebehova i arbeidslivet. Utvalet blir bede om å vurdere desse spørsmåla som ei eiga utgreiing innan 1. april 1999, og kan hente inn nødvendig eksperthjelp i arbeidet».

Utvalget består av:

Professor Ole Danbolt Mjøs, leder
Student Hilde Gunn Bjelde
Rektor Knut Brautaset
Viseadministrerende direktør Gro Brækken
Professor Signe Kjelstrup
Generalsekretær Kari Kjenndalen
Rektor Bjarne Kvam
Professor Ole Henrik Magga
Rektor Victor Norman
Universitetsdirektør Kåre Rommetveit
Student Anne Rygg
Professor Turid Karlsen Seim
Student Ivar Strand
Professor Rune Sørensen
Nestleder Gerd Liv Valla
Forsker Per Olaf Aamodt
Fylkesmann Tora Aasland

Sekretærer for utvalget er avdelingsdirektør Hans J. Gjertsen og rådgivere Janne Irene Einan, Tine Sophie Prøitz og Erik Strøm.

Utvalget la opp til en arbeidsform som søkte å inkludere enkeltpersoner og miljøer med særlig ekspertise og interesse for temaer som utvalget behandler. Utvalgets sekretariat har i forbindelse med denne utredningen derfor deltatt i møter med enkeltpersoner fra universiteter og høyskoler. I disse møtene har bl a utvalgsmedlemmene Kåre Rommetveit og Victor Norman deltatt. I ett av møtene, 11. januar 1999 ved Universitetet i Bergen, var økonomidirektører fra universitetene til stede. Professor Jan Fridthjof Bernt, rådgiver Geir Strøm og direktør Arne Svindland har bidratt med innspill til utvalgets utredning. Det samme har en rekke andre som utvalgets sekretariat også

har hatt møter med. Blant disse er FOKUS, som organiserer regionale forskningsinstitutter.

Utvalgets sekretariat har hatt kontakt med professor dr juris Eivind Smith om spørsmål som er knyttet til forvaltning og ansvarsforhold vedrørende enheter for oppdragsvirksomhet opprettet av de høgre utdanningsinstitusjonene. Utvalget har i den forbindelse bedt om innspill fra Smith, som er lagt ved utredningen som vedlegg 2.

Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) har på oppdrag fra utvalget utarbeidet en rapport om organisering og omfang av eksternt finansiert virksomhet i Norge og andre OECD-land.

1.2 Utvalgets tolkning av mandatet

I mandatet uttrykkes eksplisitt et ønske om at institusjonene innenfor høgre utdanning skal bli bedre i stand til å ta oppdrag for samfunns- og næringslivet. Dette begrunnes særlig ut fra arbeidslivets behov for kompetanse. Mandatet peker videre på at dagens regelverk og rammebetingelser kan virke hemmende på institusjonenes muligheter for å utvikle og organisere oppdragsvirksomheten ved institusjonene. Disse begrensningene kan virke lite hensiktsmessige ut fra en målsetting om at institusjonene innenfor høgre utdanning i større grad skal innrettes mot å ta oppdrag for samfunnet.

I mandatet skilles det ikke mellom statlige og private institusjoner, til tross for at det er vesentlige forskjeller når det gjelder eierforhold og organisering av virksomheten. Statlige institusjoner er eid av staten og blir enten styrt av staten ved departementet, eller så har institusjonene fått delegert fullmakter og myndighet til selv å styre viktige deler av virksomheten ved institusjonene. Styringen og organiseringen av universitetene, de vitenskapelige høgskolene og de statlige høgskolene skjer i henhold til lov om universiteter og høgskoler av 12. mai 1995 nr 22, og generelle regelverk for statlig virksomhet. Til sammen bestemmer dette de personmessige, juridiske og økonomiske rammene både for oppdragsvirksomhet i regi av institusjonene selv, og for institusjonenes samarbeid med randsonestitusjoner. Private høgskoler er ikke underlagt lov om universiteter og høgskoler, men omfattes av lov om private høyskoler. Utvalget har tolket mandatet slik at utvalget er bedt om å se på rammebetingelsene for de statlige institusjonenes oppdragsvirksomhet.

1.3 Definisjon av begreper

Institusjonene får sine bevilgninger i to varianter: én del uten noe inntektskrav og en annen del som det er knyttet inntektskrav til. Denne siste kan ikke benyttes i større grad enn de inntekter som regnskapsføres.

Det sentrale økonomiregelverket gir rammer for økonomiforvaltning ved institusjoner innenfor høgre utdanning. I dette inngår Bevilgningsreglementet (Stortingets vedtak av 19. november 1959 med endringer senest av 27. november 1997), Økonomireglement for staten (fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996), Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten (fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996, R-0564), og Hovedinstruks fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om økonomiforvaltning ved institusjoner i universitets- og høgskolesektoren (fastsatt 28. januar 1998).

Eksternt finansiert virksomhet er i denne sammenhengen all virksomhet som er finansiert ved inntekter som føres brutto over statsbudsjettet/-regnsk-

apet, mens tilsvarende utgifter føres brutto over institusjonenes inntekts- og utgiftskapittel.

Oppdragsvirksomhet er i denne sammenhengen eksternt finansiert virksomhet der det blir satt vilkår knyttet til utformingen av konkrete prosjekter i kontrakter.

Institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning er knyttet til oppgaver som er pålagt gjennom lov om universiteter og høyskoler, og det som det tildeles midler til over institusjonenes kapitler i statsbudsjettet, inkludert institusjonenes felleskapittel i statsbudsjettet.

Oppdragsutdanning er utdanning og kurs som de utdanningssøkende eller deres arbeidsgivere må betale for.

Enheter for oppdragsvirksomhet er egne rettssubjekter som er knyttet til institusjonene gjennom styrerepresentasjon fra institusjonenes side, eller der institusjonene har bidratt med kapital til enhetene.

Overhead og dekningsbidrag er begreper som ofte blir brukt om hverandre. Denne utredningen vil benytte begrepet dekningsbidrag. Med dette menes midler til dekning av indirekte utgifter ved prosjekter, som administrasjons- og kapitalkostnader og annet utover direkte prosjektkostnader.

Dekningsbidrag drøftes bl a i sammenheng med *bidragsfinansierte oppdrag*. Dette er oppdrag der oppdragsgiver bare betaler deler eller ingenting av dekningsbidraget, slik at institusjonen selv må dekke kostnader utover direkte prosjektutgifter. I de tilfellene der oppdragsgiver ikke betaler noe dekningsbidrag, er dette som regel gavefinansierte oppdrag.

Nettobudsjettering innebærer at Stortinget kun treffer ett budsjettvedtak. Det blir m a o tildelt en netto utgiftsbevilgning tilsvarende differansen mellom brutto utgifter og inntekter. Statsbudsjettet (nettobudsjettet) og statsregnskapet (bevilgningsregnskapet) vil synliggjøre den delen av virksomhetens bevilgning som dekkes over statskassen. Inntekter av oppdrag og brutto utgifter registreres bare i virksomhetens internregnskap utenfor bevilgningsregnskapet. Det er to former for nettobudsjettering. Den ene formen er den som brukes for forretningsdriften. Her blir imidlertid bruttotall for inntekt og utgift ikke fjernet fra budsjett og regnskap, men blir oppført på et underpostnivå i det formelle vedtaket. Den andre formen er å gi en ren tilskuddsbevilgning på en 50-post, der bruttotallene holdes helt utenom statsbudsjettet.

Finansieringskilder for institusjoner innenfor høgre utdanning

Grunnbevilgning:

- Bevilgning over institusjonenes kapitler i statsbudsjettet uten inntektskrav.
- Bevilgning over institusjonenes felleskapittel i statsbudsjettet, kapittel 0281.

Eksternt finansiert virksomhet:

- Bevilgning fra Norges forskningsråd til fri forskning og sektororienterte programmer.
- Midler fra utenlandske organisasjoner og myndigheter.
- Midler fra private organisasjoner og fond som i liten grad gir føringer på utformingen av forskningsprosjekter.
- Sektorrettede midler til forskning og utdanning fra andre offentlige organer enn Norges forskningsråd.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Utfordringen

Utgangspunktet for utvalgets arbeid er at den eksternt finansierte virksomheten som foregår ved institusjoner innenfor høgre utdanning er en viktig og betydningsfull del av samfunnets satsing på utvikling og bruk av ny kunnskap. Virksomheten er også faglig berikende for institusjonene og gir et økonomisk grunnlag som kan styrke kvaliteten på og omfanget av denne på de aktuelle fagområdene i institusjonene i høgre utdanning. Ekstern finansiering kommer i tillegg til de midlene som er bevilget direkte over statsbudsjettet, og utgjør i dag en betydelig andel av den totale finansieringen av institusjonene innenfor høgre utdanning.

Gjeldende regelverk for oppdragsvirksomhet ved institusjonene legger stor vekt på hensynet til økonomisk ryddighet og god forvaltning av statlige midler, mens det i mindre grad gir institusjonene handlefrihet til å etablere praktiske ordninger som kan stimulere til økt omfang av oppdragsvirksomhet. Regelverket er til dels utformet på bakgrunn av Riksrevisjonens merknader til institusjonenes eksternt finansierte virksomhet fra midten av 1980-årene. Riksrevisjonens merknader gjorde det nødvendig å utarbeide et regelverk som sikret ryddige forhold, både for den delen av den eksternt finansierte virksomheten som skjer i de høgre utdanningsinstitusjonene, og for institusjonenes samarbeid med randsones virksomheter. Utformingen av regelverket for eksternt finansierte virksomhet må derfor delvis sees i lys av det konstitusjonelle ansvar statsråden har for institusjonenes virksomhet i forhold til Stortinget. Dette har imidlertid gitt grunnlag for et regelverk som i dagens situasjon av mange oppfattes som svært rigid og lite fleksibelt, og som i for liten grad ser eksternt finansierte virksomhet i sammenheng med og som en del av institusjonenes ordinære virksomhet. Gjeldende regler kan dermed virke begrensende for den videre utviklingen av den eksternt finansierte virksomheten ved institusjonene.

På den annen side ser utvalget problemer ved at institusjonene kan bli for avhengige av midler fra eksternt finansierte virksomhet. Utfordringen blir derfor å utforme et regelverk som gjør all eksternt finansierte virksomhet til en naturlig del av institusjonenes virksomhet, samtidig som den delen av institusjonenes virksomhet som blir finansiert over grunnbevilgning skjermes og setter faglige og kvalitetsmessige premisser for det eksterne engasjementet.

2.2 Forholdet mellom enheter for oppdragsvirksomhet og institusjonene

Institusjonene i høgre utdanning vil kunne ha behov for å opprette enheter for oppdragsvirksomhet som kan virke faglig berikende og bidra til utvikling av institusjonenes satsingsområder. Virksomheten i disse enhetene må ikke trekke veksler på institusjonenes grunnbevilgning. De vil derfor være avhengige av inntjening og en aktiv holdning til krav og etterspørsel fra samfunnet. For at institusjonene skal kunne drive slik forretningsmessig virksomhet, bør denne organiseres i enheter som skiller seg organisatorisk fra forvaltningsfor-

men. Utvalget ser det som sentralt at slike enheter er underlagt styring fra institusjonenes side, og at de dermed kan inngå som en integrert del av deres satsing på faglig utvikling.

En betydelig andel av den eksternt finansierte virksomheten blir utført i frittstående enheter for oppdragsvirksomhet som institusjonene har samarbeid med. Gjeldende regelverk for denne virksomheten legger avgjørende vekt på ryddighet og klare skiller mellom slike enheter og institusjonene. Et sentralt spørsmål er om det gjeldende regelverket også imøtekommer institusjonenes behov for styring av oppdragsvirksomhet som foregår med utgangspunkt i de enkelte institusjonenes fagmiljøer. I den forbindelse skisseres følgende problemstillinger:

- Hvordan sikre at virksomheten ved enheter for eksternt finansiert virksomhet blir sett i sammenheng med den øvrige virksomheten ved institusjoner innenfor høgre utdanning?
- Hvordan hindre at institusjonenes virksomhet som blir finansiert over grunnbevilgning, blir skadelidende eller nedprioriteres til fordel for inntektsbringende eksternt finansiert virksomhet?
- Hvordan sikre ryddige organisatoriske forhold mellom institusjonene og enheter for eksternt finansiert virksomhet?
- Hvordan sikre at enheter for eksternt finansiert virksomhet dekker egne utgifter og betaler full pris for bruk av institusjonenes ressurser, og derved sikre at enheter for eksternt finansiert virksomhet konkurrerer om oppdrag på samme vilkår som andre kunnskapsbedrifter?

Utvalgets overordnede vurdering er at det er behov for et nytt regelverk som i større grad imøtekommer institusjonenes behov for helhetlig styring av hele virksomheten, inkludert den delen av virksomheten som skjer i frittstående oppdragsenheter som institusjonene samarbeider med. Et slikt regelverk bør ta utgangspunkt i behovene til institusjonenes fagmiljøer og vitenskapelige ansatte. For å imøtekomme institusjonenes behov for mer handlingsfrihet, ønsker utvalget at institusjonene skal ha mulighet til å opprette egne selskaper som kan drive oppdragsrelatert virksomhet.

Institusjonene kan enten eie disse selskapene alene eller sammen med andre. I de tilfeller der institusjonene ikke kontrollerer selskapene, vil det være nødvendig å utforme samarbeidsavtaler med selskapene som oversendes departementet for vurdering og godkjenning. I forbindelse med slikt samarbeid bør det være mulig for institusjonene å oppnevne representanter til styret for enheter de samarbeider med. Når det gjelder vurdering av institusjonenes engasjement i enheter for oppdragsvirksomhet, mener utvalget dette bør gjøres ut fra følgende:

- Institusjonenes interesser skal ivaretas og være skjermet fra virksomheten.
- All virksomhet i institusjonene, så vel som i enheter for oppdragsvirksomhet, skal ha relevans for institusjonenes oppgaver eller forpliktelser, og støtte opp under disse.
- Institusjonene vurderer selv når det er mest hensiktsmessig å legge ansvaret for eksternt finansiert virksomhet til frittstående enheter. Den delen av institusjonenes virksomhet som er finansiert av grunnbevilgning over statsbudsjettet, skal ikke legges til slike enheter.

Institusjonene i høgre utdanning er involvert i ulike typer enheter for oppdragsvirksomhet, både når det gjelder størrelse, type virksomhet og selskaps-

form. Utvalget mener at denne variasjonen i hovedsak avspeiler at høgre utdanning er en mangfoldig sektor, og at institusjonenes engasjement bidrar til bedre formidling av institusjonenes kunnskap og kompetanse til samfunnet. Det er imidlertid ikke sikkert at den organisasjonsformen som er valgt ved slik utskillelse av oppdragsvirksomhet, ivaretar institusjonenes behov for helhetlig styring. Ved fremtidig oppretting av enheter for oppdragsvirksomhet mener utvalget at følgende kriterier bør legges til grunn:

- Det er nødvendig at enheter for oppdragsvirksomhet er organisert slik at man oppnår nærhet og helhetlig styring mellom disse og «moderininstitusjoner» når det gjelder strategisk planlegging og operativ virksomhet.
- Institusjonene må ikke subsidiere virksomhet i enhetene for oppdragsvirksomhet og på den måten påvirke konkurransen mellom oppdragsenheter og øvrige kunnskapsbedrifter og eksterne institutter i samfunnet.
- Det må benyttes organisasjonsformer som sikrer at institusjonenes faglige og økonomiske interesser blir ivaretatt, også ved at institusjonene kan nyte godt av økonomisk overskudd fra enhetene for oppdragsvirksomhet.
- For å oppnå den nødvendige fleksibilitet og handlingsdyktighet bør institusjonene innenfor høgre utdanning selv kunne bestemme om de vil opprette egne enheter for oppdragsvirksomhet.

De fleste statlige høyskoler og flere av universitetene har tilknytning til rand-soneinstitusjoner eller enheter for oppdragsvirksomhet gjennom styrerepresentasjon og innskutt kapital til stiftelser som har virksomhet knyttet til forskning og utdanning. Ut fra gjeldende lovverk for stiftelser, og særlig hvis loven blir endret slik det er foreslått i NOU 1998: 7 Om stiftelser, synes det som om institusjonenes styringsbehov vanskelig kan ivaretas på en tilfredsstillende måte i de tilfeller der oppdragsvirksomhet med utgangspunkt i institusjonenes fagmiljø er organisert gjennom stiftelser. Stiftelser vil dermed ikke være en organisasjonsform som bør velges hvis institusjonene ønsker redskap for utvikling av eksternt finansiert virksomhet.

De to andre selskapsformene som drøftes, statsforetak og aksjeselskap, muliggjør aktiv deltakelse fra institusjonenes side i styringen av enheter for oppdragsvirksomhet. Forskjellen på disse selskapsformene er først og fremst at statsforetak ekskluderer deltakelse av private i eierskap og styring, og at staten står ansvarlig for forpliktelsene til statsforetak.

Institusjonene vil utøve sin styring og forvaltning av eierskapet i slike enheter på grunnlag av delegert myndighet fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Utvalget vurderer det som ønskelig at institusjonene har stor grad av frihet når det gjelder oppretting og drift av slike enheter, men ser at institusjonene som forvaltningsorgan samtidig må være underlagt tilsyn fra departementet når det gjelder hvordan den delegerte myndigheten forvaltes. Departementets tilsyn må imidlertid ta utgangspunkt i at institusjonenes styre er gitt ansvaret for styringen av institusjonen gjennom lov om universiteter og høyskoler av 12. mai 1995 nr 22 § 4.

I tråd med dette foreslår utvalget følgende:

- Enheter for oppdragsvirksomhet organiseres som aksjeselskap eller statsforetak. Utvalget foreslår at det legges til rette for at enheter for oppdragsvirksomhet som er organisert som stiftelser omdannes til aksjeselskap eller statsforetak.
- Utvalget foreslår at det klargjøres hvilket ansvar statsråden har for institusjonenes utvikling. Målet er at institusjonene skal kunne få større grad av ansvar for egen utvikling i tråd med de mål som er fastsatt for sektoren.

Utvalget foreslår at dette gjøres gjennom forslag om tillegg til § 4 i lov om universiteter og høyskoler. En slik lovendring skal gjøre det klart at statsråden kan gi institusjonene adgang til selv å forvalte eierinteresser på vegne av staten i selskaper de oppretter alene eller i samarbeid med andre. I så fall er det klart at statsråden har ansvar for virksomheten bare så langt det er nødvendig etter Grunnlovens § 19. Det vises for øvrig til vedlegg 2 når det gjelder dette.

Stortinget må gjøre bevilgningsvedtak om bruk av midler til kapitalinnskudd.

2.3 Eksternt finansiert virksomhet innenfor institusjonene

Utvalgets oppfatning er at virksomhet som er finansiert over grunnbevilgning, og eksternt finansiert virksomhet i tilknytning til denne bør organiseres innenfor institusjonene. Dette omfatter de aktiviteter som finansieres over institusjonenes bevilgninger i statsbudsjettet, og bevilgninger til fri forskning og forskerutdanning gjennom Norges forskningsråd. I tillegg kan dette omfatte midler fra andre myndighetsorganer, internasjonale organisasjoner, samt bidrag og gaver som i liten grad gir forpliktelser for prosjektutforming og bruk av resultater.

Den eksternt finansierte virksomheten reguleres av regelverk fastsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Problemene som det vises til i den forbindelse, er følgende:

- Er det mulig å gi bestemmelser som sikrer bedre dekning av bidragsfinansierte oppdrag?
- Bør Norges forskningsråd gi full kostnadsdekning, også for det som tildeles til fri forskning ved institusjonene?
- Innebærer merinntektskravet mindre frihet for disposisjon av inntekter fra oppdragsvirksomhet og begrensninger på omfanget av eksternt finansiert virksomhet?
- Hvordan skape et mer fleksibelt system for budsjettering, betaling og regnskapsføring i forhold til dagens system?

Utvalget har drøftet gjeldende regelverk i sammenheng med generelle regler for statlig økonomiforvaltning ut fra hvordan institusjonenes muligheter for eksternt finansierte prosjekter blir påvirket. Oppdragsutdanning drøftes også i lys av merknader fra Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité i forbindelse med statsbudsjettet for 1999 og i Innst S nr 78 (1998–99) om kompetansereformen. En samlet komité peker på nødvendigheten av fleksibilitet og tilpasning til brukernes behov, og at institusjonene i høyere utdanning må stå fritt til å utarbeide etter- og videreutdanningstilbud innenfor sine fagområder, uten ytterligere godkjenning fra departementet. For en kort omtale av institusjonenes mulighet til å tilby kurs innenfor oppdragsutdanning, vises det til egen utredning om dokumentasjon av realkompetanse og muligheter for avkortede studieløp som utvalget legger fram samtidig med denne utredningen. Når det gjelder organisering av tilbud som oppdragsutdanning, mener utvalget at dette er likestilt med annen eksternt finansiert virksomhet. Utvalget mener derfor at

- det ikke må lages særskilte regler for ekstern finansiering og organisering av oppdragsutdanning. Reglene for ekstern finansiering og organisering av oppdragsutdanning skal derfor være lik det som gjelder for annen eksternt finansiert virksomhet.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet fastsetter årlige merinntektskrav som innebærer at institusjonene må betale et fastsatt beløp av oppdragsinntektene til staten. Dette merinntektskravet kan oppfattes som en form for bidrag til avkastning på den kapitalen staten har investert i institusjonene. Merinntektskravet utgjør en relativt liten andel av de budsjetterte oppdragsinntektene, men utvalgets vurdering er at det likevel kan bidra til å begrense institusjonenes interesser for å påta seg oppdrag. Utvalget foreslår at

- merinntektskravet fjernes, og at institusjonene selv får anledning til å disponere hele inntekten fra eksternt finansiert virksomhet.

For øvrig foreslår utvalget at bestemmelser som er knyttet til detaljering av regnskapsføring og kontroll, ikke fastsettes i et særlig reglement om eksternt finansiert virksomhet, men at regnskapsføring og kontroll av slik virksomhet følger generelle bestemmelser om økonomiforvaltning i staten. Et unntak fra dette er bestemmelser om dekningsbidrag og interimskonto som må omtales i et nytt regelverk for eksternt finansiert virksomhet. Utvalget ser det som et vesentlig problem at institusjonene i mange tilfeller ikke får dekket sine kostnader ved eksternt finansierte prosjekter. Dette innebærer at enkelte fagmiljøer som får tilført midler til forskning som bidrag eller gaver, der det gis lite eller ingen dekningsbidrag, indirekte favoriseres av institusjonene, som må finansiere manglende kostnadsdekning over sine grunnbudsjetter. Utvalget foreslår derfor at

- institusjonene normalt skal kreve dekning av indirekte utgifter, også ved bidragsfinansierte prosjekter. Unntak kan bare gjøres hvis institusjonene ser seg i stand til å dekke de indirekte utgiftene ved slike oppdrag. I slike tilfeller skal det gjøres rede for de reelle kostnadene som er knyttet til prosjektene.

Et særegent problem knyttet til eksternt finansiert virksomhet er den typen virksomhet som ansatte ved institusjonene utfører på egen hånd, og utenfor institusjonenes ordinære rammer. Enkelte ansatte ved institusjonene er også engasjert i konsulentfirmaer eller i annen type næringsvirksomhet.

Utvalget mener at slike engasjement i enkelte tilfeller kan skape konflikter mellom hensynet til den enkelte og hensynet til institusjonene. Utvalget vil ikke svekke de ansattes fleksibilitet ved institusjonene, men vurderer det som ønskelig at institusjonene har oversikt over de ansattes øvrige ansettelsesforhold. I tråd med dette foreslår utvalget at

- institusjonene etablerer ordninger der vitenskapelig ansatte pålegges opplysningsplikt om både sine bistillinger og eksternt finansierte oppdrag i egen regi.

Kapittel 3

Innledning

3.1 Nærmere om utvalgets mandat

I henhold til mandatet skal utvalget vurdere de personalmessige, juridiske og økonomiske rammene for oppdragsvirksomhet slik at institusjonene innenfor høgre utdanning blir bedre i stand til å møte samfunnets behov for kompetanse. I dette ligger en erkjennelse som blir bekreftet i "[Problemer med dagens regelverk](#)" i kapittel 6: Andelen ikke-statlig finansiering av forskning og utdanning er lav i Norge sammenlignet med andre OECD-land. Det kan ha flere årsaker:

- For lav etterspørsel i nærings- og arbeidsliv etter utdanningstilbud og forskning. Dette kan bl a forklares ved at Norge har mange små og mellomstore bedrifter som i begrenset grad er i stand til å bruke ressurser på kompetanseoppbygging, at et relativt egalitært lønnssystem i liten grad gir uttelling for kompetanse, samt manglende nettverk mellom academia og næringsliv.
- Institusjoner i høgre utdanning er ikke gitt rammebetingelser som gjør at de effektivt skal kunne tilby tjenester innenfor oppdragsutdanning og forskning.

Utvalgets mandat er begrenset til å ta for seg institusjonenes rammebetingelser. Utvalgets utgangspunkt vil derfor bli konsentrert om hva som kan gjøres når det gjelder styring og organisering av institusjonene for at disse kan bli bedre i stand til å ta oppdrag for samfunnet. Utvalget vil i denne omgang ikke drøfte om forhold knyttet til andre samfunnssektorer bidrar til å skape for lav etterspørsel etter de tjenestene som institusjoner i høgre utdanning kan tilby.

Vurderingene og forslagene i denne utredningen må sees i lys av den forvaltningsmessige posisjonen institusjoner innenfor høgre utdanning er gitt gjennom lov om universiteter og høyskoler av 12. mai 1995 nr 22. Gjennom denne loven er institusjonene gitt stor grad av selvstyre, på tross av at de ellers er organisert på lignende måte som andre statlige forvaltningsorganer. Dette innebærer at institusjonene er underlagt generelle regelverk for statlig økonomiforvaltning og regelverk som regulerer tilsettingsforhold, lønn og annet innenfor statlige forvaltningsorganer. Utgangspunktet for utvalgets arbeid har vært at gjeldende organisatoriske rammer for institusjonene kan begrense deres frihet og mulighet til å ta oppdrag for samfunnet. Dette er ofte oppdrag av midlertidig art, der bruk av institusjonenes ressurser kan være berikende for institusjonene og samfunnet.

Utvalget vil vurdere institusjonenes organisering og finansiering i den utredningen som legges fram 1. april 2000. Utvalgets oppfatning er imidlertid at det nå er behov for ordninger som raskt kan settes i verk innenfor gjeldende organisatoriske rammer for institusjonenes virksomhet, slik at institusjonene kan få mer tilfredsstillende rammebetingelser for eksternt finansiert virksomhet. Utvalget ser at institusjonene ikke har tilstrekkelig fleksibilitet til å drive virksomhet utover det institusjonene er pålagt gjennom gjeldende lovverk og de årlige budsjettproposisjonene. Gjeldende regelverk sikrer og skjærmer de

aktivitetene samfunnet vurderer som sentralt at institusjonene utfører, men gir samtidig for lav utnyttelse av de faglige ressursene som institusjonene besitter. Det er derfor behov for organisatoriske løsninger som gir større grad av frihet enn det institusjonene nå er gitt, for å sikre at institusjonenes faglige ressurser kommer til nytte i samfunns- og næringslivet.

3.2 Institusjonenes handlingsrom

Institusjonenes virksomhet må betraktes innenfor en helhetlig ramme, uansett om forskjellige deler av virksomheten har ulike finansieringskilder. Utvikling av fagmiljøer og tilbud fra disse innenfor forskning og utdanning er avhengig av om institusjonene kan legge til rette på en god måte for de ansattes virksomhet. Dette innebærer etablering av gode administrative systemer for institusjonenes interne virksomhet, og systemer som gir institusjonene kontaktflater til samfunnet for øvrig. Institusjonenes organisering av samfunnskontakt kan sees i lys av følgende:

- Utvikling av fagmiljøer og satsing på ansatte vil delvis være avhengig av om institusjonene har mulighet for inntektskilder utover det de blir tildelt over statsbudsjettet.
- God kontakt med samfunns- og næringslivet kan virke utviklende på fagmiljøer, og gjøre institusjonene i stand til å videreutvikle satsingsområder som passer for den enkelte institusjon. Institusjonene kan m a o gjennom slik virksomhet utvikle sin identitet og finne fagområder som er særlig interessante for den enkelte institusjon.

Institusjonenes utvikling av samfunnskontakt kan skje ved oppretting, deltakelse eller samarbeid med frittstående enheter for oppdragsvirksomhet, det som også er kalt randsonelinstitusjoner. For at institusjonene skal kunne dra størst mulig nytte av virksomheten i disse enhetene, bør de ha en nær tilknytning til fagmiljøene og de ansatte ved institusjonene. I den grad det er ønskelig for institusjonene å betrakte virksomheten i enhetene som ledd i utvikling av institusjonene, bør styring og kontroll med enhetene være forankret i institusjonenes ledelse. På den måten kan enhetenes virksomhet og deres tilknytning til institusjonene betraktes som en del av den helhetlige planleggingen og utviklingen av institusjonene.

Samarbeidsavtaler har vist seg å være svært nyttig for utvikling og bruk av kunnskapsressurser fra institusjoner innenfor høyere utdanning. Et godt eksempel på dette er samarbeid mellom statlige høyskoler og regionale forskningsinstitutter. Regionale forskningsinstitutter kan ha gitt en bedre utnyttelse av de faglige ressursene til høyskolene enn det som ville vært mulig innenfor institusjonens ordinære rammer, til beste for de regionene der institusjonene er, og for samfunnet for øvrig. For å ivareta høyskolenes mulighet for innflytelse på styring av regionale forskningsinstitutter, hadde høyskolene tidligere til dels sterk representasjon både i rådsforsamlinger og styrer. Samarbeidet mellom instituttene og høyskolene ble også formelt regulert gjennom samarbeidsavtaler. De aller fleste regionale forskningsinstitutter har også slike samarbeidsavtaler i dag, men høyskolenes mulighet til aktiv deltakelse i styringen av enhetene er begrenset i henhold til gjeldende regelverk.

En annen måte institusjonene kan utvikle sin samfunnskontakt på, er ved oppretting av enheter for oppdragsvirksomhet som er underordnet institus-

joneses ledelse, på lik linje med datterselskapenes stilling i et konsern. Det er ikke gitt at slike enheter bør eies av institusjonene alene, men det bør forutsettes at institusjonene deltar som aktive eiere av slike enheter. Ved oppretting av slike enheter som skal drive oppdragsvirksomhet, vil institusjonene selv kunne planlegge, styre og kontrollere utviklingen av oppdragsenhetene på en måte som tjener institusjonens interesser.

Det bør være rom for at institusjonene innenfor høgre utdanning velger ulike former for løsninger når det gjelder etablering av kanaler for samfunnskontakt. For enkelte institusjoner vil det være hensiktsmessig å etablere enheter for oppdragsvirksomhet; for noen vil det være hensiktsmessig å gjøre dette sammen med andre institusjoner, private selskaper eller annet; og for andre vil det være mest hensiktsmessig å ikke opprette slike enheter, men muligens gjøre bruk av eksisterende avtaler for samarbeid. For de statlige høgskolene kan det være formålstjenlig å bygge videre på de erfaringene og den kompetansen som er opparbeidet innenfor eksisterende struktur av samarbeid mellom høgskolene og regionale forskningsinstitutter. Etablering av nye enheter kan skje ved omdanning av eksisterende forskningsinstitutter til organisasjonsformer som muliggjør mer aktiv deltakelse i styring av disse fra høgskolenes side, eller ved oppretting av virksomhet i samarbeid eller i samråd med eksisterende regionale forskningsinstitutter.

Forslagene i "*Utvalgets vurderinger og forslag til endringer*" i kapittel 7, samt vedlagte forslag til retningslinjer, er ment å gi institusjonene større handlingsrom enn tidligere. Institusjonene får med dette en ny anledning til å drøfte og planlegge organisering av samfunnskontakt. En slik gjennomgang kan føre til at samarbeidsavtaler endres, eller at eksisterende institutter eller andre som institusjonen samarbeider med, omdannes til organisasjonsformer som muliggjør mer aktiv deltakelse i styringen fra institusjonenes side. Hensikten er at de enkelte institusjonene skal få mulighet til å organisere sin eksternt finansierte virksomhet ut fra hva som er mest ønskelig for den videre utviklingen av institusjonenes fagmiljøer.

3.3 Oppdragsvirksomhet – samfunnets behov

I en rapport NIFU har utarbeidet for utvalget, pekes det på at synet på kunnskapens rolle for utvikling av næringer har endret seg i de fleste OECD-landene. Tidligere ble innovasjon betraktet som en relativt lineær prosess: Grunnforskningen gav nye teorier og metoder; disse ble utforsket i en praktisk sammenheng i den anvendte forskningen, og resultatene ble nye produkter og nye former for produktutvikling. Til slutt ble de nye produktene presentert for markedet. I dag oppfatter mange denne modellen som for enkel. Innovasjon beskrives nå som en komplisert prosess som foregår i et nettverk av aktører med forskjellige oppgaver. Grunnforskning kan gi direkte impulser til produktutvikling, og i en praktisk sammenheng kan det oppstå problemer og situasjoner med relevans for mer grunnleggende forskning. Implikasjoner av dette er i første omgang at forbindelsene mellom aktørene bør bli tettere, ved f.eks. at brukere i større grad bør involveres i systemer for forskning og kompetanseheving. Dette vil gi institusjonene innenfor høgre utdanning en annerledes, og på mange måter mer krevende, rolle.

I den grad dette gjenspeiler press på institusjonene fra aktører i samfunn og næringsliv, gir dette utfordringer til institusjonene som kan møtes på ulike

måter. Den rapporten NIFU utarbeidet for utvalget, gir en oversikt over enkelte tilnærminger fra institusjonens side til denne utfordringen:

- Intern organisering: Eksternt finansiert virksomhet søkes organisert innenfor institusjonene. Tilrettelegging for eksternt finansiert virksomhet gjøres bl a ved bedre lønns- og arbeidsbetingelser for ansatte som utfører slik virksomhet.
- Ekstern organisering: Eksternt finansiert forskning, spesielt den tradisjonelle oppdragsvirksomheten, blir organisert i egne enheter. Dette gir en deling av virksomheten som foregår ved institusjonene og det som er kalt randseineinstitusjoner.
- Integrasjon: Institusjonenes disiplinorienterte instituttsystem suppleres med enheter for anvendt rettet forskning og oppdragsutdanning.

Det er i hovedsak ekstern organisering som preger institusjoner innenfor høgre utdanning i Norge; særlig gjelder dette for universitetene der det er blitt bygd opp en rekke såkalte randseineinstitusjoner fra begynnelsen av 1980-tallet. En grunn til dette kan være oppfatningen om at samarbeid med næringsliv og økt vekt på kommersialisering av forskning ikke må gå utover den delen av institusjonenes virksomhet som er finansiert over deres grunnbevilgning. Mye av den eksternt finansierte virksomheten som er annerledes enn undervisning og grunnforskning, er derfor blitt lagt til separate organiserte enheter. Denne strategien kan ha tjent til å redusere spenningsforholdet mellom fri forskning og forskning som er mer rettet mot praktisk problemløsning eller økonomiske resultater. Imidlertid kan dette skape problemer med manglende tilknytning mellom «interne» og «eksterne» aktiviteter. Forbindelsene mellom institusjonene og slike enheter kan lett bli for kronglete og indirekte, slik at det blir vanskeligere å utnytte faglige impulser fra mer anvendt arbeid i grunnforskningen, og motsatt.

3.4 Eksternt finansiert virksomhet og institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning

Institusjonene innenfor høgre utdanning er samfunnets viktigste ressurs for utvikling av kunnskap. Deres virksomhet finansiert over grunnbevilgning er definert i lov om universiteter og høyskoler av 12. mai 1995 nr 22 § 2, og omfatter gradsrelaterte utdanninger, forskerutdanninger, fri forskning og formidling. Imidlertid er det flytende grenser mellom den delen av institusjonenes virksomhet som er finansiert over grunnbevilgning og andre deler av deres virksomhet.

Det nærmere innholdet for institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning er definert av Stortinget gjennom lover og årlige budsjettproposisjoner. Institusjonene innenfor høgre utdanning er ikke bare produsenter av utdanning og forskning, men også institusjoner for utvikling og realisering av individers ønsker og samfunnets verdier og kultur. Det er bred politisk enighet om at disse sidene ved institusjonenes virksomhet må skjermes, og at det er statens ansvar å sørge for finansiering av institusjonene slik at disse oppgavene kan ivaretas på en god måte.

Ekstern finansiering utgjør en betydelig, men varierende, del av de totale ressursene til institusjonene innenfor høgre utdanning. Eksternt finansiert virksomhet er forbundet med oppdragsvirksomhet, der fagmiljøer etter avtale utfører fastsatte oppgaver. Den største bidragsyteren er Norges forskning-

sråd gjennom tildeling av midler til programforskning og fri forskning. I tillegg inkluderer ekstern finansiering gaver og bidrag der det i liten grad stilles krav til utformingen av prosjekter. Gaver og bidrag kan sees i sammenheng med den typen finansiering institusjonene mottar over sine kapitler i statsbudsjettet. Felles for disse typer finansiering er at de i liten grad er bestemt av hva institusjonene eller fagmiljøene faktisk leverer av tjenester eller produkter. Når det gjelder oppdragsvirksomhet, deltar fagmiljøer og ansatt personale i konkurranse med andre for å levere fastsatte tjenester eller produkter. Tilknytningen til markeder for kunnskapsutvikling skiller denne typen aktivitet fra institusjonenes ordinære virksomhet finansiert over grunnbevilgning. Dette kan tilsi en annen organisering av slik aktivitet for å hindre sammenblanding av ekstern finansiert virksomhet med den ordinære virksomheten ved universiteter og høyskoler.

Universitetene er læresteder med stor faglig bredde der forskning og undervisning tradisjonelt har hørt nært sammen. Virksomheten rommer både allmennvitenskapelige tradisjoner og etablerte akademiske profesjonsutdanninger. Universitetene er organisert i fakulteter, som igjen består av fagenheter som er organisert i institutter. Dette gir føringer på organiseringen av institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning, bl a gjennom ansattes medvirkning i styringen av institusjonene. Når det gjelder oppdragsvirksomheten ved institusjonene, har denne mer utgangspunkt i de enkelte fagmiljøene. Organiseringen av oppdragsvirksomhet i egne enheter som ikke er tilknyttet ledelsen av institusjonene, kan medvirke til en videre oppdeling av institusjonenes virksomhet i mer eller mindre oppdragsrelaterte fagmiljøer. En annen måte å se dette på er at institusjonenes satsing på eksternt finansiert virksomhet undergraves ved at en stor del av denne virksomheten er organisert i enheter som institusjonenes ledelse har liten eller ingen styring med. Utviklingen av denne virksomheten blir tilfeldig, noe som igjen kan påvirke utviklingen av fagmiljøer ved institusjonene på lang sikt. En viktig grunn til dette er at enheter for oppdragsvirksomhet kan benyttes som miljøer for rekruttering av faglig personale til institusjonene. Som et alternativ kan det tenkes en helhetlig styring av institusjonenes virksomhet, som sikrer styring også av den oppdragsvirksomheten som er knyttet til institusjonenes fagmiljøer.

Oppdragsvirksomhet er nært forbundet med opprettholdelse av kompetansemiljøer, rekruttering av forskere og undervisningskrefter og utvikling av forskning og undervisning ved institusjonene. For de ansatte vil oppdragsvirksomhet kunne bidra til større faglig og økonomisk interesse ved å være tilknyttet institusjonene:

- Oppdragsvirksomhet er faglig berikende og skaper kontakt mellom vitenskapelig ansatte og samfunnet for øvrig. Dette er ønskelig også ut fra det formidlingsaspektet som det vises til i lov om universiteter og høyskoler av 12. mai 1995 nr 22 § 2.
- Oppdragsvirksomhet gir grunnlag for rekruttering. Gjennom oppdragsvirksomhet kan det etableres fagmiljøer som gir institusjonene bedre tilgang på personale som er kvalifisert for stillinger ved universiteter og høyskoler.
- Oppdragsvirksomhet gir grunnlag for å holde på ansatte. Vitenskapelig ansatte ved universiteter og høyskoler er ettertraktet arbeidskraft som kan få sammenlignbare arbeidsvilkår og vesentlig bedre lønn i andre virksomheter. Oppdragsvirksomhet gjør deres arbeid mer interessant, og oppdragsvirksomhet som blir utført i separat organiserte enheter, gir økonomisk uttelling som gjør at de kan ønske å bli værende ved institus-

- jonen.
• Oppdragsvirksomhet kan gi faglige og økonomiske bidrag til institusjonene.

Oppdragsvirksomheten er derfor viktig for utviklingen av institusjoner innenfor høgre utdanning. Organisering i separat organiserte enheter som aksjeselskap, gir muligheter for styring av den virksomheten som er konkurranseutsatt. Samtidig gir slik organisering av oppdragsvirksomhet mer fokus på inntjening enn det som er mulig i statlige institusjoner som universiteter og høyskoler. Viktig i en slik sammenheng er at det er klarhet i ansettelsesforholdene, slik at ansatte ved institusjoner innenfor høgre utdanning kan ta oppdrag i regi av slike enheter, men vil forbli ansatt ved institusjoner i høgre utdanning.

3.5 Konflikter mellom eksternt finansiert virksomhet og virksomhet som blir finansiert over grunnbevilgningen

Det er blitt hevdet at ekstern finansiering fører med seg markedsretting eller det som er blitt kalt «epistemisk drift» ved institusjoner innenfor høgre utdanning. Med dette menes at de internvitenskapelige kriteriene for kvalitet på lengre sikt blir påvirket og fortrenget til fordel for ulike kriterier for relevans. Problemstillinger og metoder endres for å tilfredsstille oppdragsgivers behov, og ikke for å gi det potensielt beste vitenskapelige resultat. I tråd med dette vil oppfatningen være at forskningens frihet har gitt de mange, også de praktisk nyttige, resultater fra grunnforskningen det siste hundreåret. Andre vil hevde at fri forskning aldri har foregått helt atskilt fra samfunnet for øvrig, og at det eventuelle spenningsforholdet som måtte finnes mellom ekstern relevans og internvitenskapelig kvalitet kan gi gode faglige, så vel som ikke-faglige resultater.

Norske studier har ikke funnet noen tegn på «epistemisk» drift som følge av oppdrags- og programforskning som hittil har vært utført ved institusjoner innenfor høgre utdanning¹. Det er de internvitenskapelige kriteriene som er avgjørende også for den eksternt finansierte virksomheten, og det er lite som tyder på at kriteriene endres på grunn av slik finansiering. Det er likevel blitt uttrykt en viss bekymring for at den eksternt finansierte forskningen på lengre sikt kan føre til at noen temaer og samfunnsinteresser blir bedre ivaretatt enn andre. Både myndigheter og institusjonene innenfor høgre utdanning bør derfor være opptatt av muligheten for forskyving av oppmerksomhet til fagområder og temaer som følge av ekstern finansiering av utdanninger og forskning. Dette er særlig for å hindre svekkelse av fagmiljøer som blir gjenstand for mindre interesse fra økonomisk sterke grupperinger.

3.6 Utfordringen

Oppdragsvirksomheten er i dag organisert både internt ved institusjonene og utenfor institusjonene i egne juridiske enheter for oppdragsvirksomhet. Uansett organisasjonsform betraktes oppdragsvirksomhet som en viktig del av institusjonenes virksomhet slik denne er fastsatt i universitets- og høg-

1. Det vises til rapport fra NIFU utarbeidet for utvalget; rapporten viser igjen til flere studier om dette.

skoleloven. I et slikt perspektiv er det naturlig å etablere ordninger som sikrer nærhet og helhetlig styring av institusjonene, inkludert institusjonenes eksternt finansierte virksomhet, uansett om denne er organisert innenfor institusjonene eller i egne enheter.

Utvalget ser det som en sentral utfordring å finne formelle rammebetingelser som best kan legge til rette for slik organisering av institusjonenes virksomhet. Med mindre det blir etablert gode nok systemer for oppdragsvirksomhet, vil institusjonene bli skadelidende. Manglende oppdrag vil gi institusjonene økonomiske så vel som faglige tap, siden oppdragsvirksomhet er viktig for utvikling av fagmiljøer. Institusjonenes rammebetingelser må også betraktes ut fra konkurranseforholdet mellom institusjoner innenfor høgre utdanning og andre kunnskapsbedrifter. Det må ikke etableres ordninger som gjør at institusjonene subsidierer oppdragsvirksomheten. I så fall vil dette kunne bety at de offentlige institusjonene får et konkurransefortrinn i forhold til de andre private aktørene i markedet for oppdragsutdanning og forskning. Det er ikke ønskelig at slike konkurransevidringer oppstår mellom private og offentlige tilbydere av kunnskap og kompetanse.

En annen utfordring er hvordan institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning kan skjermes mot mer markedsrettet oppdragsvirksomhet. Det må være en klar forutsetning at institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning ikke skal være avhengig av inntekter fra oppdragsvirksomheten. Dette kan både begrunnes i hensyn til helhetlig og likestilt styring av institusjonenes faglige virksomhet, og av hensyn til den usikkerheten som er knyttet til muligheten for at ulike fagmiljøer kan få tilgang til eksterne finansieringskilder.

Måten oppdragsvirksomheten drives på – faglig og administrativt – skiller seg på viktige måter fra institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning. Forskjellene på ulike typer oppdragsvirksomhet er mindre fundamentale. Oppdragsvirksomhet, i motsetning til institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning, er regulert av kontrakter som styrer aktivitet, økonomi og framdrift. Dette har viktige konsekvenser både for institusjonens og den enkelte prosjektleders forpliktelser og behov for handlefrihet. Institusjonene må ha administrativ kompetanse for å kunne drive oppdragsvirksomhet på en tilfredsstillende måte, noe som gir særlige utfordringer til institusjonene siden denne er forskjellig fra annen virksomhet ved institusjonene.

Utfordringen

Å skape et system som gjør all eksternt finansiert virksomhet til en naturlig del av institusjonenes virksomhet, samtidig som institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning skjermes.

Kapittel 4

Ekstern finansiering ved institusjoner innenfor høgre utdanning**4.1 Innledning**

I 1997 var omfanget av den eksternt finansierte virksomheten ved institusjoner innenfor høgre utdanning om lag 1,6 mrd kroner, dvs 14 pst av den totale finansieringen av disse.

I tillegg var omsetningen i enheter tilknyttet institusjonene ved styrerepresentasjon og/eller innskutt kapital i 1997 om lag 2,4 mrd kroner, og det var ansatt om lag 3 300 i disse enhetene. Dette reflekterer at eksternt finansiert virksomhet, uansett organisasjonsform, er en viktig del av den totale virksomheten innenfor høgre utdanning.

4.2 Organisering

Den eksternt finansierte virksomheten er organisert både som en del av institusjonens ordinære virksomhet og i enheter for oppdragsvirksomhet – i det som er kalt institusjonens randsoner.

Begrepet randsoner benyttes i denne sammenhengen om det juridiske og organisatoriske grenseområdet mellom enheter som er en del av institusjonene på den ene siden, og selvstendige forskningsinstitutter eller utdanningssenheter på den andre siden. Dette kan også betegnes som institusjonenes «ytre periferi», virksomhet som er organisert tett inntil, men juridisk utenfor selve institusjonene. Hovedmotivet fra institusjonenes side for oppretting av virksomhet i randsonen er å etablere tilbud fra lærestedene til samfunnet omkring, for på den måten få nye impulser og ressurser. Ønsker fra samfunnet om å ta i bruk lærestedenes ressurser har derfor vært en drivkraft og forutsetning for etablering av disse virksomhetene, ved siden av ønsker om å tilrettelegge best mulig for slik virksomhet som vil være avhengig av markedskontakt og inntjening. Det kan argumenteres for at statlige forvaltningsorganer er en lite egnet organisasjonsform for slik virksomhet, og at dette har ført til at slik virksomhet i tilknytning til institusjoner innenfor høgre utdanning derfor er blitt organisert i stiftelser eller aksjeselskap. Samtidig har oppretting av slike virksomheter gjort det mulig å tilby ansatte ved institusjonene faglig interessante engasjementer og bedre økonomiske vilkår.

Denne typen enheter for oppdragsvirksomhet har en faglig tilknytning til, og er institusjonelt basert på, et samarbeid med institusjoner innenfor høgre utdanning gjennom juridiske og økonomiske ordninger. I rapport 13/94 fra NIFU skilles det mellom ulike typer enheter for oppdragsvirksomhet:

- Enheter som er direkte underlagt kollegiet eller høgskolestyret og er en del av selve institusjonen.
- Enheter som er direkte underlagt institusjonens styre, men der grunnfinansiering og/eller styreoppnevning foretas eksternt.
- Stiftelser og aksjeselskap som institusjoner innenfor høgre utdanning enten har opprettet eller har eierinteresser i. Institusjonene er enten viktigste partner som medstifter eller viktigste bidragsyter til selskapets

- aksjekapital.
- Enheter som ikke har formell binding til institusjoner innenfor høyere utdanning, men der institusjonene oppnevner minst halvparten av styrets medlemmer og/eller bidrar med minst halvparten av grunnfinansieringen.

Enheter som er direkte underlagt kollegiet og er en del av institusjonene vil ikke bli drøftet her. Grunnen til deres organisering som en «indre» randzone ved institusjonene er først og fremst ønsket om å skape gode faglige miljøer, og kan ikke knyttes til deres rolle som oppdragsenheter.

Slik institusjonene har organisert sin virksomhet, er det skiller mellom aktiviteter som institusjonen organiserer innenfor egne rammer, og den typen virksomhet som organiseres i randsonen:

- Aktiviteter finansiert med bidrag fra «forskningsfinansierende organer», Norges forskningsråd, ideelle organisasjoner, legater, Nordisk Råd, EU m m organiseres normalt innen for rammen av institusjonenes ordinære virksomhet.
- Aktiviteter finansiert av etterspørre av faglig kompetanse, departementer og bedrifter m m blir i større grad organisert i randsonen.

Utgiftene ved den internt organiserte oppdragsvirksomheten regnskapsføres over post 21 i institusjonenes regnskaper. Virksomheten følger statens vanlige regler om budsjett og regnskapsføring med den justeringen at det er tillatt å bruke interimskonto for forskuddsinnbetalte oppdragsinntekter. Men det er ikke anledning til å skaffe seg inntekter, ved renter eller annet, av midler som er avsatt på interimskonto. Virksomheten er videre underlagt prinsippet om selvassurans. Institusjonene kan m a o ikke inngå avtaler om forsikring knyttet til risikopreget virksomhet. Aktivitetene er integrert i institusjonenes ordinære virksomhet i den forstand at de normalt er plassert under et institutt eller annen grunnenhet og er underlagt de samme regler og rutiner som gjelder for den øvrige virksomheten. Tilsatte i virksomheten er tilsatt ved institusjonen, er underlagt tjenestemannsloven og tilsluttet Statens pensjonskasse.

Den totale virksomheten ved institusjon og randzone kan best sees i sammenheng ved at institusjonen har et nært forhold til randzoneinstitusjonen(e) i form av eierskap og/eller styreflertall og dermed har en reell mulighet til å styre aktiviteten begge steder. For institusjoner der forholdet til randsonen er fjernere og bærer preg av et samarbeid mellom likeverdige parter, vil en slik samlet strategi være vesentlig mer problematisk å ivareta. I slike tilfeller kan aktiviteten i institusjon og randzone være overlappende, og kan lett komme i et konkurranseforhold til hverandre.

I St prp nr 1 (1998–99) kommer det fram at om lag 40 pst av eksternt finansiert virksomhet ved universitetene er finansiert av Norges forskningsråd. Dette er statlig finansiert forskning og midler til vitenskapelig utstyr. I tillegg kommer bidragsfinansierte aktiviteter fra foreninger som frivillige helseorganisasjoner. Til sammen gjør dette at eksternt finansiert virksomhet ved institusjonene har et annet preg enn kommersiell oppdragsvirksomhet, og vanskelig kan sammenlignes med forskning og utdanning i enheter for oppdragsvirksomhet.

4.3 Organisering av oppdragsvirksomhet ved private institusjoner innenfor høyere utdanning

Private institusjoner er ikke underlagt det samme regelverket for økonomiforvaltning og organisering som de statlige institusjonene som ellers er omtalt her. Utvalget har ikke sett det som en del av mandatet å gå nærmere inn på omfanget og organiseringen av eksternt finansiert virksomhet ved private institusjoner, siden de rammebetingelsene det er vist til i mandatet, gjelder for statlige institusjoner og ikke berører private. Det kan likevel være interessant å vise eksempler på organisering av eksternt finansiert virksomhet ved private institusjoner, for på denne måten å tydeliggjøre forskjellene på rammebetingelser for private og offentlige institusjoner innenfor høyere utdanning.

Det er ikke etablert et særlig regelverk for eksternt finansiert virksomhet ved private institusjoner. Organisering av oppdragsvirksomhet ved private høyskoler følger av generelt lovverk for den gitte selskapsformen, samt internt utformet organisering av slike aktiviteter.

Det norske Diakonhjem²

I Det norske Diakonhjem inngår den største private utdanningsinstitusjonen i helse- og sosialfag, Diakonhjemmets høyskolesenter. Det norske Diakonhjem er et fellesskap av private, diakonale stiftelser innenfor Den norske kirke. Dette innebærer at hovedstyret i Det norske Diakonhjem oppnevner flertallet av styremedlemmene i de andre stiftelsene i fellesskapet. De primære aktivitetene ivaretas av Diakonhjemmets høyskolesenter, Diakonhjemmets sykehus og Diakonhjemmets internasjonale senter. Sistnevnte har som oppgave å drive forskning og utvikling (FoU) på bistandsområdet. Det er i tillegg opprettet to oppdragsenheter i tilknytning til Diakonhjemmets høyskolesenter, Diaforsk og Diavet. Diaforsk organiserer eksternt finansiert forskning og konsulentvirksomhet, og er en ressurs for Diakonhjemmets høyskolesenter også på undervisningssiden. Ansatte ved Diaforsk har eksternt finansiert virksomhet som utgangspunkt, det er derfor ikke lagt opp til at ansatte ved Diaforsk gjør annet eksternt finansiert arbeid. Hvis ansatte ønsker å ta arbeid på egen hånd, vil dette redusere den lønnede arbeidstiden ved Diaforsk. Diavet organiserer oppdragsutdanning i tilknytning til Diakonhjemmets høyskolesenter.

Det norske Diakonhjem har organisert sin oppdragsvirksomhet eksternt, dvs at oppdragsvirksomheten er organisert i separate enheter som er atskilt fra den ordinære virksomheten ved Diakonhjemmets høyskolesenter. Imidlertid er disse integrert i den helhetlige virksomheten til Diakonhjemmets høyskolesenter ved at de inngår i stiftelsesfellesskapet Det norske Diakonhjem. Det kan derfor oppfattes som at den eksternt finansierte virksomheten er integrert i stiftelsesfellesskapet, men at den ordinære aktiviteten ved høyskolesenteret oppfattes som atskilt fra den eksternt finansierte virksomheten som utføres ved Diaforsk og Diavet.

2. Kilder er www.diakonhjemmet.no og samtale med forskningsleder Kai Ingolf Johannesen 5. februar 1999.

Handelshøyskolen BI³

I likhet med Det norske Diakonhjem er Handelshøyskolen BI organisert som stiftelse. BI er også den største private tilbyder av høgre utdanning i Norge, og gir utdanninger hovedsakelig i økonomi og administrasjon. I 1999 har BI om lag 17 000 studenter.

BI har ikke eksternt organisering av oppdragsvirksomhet. I de tilfellene der ansatte ønsker å utføre eksternt finansierte oppdrag, må dette gjøres i tråd med avtale mellom BI og de tilsattes organisasjon. Eksternt finansiert virksomhet som ikke inngår i arbeidsplikten, må i tråd med denne avtalen godkjennes av instituttledelsen. Det må rapporteres til instituttets administrasjon underveis, slik at de er informert om tid som benyttes og der ansatte bruker denne tiden. Informasjon om virksomheten inngår også i årsplan og årsrapport fra ansatte til BI. Forutsetningen er at slik virksomhet ikke er til fortregning for BIs egne aktiviteter, at den er tidsbegrenset, og at aktivitetene ikke strider mot BIs interesser. Når det gjelder mulighet for ansatte til å ta II?er stillinger ved andre utdanningsinstitusjoner, må dette godkjennes av prorektor ved BI.

Det er ingen ordning for registrering av arbeidstid ved BI, men ansatte plikter å rapportere om hvor de er i de tilfellene de ikke er ved institusjonen i arbeidstiden. De ansatte har noe ulike plikter avhengig av stillingskategori; f.eks. har professorer 140 timer undervisningsplikt i året mens amanuenser har 160 timer undervisningsplikt. Hvis ansatte utfører arbeid i tillegg til undervisningsplikt og annen arbeidsplikt, vil de motta tillegg for dette i lønn. Dette gjelder også for eksternt finansierte forsknings- og utviklingsprosjekter ved BI der ansatte inngår som f.eks. prosjektledere. Ved større eksternt finansierte oppdrag kan ansatte også kjøpes fri fra arbeidspliktene ved BI. Det er mulig for ansatte ved BI også å arbeide med eksternt finansiert virksomhet i egen regi, i eget eller andres firma, men det forutsettes da at dette ikke kommer i konflikt med ansattes plikter i forhold til BI.

BIs oppdragsvirksomhet søkes delvis organisert innenfor BI, ved fleksible arbeidstidsordninger og tilleggshonorar for ekstra innsats. Delvis åpnes det for at ansatte kan utføre slik virksomhet i egen regi, men da på en måte som ikke berører ansattes plikter overfor BI. Dette kan tyde på en lite detaljorientert styring av oppdragsvirksomhet, og at denne søkes organisert i nær tilknytning til BIs ordinære virksomhet. Det kan man også synes som om BI har søkt en løsning som legger vekt på integrasjon mellom de ulike aktivitetene ansatte utfører.

4.4 Oppdragsvirksomhet organisert i enheter med tilknytning til institusjonene

4.4.1 Tilknytning mellom institusjoner innenfor høgre utdanning og enheter for oppdragsvirksomhet

I alt har 21 av 37 statlige institusjoner innenfor høgre utdanning tilknytning til frittstående enheter for oppdragsvirksomhet, i form av at de har styremedlemmer eller har bidratt med kapital til slike enheter. En rekke av de mindre statlige høyskolene er ikke tilknyttet enheter for oppdragsvirksomhet. Av de

3. Kilde er www.bi.no og samtale med personaldirektør Yngvar Gryvil 5. februar 1999.

vitenskapelige høyskolene er det bare Norges landbrukshøgskole og Norges handelshøgskole som er tilknyttet enheter for oppdragsvirksomhet.

I "*Organisering*" i punkt 4.2 er det vist til en inndeling av NIFU av ulike typer enheter for oppdragsvirksomhet. Tabell 4.1 viser at de ulike typene ikke synes å utelukke hverandre. Isteden ser det ut til at institusjonene både har innskutt kapital og styrerepresentasjon, og at der hvor innskutt kapital fra institusjonene utgjør størst andel, har institusjonene også i større grad styrerepresentasjon.

I tillegg inkluderer tallene i tabell 4.1 enheter som institusjonene samarbeider med, men i liten grad influerer styringen av. Institusjonene har i slike enheter skutt inn liten eller ingen del av kapitalen og har mindre enn flertallet av representantene i styret. Dette gjelder stiftelsen med størst omsetning, SINTEF, og de fleste av stiftelsene der statlige høyskoler er representert i styret eller har bidratt med kapital. Disse vil ikke bli omfattet av utvalgets forslag til organisering av enheter for oppdragsvirksomhet, men er inkludert i tabellen for å gi et inntrykk av det totale omfanget av oppdragsvirksomhet med tilknytning til institusjonene.

Tabell 4.1: Institusjonenes andel av kapital og styrerepresentasjon i frittstående enheter for oppdragsvirksomhet i 1997.

Prosentvis andel av innskutt kapital	Institusjonenes styrerepresentasjon				Totalt
	Styrerepr	Ikke styrerepr	Styreleder	Ikke styreleder	
0	33	0	6	27	33
020	6	2	1	7	8
2150	9	0	4	5	9
5199	0	0	0	0	0
100	3	0	3	0	3
Sum	51	2	14	39	53

Kilde: Basert på materiale samlet inn fra de offentlige institusjonene innenfor høgre utdanning.

Når det gjelder valg av selskapsform, viser tabell 4.2 at stiftelser er den vanligste måten å organisere enheter for oppdragsvirksomhet på. Det kan noteres at dette er en eierform som gir størst beskyttelse mot intervensjon utenfra, også når det gjelder innblanding fra bidragsytere til stiftelsenes kapital. Styresammensetning, valg av styrerepresentanter, bruk av midler fra stiftelsene o a reguleres av vedtekter. Muligheter for endringer av vedtekter vil bli svekket hvis forslag til ny stiftelseslov blir vedtatt, se NOU 1998: 7 Om stiftelser. Dette vil styrke den uavhengige posisjonen til de ulike enhetene for oppdragsvirksomhet overfor institusjonene i høgre utdanning. Tilsvarende vil institusjonenes mulighet for helhetlig styring av oppdragsvirksomhet og annen virksomhet ved institusjonene bli redusert, noe som også vil gjelde den helhetlige styringen av de ulike fagmiljøene som inngår i institusjonene.

Tabell 4.2: Selskapsform til enheter for oppdragsvirksomhet i 1997.

Institusjoner	Aksjeselskap	Stiftelse	Sum
Universiteter	8	15	23
Vitenskapelige høgskoler	4	2	6
Statlige høyskoler	2	22	24
Sum	14	39	53

Kilde: Basert på materiale samlet inn fra de offentlige institusjonene i høyere utdanning.

I forslag til ny stiftelseslov forsterkes skillene mellom stiftelsene og bidragsytere for stiftelsenes kapital. Forslaget innebærer at bidragsytere til stiftelsen kapital ikke skal kunne ha verv eller oppnevne styrerepresentanter til stiftelsenes styre. Som det framgår av tabell 4.3, har ingen av institusjonene i høyere utdanning bidratt med kapital til stiftelse uten å ha styreverv i stiftelsen. Dette kan være et tegn på at institusjonene i høyere utdanning ønsker noe tettere samvirke mellom institusjoner i høyere utdanning og enheter for oppdragsvirksomhet, enn det som vil være mulig hvis forslag til ny stiftelseslov blir vedtatt. Det kan ellers noteres at institusjoner i høyere utdanning har styrerepresentasjon i langt flere stiftelser enn de bidrar med kapital til.

Tabell 4.3: Stiftelser – innskutt kapital og styrerepresentasjon i 1997.

Kun kapital	Kun styreverv	Kapital og styreverv	Sum
0	28	11	39

Kilde: Basert på materiale samlet inn fra de offentlige institusjonene i høyere utdanning.

4.4.2 Omfanget av virksomheten i enheter for oppdragsvirksomhet

Av tabell 4.4 framgår det at omsetningen i enheter for oppdragsvirksomhet var om lag 15 pst av institusjonenes bevilgning over deres kapitler i statsbudsjettet i 1997. Sammenlignet med eksternt finansiert virksomhet i institusjonene var omsetningene i enheter for oppdragsvirksomhet om lag 700 mill kroner mer.

Tabell 4.4: Omsetning i enheter for oppdragsvirksomhet i 1997. Tall i 1 000 kroner.

Institusjoner	Aksjeselskap	Stiftelse	Sum
Universiteter	600 400	1 370 017	1 970 417
Vitenskapelige høyskoler	103 100	114 000	217 100
Statlige høyskoler	0	147 787	147 787
Sum	703 500	1 631 804	2 335 304

Kilde: Basert på materiale samlet inn fra de offentlige institusjonene i høyere utdanning.

Det framgår av tabellen at enheter for oppdragsvirksomhet knyttet til universitetene har den klart største omsetningen. Denne utgjør om lag 85 pst av den samlede omsetningen i disse enhetene. Den største enheten for oppdragsvirksomhet er SINTEF. SINTEF har tilknytning til NTNU ved at NTNU har styrerepresentanter i stiftelsen. SINTEF har en omsetning på om lag 1 mrd kroner, noe som er om lag 46 pst av den samlede omsetningen i enheter for oppdragsvirksomhet. SINTEF har i nært samarbeid med NTNU gjennom mange år utviklet seg til en stor oppdragsforskningsinstitusjon, og framstår i dag som en selvstendig enhet. Stiftelsen er ikke lenger en oppdragsenhet styrt av NTNU, men en enhet som samarbeider med NTNU, UiO og fagmiljøer ved disse institusjonene.

Når det gjelder de statlige høyskolene, er forholdet deres til oppdragsenheter til dels sammenlignbar med forholdet mellom NTNU og SINTEF. Med enkelte unntak har de statlige høyskolene ikke skutt inn kapital i oppdragsenheter. Det formelle forholdet mellom oppdragsenheter og de statlige høyskolene er derfor stort sett basert på at ansatte ved høyskolene er i styret for oppdragsenheter. Det er heller ikke slik at de statlige høyskolene har flertall i disse styrene. De statlige høyskolene styrer derfor i svært begrenset grad den virksomheten som foregår i oppdragsenheter, og forholdet mellom de statlige høyskolene og oppdragsenheter kan derfor mer karakteriseres som samarbeid enn aktiv styring fra de statlige høyskolenes side.

4.4.3 Ansatte i enheter for oppdragsvirksomhet

Sammenligning mellom tabell 4.5 og tabell 4.9 viser at det i 1997 var ansatt 1 108 flere årsverk i enheter for oppdragsvirksomhet enn i eksternt finansiert virksomhet ved institusjonene innenfor høyere utdanning. Sammenlignet med totalt antall ansatte ved institusjoner innenfor høyere utdanning er det ansatt 15 pst ved enheter for oppdragsvirksomhet. Som over er omfanget størst ved universitetene, og ansatte ved SINTEF utgjør om lag 45 pst av samtlige ansatte ved enheter for oppdragsvirksomhet.

Tabell 4.5: Ansatte i enheter for oppdragsvirksomhet i 1997.

Institusjoner	Aksjeselskap	Stiftelse	Sum
Universiteter	765	1 932	2 697
Vitenskapelige høyskoler	221	130	351
Statlige høyskoler	0	272	272
Sum	986	2 334	3 320

Kilde: Basert på materiale samlet inn fra de offentlige institusjonene innenfor høyere utdanning.

4.5 Oppdragsvirksomhet organisert i institusjonene

4.5.1 Fagområder og ekstern finansiering

Den eksternt finansierte virksomheten ved universitetene har lengst tradisjon og størst omfang innenfor de matematisk-naturvitenskapelige og medisinske fagområdene. Dette kommer også fram i fordelingen av midler til stipendiater på ulike fagområder, som vist i tabellen nedenfor.

Tabell 4.6: Stipendiatene ved et utvalg universiteter og vitenskapelig høyskoler, fordelt på fagområder 1995.

	Humaniora		Samfunns- vitenskap		Matematisk -natur- vitenskap- elige fag		Teknologi- fag		Medisin		Landbruk/ fiskeri/ veterinær- medisin	
	Antall	Pst	Antall	Pst	Antall	Pst	Antall	Pst	Antall	Pst	Antall	Pst
Universitets- og høyskole- stipendiat	173	58	288	63	295	40	118	29	199	36	26	31
Forskning- srådsstip	112	38	119	26	318	44	162	39	126	23	48	57
Andre stipendi- ater	12	4	52	11	118	16	133	32	230	41	10	12
Sum	297	100	459	100	731	100	413	100	555	100	84	100

Kilde: Det norske forskningssystemet – statistikk og indikatorer. Norges forskningsråd, 1997: s 190–191.

Som tabell 4.6 viser, står ekstern finansiering for nesten 60 pst av den totale finansieringen av stipendiatene. Finansieringen fra Norges forskningsråd utgjør nesten like mye som institusjonenes egen finansiering av stipendiatene. Ser vi på den prosentvise fordelingen på de enkelte fagområder, varierer den eksterne finansieringen fra 37 pst og 42 pst for henholdsvis samfunnsvitenskap og humaniora til 69 pst og 71 pst for henholdsvis landbruks-, fiskeri-, veterinær- og teknologiske fag. Øvrige realfag og medisin ligger på henholdsvis 60 pst og 64 pst. Kategorien «andre» varierer fra 4 pst (humaniora) til 32 pst (teknologiske fag) og 41 pst (medisin). Bevilgningene til avansert vitenskapelig utstyr over de ordinære budsjettene er blitt redusert i de siste årene. Behovet for vitenskapelig utstyr har i stor grad måttet søkes dekket gjennom ekstern finansiering. Eksterne kilder utgjør i dag en helt nødvendig finansieringskilde for avansert vitenskapelig utstyr, f.eks er om lag 40 pst (29,5 mill kroner) av vitenskapelig utstyr ved Universitetet i Oslo i 1997 finansiert eksternt. Tilsvarende tall for NTNU, inkludert SINTEF B, er om lag 45 pst (35,5 mill kroner). Ved Universitetet i Bergen ble i 1996 hele 54 pst (28 millioner) av vitenskapelig utstyr finansiert eksternt.

4.5.2 Institusjoner og forskerutdanning

Innenfor forskerrekruttering – både på doktor- og post doktornivå – er særlig Norges forskningsråd viktig. Men også andre oppdragsgivere, private bedrifter, offentlige instanser og ideelle organisasjoner spiller en sentral rolle. Tabell 4.7 viser hvordan midler til forskerrekruttering fordeler seg på universitetene og ved enkelte vitenskapelige høyskoler. Fordelingen i antall stipendiatene er jevn, og står i forhold til institusjonenes størrelse med unntak av NTNU, som har en noe større andel av stipendiatene i forhold til størrelse på institusjonen. Dette gjelder særlig antall stipendiatene som ikke blir finansiert over institusjonenes kapitler i statsbudsjettet.

Tabell 4.7: Stipendiater ved et utvalg universiteter og vitenskapelig høyskoler 1995.

	UiB	UiO	UiTø	NTNU	NHH	NLH	NVH	Sum	Pst
Universitets- og Høgskolestipendiat	173	410	87	220	73	29	12	1 004	41,8
Forskningsrådsstip.	160	265	75	293	6	47	17	863	35,9
Andre stipendiater	100	181	25	209	7	13	0	535	22,3

Kilde: Det norske forskningssystemet – statistikk og indikatorer. Norges forskningsråd, 1997: 190–191.

4.5.3 Omfanget av eksternt finansiert virksomhet

Som vist over er omsetningen i enheter for oppdragsvirksomhet betydelig større ved NTNU enn ved andre institusjoner innenfor høgre utdanning. Når det gjelder den eksternt finansierte virksomheten innenfor NTNU, er dette noe annerledes. På tross av at tabellen over viser at NTNU relativt sett har størst andel av eksternt finansierte stipendiatstillinger, er den eksternt finansierte virksomheten innenfor NTNU relativt sett lavere enn de institusjonene NTNU blir sammenlignet med i tabell 4.6 og 4.7. Grunnen til dette er at omsetningen i SINTEF B-ordningen ikke er inkludert i tabellen under. Dersom omsetningen i SINTEF B tas med, vil omfanget av eksternt finansiert virksomhet ved NTNU i større grad være lik omfanget ved de andre universitetene.

Tabell 4.8: Regnskapstall for eksternt finansiert virksomhet organisert innenfor institusjonene 1997. Tall i 1 000 kroner.

Kap	Institusjon	Bevilgning	Ekstern finansiering	Su	Ekstern finansiering som andel av totalsum
260	Universitetet i Oslo	1 857 852	474 199	2 332 051	20 pst
261	Universitetet i Bergen	1 021 791	326 122	1 347 913	24 pst
262	NTNU	1 372 503	269 013	1 641 516	16 pst
263	Universitetet i Tromsø	638 666	134 482	773 148	17 pst
264	Norges handels- høgskole	132 829	8 855	141 684	6 pst
265	Arkitekt- høgskolen i Oslo	36 124	3 247	39 371	8 pst
268	Norges idrett- shøgskole	67 690	4 096	71 786	6 pst
269	Norges musikkhøgskole	77 629	1 331	78 960	2 pst
278	Norges landbruks- høgskole	300 871	140 843	441 714	32 pst
279	Norges veter- inærhøgskole	138 016	50 275	188 291	27 pst
273	Statlige kunsthøg- skoler	114 377	266	114 643	0 pst
274	Statlige høgskoler	4 443 077	212 856	4 655 933	5 pst
	Sum	10 201 425	1 625 585	11 827 010	14 pst

Kilde: St prp nr 1 (1998–99).

Det kan for øvrig noteres at de to vitenskapelige høgskolene som Landbruksdepartementet tidligere forvaltet, Norges veterinærhøgskole og Norges landbrukshøgskole, har klart størst andel eksternt finansiert virksomhet blant institusjonene innenfor høgre utdanning. Dette kan ha sammenheng med disse vitenskapelige høgskolenes særlige sektoransvar.

Tabell 4.9: Antall årsverk ved de høgre utdanningsinstitusjonene 1997.

Institusjon	Ordinære stillinger	Oppdragsstillinger	Bistillinger	Totalt	Andel oppdragsstillinger
Universitetet i Oslo	3 870	615	53	4 539	13,6 pst
Universitetet i Bergen	2 077	320	24	2 421	13,2 pst
NTNU	2 680	397	35	3 112	12,8 pst
Universitetet i Tromsø	1 244	231	17	1 492	15,5 pst
Norges Handelshøgskole	228	13	3	244	5,4 pst
Arkitekthøgskolen i Oslo	58	5	1	64	7,8 pst
Norges Idrettshøgskole	141	4	2	147	2,7 pst
Norges Musikkhøgskole	118	1	1	120	0,8 pst
Norges Landbrukshøgskole	640	146	6	792	18,5 pst
Norges Veterinærhøgskole	278	60	3	341	17,5 pst
Statlige kunsthøgskoler	176	0	1	177	0,0 pst
Statlige høgskoler	7 465	241	25	7 732	3,1 pst
Sum universiteter og høgskoler	18 974	2 035	171	21 180	9,6 pst

Kilde: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, Database for statistikk om høgre utdanning (DBH).

Tabell 4.9 viser antall stillinger målt i årsverk. Oppdragsstillinger er antall årsverk knyttet til den eksternt finansierte virksomheten som er organisert innenfor institusjonen og som regnskapsføres under post 21 i institusjonenes regnskaper, se tabell 4.8.

4.6 Oppsummering

Eksternt finansiert virksomhet utgjør en betydelig andel av den totale finansieringen av institusjoner innenfor høgre utdanning. Institusjonene er i tillegg tilknyttet en rekke ulike enheter for oppdragsvirksomhet. Omfanget av virksomheten er betydelig, og større enn omfanget av eksternt finansiert virksomhet som er organisert internt ved institusjonene. Tabellene over viser at institusjonene innenfor høgre utdanning, og særlig universitetene, kobler kapitalinnskudd og styreverv i frittstående oppdragsenheter. Dette kan bli problematisk i de tilfellene der oppdragsenheterne er organisert som stiftelser hvis forslag til ny lov for stiftelser blir vedtatt. Her gis det bl a klare begrensninger på muligheten til stiftere og de som gir innskudd til stiftelsenes kapital når det bl a gjelder medvirkning i styre av stiftelsene.

Den eksternt finansierte virksomheten er viktig for institusjonene, særlig når det gjelder forskerrekruttering. Det er ikke samlet inn materiale som gjør det mulig å si noe om hvor viktig enhetene for oppdragsvirksomhet er når det gjelder dette. Det er imidlertid grunn til å anta at enhetene for oppdragsvirksomhet har en viktig rolle når det gjelder rekruttering til fagmiljøer og insti-

tusjonenes mulighet for å beholde vitenskapelig ansatte. I tillegg kan disse enhetene tilrettelegge for oppdragsvirksomhet på en annen måte enn institusjonene. Dette fordi enheter organisert som for eksempel aksjeselskaper har mer fokus mot markeder og inntjening og gir andre og bedre vilkår for lønn for oppdrag som de ansatte ved institusjoner innenfor høyere utdanning utfører i regi av enhetene.

Kapittel 5

Regelverket for den eksternt finansierte virksomheten**5.1 Bakgrunn for regelverket**

5.1.1 Innledning

Det har alltid vært et visst omfang av oppdragsvirksomhet ved institusjoner innenfor høgre utdanning. Tidligere ble slik virksomhet søkt organisert innenfor institusjonene.

Det statlige budsjettssystemet var tidligere innrettet slik at eksternt finansiert virksomhet ved institusjonene bare unntaksvis og i helt spesielle tilfeller var innpasset i budsjettene og regnskapsført i statsregnskapet. Siden eksternt finansiert virksomhet, slik vi kjenner den i dag, var problematisk å innpasse innenfor institusjonenes organisatoriske rammer, valgte institusjonene etter hvert å legge en stor del av denne typen virksomhet i egne stiftelser og selskaper utenfor det statlige budsjett- og regnskapssystemet.

5.1.2 Organisering eksternt

Den første frittstående enhet for oppdragsvirksomhet var stiftelsen SINTEF, som ble etablert ved daværende NTH allerede i 1950, og som siden har utviklet seg til en profesjonell oppdragsenhet. I 1986 ble UNIFOB ved Universitetet i Bergen etablert, og etter hvert har de fleste høgre utdanningsinstitusjonene tilknytning til enheter for oppdragsvirksomhet i institusjonens randsoner.

I løpet av 1970- og 1980-årene oppstod det en flora av mer eller mindre uformaliserte aktiviteter ved institusjonene bl a pga mangel på skikkelig regelverk og ordninger. Det var på denne tiden en tendens til at virksomheten ble organisert eksternt, dvs at den eksternt finansierte forskningen, og spesielt den tradisjonelle oppdragsvirksomheten, ble organisert i egne enheter i institusjonenes randsoner. På 1980-tallet snakket en gjerne om en «stiftelsesbølge». Det synes å være liten tvil om at de relativt lite fleksible rammene for tilpasning på det økonomiske og administrative området var en viktig forklaringsfaktor bak denne utviklingen.

Det viste seg at opprettelse av stiftelser og selskaper reiste flere prinsipielle og kontrollmessige problemstillinger som departementet og Riksrevisjonen etter hvert begynte å se nærmere på. I antegnelsene til statsregnskapet for 1983 vedrørende Finansdepartementet pekte Riksrevisjonen på de kontrollproblemene som kan oppstå for administrasjonen. Riksrevisjonen uttalte i den sammenhengen bl a at hensikten med opprettelse av stiftelser synes å være frihet for institusjonene i forhold til statlige bestemmelser og regulativer. Virksomheter som er finansiert av staten eller som får bidrag eller tilskudd fra staten, skal etter Riksrevisjonens oppfatning følge statens regelverk på det økonomiske og administrative området. En slik oppfatning er i tråd med Bevilgningsreglementets § 17.

Da antallet forskningsstiftelser og stiftelseslignende organer etter hvert ble betydelig, så Riksrevisjonen det som viktig at departementet utarbeidet retningslinjer for å ivareta partenes, herunder også statens, interesser. I 1986 fremla en interdepartemental arbeidsgruppe (satt sammen av personer fra det

daværende Kultur- og vitenskapsdepartementet og Finansdepartementet) en foreløpig vurdering av retningslinjer for samarbeid mellom statlige institusjoner og stiftelser. I disse retningslinjene er det lagt vekt på at det må være klar juridisk og økonomisk atskillelse mellom den institusjonen som er «moderinstitusjon» og stiftelsen. I forhold til statsbudsjettet og reglene for bruk av statsmidler uttaler arbeidsgruppen at stiftelser må betraktes som en helt privat institusjon, og det forutsettes således ikke gitt gratisytelser fra moderinstitusjonen i form av lokaler, arbeidsytelser eller generelle tilskudd. Inntil departementet i 1993 fastsatte retningslinjer for regulering av forholdet mellom de høgre utdanningsinstitusjonene og stiftelser/selskaper var det retningslinjene fra 1986 som gjaldt for inngåelse av rammeavtaler om forskningssamarbeid med fristilte organer, herunder stiftelser.

Senere har Hernes-utvalget i sin utredning, NOU 1988: 28 Med viten og vilje, omtalt eksternt finansiert virksomhet ved institusjonene. Utvalget uttalte bl a at det var viktig å etablere ryddige forhold omkring oppdragsforskning og samarbeid med forskningsstiftelser.

Utredning en fra Hermansen-utvalget, NOU 1989: 5 En bedre organisert stat, ble det også gitt en omfattende vurdering av dette spørsmålet. I den heter det bl a at

«stiftelser og stiftelseslignende organer opprettet av om med tilknytning til staten, bare rent unntaksvis vil være en hensiktsmessig organisasjonsform for kanalisering av statlig engasjement».

I høringsuttalelse til NOU 1989: 5 slutter Riksrevisjonen seg til utvalgets syn på dette punktet, og understreker at man bør være svært restriktiv med å velge stiftelsesmodellen i tilfeller der statsmidler er involvert enten ved at det bevilges startkapital og/eller midler til drift, eller ved at statlig eiendom stilles til disposisjon. I St meld nr 28 (1988-89) Om forskning konkluderes det med at Regjeringen bl a går inn for at staten stort sett skal avholde seg fra å delta økonomisk i etablering av nye oppdragsinstitusjoner og/eller forskningsstiftelser.

Riksrevisjonens ønske om ryddighet i forholdet mellom institusjon og stiftelse/selskap er bakgrunnen for at gjeldende regelverk legger vekt på at virksomhet i randsonen må skilles klart fra institusjonene. Dette er bl a for at randsonelinstitusjonenes kostnader ved bruk av institusjonenes ressurser skal synliggjøres i størst mulig grad, og for at randsonelinstitusjonene ikke skal bli utdanningsinstitusjonens gratispasasjer. Bakgrunnen for å skille virksomhet i randsonen fra institusjonene var bl a ønsket om å hindre krysssubsidiert og sammenblanding av roller.

Forholdet mellom institusjoner i høgre utdanning og enheter for oppdragsvirksomhet reguleres av Retningslinjer for samarbeid mellom universiteter og vitenskapelige høyskoler og offentlige og private stiftelser eller selskap av 26. august 1993, med endring 16. juni 1995. Et særlig problem i forholdet mellom universiteter og høyskoler og stiftelser i deres randsonen, er at Riksrevisjonen og institusjonene i henhold til reglementet skal gis adgang til å føre kontroll med stiftelsen. Stiftelser har imidlertid sitt eget lovverk å forholde seg til. Det kan derfor diskuteres om de skal kunne forpliktes av regelverk utformet av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, som ikke er overordnet i forhold til organisering, styring, revisjon m m av stiftelser. I denne sammenhengen har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i brev 23. desember 1998 bedt Riksrevisjonen om en nærmere redegjørelse for hvordan bestemmelsene om konstitusjonell kontroll skal forstås og vil bli fulgt

opp. Det kan i denne forbindelse påpekes at forholdet mellom institusjoner innenfor høgre utdanning og randsonestitusjoner organisert som stiftelser fortsatt er preget av en viss grad av uryddighet når det gjelder forhold knyttet til styring, ansvar og kontroll med institusjonenes engasjement.

5.1.3 Organisering internt

Det daværende Kultur- og vitenskapsdepartementet fastsatte 1. september 1988 Reglement om betaling for oppdragsvirksomhet ved universiteter og høyskoler (rundskriv V-47/88). Reglementet ble, bl a på bakgrunn av en undersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen i 1993, revidert og erstattet av rundskriv F-10-96.

Riksrevisjonens undersøkelse ved et utvalg distriktshøyskoler hadde som formål å kartlegge og vurdere organisering og regnskapsføring av oppdragsvirksomheten i forhold til eksisterende regelverk. Undersøkelsen viste at det til dels var store avvik mellom etablerte rutiner og praksis og reglementets bestemmelser på vesentlige punkter. Den varierende oppfølgingen av regelverket kan ha hatt forskjellige grunner. På noen områder kan reglene ha vært noe kompliserte, samt noe uklare og upresise i utformingen. Samtidig kan det være en mulighet for at institusjonene ikke har ønsket en for sterk regulering av sine eksternt finansierte aktiviteter og dermed heller ikke har vært spesielt opptatt av å følge reglene til detalj.

Departementet har i de senere årene lagt vekt på at den eksternt finansierte virksomheten søkes organisert innenfor institusjonene og blir en del av institusjonens primærvirksomhet. Budsjettssystemet og det øvrige regelverket legger således opp til at oppdragsvirksomhet skal organiseres som en del av institusjonens samlede virksomhet, framfor at virksomheten kanaliseres til stiftelser og selskaper i institusjonenes randsoner. I de siste årene har det også vært en tendens mot at denne virksomheten organiseres internt ved institusjonene, og både oppdragsforskning og oppdragsundervisning gjennomføres nå i økende omfang i institusjonenes egen regi.

5.2 Lovgrunnlag – universitets- og høyskoleloven

Institusjoner innenfor høgre utdanning er regulert av lov om universiteter og høyskoler av 12. mai 1995 nr 22. Loven nevner ikke eksternt finansiert virksomhet som sådan, men har en bestemmelse som gjelder forholdet mellom institusjon og randsoner i § 17, der det heter:

1. «En institusjon kan, innenfor generelle retningslinjer fastsatt av departementet, opprette eller delta i selveiende tiltak eller i selskap når slik deltakelse er av interesse for institusjonens faglige virksomhet og til nytte for samfunnet. Institusjonen må ikke begrense sin selvstendighet i faglige spørsmål og kan ikke skille ut sine ordinære undervisnings- og forskningsoppgaver.
2. Departementet skal gis årlig melding om institusjonens deltakelse i slikt samarbeid og om den betydning dette har for institusjonens øvrige virksomhet. Departementet kan pålegge institusjonen å tre ut av slikt samarbeid hvis dette anses nødvendig av hensyn til institusjonenes primæroppgaver.»

I omtalen av § 17 i Ot prp nr 85(1993–94) heter det bl a til punkt 1,

- at det er viktig at institusjonene søker samarbeid med andre institusjoner

i samfunnet der forholdene ligger til rette for det, innenfor forskning, undervisning (særlig etterutdanning) og formidling

- at det på enkelte fagområder kan være av stor verdi – økonomisk, samfunnsmessig og forskningsmessig – at det etableres egne institusjoner – f.eks. stiftelser eller selskap – eller bredere samarbeidsforhold enn det som er mulig utelukkende med basis i institusjonens eget apparat
- at slikt samarbeid ikke må få en form eller et innhold som utsetter institusjonen for urimelig økonomisk risiko, eller som binder opp eller styrer institusjonens beslutninger og virksomhet på primærområdet
- at slikt samarbeid må ligge innenfor det mandat institusjonen har når det gjelder arbeidsdeling innenfor Norgesnett

og til punkt 2,

- at samarbeidet må være gjenstand for en løpende vurdering når det gjelder omfanget av engasjementet, den risiko man utsetter seg for, og det institusjonens øvrige miljøer får ut av engasjementet
- at det primære ansvaret for vurderingen ligger hos styret, men
- at departementet må ha mulighet til å føre tilsyn med hvordan engasjementet utvikler seg, samt få løpende orientering om omfanget av engasjementet, den risiko man utsetter seg for, og det institusjonens øvrige miljøer får ut av engasjementet
- at departementet kan pålegge institusjonen å tre ut av slikt samarbeid, hensyn tatt til de rettslige og økonomiske bindinger som foreligger

Generelt gjelder for øvrig at Stortinget må fatte vedtak om bevilgning på vanlig måte til kapitalinnskudd.

5.3 De viktigste reglene i reglement om betaling av oppdragsvirksomhet

Eksternt finansiert virksomhet som organiseres innenfor institusjonene, reguleres i rundskriv F- 10-96 Reglement om betaling for oppdragsvirksomhet ved universitet og høyskoler, fastsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 4. mars 1996. Rundskrivet regulerer all eksternt finansiert virksomhet ved institusjonene, med unntak av oppdragsutdanningstilbud som ikke blir bestilt direkte av en oppdragsgiver.

Reglementet regulerer oppdragsvirksomhet, som defineres slik (1.1):

«virksomhet som etter bestilling av ekstern oppdragsgiver skal utføres av universitet eller høyskole mot betaling. Oppdragsvirksomheten kan omfatte forskning, utredningsarbeid, undervisning og annen virksomhet som institusjonene ut fra sitt formål skal drive».

Det er etablert særlige regler for prosjekter finansiert av Norges forskningsråd (1.4), for «bidragsforskning» der ekstern bidragsyter bare har betalt en del av utgiftene (1.2), gaver der bidragsyter «ikke stiller krav til utforming av prosjektet og heller ikke setter noen tidsramme» (1.3) og tvungne undersøkelser i medhold av lov om kulturminner (1.5).

Ifølge reglementet skal det lages lokale retningslinjer for virksomheten som skal godkjennes av styret og sendes departementet og Riksrevisjonen til orientering.

De viktigste bestemmelsene gis i reglementets del 2. Det skal inngås skriftlig avtale for alle oppdrag. Hovedregelen er at oppdragsgiver skal betale alle direkte og indirekte utgifter knyttet til oppdraget. Indirekte utgifter, dekn-

ingsbidraget, knyttes til en bestemt prosentsats, minst 40 pst, beregnet av lønnsutgiftene.⁴

Dekningsbidraget skal dekke følgende hovedtyper av utgifter (4.1): drift av lokaler, bruk av institusjonens øvrige fasiliteter og infrastruktur (f eks bibliotek, edb-tjenester etc), administrasjon, utgifter til sykevikar og utgifter knyttet til erstatningsansvar. I tillegg skal merinntektskravet dekkes.⁵ Det beløpet som måtte gjenstå når oppdragets direkte og indirekte utgifter, samt inntektskravet, er dekket, står til institusjonens disposisjon.

Alle unntak fra hovedreglene skal i det enkelte tilfellet vedtas av kompetent styringsorgan. Vedtaket skal dokumenteres skriftlig (2.3). Dette er særlig relevant i forbindelse med at institusjonen medvirker med egne ressurser til utførelsen av oppdraget. Slik medvirkning er betinget av at man faglig er spesielt interessert i oppdraget og/eller at institusjonen står fritt til å utforme oppdraget og fastsette fremdriftsplanen (5.2). Medvirkningen kan være av to slag (5.3): Man kan enten redusere overhead, eller man kan (i ekstraordinære tilfeller) benytte post 01. I førstnevnte tilfelle kan myndigheten til å gjøre vedtak delegeres (5.4), i sistnevnte tilfelle må styret selv gjøre vedtaket (5.3).

Bruk av institusjonens personale i oppdragsvirksomhet reguleres i 5.1. Alle oppdrag skal tilbys institusjonen. Vitenskapelig så vel som teknisk/administrativt personale kan brukes i oppdragsvirksomheten innenfor rammen av sin arbeidstid. Betingelsen er imidlertid at oppdragsgiver betaler alle utgifter forbundet med dette til institusjonen, samt at den tilsatte og institusjonen er villig til å inngå en slik avtale.⁶ Når institusjonen har særlig faglig interesse av det, kan vitenskapelig personale også frikjøpes fra sin undervisningsplikt. Endelig kan ikke institusjonen engasjere den tilsatte til å utføre oppdrag for seg som næringsdrivende/firma eller for firma.

5.4 Regler for forholdet mellom institusjon og randsone

Når det gjelder krav i forhold til oppretting av institusjoner i randsonen, heter det bl a i Ot prp nr 85 (1993–94) at disse ikke må utsette institusjonen for urimelig økonomisk risiko eller binde opp institusjonens beslutninger og virksomhet på primærområdet. Når det gjelder krav til kontroll, heter det at styret har det primære ansvaret for å vurdere risiko og forpliktelser, men at departementet må ha mulighet til å føre tilsyn med hvordan engasjementet utvikler seg. I tillegg skal departementet få løpende orientering om omfanget av engasjementet, vurdering av risiko, samt en vurdering av hva institusjonenes øvrige miljøer faglig får ut av engasjementet.

4. Prosentatsen bygger på en utredning foretatt av SINTEF i 1985 på oppdrag fra Kultur- og vitenskapsdepartementet: Stenstadvold, K., 1985. Økonomisk håndtering og honorarberegning av oppdrag m.m. i forskningsinstitusjoner. Utredningen forsøker å tallfeste indirekte utgifter ved universiteter og vitenskapelige høyskoler og foreslår på denne basis en gjennomsnittssats, som altså er satt til minst 40pst av lønnsutgiftene. Det gir dermed seg selv at det kan være betydelige forskjeller mellom de enkelte prosjektenes faktiske overheadutgifter.
5. Fra og med statsbudsjettet for 1994 innførte Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet merinntektskravet, som ifølge St prp nr 1 (1993–94), 172 er «...dette (...) å rekne som eit krav om inntekter til statskassa som følgje av at ein nyttar infrastrukturen i institusjonane i samband med oppdragsverksemda».
6. Imidlertid kan den tilsatte «innenfor arbeidsplanen pålegges å utføre undervisningsoppgaver knyttet til oppdrag, men dette arbeidet vil da bli utført som en del av undervisningsplikten».

Departementet fastsatte Retningslinjer for samarbeid mellom universiteter og vitenskapelige høyskoler og offentlige og private stiftelser eller selskap 26. august 1993. Retningslinjene ble endret 2. juni 1995 for å bringe dem i samsvar med nevnte lov og tilsvarende retningslinjer for de nye statlige høyskolene, fastsatt av departementet 3. april 1995.

Retningslinjene gjelder (1.1) når institusjonen

- oppretter tiltak sammen med andre
- oppretter tiltak uten deltakelse fra andre
- trer inn i eksisterende tiltak
- deltar i alle andre former for tiltak som dreier seg om forskning, undervisning eller løsning av særskilte oppgaver av vesentlig interesse for institusjonen eller samfunnet ellers

Tiltak defineres i nevnte retningslinjer som offentlige eller private stiftelser eller selskaper. Retningslinjene er relativt detaljerte når det gjelder hva som skal sikres i oppretting av randsonevirksomheter:

- sikre at samarbeidet ikke medfører begrensninger i institusjonens selvstendighet
- sikre at institusjonen ikke deltar i tiltak dersom tiltakets formål strider mot institusjonens mål
- sikre at samarbeidet ikke medfører at det brukes ressurser på tiltaket som er ment for å løse institusjonens egne oppgaver
- sikre at oppdragsforskning som er av faglig interesse for institusjonen, ikke blir utført av stiftelser og selskap alene, men i regi av institusjonen selv eller i samarbeid med tiltak
- hindre at det skjer en overføring av institusjonens oppgaver og midler til tiltak
- sikre uavhengighet mellom institusjon og tiltak
- sikre at institusjonen ikke etablerer samarbeidstiltak som innebærer at gjeldende regelverk for korrekt budsjett- og økonomiforvaltning svekkes

Det sies bl a følgende om personfellesskap (3):

«Deltakerne i institusjonens styre og råd kan ikke ha tilsvarende posisjoner i tiltakets styrende organer. Det samme gjelder personfellesskap mellom styrende organer ved fakultet eller institutt og tiltak som er organisert i tilknytning til disse».

Det skal utarbeides vedtekter for tiltaket, og disse «skal overensstemme med disse retningslinjene og godkjennes av institusjonens styre før stiftelse av tiltaket» (4.1). Dersom tiltaket er en stiftelse, skal den ha et råd som skal velge styre (4.2).

Uansett organisasjonsform må det bl a vedtektsfestes at (4.3)

- tiltaket framtrer utad som helt uavhengig av institusjonen
- økonomisk ansvar som tiltaket pådrar seg, ikke skal kunne gjøres gjeldende mot institusjonen
- tiltaket ikke skal kunne forplikte institusjonen
- Riksrevisjonen og institusjonen skal gis adgang til å føre kontroll med tiltakets virksomhet

Forholdet mellom institusjon og tiltak skal reguleres gjennom en rammeavtale, som skal godkjennes av departementet etter anbefaling fra institus-

jonens styre. Endringer i rammeavtalen skal godkjennes av departementet. Avtalene skal sikre at det betales markedspris for bruk av lokaler og utstyr.

5.5 Regler for oppdragsutdanning

Mens reguleringen av forskningsdelen av den eksternt finansierte virksomheten er relativt ny og dokumentasjonen samlet, er de regler som styrer oppdragsutdanning, både eldre og spredd over flere dokumenter. Følgende dokumenter er sentrale:

- Rundskriv V-34/82 Voksenopplæringstiltak ved regionale høyskoler.
- Retningslinjer for disponering av bevilgningen på kap 341, underpost 01-3, og regler for regnskapsføringen mv, av 30. november 1982.⁷
- Rundskriv V-1/85, del III Eigenandel for kursdeltakere, av 3. januar 1985.
- Rundskriv F-39-92 Eigenandel for kursdeltakere, av 22. april 1992.
- Rundskriv F-104-96 Prosedyrer for organisering og igangsetting av desentraliserte studier og fjernundervisningsstudier med desentraliserte samlinger hvor universiteter og vitenskapelige høyskoler er faglig ansvarlig, av 6. desember 1996.

De reglementene som regulerer forskningsdelen av den eksternt finansierte virksomheten, omhandler forhold mellom organisasjoner – institusjoner og randsoner, institusjoner og oppdragsgivere. Reglene for oppdragsutdanning, derimot, behandler først og fremst relasjonene mellom en institusjon og enkeltpersoner, nemlig de som deltar i slik utdanning. Dermed blir det et viktig anliggende i disse reglene å ivareta prinsippet om at utdanning – som hovedregel – skal være gratis. I særlig grad gjelder dette utdanningstilbud som er identiske med, ekvivalente med eller av samme grunnleggende type som ordinære tilbud. To problemstillinger er av denne grunn sentrale: skillet mellom oppdragsutdanning, som i sin tur er knyttet til spørsmålet om – og størrelsen på – en eventuell kursavgift.

Disse to elementene er sentrale i Rundskriv V- 34/82. I "[Organisering av oppdragsvirksomhet ved private institusjoner innenfor høgre utdanning](#)" i punkt 4.3 defineres «etterutdanning og kortere kurs som ikke er deler av førstegangsutdanning» som «utdanning som sikter mot fornyelse og ajourføring av førstegangsutdanning», mens «videreutdanning» defineres som «utdanning, som oftest kompetansegivende, på et høgre nivå enn tidligere eller innen et nytt fagområde».⁸

Oppdragsvirksomhet knyttet til utdanning skal være utdanning som skiller seg fra det ordinære tilbudet, som er gratis. I Rundskriv V-34/82 heter det at egenbetaling på 20 pst av bruttoutgiftene ved kurset skal kreves ved etterutdanningskurs, mens det ikke skal kreves avgift for videreutdanning. Det er institusjonens eget ansvar å definere hvilke av deres tilbud som tilhører hvilken kategori.

Rundskriv V-1/85 representerer en oppmykning av reglene, og har som sitt utgangspunkt Stortingsvedtak av 6. desember 1984 (s 4), der det heter: «Stortinget samtykker i at statlige høyskoler og universitet kan krevje eigenandel av kursdeltakere utover det som følger av lov om voksenop-

7. Utgangspunktet for rundskrivet er lov om voksenopplæring av 28.mai 1976 nr 35 og forskrifter knyttet til denne.

8. Begge definisjoner er tatt fra forskriftene til voksenopplæringsloven.

plæring, når det gjeld studieeiningar på opptil eit halvår som kan takast for seg, og som ikkje kan arrangerast innanfor den løyvinga som er tildelt.»

Dette innebar at betalingskurs med lengre varighet enn det tidligere regler tillot, kan arrangeres. Egenandelen er heller ikke begrenset til de 20 pst som gjelder for etterutdanningskurs. Kravet om at det ikke kan tas betaling for ordinære tilbud, opprettholdes. I Rundskriv F-104-96 delegerer departementet myndighet til institusjonene til å godkjenne tilbud på opptil 20 vekttall i fag som allerede finnes blant institusjonens ordinære tilbud.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet foreslo i St prp nr 1 (1998-99) at Stortinget gir sin tilslutning til at institusjoner under lov om universiteter og høyskoler kan gis adgang til å ta egenandeler av kursdeltakere for studier inntil ett og et halvt år, dvs 30 vekttall. I innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, Budsjett-innst S nr 12 (1998-99), ble det gitt flertallsmerknad om at det ikke burde være en slik vekttallsgrense, og at komiteen ville komme tilbake til dette i forbindelse med behandling av St meld nr 42 (1997-98) Kompetansereformen. I innstillingen til denne, Innst S nr 78 (1998-99), heter det: «For å sikre nødvendig fleksibilitet og tilpasning til brukernes behov, mener komiteen at institusjonene innenfor høyere utdanning må stå fritt til å utarbeide forskjellige etter- og videreutdanningstilbud innenfor sine fagområder- uten noen ytterligere godkjenning fra departementets side. Forutsetningen for dette må imidlertid være at de nye oppgavene innenfor etter- og videreutdanning ikke går på bekostning av institusjonenes tradisjonelle forpliktelser når det gjelder forskning og undervisning.»

5.6 Oppsummering regelverk

Ser en på utviklingen i regelverk for eksternt finansiert virksomhet i de siste ti år, finner en at kravene til klare avtaler og dokumenterte administrative rutiner er skjerpet. Dette er en naturlig og lite kontroversiell utvikling, gitt den sterke økningen i den eksternt finansierte virksomheten vi har sett i denne perioden.

I den samme perioden har det også vært en innstramming når det gjelder institusjonenes anledning til å benytte sin randsone som en integrert del av sin totale virksomhet, og en innskjerping i reglene for tradisjonell oppdragsvirksomhet.

Institusjonenes mulighet for å påta seg eksternt finansierte prosjekter begrenses i liten grad av gjeldende regelverk, med unntak for særlige bestemmelser for kurs innenfor oppdragsutdanning. Det kan til og med være at regelverket i dag gir ansatte og fagmiljøer muligheter i for stor grad til å ta oppdrag, i form av bidrag, som på grunn av for lavt dekningsbidrag trekker ressurser ut av institusjonenes øvrige virksomhet. Imidlertid kan det noteres at det har vært økende grad av detaljorientering i enkeltbestemmelser og strengere praktisering av regelverk. Dette har skjedd parallelt med innføring av generelle regelverk for organisering og økonomiforvaltning i staten som i større grad enn tidligere legger vekt på delegasjon av myndighet og fokus på mål og resultater. En oppmykning av regelverk for eksternt finansiert virksomhet kan derfor være i tråd med reformer i organisering og økonomiforvaltning i staten.

Kapittel 6

Problemer med dagens regelverk**6.1 Eksternt finansiert virksomhet og virksomhet finansiert over grunnbevilgningen**

Under henvisning til den utfordringen som er nevnt i "[Innledning](#)" i kapittel 3, må det vurderes om dagens regelverk muliggjør en ønskelig integrasjon av oppdragsvirksomheten i virksomheten til institusjonene innenfor høgre utdanning, eller om dagens regelverk gjør eksternt finansiert virksomhet til et fremmedelement i forhold til institusjonenes øvrige virksomhet. Gjeldende regelverk må i tillegg vurderes i forhold til skjerming av den delen av institusjonenes virksomhet som er finansiert over grunnbevilgning.

6.2 Forholdet mellom institusjon og randsoner

Gjeldende regelverk skiller mellom institusjonene og deres randsonevirksomheter. Dette kan tilsløre at randsonevirksomheter, eller enheter for oppdragsvirksomhet, er redskap for eksternt finansiert virksomhet ved institusjonene.

Regelverket har strenge krav til habilitet, og institusjonenes ledelse tillates ikke å være representert i styrende organer i enheter for oppdragsvirksomhet. Ansatte ved institusjonen må opptre som privatpersoner når de er representert i enhetenes organer. Dette gir ryddige forhold mellom den virksomheten som er finansiert over statsbudsjettet, og kommersielt rettet virksomhet i enheter for oppdragsvirksomhet som ansatte ved institusjonene deltar i. Imidlertid gir dette liten mulighet for strategisk planlegging av den virksomheten som skjer på grunnlag av institusjonenes faglige ressurser.

Argumenter for slike skiller mellom institusjonene og enheter i randsonen er:

- Klare skiller mellom styrende organer i enheter for oppdragsvirksomhet og institusjonene gir ryddige ansvarsforhold.
- Klare skiller kan gi grunnlag for ryddige økonomiske forhold, slik at enheter i randsonen ikke driver sin virksomhet på grunnlag av institusjonenes infrastruktur eller annet uten motytelser.
- Klare skiller gjør det tydelig for samfunnet hva som er institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning som finansieres over statsbudsjettet, og hva som ikke inngår i denne virksomheten.
- Klare skiller innebærer at statsråden ikke er ansvarlig for annet enn det som inngår i samarbeidsavtalen mellom institusjonene og enhetene i randsonen, dvs at statsråden ikke står ansvarlig for virksomheten til enhetene i randsonen.

Argumenter mot slike skiller mellom institusjon og enheter for oppdragsvirksomhet er:

- Virksomheten ved enheter i randsonen inngår i målsettingen for institusjonene innenfor høgre utdanning, og bør derfor integreres i institusjonenes virksomhet.
- Enhetene i randsonen og institusjonene benytter de samme faglige res-

sursene. Klare skiller tilslører at institusjonenes og enhetenes virksomhet utfyller hverandre.

- Etablering av klare skiller kan gjøre det vanskelig å kontrollere enhetenes bruk av ansatte ved institusjonen.
- De faglige og økonomiske resultatene av oppdragsvirksomhet trekkes ut av institusjonene.
- Institusjonene kan komme i et konkurranseforhold til enhetene i randsonen når det gjelder bruk av ansattes tid, rekruttering og annet.
- Tettere og formell integrering av enhetene i randsonen i institusjonene vil gi en helhetlig planlegging av institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning og oppdragsvirksomheten som utføres av ansatte ved institusjonene.

Av hensyn til andre private aktører i markedet for kunnskapsutvikling er det viktig at enheter i tilknytning til institusjonene ikke subsidieres av institusjonen, bl a ved at de får benytte institusjonenes infrastruktur uten vederlag. I gjeldende regelverk er det lagt vekt på at slik subsidiering vil undergrave mulighetene for andre kunnskapsbedrifter. Det må vurderes om det er mulig å hindre slik subsidiering hvis enhetene i sterkere grad blir tilknyttet institusjonene, eller hvis institusjonene oppretter egne enheter eller overtar enheter for oppdragsvirksomhet.

Gjeldende regelverk gir langt på vei løsninger når det gjelder problemer som er knyttet til subsidiering av randsones virksomhetene og etablering av ryddige styringsforhold. Problemer knyttet til ryddige styringsforhold og subsidiering må tas opp til ny drøfting hvis det er ønskelig med en helhetlig styring av institusjonenes ordinære virksomhet og deres oppdragsvirksomhet.

Hovedpunkter

- Hvordan sikre at virksomheten ved enheter for eksternt finansiert virksomhet blir sett i sammenheng med den øvrige virksomheten ved institusjoner innenfor høgre utdanning?
- Hvordan hindre at institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning blir skadelidende eller nedprioriteres til fordel for inntektsbringende eksternt finansiert virksomhet?
- Hvordan sikre ryddige organisatoriske forhold mellom institusjonene og frittstående enheter for eksternt finansiert virksomhet?
- Hvordan sikre at enheter for eksternt finansiert virksomhet dekker egne utgifter og betaler full pris for bruk av institusjonenes ressurser, og derved sikre at enheter for eksternt finansiert virksomhet konkurrerer om oppdrag på samme vilkår som andre kunnskapsbedrifter?

6.3 Eksternt finansiert virksomhet som er organisert innenfor institusjonene

En rekke av bestemmelsene i rundskriv F-10-96 Reglement om betaling for oppdragsvirksomhet ved universitet og høyskoler overlapper med bestemmelser gitt institusjonene i Det sentrale økonomiregelverket. Reglementet og regelverk om oppdragsutdanning påvirker og begrenser eksternt finansiert virksomhet ved institusjonene gjennom bestemmelser som er knyttet til vekt-tall for hva slags type kurs institusjonene kan tilby mot betaling, og ramme-

betingelser for økonomiforvaltning og organisering av eksternt finansiert virksomhet.

Argumenter for å opprettholde begrensninger på eksternt finansiert virksomhet ved institusjonene er:

- Institusjonene er tildelt midler av staten for å utføre politisk bestemte oppgaver. Det kan oppfattes som ryddig at staten også kan bestemme innholdet i deres aktiviteter, siden institusjonenes aktiviteter har utgangspunkt i midler som er bevilget over statsbudsjettet.
- Som en del av statens forvaltningsapparat og politiske system kan det ha demokratisk verdi at institusjonenes aktiviteter bestemmes av politiske myndigheter.
- Ved at institusjonenes aktiviteter bestemmes av politiske myndigheter kan statsråden ha et mer direkte og reelt politisk ansvar for deres virksomhet.
- Begrensninger i aktiviteter finansiert eksternt innebærer en skjerming av institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning. En grunn er at eksternt finansiert virksomhet og annen virksomhet vil benytte seg av de samme faglige ressursene. En annen grunn er at erfaringsmessig dekkes bare en andel av indirekte utgifter knyttet til eksternt finansierte prosjekter. Resten av utgifter knyttet til administrasjon og infrastruktur må dekkes over institusjonenes ordinære budsjetter, noe som kan føre ressurser vekk fra institusjonenes virksomhet som er finansiert over grunnbevilgning.

Argumenter mot å opprettholde begrensninger på eksternt finansiert virksomhet ved institusjonene er:

- Institusjonene bør ha fleksibilitet for å imøtekomme samfunnets behov for ny kunnskap. Politiske myndigheter kan vanskelig forutse hva slags aktiviteter som til enhver tid vil være dekkende for samfunnets behov.
- Eksternt finansiert virksomhet ved institusjonene har nær tilknytning til virksomhet finansiert over grunnbevilgningen, og kan være vanskelig å skille fra denne. Det bør derfor være institusjonene selv som vurderer om oppdrag er faglig interessante og økonomisk mulig å gjennomføre.

Hensyn til fleksibilitet taler for at begrensninger på oppdragsvirksomhet ved institusjonene bør oppheves. Imidlertid er det en viss fare for at dette vil påvirke institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning slik at ressurser trekkes bort fra denne. De politiske premissene for Regjeringens forslag til bevilgning er gitt i St prp nr 1, og i Stortingets merknader og forslag til vedtak i Budsjett-innst S nr 12. Stortinget og Regjeringen legger med disse dokumentene opp retningslinjer og premisser for hvilke aktiviteter som skal utføres ved institusjonene innenfor høyere utdanning. Det vil være brudd på forutsetninger i de budsjettvedtak som fattes, om de aktivitetene som finansieres av statlige bevilgninger fortrenses av annen type virksomhet.

Bidragsfinansiert virksomhet kan skape problemer ved at det legges beslag på institusjonenes infrastruktur, administrasjon, personale m m, ofte uten at det gis full kostnadsdekning for dette. Bidragsfinansierte oppdrag kan dermed virke utarmende på institusjonene. I tillegg innebærer manglende kostnadsdekning at fagmiljøer med stor oppdragsportefølje får relativt mer av institusjonenes totalbudsjett. Grunnen er at manglende kostnadsdekning ved oppdrag må tas inn ved overføring av midler fra institusjonenes totale budsjett til fagmiljøene. Beslutningen om hvor mye institusjonene skal ta av slike opp-

drag må derfor tas ut fra en vurdering av de økonomiske belastningene dette vil gi institusjonene. Det kan være problematisk å insistere på full kostnadsdekning ved alle bidrag, da dette for mange vil gjøre det umulig å tilby bidrag til institusjoner innenfor høgre utdanning.

Andre problemer knyttet til dagens regelverk er:

- Bestemmelser om statens dekning av kapitalutgifter ved tildeling av frie forskningsmidler fra Norges forskningsråd, disse bestemmelsene innebærer at det regnes dekningsbidrag på forskningsmidler fra Norges forskningsråd der kapitalutgifter er unntatt.
- Merinntektskravet gir mindre frihet for institusjonene til selv å disponere sine inntekter.
- Reglementet har detaljerte retningslinjer for regnskapsføringen og betalingsformer som kan virke overflødige ut fra generelle bestemmelser om økonomiforvaltning i staten.

Hovedpunkter

- Er det mulig å gi bestemmelser som sikrer bedre dekning av bidragsfinansierte oppdrag?
- Bør Norges forskningsråd gi full kostnadsdekning, også for det som tildeles til fri forskning ved institusjonene?
- Innebærer merinntektskravet mindre frihet for disposisjon av inntekter fra oppdragsvirksomhet og begrensninger på omfanget av eksternt finansiert virksomhet?
- Hvordan skape et mer fleksibelt system for budsjettering, betaling og regnskapsføring i forhold til dagens system?

6.4 Oppdragsutdanning

Institusjonene innenfor høgre utdanning er viktig for kompetanseutvikling i arbeidslivet. Dette gjelder både vedlikehold og oppgradering av kandidaters kompetanse og tilføring av ny kompetanse til arbeidstakere som ønsker nye roller i arbeidsmarkedet. I tillegg vil institusjonenes ordinære tilbud være viktig for egenutvikling i et vidt perspektiv for folk i alle aldersgrupper. Kompetanseutvikling i arbeidslivet har fått økt betydning ved at internasjonalisering og omskiftelighet i økonomien stiller krav til arbeidsstyrkens fleksibilitet. Det er derfor viktig for samfunnet at kompetanseutvikling av arbeidsstyrken blir ivaretatt på en best mulig måte. De høgre utdanningsinstitusjonene spiller en spesiell rolle i den forbindelse, ved at deres utdanningstilbud har garantier om kvalitet gjennom tilknytning til institusjonene og deres faglige personale. Omfanget og variasjonen av de tilbudene som gis av institusjoner innenfor høgre utdanning gjør disse til viktige arenaer for kompetanseutvikling.

Som det framgår av "[*Regelverket for den eksternt finansierte virksomheten*](#)" i kapittel 5, er regelverket for oppdragsutdanning ikke samordnet med det øvrige regelverket. Dette har delvis historiske årsaker. Virksomheten skiller seg dessuten fra andre deler av den eksternt finansierte virksomheten ved at «oppdragsgiverne» som oftest er enkeltpersoner.

Som for annen oppdragsvirksomhet er det sentralt å skille oppdragsutdanning fra virksomhet finansiert over grunnbevilgningen. Det må derfor være klare skiller mellom det ordinære utdanningstilbudet og oppdragsutdanning. Det ordinære utdanningstilbudet foregår innenfor institusjonens ordinære

virksomhet og er gratis. Det må klargjøres hvordan oppdragsutdanning skiller seg fra dette. Dette spørsmålet omtales i en egen utredning fra utvalget om dokumentasjon av realkompetanse og muligheter for avkortede studieløp som overleveres 19. april 1999.

6.5 Oppdragsvirksomhet og andre regler

Utdanning og forskning danner utgangspunkt for et arbeids- og næringsliv der endringstakten har økt med utvikling av ny kunnskap og teknologi. Det er mulig at dagens regelverk for regulering av hvor og når de ansatte i sektoren jobber, hva som skal regulere tilsettingsforhold, og andre regelverk for statlige virksomheter ikke er godt nok tilpasset en slik situasjon. Slike regelverk er knyttet til den forvaltningsmessige statusen institusjonene innenfor høgre utdanning er gitt gjennom lovverk. I denne omgangen ser utvalget at dette skaper problemer som vanskeliggjør oppdragsvirksomhet ved institusjoner innenfor høgre utdanning, og at dette gir argumenter for organisering av oppdragsvirksomhet i separat organiserte enheter.

Arbeidstidsavtaler

Avtaler mellom arbeidstakerorganisasjonene og staten gir rammebetingelser for oppdragsvirksomhet i form av hva slags type godtgjøring som kan gis for ulike typer arbeid. I rundskriv F-80 og 91/ 93 presiserte Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet sitt syn på arbeidstidsavtalen som var forhandlet fram mellom staten og arbeidstakerorganisasjonene. Avtalen gjelder for undervisningspersonale og forskerstillinger i institusjoner innenfor høgre utdanning, og gir mulighet for at ansatte ikke behøver å registrere arbeidstid. Imidlertid er registrering av arbeidstid en forutsetning for utbetaling av ekstra godtgjøring og avspasering. Verken Forskerforbundet eller Norges Tjenestemannslag ønsker slik registrering av arbeidstid, se Forskerforbundets skriftserie 4/97. De har ment at arbeidsplaner og senere rapport om utført arbeid er den beste måten å dokumentere arbeidstid på, og at dette kan gi grunnlag for registrering og belønning av ekstraarbeid. Spørsmålet er om slik registrering av arbeidstid tilfredsstiller krav om kontrollerbar arbeidstid, slik dette er fastsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Utvalget ser at spørsmålet om registrering av arbeidstid har relevans for den muligheten institusjonene har til å tilby og belønne eksternt finansiert virksomhet ved institusjonene. Utvalget har merket seg at staten har åpnet for drøfting av dette med arbeidstakerorganisasjonene. Utvalget ønsker ikke å foreslå løsninger på et spørsmål som skal drøftes av partene i arbeidslivet, men ser det som viktig at spørsmålet løses slik at det blir mulig å belønne de som påtar seg ekstra arbeid ved institusjonene innenfor høgre utdanning. Det bør være ønskelig for alle parter å få ordninger for registrering av arbeidstid som i større grad tar hensyn til behovet for fleksibilitet, selv om dette gir mindre mulighet til å kontrollere de ansattes arbeidstid.

Avtaler om tilsettingsforhold

Tjenestemannsloven gir begrensninger i adgangen til å ansette midlertidig. Hovedregelen etter tjenestemannsloven § 3 nr 2 er at en tjenestemann bare kan ansettes midlertidig for et bestemt tidsrom eller et bestemt oppdrag. For institusjoner som arbeider med prosjekter der det er en forutsetning at tjenes-

temannen skal gå fra et prosjekt til et nytt ettersom man får oppdrag, vil det normalt ikke være anledning til bruk av midlertidig tilsetning. Det vil bare være ved enkeltstående oppdrag at midlertidig ansettelse vil være lovlig.

Arbeidsmiljøloven § 58 A gjelder for virksomheter som ikke omfattes av tjenestemannsloven, og har i utgangspunktet strengere begrensninger i adgangen til å foreta midlertidige tilsetninger enn tjenestemannsloven. Arbeidsmiljøloven åpner imidlertid for at arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening kan inngå tariffavtale med en landsdekkende arbeidstakerorganisasjon om unntak fra reglene om midlertidig ansettelse for arbeidstakergrupper som skal utføre kunstnerisk arbeid, forskningsarbeid eller arbeid i forbindelse med idrett.

Selv om lovreglene inneholder begrensninger hva gjelder adgangen til å ansette midlertidig i forbindelse med fortløpende prosjekter, er det klart at bortfall av prosjektmidler normalt vil kunne gi saklig grunn for oppsigelse av fast tilsatte både etter tjenestemannsloven og etter arbeidsmiljøloven. For tjenestemenn i staten følger dette direkte av lov om statens tjenestemenn § 9 og § 10 nr 1, mens det tilsvarende følger av arbeidsmiljøloven § 60. I slike tilfeller har arbeidsgiver plikt til å søke å skaffe arbeidstaker annet passende arbeid.

Etter § 13 i tjenestemannsloven vil en tjenestemann som sies opp på grunn av at stillingen blir inndratt eller arbeidet faller bort på visse vilkår ha fortrinnsrett til annen passende stilling i staten og krav på ventelønn.

For institusjonene vil konsekvensene av regelverket både etter tjenestemannsloven og etter arbeidsmiljøloven være at også arbeidstakere som arbeider på prosjektbasis i forhold til eksternt finansierte oppdrag i stor utstrekning må ansettes fast. Ved bortfall av oppdrag/inntekter vil disse eventuelt måtte sies opp på ordinær måte.

Sykelønnsordninger

Statlige institusjoner betaler arbeidsgiveravgift, men får ikke refundert sykepenges ved sykefravær, i motsetning til fravær ved f.eks. svangerskaps- eller omsorgspermisjon. Dette påfører institusjonene en større økonomisk belastning ved sykefravær enn det privat virksomhet har. Ordningen med refusjon av sykepenges er under revurdering, og Arbeids- og administrasjonsdepartementet har foreslått å likestille privat og offentlig sektor på dette området.

Forsikring

Staten er selvassurandør, noe som innebærer at institusjonene ikke kan inngå forsikringsavtaler for utstyr eller annet. Dette omfatter også forsikring mot ansvar som er knyttet til gjennomføring av prosjekter. Oftest er dette ikke noe problem, men i de sammenhenger der det er risiko av ulik art knyttet til bruk av utstyr eller annet og gjennomføring av prosjektet mv, vil dette gi institusjonene en begrensning knyttet til å ta prosjekter. Dette er begrensninger som private virksomheter ikke har på samme måte.

Kapittel 7

Utvalgets vurderinger og forslag til endringer**7.1 Innledning**

Institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning i statsbudsjettet, som definert i "*Utfordringen*" i avsnitt 3.6, er av stor betydning for samfunnet. Det er utvalgets oppfatning at virksomhet finansiert over grunnbevilgning må skjermes fra konkurranseutsatt eller kommersiell aktivitet, og ikke bli avhengig av hva markedet etterspør. Det er derfor viktig at oppgaver knyttet til institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgningen fortsatt organiseres innenfor institusjonene. Flere av disse oppgavene er eksternt finansiert og faller inn under bestemmelsene i betalingsreglementet. Forslag til endringer i dette reglementet er gjennomgått i "*Eksternt finansiert virksomhet som er organisert innenfor institusjonene*" i avsnitt 7.3 nedenfor.

Universiteter og høyskoler omfattes av Stortingets bevilgningsreglement og Økonomireglement for staten, samt retningslinjer for økonomiforvaltning fastsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Dette er reglement og retningslinjer som institusjonene er underordnet i og med deres forvaltningsmessige eller legale status. Det er i liten grad etablert systemer som gjør institusjonene egnet til å opptre som bedrifter og til å håndtere forvaltningen av konkurranseutsatt oppdragsvirksomhet innenfor institusjonene.

Utvalgets tilrådinger i dette kapittelet omhandler eksternt finansiert virksomhet ved institusjonene, og styring av oppdragsvirksomhet som skjer i enheter der institusjonene innenfor høyere utdanning, alene eller i samarbeid med andre, har avgjørende innflytelse gjennom f.eks. flertall i enhetenes styrever.

Som vist i "*Ekstern finansiering ved institusjoner innenfor høyere utdanning*" i kapittel 4 samarbeider institusjonene innenfor høyere utdanning med ulike typer enheter for oppdragsvirksomhet. Utvalget drøfter senere i dette kapittelet forslag til selskapsform for enheter for oppdragsvirksomhet. Drøftingen og forslagene som skisseres omhandler ikke de tilfeller der det er samarbeid mellom institusjon og frittstående enheter for forskning og utdanning. Med frittstående enheter menes her enheter der institusjonene innenfor høyere utdanning ikke har eierinteresser. Samarbeid mellom institusjonene og slike frittstående enheter, uansett om disse er organisert som stiftelser, aksjeselskap eller annet, må reguleres av avtaler som godkjennes av departementet i de tilfellene samarbeidet påfører institusjonene forpliktelser. Utvalget mener imidlertid at institusjonene selv bør kunne vurdere i hvert enkelt tilfelle om det er formålstjenlig for et godt fungerende samarbeid at institusjonene oppnevner medlemmer til styret av slike enheter.

Når det gjelder organisering av oppdragsvirksomhet i egne enheter, kan følgende prinsipper legges til grunn:

- Institusjonenes interesser skal ivaretas og være skjermet fra virksomheten.
- All virksomhet i institusjonene, så vel som i enheter for oppdragsvirksomhet, skal ha relevans for institusjonenes oppgaver eller forpliktelser, og støtte opp under disse.
- Institusjonene vurderer selv når det er mest hensiktsmessig å legge ansv-

aret for eksternt finansiert virksomhet til frittstående enheter. Institusjonenes virksomhet finansiert av grunnbevilgning over statsbudsjettet skal ikke utskilles på denne måten.

Et eksempel på kontraktbasert samarbeid er etablering av konsortium. I Oppdragssamarbeid: joint ventures i oppdragsindustri, entreprenørverksemd, forskning og utvikling (1992) omtales dette slik:⁹

«Både i norske tilhøve og i internasjonal kontraktspraksis vert dessutan «konsortium» eller «konsortialavtaler» ofte nytta om oppdragssamarbeid. Uttrykket har ikkje noko presist rettsleg innhald i norsk rett. «Konsortium» tyder språkleg ikkje noko anna enn fellesskap, og treng ikkje vera avgrensa til økonomisk fellesskap. Omgrepet har i Noreg vore nytta om lause samanslutningar som tek sikte på eit avgrensa tiltak eller prosjekt. Det vert også nytta om andre tilhøve enn oppdragssamarbeid. Det synest i kontraktspraksis å vera ei viss utvikling i retning av at konsortium vert nytta i ei meir presis tyding. Om ei viss form for oppdragssamarbeid. Ein skil gjerne mellom oppdragssamarbeid der oppdraget vert utført samla under felles leiing, ved bruk av deltakarane sine ressursar, på den eine sida, og tilfelle der deltakarane kvar for seg står for utføringa av dei delane av oppdraget som fell inn under deira arbeids- og kompetanseområde, med ei viss felles koordinering, på den andre sida.»

Utvalget mener at slikt oppdragssamarbeid kan vurderes som organisasjonsform for enkeltstående prosjekter med stort omfang, mange bidragsyttere og med stor økonomisk risiko, men vil ikke være passende som ordinær organisasjonsform for institusjonenes oppdragsvirksomhet.

Når det gjelder etablering av virksomheter som skal ivareta fellesoppgaver for institusjonene innenfor høgre utdanning, viser utvalget til omtale av dette i lov om universiteter og høyskoler av 6. april 1995. I § 18 heter det: «Departementet kan i samråd med institusjonen legge driften av en nasjonal fellesoppgave til en bestemt institusjon, uten at institusjonens egne styringsorgan har ansvaret for den faglige virksomheten.» Utvalget er kjent med at f eks BIBSYS er organisert på denne måten, og oppfatter dette som en tjenlig løsning.

7.2 Enheter for oppdragsvirksomhet

7.2.1 Institusjoner og enheter for oppdragsvirksomhet

Det kan synes som om ønsket om overordnet styring og nærhet mellom institusjonenes kjerne- og oppdragsvirksomhet bør tilsi organisering av oppdragsvirksomhet i tråd med lov om universiteter og høyskoler av 6. april 1995 § 2. Imidlertid er deler av oppdragsvirksomheten av en slik karakter at den er lite egnet til å være organisert innenfor statlige forvaltningsorganer. Det kreves andre rammebetingelser for å opptre i et marked med etterspørrere av utdanning og forskning. For å bøte på dette er det ved de fleste av landets universiteter, og ved en rekke høyskoler, opprettet enheter for oppdragsvirksomhet med tilknytning til institusjonene i høgre utdanning. Slik organisering i egne juridiske enheter, og relasjonen mellom disse enhetene og institusjonene, er

9. Nordtveit, Ernst (1992): «Oppdragssamarbeid: joint ventures i oppdragsindustri, entreprenørverksemd, forskning og utvikling.»

hjemlet og regulert i lov om universiteter og høyskoler § 17. Det legges her vekt på at relasjonen mellom institusjonene og enheter for eksternt finansiert virksomhet skal etableres ut fra hva som tjener institusjonenes interesser. Hvis deltakelse i slike enheter påfører institusjonene belastninger, eller legger føringer på institusjonenes aktiviteter som går ut over virksomhet finansiert over grunnbevilgningen, kan departementet pålegge institusjonene å trekke seg fra slik deltakelse.

Samfunnets forventninger til hvilke oppgaver institusjonene skal påta seg, er mange og forskjelligartede, og ikke alle oppgaver er like godt egnet for organisering i regi av institusjonene selv. Dette gjelder særlig kommersialisering av forskningsresultater og visse typer oppdragsvirksomhet. I førstnevnte tilfelle er det nødvendig med risikokapital, et formål som midler bevilget over de ordinære budsjettene ikke kan brukes til. I visse typer oppdragsvirksomhet påtar oppdragstaker seg et stort økonomisk ansvar i forbindelse med prosjektgjennomføringen. I slike prosjekter kan det være helt nødvendig å bygge opp reservefond, samt å forsikre utstyr og personell. En bestemmelse i det gjeldende reglement for betaling av oppdrag ved institusjoner innenfor høgre utdanning, F-10-96, gir institusjonene muligheten til å avsette midler på interimskonto. Finansiering av prosjekter kan overføres til en interimskonto, og eventuelt overskudd kan bli stående på kontoen som kan bli brukt til å finansiere andre oppdragsprosjekter eller styrke den faglige virksomheten ved institusjonen. Utvalget foreslår å videreføre denne bestemmelsen i vedlagte forslag til nye retningslinjer. Imidlertid vil det ikke være mulig å plassere slike typer midler på konto som gir renter eller, investere midlene for å få avkastning. Dette gjør slik disponering av midler fra oppdragsvirksomhet lite økonomisk fornuftig for institusjonene. Hvis oppdragsvirksomhet organiseres i separat organiserte enheter, vil det være mulig for institusjonene å avsette midler på en mer økonomisk rasjonell måte.

Det er problemer knyttet til manglende koordinering mellom enheter for oppdragsvirksomhet og institusjonene innenfor høgre utdanning, særlig i situasjoner der enhetene for oppdragsvirksomhet og institusjoner innenfor høgre utdanning konkurrerer om rekruttering og oppdrag, og der enheter for oppdragsvirksomhet har tilgang til og nytte av institusjonenes infrastruktur. Det kan derfor være ønskelig med mer aktiv styring fra institusjonenes side av disse enhetene. Dette kan tilsi en nærmere tilknytning mellom institusjonene og enheter for eksternt finansiert virksomhet, slik at det kan utformes en helhetlig strategi for institusjonen. En slik nærmere tilknytning kan også gi mer oversiktlige styringsstrukturer, og ansvarliggjøre enheter for oppdragsvirksomhet i forhold til institusjonene.

7.2.2 Valg av organisasjonsform

7.2.2.1 Innledning

Dersom enheter for oppdragsvirksomhet skal være redskap for institusjonenes oppdragsvirksomhet, må det etableres styringssystemer som tar hensyn til dette. Utvalget mener at følgende forhold er viktige ved valg av organisasjonsform:

- Det er nødvendig at enheter for oppdragsvirksomhet er organisert slik at man oppnår nærhet og helhetlig styring mellom disse og «moderininstitusjoner» når det gjelder strategisk planlegging og operativ virksomhet.
- Institusjonene må ikke subsidiere virksomhet i enhetene for oppdragsvirksomhet og på den måten påvirke konkurransen mellom oppdragsen-

- heter og øvrige kunnskapsbedrifter og eksterne institutter i samfunnet.
- Det må benyttes organisasjonsformer som sikrer at institusjonenes faglige og økonomiske interesser blir ivaretatt, også ved at institusjonene kan nyte godt av økonomisk overskudd fra enhetene for oppdragsvirksomhet.
- For å oppnå den nødvendige fleksibilitet og handlingsdyktighet bør institusjonene innenfor høgre utdanning selv kunne bestemme om de vil opprette egne enheter for oppdragsvirksomhet.

På et overordnet plan er det tre alternative typer organisasjonsformer som vil kunne gi ulike innslag av styrerepresentasjon og finansiering fra institusjonene:

- stiftelse
- aksjeselskap
- statsforetak

Når det gjelder organisering av enheter for oppdragsvirksomhet, er det hittil valgt ulike organisasjonsformer – først og fremst stiftelser eller aksjeselskaper med ulike andeler av kapital og styrerepresentasjon fra institusjonene.

Utvalget er av den oppfatning at valg av organisasjonsform bør gjøres ut fra hva som er hensiktsmessig for den aktuelle virksomheten og samtidig sikrer institusjonenes interesser, helhetlig styring og nærhet mellom institusjonene og enheter for oppdragsvirksomhet og hindrer subsidiering av disse. Når det gjelder graden av institusjonenes deltakelse i ulike enheter, andel innskutt kapital og styrerepresentasjon, mener utvalget at institusjonene bør ha frihet til selv å velge dette etter hva som tjener deres interesser.

7.2.2.2 Stiftelser

I NOU 1998: 7 er det foreslått endringer som gjør det vanskeligere å sikre nærhet mellom institusjoner i høgre utdanning og enheter for oppdragsvirksomhet organisert som stiftelser. Endringene som foreslås, vil kunne gjøre det vanskeligere å sikre institusjonenes interesser i slike enheter, og vil redusere mulighetene for helhetlig styring av den eksterne virksomheten dersom den er organisert i en stiftelse. Det er derfor et spørsmål om ikke institusjonene vil måtte vurdere å omdanne enheter for oppdragsvirksomhet organisert som stiftelser til en annen organisasjonsform. Det er bare hvis særlige forhold knyttet til enhetenes virksomhet tilsier det, at stiftelsesformen bør velges ved oppretting av nye enheter for oppdragsvirksomhet. Dette er først og fremst knyttet til enheter med virksomhet som ikke er oppdrag innenfor forskning og utdanning, som f.eks. overtakelse av eiendommer og vedlikehold av disse. I slike tilfeller må det foretas vurderinger i hvert enkelt tilfelle, og departementet må godkjenne etablering av slike stiftelser.

Det er flere grunner til at stiftelser vil være en lite egnet organisasjonsform for institusjonenes oppdragsvirksomhet:

- Stiftelser er per i dag definert slik at ingen utenforstående har eierinteresser, dvs at en stiftelse er per i dag selveiende. Stiftelsenes formål er definert i vedtektene, som også stiftelsen styres etter. Heller ikke oppretteren av stiftelsen skal ha innflytelse på stiftelsens formål etter at den er opprettet.
- Stiftelsenes selvstendighet er foreslått styrket i NOU 1998: 7 ved forbud mot at den som har avgitt formue til stiftelsenes grunnkapital, kan være ledere av styrer.

- Stiftelsenes selvstendighet er foreslått styrket i NOU 1998: 7 ved forbud mot at den som har avgitt formue til stiftelsens grunnkapital, kan utgjøre styrets flertall, eller utpeke nært tilknyttede, ansatte eller valgte til å til sammen utgjøre styrets flertall.
- NOU 1998: 7 foreslår også å begrense den myndighet andre organer enn det loven definerer som styrer, kan ha innen stiftelser. Dette gjelder også for å sikre stiftelsenes selvstendighet.
- I NOU 1998: 7 foreslås det en videreføring av at andre enn Kongen har omdanningsmyndighet. Et unntak fra dette gjøres imidlertid for oppretterne av stiftelsene. Dette er for å sikre stiftelsenes selvstendighet og en uavhengig forvaltning av stiftelsene.
- I NOU 1998: 7 er det foreslått regler om forbud mot utdelinger til oppretteren.

Forslagene i NOU 1998: 7 innebærer at enheter for oppdragsvirksomhet som er organisert som stiftelser, vil være vanskelig å styre ut fra institusjonenes planer for slik virksomhet. I tillegg vil det være umulig å sikre nærhet mellom disse enhetene og institusjonene innenfor høgre utdanning. Etter utvalgets oppfatning vil dette være særlig uheldig hvis målet er at institusjonenes interesser skal sikres. Det er mulig å tenke seg situasjoner der stiftelsene, som selvsupplerende enheter, lever sitt eget liv uten å legge institusjonenes interesser til grunn for sin virksomhet. Dette er uheldig, ut fra at stiftelsene vil forvalte institusjonenes kapital og dermed gis en spesiell adgang til å bruke av institusjonenes ressurser og fagpersonell for oppdragsvirksomhet. Utvalget oppfatter det også som uheldig at institusjonene, ved en slik organisering av enheter for eksternt finansiert virksomhet, ikke vil kunne disponere et eventuelt økonomisk overskudd. Organisering av virksomheten i stiftelser vil også være uheldig ut fra muligheter for å etablere strategiske planer for den eksternt finansierte virksomheten i høgre utdanning. Dette kan i ytterste konsekvens føre til dobbel planlegging og unødig ressursbruk.

7.2.2.3 Aksjeselskap

Aksjeselskaper er regulert i lov 13. juni 1997 nr 44 og 45 om aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper, aksjeloven og allmennaksjeloven. For de spørsmål som her behandles, er de to lovene sammenfallende.

Universiteter og høyskoler er å betrakte som forvaltningsorganer i staten, selv om de er sikret en viss grad av selvstyre gjennom tradisjon og i henhold til lov om universiteter og høyskoler § 2 nr 3 og § 4 nr 2. Forvaltningsorganene er juridisk og økonomisk en del av staten. De ordinære forvaltningsorganene får i hovedsak sine finansielle ressurser gjennom bevilgninger fra Stortinget. Riksrevisjonen kontrollerer at bevilgningene disponeres i samsvar med gjeldende regler og premissene for bevilgningsvedtakene. Forvaltningsorganene er underlagt vedkommende statsråds myndighet og styring, og statsråden er konstitusjonelt og politisk ansvarlig for det som skjer i virksomheten. Forvaltningsorganer kan ikke selv være eiere i aksjeselskap. Statens eierinteresser i et aksjeselskap forvaltes av det fagdepartementet selskapet hører under. Imidlertid kan myndighet til forvaltning av aksjer bli delegert til underliggende forvaltningsorganer, som universiteter og høyskoler. Institusjonenes handlingsfrihet vil bli begrenset av innholdet i delegasjonsvedtaket fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

De alminnelige reglene i aksjelovgivningen gjelder også for selskaper der staten eier samtlige aksjer. I tillegg er det enkelte særregler for heleide statsaksjeselskaper fastsatt i aksjeloven/ allmennaksjeloven. Særreglene knytter statsaksjeselskapene noe nærmere til departementet og Riksrevisjonen enn hva som ellers hadde fulgt av de alminnelige reglene for aksjeselskaper/ allmennaksjeselskaper.

En slik særregel omhandler forholdet mellom generalforsamling og styrrer. I aksjeloven § 20-4 nr 2 heter det at «Kongen kan overprøve bedriftsforsamlingens beslutning etter § 6-35 første ledd, jf lov om allmennaksjeselskaper § 6-37 fjerde ledd, eller styrets beslutning etter § 6-12 femte ledd dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det.». En lignende bestemmelse finnes når det gjelder fastsetting av utbytte for statsaksjeselskaper i § 20-4 nr 4: «Generalforsamlingen er ikke bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens forslag om utdeling av utbytte.» Disse reglene vil knytte selskapene nærmere til annen offentlig virksomhet de skal samvirke med, i denne sammenheng institusjoner innenfor høgre utdanning.

Forvaltningen med statens interesser i statsaksjeselskaper kontrolleres av Riksrevisjonen. Kontrollen går særlig ut på å vurdere statsrådets utøvelse av myndighet som forvalter av statens eierinteresser, sett i forhold til lover, regelverk, stortingsvedtak og andre forutsetninger som lagt til grunn for statsrådets utøvelse av myndighet. I tillegg kontrollerer Riksrevisjonen forvaltningen av statens interesser i selskaper der statens eierinteresser utgjør mer enn 50 pst av stemmene i selskapene. Overfor statsrådets rolle i slike deleide selskaper kontrollerer Riksrevisjonen i første rekke om statsråden har utøvd sin stemmerett på generalforsamlingen i samsvar med Stortingets forutsetninger og vedtak. Riksrevisjonens kontroll må først og fremst betraktes som rettet mot eier av selskapene, og er bare indirekte rettet mot driften av de enkelte selskapene.

Statens egne krav til forvaltning av eierinteresser går imidlertid noe lenger. I økonomireglementet for staten heter det i § 22 at hvert departement, eller underliggende virksomhet som er blitt delegert fullmakt til forvaltning av eierinteressene, skal ha skriftlige retningslinjer som bestemmer styrings- og kontrollmyndigheten overfor hver enkelt virksomhet utenfor statsbudsjettet. Retningslinjene skal definere statens eierrolle og hvordan den skal utøves i den normale oppfølgingen av virksomheten. Det heter også at de enkelte selskapene skal følges opp med vekt på oppnådd årsresultat, og at det må utarbeides instruks for innhenting av informasjon og kontroller/vurderinger i den forbindelse.

Når det gjelder overordnet styring, vil dette kunne sikres gjennom aksjeselskaper, og kravene til styring vil måtte fastsettes i egne retningslinjer i hvert enkelt tilfelle. Universiteter og høyskoler vil kunne utøve samme type myndighet overfor slike organiserte enheter for eksternt finansiert virksomhet som morselskaper utøver innenfor et konsern: fastsette styresammensetning, vedtekter, instruks og andre generalforsamlingsvedtak. Imidlertid må universiteter og høyskoler akseptere at styret og den daglige ledelse i slike selskaper vil ha større forretningsmessig frihet enn i virksomhet som er organisert innenfor institusjonene. Denne forretningsmessige friheten gjør slike virksomheter bedre i stand til å møte krav fra etterspørere i samfunnet, noe som vil være et viktig argument for å organisere oppdragsvirksomhet i aksjeselskaper.

Institusjonene innenfor høgre utdanning må i sin forvaltning av eierinteresser i aksjeselskaper gjøre dette innenfor rammer av aksjeloven og annet

regelverk, herunder avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS). I tråd med artikkel 61 i EØS-avtalen kan institusjonene ikke benytte midler bevilget over statsbudsjettet til å begunstige selskaper, selv om institusjonene har eierinteresser i disse. Dette gjelder ikke bare for aksjeselskaper, men for alle typer juridiske enheter institusjonene måtte inngå samarbeid med. I aksjeloven § 3 er det bestemmelser om at normale forretningsmessige vilkår skal gjelde mellom eiere av selskaper og selskapet selv. Dette har implikasjoner i de tilfeller der institusjonene innenfor høyere utdanning ønsker å bruke selskaper de selv har eierinteresser i, til å utføre bestemte tjenester. I tillegg innebærer dette at institusjonene innenfor høyere utdanning, som forvalter av eierinteresser, ikke må hindre at selskapene ivaretar sine økonomiske forpliktelser.

I forhold til forslag om ny lov for stiftelser i NOU 1998: 7 er det langt bedre muligheter for overordnet styring fra institusjonenes side når det gjelder aksjeselskap. Styrets sammensetning kan etableres av ledelsen ved universiteter og høyskoler, og det vil ikke være problemer knyttet til representasjon av sentrale medlemmer av ledelsen ved universiteter og høyskoler i styrene for slike selskaper. Dette er i tråd med aksjeloven om at et styremedlem ikke er inhabil i saker som gjelder forhold til selskaper som er eneaksjeeiere. Imidlertid gjør forvaltningslovens § 6e det klart at medlemmer av styret for aksjeselskaper vil være inhabile i universitetenes og høyskolenes organer i de tilfeller der saker som omhandler aksjeselskapet tas opp til drøfting, og der institusjonene er en av flere eiere i slike selskaper. Denne bestemmelsen gjelder ikke i de tilfellene enhetene for oppdragsvirksomhet er organisert som heleide statsaksjeselskap.

7.2.2.4 Statsforetak

Statsforetak er regulert i lov 30. august 1991 nr 71 om statsforetak. Formålet med loven er å legge til rette for statlig næringsvirksomhet som drives ut fra et overordnet samfunnsmessig behov. Valg av statsforetak utelukker private medeiere, og skiller seg fra statsaksjeselskap ved at staten har ansvar for statsforetakenes forpliktelser. Dette innebærer at statsforetak ikke kan gå konkurs, og medfører begrensninger på låneopptak. I tillegg gjør dette at statsforetak må oppløses hvis private eiere skal inkluderes. Disse forholdene gjør at statsforetak på mange måter identifiseres klarere som en del av statens virksomhet enn selv heleide statlige aksjeselskaper.

Imidlertid kan statsforetak eie aksjer eller andeler i selskaper som det også er andre aksje- eller andelseiere involvert i. Dette kan ha relevans i de tilfellene universiteter eller høyskoler ønsker å koordinere den eksternt organiserte virksomheten gjennom et selskap.

Kongen i statsråd må fatte vedtak om oppretting av statsforetak og hvilket departement som skal forvalte eierskapet. I tillegg er viktige forskjeller fra aksjeselskap at bare staten kan delta som eier i statsforetak, fordi staten er ansvarlig for statsforetakets forpliktelser er det begrensninger i adgangen til å ta opp lån og gi garantier. Endringer i statsforetakets formål må gjøres av foretaksmøtet gjennom endringer statsforetakets vedtekter. Det er også et tettere forhold mellom staten og statsforetak enn det som gjelder for aksjeselskaper hvor staten har eierinteresser. Dette kommer til uttrykk bl a ved at styreprotokollene skal oversendes fra statsforetak til det departementet som har ansvar for å forvalte eierskapet.

7.2.3 Valg av organisasjonsform

Utvalgets oppfatning er at institusjonene vil kunne ha behov for å opprette enheter for oppdragsvirksomhet som kan virke faglig berikende og føre til utvikling av institusjonenes satsingsområder. Dette gir behov for å kunne opprette enheter som er organisert på en slik måte at de er etablert for kontakt med samfunnet og etterspørrere etter utdanning og forskning. En måte å sikre dette på er ved at slike enheter ikke har tilgang på midler som tilsvarer institusjonenes grunnbevilgning, og at de derfor er avhengige av inntjening og en aktiv holdning overfor krav og etterspørsel fra samfunnet. Utvalget ser dette som et viktig argument for at institusjonene skal kunne opprette enheter for oppdragsvirksomhet som skiller seg organisatorisk fra forvaltningsformen. Samtidig ser utvalget det som sentralt at slike enheter er underlagt styring fra institusjonenes side, og at de dermed kan inngå som en integrert del av deres satsing på faglig utvikling.

I St meld nr 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk er det gitt en beskrivelse av retningslinjer for valg av tilknytningsform. Et hovedpunkt i stortingsmeldingen er at det i hovedsak bør benyttes tilknytningsformer innenfor hovedkategoriene, dvs forvaltningsorgan eller selskap organisert som statsforetak eller aksjeselskap. Andre tilknytningsformer skal også kunne velges, men da i mer spesielle situasjoner.

Stiftelser vil være en lite egnet organisasjonsform for enheter for oppdragsvirksomhet. Den viktigste grunnen til dette er at forslag til ny stiftelseslov forsterker stiftelsen selvstendighet i forhold til oppretteren. Det vil derfor være vanskelig å sikre institusjonenes interesser i enheter for oppdragsvirksomhet organisert som stiftelser, og dermed etablere en helhetlig styring av institusjonenes virksomhet.

Manglende mulighet for styring av stiftelsene fra institusjonenes side gjør at institusjonenes forhold til stiftelser vil bli regulert på samme måte som enheter institusjonene inngår samarbeid med. Stiftelser vil dermed ikke være en organisasjonsform som bør velges hvis institusjonene ønsker et godt redskap for utvikling av sin eksternt finansierte virksomhet.

Slik situasjonen nå er, kan stiftelser tjene til å beskytte eksternt finansiert virksomhet som utføres av enkelte fagmiljøer mot styring fra ledelsen ved institusjonene. Hvilke fagmiljøer ved institusjonene som vil ha større omfang av eksternt finansiert virksomhet enn andre, vil derfor være preget av en viss grad av tilfeldighet knyttet til bl a entreprenøregenskaper hos enkeltpersoner i fagmiljøene. Også framover vil fagmiljøer og enkeltpersoner i fagmiljøer etablere uavhengige og oppdragsrelaterte virksomheter med utgangspunkt i institusjonene innenfor høgre utdanning. Imidlertid vil det være viktig for institusjonene å kunne etablere og styre enheter for oppdragsvirksomhet. Dette vil gi institusjonene redskap for satsing på eksternt finansiert virksomhet, og muligheter for å styre dette etter strategiske målsettinger som institusjonene har definert som utbygging av fagmiljøer gjennom rekruttering av personale til slike virksomheter mv. Enheter som skal være redskap for institusjonene på denne måten, bør følgelig organiseres som aksjeselskap eller statsforetak, siden institusjonen kan styre den virksomheten som er organisert i slike selskapsformer.

Retningslinjen for valg mellom organisering som aksjeselskap eller statsforetak er at «statlig engasjement i næringsvirksomhet uten at det foreligger spesielle sektorpolitiske hensyn, organiseres som aksjeselskap»¹⁰. I den grad

10. Stmeldnr 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk.

sektorpolitiske hensyn er viktige, og virksomheten som skal organiseres i liten grad er konkurranseutsatt, bør virksomheten organiseres som statsforetak. En viktig grunn til dette er at statsforetak gir noe sterkere innslag av politisk styring, utelukker andre eiere og sikrer at virksomheten ikke kan gå konkurs. Når det gjelder konkurranseutsatt virksomhet kan det være viktige grunner til ikke å organisere virksomheten som statsforetak. Dette er bl a for å sikre større grad av fleksibilitet og frihet overfor eier, samtidig som virksomheten blir gitt større økonomisk ansvar ved at eieren ikke har noen forpliktelse til å hindre konkurs.

Når det gjelder valg av organisasjonsform for enheter for oppdragsvirksomhet, er det vanskelig å trekke en klar grense mellom hva som bør organiseres som aksjeselskap, og hva som bør organiseres som statsforetak. Hvis det fra eiers side er ønskelig å ivareta en tettere styring av aksjeselskap kan dette gjøres ved fastsetting av vedtekter for selskapene. Det som i så fall vil gjenstå som forskjell mellom statsforetak og statsaksjeselskap, er eiers forpliktelse ved konkurs. Dette kan innebære at statsforetak er særlig egnet for organisering av fellesoppgaver som er knyttet til den enkelte institusjon innenfor høyere utdanning, men at denne formen i mindre grad er egnet i de tilfellene der virksomheten er en av flere aktører i markeder for kunnskapsutvikling.

En vesentlig styrke ved valg av aksjeselskap er den muligheten institusjonene på denne måten får til å inngå partnerskap med andre for satsing på oppdragsvirksomhet. Dette kan sees ut fra et samordningsperspektiv der flere institusjoner innenfor høyere utdanning med sammenfallende interesser kan gå sammen om etablering av en enhet for oppdragsvirksomhet. For de statlige høyskolene kan dette betraktes i lys av de engasjementene de allerede har i regionale forskningsinstitutter, i det alt vesentlige organisert som stiftelser. Slik situasjonen er i dag, deltar de fleste statlige høyskoler i slikt samarbeid gjennom samarbeidsavtaler. De regionale forskningsinstituttene har ofte avtaler med flere statlige høyskoler. En mer aktiv deltakelse fra de statlige høyskolene i styringen av regionale forskningsinstitutter vil imidlertid innebære at disse må omdannes fra å være stiftelser til en annen organisasjonsform.

Forslag

Utvalget foreslår at enheter som etableres for oppdragsvirksomhet, blir organisert som statsforetak eller aksjeselskaper. Viktige grunner til dette er:

- Det er ønskelig at styringskjeden mellom departement, institusjoner og enheter for eksternt finansiert virksomhet er klar, også når det gjelder ansvarliggjøring av de ulike partene. Ved organisering av virksomhet i aksjeselskap eller statsforetak vil universiteter og høyskoler bli delegert forvaltningsmyndighet. Rapportering og kontroll med virksomheten vil foregå på ordinær måte, noe som bl a innebærer rapportering til Riksrevisjonen gjennom institusjonenes årsberetninger. Forretningsmessig virksomhet bør organiseres slik at det er mulig med et godt samspill med de ulike markedsaktører.
- I den grad det er ønskelig med partnere i slike enheter, bør dette gjøres mest mulig ryddig gjennom institusjonaliserte løsninger. Aksjeselskap er en fleksibel løsning som integrerer partnere ut fra deres forretningsmessige interesser.

- Statsforetak kan ikke brukes for å organisere interessefellesskap fordi staten er eeneier. Imidlertid vil denne organisasjonsformen være godt egnet bl a for etablering av enheter for koordinering av enheter for eksternt finansiert virksomhet. Grunnen til dette er at staten her vil være eeneier, men kan eie aksjer og andeler i andre selskaper gjennom statsforetaket.
- Utvalget foreslår at det legges til rette for at enheter for oppdragsvirksomhet som er organisert som stiftelser omdannes til aksjeselskap eller statsforetak.

Inngåelse av partnerskap gjennom deltakelse i aksjeselskap kan også sees i en regional og næringspolitisk sammenheng. Dette innebærer at universiteter og høyskoler deltar som eiere av enheter for oppdragsvirksomhet sammen med lokale firmaer eller andre aktører i sin region, for å drive fram virksomhet i skjæringspunktet mellom høgre utdanning og forskning og næringsutvikling. I den grad det vil være ønskelig at dette skjer med aktiv deltakelse i planlegging og styring fra institusjonenes side, bør dette gjøres i en form som muliggjør aktivt eierskap fra institusjonenes side.

Valg av aksjeselskap som organisasjonsform kan også sees i lys av ønsker om utvikling av utdannings- og forskningsprogrammer i en internasjonal sammenheng. Det er mulig å forestille seg at institusjoner innenfor høgre utdanning i Norge vil ønske å delta i mer permanente utdannings- og forskningsprogrammer i samarbeid med tilsvarende institusjoner eller annen virksomhet i utlandet. Det er videre mulig å forestille seg at det vil være ønskelig at norske institusjoner innenfor høgre utdanning vil ønske å delta aktivt i planlegging og styring av slike programmer, selv i tilfelle der disse programmene først og fremst er rettet mot salg av tjenester relatert til utdanning og forskning. Et område der dette kan være aktuelt, er fjernundervisning basert på informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

7.2.4 Organisering og forvaltning av eierinteresser i enheter for oppdragsvirksomhet

Utvalget er av den oppfatning at institusjonene selv bør kunne bestemme om de vil opprette egne enheter for oppdragsvirksomhet. En viktig grunn til dette er at enheter for oppdragsvirksomhet er ment å være verktøy for institusjonenes faglige utvikling, gjennom satsing på visse områder der institusjonene har sterke fagmiljøer og ønsker å bruke disse for den videre utviklingen av institusjonene. Dette kan oppfattes som en forlengelse av den uavhengige stillingen institusjoner innenfor høgre utdanning tradisjonelt har hatt, og som også følger av lov om universiteter og høyskoler 12. mai 1995 § 2 nr 3 og § 4 nr 2.

Det er to problemer knyttet til dette slik institusjonene innenfor høgre utdanning er organisert i dag:

1. Institusjonene er forvaltningsorganer og statsråden er derfor ansvarlig for deres virksomhet overfor Stortinget så langt noe annet ikke følger av lov. Dette gjelder også i de tilfellene der hvor statsråden velger å delegere myndighet til å ivareta bestemte oppgaver.
2. For oppretting av nye selskaper må institusjonene ha kapital. Kapital kan erverves gjennom inntekter fra annen eksternt finansiert virksomhet. Det må likevel ligge et bevilgningsvedtak i Stortinget til grunn for bruk av slike

midler på post 90, og dermed til bruk som innskudd til aksjekapital.

Etter Grunnloven § 19 er det Kongen som forvalter statens aksjer i statsaksjeselskaper og eierskapet i statsforetak. Dette er en oppgave som etter Grunnloven ikke kan fratas Kongen, dvs Regjeringen. Forvaltningen er delegert til det departement selskapet hører under, i tråd med den fordelingen av arbeidsoppgaver som er fastsatt i Grunnloven § 12. Departementet kan delegere forvaltningen av sine interesser til forvaltningsorganer som universiteter og høyskoler, men vil likevel være ansvarlig for forvaltningen av eierskapet som disse utfører på vegne av departementet. En konsekvens av at forvaltningen av statens selskaper hører under Regjeringen, er at Stortinget ikke står i noe direkte forhold til selskapene. Selskapenes ledelse skal forholde seg til departementet.

Stiftelser skiller seg avgjørende fra aksjeselskaper når det gjelder statsrådets ansvar. I de tilfellene der institusjoner innenfor høyere utdanning velger å opprette stiftelser, har verken statsråden eller institusjonene rettslig sett ansvar for den videre driften av disse. Tilsynet med stiftelser er lagt til fylkesmennene, og stiftelsene er beskyttet mot innflytelse utenfra som skissert i 7.2.2.2. I de tilfellene der institusjonene innenfor høyere utdanning har interesser i selskaper som er organisert i henhold til aksjeloven, vil de overordnede prinsipper for forvaltning av eierskapet være § 12 og § 19 i Grunnloven. Organisering i aksjeselskaper gir anledning til styring i henhold til aksjeloven fra institusjonenes side, men gir også statsråden ansvar for forvaltningen av statens eierinteresser. Det må derfor drøftes om det er mulig å sikre selskapene og institusjonene uavhengighet for at driften av selskapene skal kunne skje ut fra faglige og forretningsmessige hensyn, eller om slik organisering vil kunne gjøre at politiske hensyn tillegges for stor betydning som følge av statsrådets overordnede ansvar for selskapenes virksomhet.

Statsrådets ansvar generelt for driften av selskaper som er organisert i tråd med aksjeloven, må sees i lys av de føringene som er lagt gjennom vedtak i Stortinget og Regjeringens vurderinger. Det har vært en gjennomgående oppfatning i utredninger og stortingsdebatter at det verken vil være hensiktsmessig eller i tråd med gjeldende lovverk å knytte politisk ansvar for Regjeringen til forretningsmessige eller tekniske vedtak som gjøres av selskapenes styrer eller daglige leder. Stortinget behandlet dette spørsmålet bl a i forbindelse med omorganiseringen av Posten og NSB i St prp nr 2 (1996–97). I denne står det bl a:

«Den samfunnsmessige styringen bør i størst mulig grad være basert på en overordnet styring som ikke griper unødig inn i den løpende driften. Ved organisering som forvaltningsorgan, herunder forvaltningsbedrift, er statsråden konstitusjonelt ansvarlig for all virksomhet, inkludert den forretningsmessige driften. Ved organisering som selskap, f.eks. aksjeselskap og statsforetak, reguleres ansvarsforholdene i en egen lovgivning. I et statsaksjeselskap har den ansvarlige statsråd ansvar for den overordnede styring av selskapet gjennom generalforsamlingen, eller gjennom foretaksmøtet i et statsforetak. Ansvaret for den løpende virksomheten ligger hos selskapets styre og administrative ledelse.»

Statens styring av selskaper i tråd med aksjelovgivningen er også omtalt i en rekke andre offentlige dokumenter i de siste årene, som i beretningene til Stortinget fra Næringsdepartementet om bedrifter der staten har eierinter-

esser, se St meld nr 18 (1998–99) Bedrifter hvor staten v/ Nærings- og handelsdepartementet har eierinteresser. Her heter det:

«Statens styring bør utformes slik at styret og daglig ledelse får forretningsmessig handlingsrom innenfor gitte rammebetingelser. Ledelsen har normalt bedre innsikt i selskapets daglige drift enn eieren. I tillegg har selskaper innenfor industri, bergverk, handel og tjenesteyting behov for å kunne treffe raske avgjørelser. Særlig vil dette gjelde konkurranseutsatt virksomhet. Det å trekke eieren inn ved for mange beslutninger er tidkrevende og gjør selskapet mindre fleksibelt.

Departementets oppfølging av de selskapsinteressene det forvalter utføres derfor hovedsakelig i form av overordnet styring.. Dette gjøres ved at departementet påser at selskapets virksomhet drives i samsvar med formålet, gjennom å sørge for at selskapet får kompetente styrende organer, foreta analyser av årsberetning og regnskaper, fastsette og vurdere avkastning på investert kapital, og utforme en hensiktsmessig utbyttepolitikk. Det er dermed Stortinget og departementet som gjennom sine politiske beslutninger setter de overordnede retningslinjene for den statseide forretningsdriften.»

Dette innebærer at det ifølge gjeldende lov ikke er statsrådets oppgave, som forvalter av statens eierinteresser, å treffe avgjørelser som har med driften av selskapene å gjøre, eller treffe avgjørelser som gjelder den nærmere organiseringen av virksomheten innenfor de selskapsrettslige rammer som følger av loven. I tråd med Dokument nr 7 (1972–73) om statens styring i slike selskaper og påfølgende behandling av Stortinget i Innst S nr 277 (1976–77), er eierstyringen av slike selskaper forbeholdt overordnede mål for selskapene og deres selskapsform, slik at bl a statsaksjeselskaper ikke kan overta eierandeler i andre selskaper som endrer statens engasjement i næringsdrift vesentlig.

I 1998 utformet Statskonsult en rapport¹¹ som oppsummerte enkelte erfaringer med organisering av statlig virksomhet i aksjeselskaper, statsforetak og som særlovsselskaper. Det konkluderes med at eierdepartementene i praksis er svært forsiktige med å instruere sine selskaper i generalforsamling eller andre fora, og at styringen tilsynelatende er svært formell og følger formelle spilleregler. I rapporten pekes det på følgende grunner til dette:

- Departementene har relativt liten erfaring med styring av selskaper og vil være varsom med å overføre styringsformer beregnet på forvaltningsorganer til selskaper.
- Departementene har relativt liten kompetanse på selskapenes forretningsområder, noe som er en årsak til at virksomheten er omdannet til selskap. Det overordnede ansvaret for driften av selskapene er lagt til styrene, og departementene er tilbakeholdne for ikke å risikere å etablere uryddige ansvarsforhold.
- Det hersker en gjensidig tillit mellom styrene og departementene. Det oppstår sjelden eller aldri konflikter fordi selskapets organer forholder seg til de politiske signalene, og en oppnår en gjensidig forståelse for selskapets behov og eventuelle endringer i rammebetingelser.
- Årsaken til å organisere forretningsdrift i et selskap kan være av konstitusjonell art og begrunnet med behovet for større avstand mellom statsråd og selskap. Departementene vil sikre at denne avstanden opprettholdes.

11. Statskonsult 1998: 21. I godt selskap. Statlig eierstyring i teori og praksis.

Statsråden vil ha det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret for utøvelsen av myndigheten som er delegert til institusjonene når det gjelder forvaltning av eierinteresser i selskaper som er organisert i tråd med aksjeloven, og for hvordan disse forholder seg til det fastsatte regelverket. Til en viss grad kan dette ansvaret begrenses ved at Stortinget i lov fastsetter at universiteter og høgschooler kan delegeres oppgaver som forvaltning av eierskap i enheter for oppdragsvirksomhet. Dette vil være enheter de har opprettet selv eller sammen med andre. Gjennom delegering kan det klargjøres hva slags kompetanse som tillegges institusjonene. Men § 19 i Grunnloven gir statsråden forpliktelser når det gjelder forvaltning av statlige eierinteresser. Statsrådets ansvar faller altså ikke bort som følge av slik delegasjon, men ansvars omfang må sees i lys av den kompetansen som er lagt til henholdsvis institusjonene og departementet. Det vil ikke være rimelig å tillegge statsråden ansvar for noe institusjonene er tildelt kompetanse til å håndtere gjennom delegert myndighet.

Statsrådets ansvar og forpliktelser i denne forbindelsen må i alle tilfeller sees i lys av den uavhengige stillingen som er gitt styret ved institusjonene innenfor høyere utdanning, i henhold til lov om universiteter og høgschooler av 12. mai 1995 nr 22 § 4. Dette kan også betraktes ut fra at flertallet av styrerepresentantene ved institusjoner innenfor høyere utdanning bare i særlige tilfeller kan oppnevnes på annen måte enn ved valg gjennomført blant tilsatte og studenter, i tråd med bestemmelser i nevnte lov § 6. Styreflertallet ved institusjonene er følgelig ikke oppnevnt av statsråden eller Stortinget. Dette kan tilsi at statsrådets ansvar er begrenset for beslutninger som er fattet av styrene ved institusjonene innenfor høyere utdanning, siden styrene ikke er oppnevnt av statsråden eller etter vedtak i Stortinget. Særlig gjelder dette forhold som omhandler innholdet i undervisning og forskning, som omtalt i § 2 nr 3 i nevnte lov. Det kan bemerkes at universiteter og høgschooler skiller seg fra de fleste andre forvaltningsorganer når det gjelder dette.

Det kan i tillegg argumenteres for at statsrådets ansvar er begrenset når det gjelder innflytelsen over institusjonenes utvikling. I § 4 nr 2 heter det at statsråden har ansvar for å fastsette mål for sektoren og institusjonene, men at styret skal trekke opp strategien for institusjonens virksomhet og legge planer for faglig utvikling i tråd med disse målene. Men det vil være behov for ytterligere klargjøring av hvor grensen går for statsrådets ansvar når det gjelder utviklingen av institusjonene. En slik klargjøring kan gjøres gjennom tillegg til § 4, og vil berøre hvilket detaljnivå statsråden skal angi, og følge opp mål for sektoren og institusjonene. I "[Regelverket for den eksternt finansierte virksomheten](#)" i kapittel 5 er det argumentert med at departementet, slik situasjonen er i dag, er for detaljorientert i sin styring av institusjonene. I tråd med dette vil det være behov for en klargjøring som gir institusjonene større grad av ansvar for egen utvikling, også når det gjelder organisering av enheter for oppdragsvirksomhet.

Aksjeloven gir grenser for hva som er eierenes ansvar og virksomhetsområde. Dette gjelder også i de tilfellene der selskapene helt ut eies av staten, og der eierskapet forvaltes av statsråden eller de som er delegert myndighet til dette. Hensyn til selskapenes forretningsmessige virksomhet tilsier en viss grad av uavhengighet i forhold til eier når det gjelder den daglige driften, tekniske og forretningsmessige avgjørelser. Som nevnt kan lov om universiteter og høgschooler ytterligere begrense statsrådets ansvar overfor enheter for oppdragsvirksomhet.

Grunnlovens § 19 innebærer likevel at statsråden vil ha det endelige ansvaret for statens eierinteresser. Dette gjør at statsrådets ansvar må betraktes ut fra hva slags kompetanse som er tildelt henholdsvis styrene ved institusjoner innenfor høgre utdanning gjennom delegasjon og lovverk, og ledelsen av enheter for oppdragsvirksomhet gjennom aksjeloven. Det bør generelt være samsvar mellom ansvar og kompetanse når det gjelder tildeling av myndighet for styring av virksomheter. Av dette følger at en statsråd ikke med rimelighet kan ha ansvar for noe som vedkommende ikke har rettslig adgang til å påvirke. Statsrådets ansvar overfor Stortinget må måles oppfattes som begrenset i den grad Stortinget ved lov har gitt styrene ved institusjoner innenfor høgre utdanning og ledelsen av selskaper opprettet av disse kompetanse til selv å treffe avgjørelser.

Til sammen gir dette følgende oppfatning av forholdet mellom statsråden og enheter for oppdragsvirksomhet som er opprettet av institusjoner innenfor høgre utdanning:

1. Statsrådets forhold til institusjonene innenfor høgre utdanning er regulert i lov om universiteter og høyskoler. Utvalgets oppfatning er at det her er behov for klargjøring av ansvarsdelingen mellom styrene til institusjonene innenfor høgre utdanning og statsråden, dvs en ytterligere klargjøring gjennom lov av hva ligger i § 4 nr 2 om styrets ansvar for planlegging av faglig utvikling og organisering av virksomheten ved den enkelte institusjon.
2. Institusjonenes forhold til enheter for oppdragsvirksomhet vil være regulert av lovverket for den aktuelle selskapsformen som er valgt. I tilfeller der virksomheten er organisert som aksjeselskap har ledelsen av selskapene stor grad av frihet når det gjelder forretningsmessige avgjørelser.
3. Statsrådets forhold til enheter for oppdragsvirksomhet vil være indirekte gjennom de institusjonene som vil forvalte statens eierinteresser på grunnlag av delegert myndighet hjemlet i lov.
4. Statsrådets kompetanse, og dermed ansvar, vil være begrenset i tråd med det som er nevnt i punkt 2 og 3.

Forslag

Utvalget foreslår at det klargjøres hvilket ansvar statsråden har for institusjonenes utvikling. Målet er at institusjonene skal kunne få større grad av ansvar for egen utvikling i tråd med de mål som er fastsatt for sektoren. Utvalget foreslår at dette gjøres gjennom forslag om tillegg til § 4 i lov om universiteter og høyskoler. En slik lovendring skal gjøre det klart at statsråden kan gi institusjonene adgang til selv å forvalte eierinteresser på vegne av staten i selskaper de oppretter alene eller i samarbeid med andre. I så fall er det klart at statsråden har ansvar for virksomheten bare så langt det er nødvendig etter Grunnlovens § 19. Det vises for øvrig til vedlegg 2 når det gjelder dette.

7.3 Eksternt finansiert virksomhet som er organisert innenfor institusjonene

7.3.1 Innledning

Som vist bl a i "[Utfordringen](#)" i punkt 3.6 er det ønskelig å skjerme institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning. En grunn er at institus-

joneses virksomhet finansiert over grunnbevilgning ikke skal bli avhengig av inntekter fra oppdragsvirksomheten. En annen grunn er ønsket om å gi institusjonene bedre muligheter for styring av virksomhet finansiert over grunnbevilgning ved å skille denne fra konkurranseutsatte og kommersielt rettede aktiviteter. Samtidig vil oppdragsvirksomhet være tjent med å bli organisert i faglig-administrative enheter som er innrettet mot markeder for kunnskapsutvikling.

Det kan være vanskelig å foreta vurderinger av om prosjekter som tilhører institusjonene, bør knyttes til den virksomheten som er finansiert over grunnbevilgning, eller bør knyttes til markeder for kunnskapsutvikling. Ofte har prosjekter finansiering fra flere kilder og flere målsettinger. Institusjonene må derfor ha stor grad av frihet til selv å bestemme organisering av de enkelte prosjektene. Omfanget av eksternt finansiert virksomhet og tradisjoner for oppdragsvirksomhet kan ha innvirkning på slike beslutninger. Regelverket må utformes slik at det legges til rette for en best mulig forvaltning av institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning, og virksomhet som har nær tilknytning til denne som gave- og bidragsfinansierte aktiviteter, innenfor de rammer som gis av generelle regelverk for statlig økonomiforvaltning.

7.3.2 Regler for dekningsbidrag

Den eksternt finansierte virksomheten ved institusjonene innenfor høgre utdanning vil trekke økonomiske veksler på den delen av grunnbudsjettene som settes av til infrastruktur i de tilfellene der dekningsbidraget ikke dekker faktiske kostnader som er knyttet til eksternt finansierte prosjekter. Desto større andel slik eksternt finansiert virksomhet institusjonene har, desto mer av grunnbudsjettet vil bli bundet opp til å dekke indirekte utgifter ved slik virksomhet, kostnader ved administrasjon og infrastruktur.

Dette kan også knyttes til fordeling av ressurser mellom fagmiljøer. Som vist i *"Innledning"* i kapittel 3 har medisin og matematisk-naturvitenskapelige fag mye eksternt finansiert virksomhet. En god del av denne er finansiert gjennom gaver og bidrag. Humanistiske og samfunnsvitenskapelige fag har relativt mindre slik finansiering. Institusjonene må dekke alle utgifter som er knyttet til administrasjon, infrastruktur og annet for alle fagmiljøer. Kostnadene påvirkes av størrelsen på og antallet gave- og bidragsfinansierte prosjekter, og dekkes innenfor institusjonenes ordinære rammer. Dette betyr at gave- og bidragsfinansierte prosjekter kan skape problemer internt i institusjonene når det gjelder interne ressursfordelinger og i styringen: Mens de fleste vitenskapelig ansatte og fagmiljøer har interesse for midler til forskningsaktiviteter, spres manglende kostnadsdekning på alle aktivitetene ved institusjonene. Belastningen dette påfører institusjonene, må dekkes inn over institusjonenes grunnbevilgning, men disponering av grunnbevilgningen har ingen synlig forbindelse til de konkrete forskningsprosjektene. Mens institusjonene som sådan bærer kostnadene ved gave- og bidragsfinansierte prosjekter, er det altså enkelte fagmiljøer som i stor grad får nytten av slik finansiering. Dette innebærer i realiteten at disse fagmiljøene blir forfordelt ved at de mottar overføring av midler fra institusjonen til dekning av utgifter til administrasjon og infrastruktur for å utføre gave- og bidragsfinansierte prosjekter.

For å unngå en utarming av institusjonene bør derfor all eksternt finansiert virksomhet være fullfinansiert. Dette vil si at alle utgifter, direkte og indirekte, som virksomheten medfører, dekkes inn. Selv i de tilfeller der full kostnadsdekning ikke er mulig, bør kostnader ved all eksternt finansiert virk-

somhet framkomme i form av at det settes opp et bruttobudsjett for aktivitetene. De indirekte kostnadene skal fortrinnsvis være basert på reelle kostnadsanslag som er utarbeidet av den enkelte institusjon.

I henhold til gjeldende reglement skal eksternt finansierte prosjekter bidra med et dekningsbidrag til dekning av indirekte utgifter. Dette skal utgjøre minst 40 pst av prosjektets lønnsutgifter. Det er imidlertid etablert en rekke unntaksbestemmelser, som vist i "[Ekstern finansiering ved institusjoner innenfor høgre utdanning](#)" i kapittel 4, som bidrar til at gjennomsnittlig innbetalt dekningsbidrag i realiteten er langt lavere. Grunnen til unntakene er at institusjonene selv skal kunne velge å ta prosjekter som er faglig interessante, på tross av manglende kostnadsdekning, i de tilfellene der institusjonene selv bedømmer at de har økonomiske ressurser til å bære kostnadene. De økonomiske sidene ved dette skaper behov for en innskjerping av kravet til dekningsbidrag, men ikke slik at institusjonenes handlefrihet svekkes.

I det nåværende reglementet blir dette omtalt på følgende måte: «I de tilfeller der den som gir»bidrag«ikke stiller krav til utforming av prosjektet og heller ikke setter noen tidsramme, anses bidraget som en gave, som det ikke settes noen særskilte krav til dekningsbidrag (»overhead«) for.»

Norges forskningsråd er den største bidragsyteren til høgre utdanning når det gjelder ekstern finansiering. Fra Norges forskningsråd gis det midler etter søknader der Norges forskningsråd veier de ulike søkerne mot hverandre, sikrer kvalitet i prosjektene og tildeler midler enten ut fra en ren kvalitetsvurdering, de såkalte frie midler, eller ut fra en strategisk satsing i forskningsprogrammer. Midler tildeles til lønn, vitenskapelig utstyr og til dekning av den delen av indirekte utgifter som omfatter administrasjon. Dette siste gjør at dekningsbidraget ved prosjekter som er finansierte av Norges forskningsråd, bare er 15 pst mot ellers fastsatt 40 pst. Spørsmålet er om de øvrige indirekte utgiftene er innarbeidet i de bevilgningene institusjonene ellers mottar over statsbudsjettet.

Forslag

Utvalget foreslår at det tas inn en bestemmelse i nytt regelverk som sier at institusjonene normalt skal kreve dekning av indirekte utgifter, også ved bidragsfinansierte prosjekter. Unntak kan bare gjøres hvis institusjonene ser seg i stand til å dekke de indirekte utgiftene ved slike oppdrag. I slike tilfeller skal det gjøres rede for de reelle kostnadene som er knyttet til prosjektene.

Norges forskningsråd er en alternativ kanal for statlige bevilgninger til forskning, etablert for å sikre kvalitet i de enkelte forskningsprosjekter og -programmer. Staten bevilger ellers midler til institusjonene innenfor høgre utdanning over kapitler i statsbudsjettet, inkludert midler til dekning av kapitalutgifter. Dette kan begrunne at staten ikke gir midler til dekning av kapitalutgifter gjennom Norges forskningsråd. Hvis dekning av kapitalutgifter ikke fullt ut er innarbeidet i de bevilgningene institusjonene ellers mottar fra staten, kan dette skape en situasjon der fagmiljøer som får finansiering fra Norges forskningsråd, også blir overført midler fra institusjonen. Grunnen er at manglende dekning av indirekte utgifter må kompenseres for internt ved institusjonen. Utvalget vil komme nærmere inn på finansiering av forskning ved institusjonene innenfor høgre utdanning i endelig utredning med frist 1. april 2000.

7.3.3 Regler for budsjettering og regnskapsføring

Bevilgningsreglementet er det overordnede dokumentet for statlig budsjettarbeid. Hovedregelen i bevilgningsreglementets § 7, første setning, er at det ikke er adgang til å overskride et bevilget utgiftsbeløp. Institusjonene i universitets- og høyskolesektoren har likevel i dag fullmakt til å nytte alle merinntekter, se egne romertallsvedtak i de årlige budsjettproposisjonene. Det er imidlertid slik at institusjonene kan utgiftsføre et mindre beløp på utgiftspost 21 enn de kan inntektsføre på inntekstpost 01. Denne differansen er det såkalte merinntektskravet, og innebærer i praksis at institusjonene ikke kan nytte alle oppdragsinntektene selv, men må føre et bestemt beløp tilbake til statskassen. Merinntektskravet er et særskilt budsjett-tiltak som det enkelte departement kan foreslå å innføre overfor Stortinget.

Merinntektskravet utgjør en relativt liten andel av de budsjetterte oppdragsinntekter, men utvalgets vurdering er at det allikevel kan bidra til å begrense institusjonenes interesser for å påta seg oppdrag. Å ta bort merinntektskravet kan imidlertid føre til press mot mer oppdragsinntekter dersom departementet balanserer dette med tilsvarende kutt i bevilgningen til institusjonene over deres kapitler i statsbudsjettet. Dette vil i så fall være i tråd med departementets ønsker om at institusjonene skal øke andelen eksternt finansiert virksomhet.

I St prp nr 1 (1998–99) varslet Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet at det vurderes å innføre nettobudsjettering ved universitetene fra 1. januar 2000 som en prøveordning. Departementet har etablert en arbeidsgruppe med deltakere fra universitetssektoren, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Finansdepartementet for å vurdere ulike sider ved omlegging til nettobudsjettering, bl a om dette vil gi effektiviseringsgevinst ved institusjonene.

Gruppen har bl a foreslått at de fire universitetene i første omgang bør få utvidete fullmakter i forhold til budsjett-tekniske spørsmål som er nødvendig for å håndtere et opplegg med nettobudsjettering. Etter overgang til nettobudsjettering av institusjonene vil merinntektskravet automatisk falle bort, noe som vil imøtekomme utvalgets forslag.

Nettopostering verken forenkler eller kompliserer regnskapsføringen. Også ved nettobudsjettering må både utgifter og inntekter registreres i institusjonenes særregnskap og den statlige nettobevilgning blir en av inntekstpostene. Dette innebærer at utgifter og inntekter må føres brutto på samme måte som nå. Nettobudsjettering vil imidlertid gjøre det noe enklere å overføre midler fra ett år til et annet. Innenfor gjeldende system kan dette bare gjøres ved overføring av prosjektmidler til egen interimskonto.

Det sentrale økonomiregelverket gir bl a retningslinjer for regnskapsføring og rapportering for statlige virksomheter. Når det gjelder detaljering av betalingsordninger og prosjektrengskaper, kan dette overlates de enkelte institusjonene, noe som vil gi de enkelte institusjonene større frihet og ansvar for kontroll av egen virksomhet.

Forslag

Utvalget foreslår at merinntektskravet fjernes, og at institusjonene får anledning til å disponere hele inntekten fra eksternt finansiert virksomhet. Utvalget foreslår videre at bestemmelser som er knyttet til detaljering av regnskapsføring og kontroll, ikke fastsettes i et særlig reglement om eksternt finansiert

virksomhet, men at regnskapsføring og kontroll av slik virksomhet følger generelle bestemmelser om økonomiforvaltning i staten.

7.3.4 Bistillinger

Ansattes bistillinger representerer et annet problem for institusjoner innenfor høgre utdanning. Det er flere forhold som er viktige:

- Om bistillingene til ansatte gjør det vanskelig for den enkelte å oppfylle pliktene overfor utdanningsinstitusjonen.
- Om ansattes bistillinger kommer istedenfor oppdragsvirksomhet i tilknytning til institusjonene.
- Om bistillingene til ansatte kan oppfattes som lite ønskelig ut fra etiske betraktninger om rollen til vitenskapelig ansatte. Et eksempel kan være om en vitenskapelig ansatt bør ha bistilling som konsulent i en privat virksomhet og samtidig utføre forskning og uttale seg som forsker om vesentlige forhold knyttet til slik virksomhet.

Utvalget ser at dette er viktige spørsmål, og at institusjonene har et betydelig ansvar for å sikre at ansatte ikke stiller seg slik at de ikke kan utføre sin plikter på en tilfredsstillende måte. Det vises for øvrig til bestemmelser om dette i vedlagte forslag til regelverk, se vedlegg 1.

7.4 Oppdragsutdanning

Utvalget mener ikke at det må lages særskilte regler for ekstern finansiering og organisering av oppdragsutdanning. Reglene for ekstern finansiering og organisering av oppdragsutdanning skal derfor være lik det som gjelder for annen eksternt finansiert virksomhet.

Utvalget noterer at Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Innstilling S nr 78 (1998–99) mener at vekttallsgrensen for tilbud innen etter- og videreutdanning bør oppheves. Utvalget viser til egen delutredning om dokumentasjon av realkompetanse og muligheter for avkortede studieløp som legges fram 19. april 1999 for kort omtale av disse spørsmålene.

Forslag

For å skape størst mulig åpenhet foreslår utvalget at institusjonene etablerer ordninger der vitenskapelig ansatte har opplysningsplikt om både sine bistillinger og eksternt finansierte oppdrag i egen regi.

7.5 Avslutning

Utvalgets overordnede vurdering er at den faglige kompetansen ved institusjonene innenfor høgre utdanning må bli mer tilgjengelig for samfunnet. Det må bli enklere for samfunnet å ta i bruk institusjonenes kunnskapsressurser. I et bredere perspektiv vil dette være viktig for utvikling av ressursene i arbeidsmarkedet, ny teknologi og ny kunnskap. Institusjonene innenfor høgre utdanning er den viktigste arenaen for utdanning av kandidater. Samfunnet krever imidlertid mer av dem som nå går ut i arbeidslivet. Kompetansen skal vedlikeholdes og oppgraderes, og endringer i arbeidsmarkedet gjør det nødv-

endig og ønskelig at flere tar etter- og videreutdanning. Det må forventes at dette markedet vil øke betydelig i årene framover. Institusjonenes rolle i etter og videreutdanningsreformen vil være viktig for hvordan de blir verdsatt framover, og det vil være av avgjørende betydning for reformen at offentlige utdanningsinstitusjoner blir viktige aktører på området. Institusjonenes rolle i en slik sammenheng er også viktig i et likhetsperspektiv. De mange i arbeidslivet som ønsker nye muligheter og kompetanse for tilpasning til nye roller i arbeidsmarkedet, vil i stor grad være avhengige av at det er en offentlig politikk som gjør utdanningsinstitusjonene til viktige produsenter av nødvendig etter- og videreutdanning.

Institusjonene innenfor høgre utdanning er Norges kunnskapsbank og landets viktigste produsent av kunnskap. Den kompetansen som finnes innenfor institusjonene, er av stor verdi og har betydning for utvikling av økonomi og samfunn. Utvalget mener at samfunnet kan gjøre bedre bruk av institusjonene hvis det legges til rette for dette, gjennom systemer med fleksibilitet og belønning for samfunnsoppdrag. Utvalget mener dette kan gjøres på en måte som samtidig kommer grunnforskningen og utdanningene til gode, og at økt oppdragsvirksomhet vil berike både samfunnet og institusjonene innenfor høgre utdanning.

Kapittel 8

Sammenligning med andre land**8.1 Økt betydning av ekstern finansiering**

I de fleste OECD-land har de offentlige grunnbevilgningene til institusjoner innenfor høgre utdanning gått noe ned eller vært uendret i de siste årene. I enkelte land, som f.eks. USA, er det i tillegg sterke begrensninger på bruken av offentlige midler. Samtidig har det vært en økning i antall studenter, og institusjonene er blitt tildelt nye oppgaver. Dette har ført til en intensivering i jakten på eksterne midler i en rekke land, noe som har økt andelen ekstern finansiering i forhold til grunnbevilgningene. Det kan hevdes at den eksternt finansierte virksomheten er blitt viktigere for institusjonene innenfor høgre utdanning i hele OECD-området i de siste tiårene. Myndigheter og institusjoner innenfor høgre utdanning i flere OECD-land har sett en økning i omfanget av eksterne midler som ønskelig.

Hvilken rolle universitetenes forskning spiller, og skal spille, i samfunnet er et tema som diskuteres i flere land. Et syn man støter på internasjonalt, er at mange ønsker en mer sentral rolle for institusjonene innenfor høgre utdanning for bruk av resultater fra forskning i en kommersiell sammenheng. Noen mener det vil skje en «akademisk revolusjon» ved institusjonene der patentering, etablering av nye bedrifter og andre næringsrettede aktiviteter vil bli sett på som en naturlig del av institusjonenes virksomhet. «Entreprenør-universitetet» eller det «innovative universitet» er et annet begrep som har dukket opp i de siste årene; det viser til universitetets faktiske eller ønskede rolle i å skape ny kunnskapsbasert virksomhet. Andre snakker om en ny «modus» for kunnskapsproduksjon, der en stadig større del av kunnskapsmengden i samfunnet blir til med et konkret siktemål og i et tverrfaglig samspill der institusjonene er en av flere aktører. Ut fra disse synspunktene vil en større andel av midlene ved institusjonene innenfor høgre utdanning komme fra eksterne kilder i framtiden.

Reaksjoner mot en slik utvikling er blitt artikulert særlig fra enkelte universitetsforskere. De har ment at forskerens frihet til å velge sine egne problemstillinger og metoder, uten hensyn til eventuelle brukere, er hovedforklaringen på forskningens mange og fruktbare resultater for samfunnet i dette århundret. Kommersialisering av forskning med hemmeligholdelse av resultater, salg av data, registrering av patenter og salg av lisenser kan undergrave grunnforskningen som fri forskning.

Uansett er OECD-landenes utdannings- og forskningspolitikk blitt påvirket av den oppfattede relevansen institusjonene innenfor høgre utdanning har for utvikling av samfunns- og næringsliv. Økt samarbeid mellom institusjonene innenfor høgre utdanning og samfunnet for øvrig står på dagsordenen i de fleste land, og kommer til uttrykk i politiske dokumenter og konkrete tiltak. Dette har ført til press på institusjonene for bedre samarbeid med omverdenen og større ansvar for at resultater fra forskning blir tatt i bruk. Økonomiske begrunnelser for utdanning og forskning har m.a.o. fått større plass enn tidligere. Det kan hevdes at en bakenforliggende årsak er et nytt syn på hvordan kompetanseheving og forskning kan få praktisk og økonomisk

nytte for samfunnet, og som stiller krav til tettere forbindelse mellom institusjonene innenfor høgre utdanning og samfunnet for øvrig.

8.2 Omfanget av eksternt finansiert virksomhet

Tabell 8.1 viser at Norge, i likhet med andre land i Norden, har en relativt høy andel av forsknings- og utviklingsarbeid som er organisert ved institusjonene innenfor høgre utdanning. I Norge var denne andelen i 1995 26,0 pst, mens OECD-gjennomsnittet var 17,3 pst, og EU-gjennomsnittet var 20,8 pst. På 1990-tallet har andelen vært relativt stabil i Norge, mens den er gått ned f eks i Sverige og Finland. I EU har andelen økt.

Tabell 8.1: FoU ved institusjoner innenfor høgre utdanning i nordiske land, OECD-området og EU 1985-1995. Prosentandel av landenes totale FoU-utgifter.

Land	1985	1987	1989	1991	1993	1995
Danmark	24,4	23,9	24,8	22,6	22,8	24,5
Finland	20,9	20,6	19,3	22,1	20,5	19,5
Island	30,0	26,4	25,0	29,4	24,0	27,5
Norge	22,2	21,2	24,0	26,7	27,3	26,0
Sverige	27,4	28,9	30,6	27,4	24,5	21,9
Total OECD	14,8	15,8	16,1	16,1	17,5	17,3
EU	16,6	17,3	17,4	18,6	20,1	20,8
Norden	25,2	25,6	26,7	25,5	23,9	22,6

Kilde: Rapport utarbeidet av NIFU for utvalget.

Tabell 8.2 viser de totale FoU-utgiftene ved institusjoner innenfor høgre utdanning i noen utvalgte OECD-land. Tallene bekrefter inntrykket om at næringslivet finansierer en relativt liten del av FoU ved institusjoner innenfor høgre utdanning i Norge så vel som i flere andre OECD-land. Den offentlige grunnbevilgningen til FoU er relativt høy i Norge. Av landene som er vist i tabellen, er det bare i Nederland institusjonene mottar en større andel av sin finansiering av FoU-aktiviteter gjennom statlig grunnbevilgning. Det kan imidlertid noteres at annen offentlig finansiering i Nederland er svært lav. I Norge er annen offentlig finansiering av FoU-aktiviteter ved institusjonene 20 pst av total finansiering, noe som gjør at den samlede statlige finansieringen av FoU-aktiviteter ved institusjonene innenfor høgre utdanning i Norge er høy sammenlignet med andre OECD-land. Bidrag fra private foreninger, fond o l utgjør en svært liten andel i Norge sammenlignet med de andre landene i tabellen.

Tabell 8.2: FoU-utgifter fordelt på finansieringskilde ved institusjoner innenfor høgre utdanning for utvalgte OECD-land i 1995. Mill NOK i løpende priser og prosent.

	Totalt	Grunn- budsjett	Nærings- livet	Øvrige offentlige midler	Andre kilder	Utlandet
	NOK	Pst	Pst	Pst	Pst	Pst
Norge	4 139	70	5	20	4	1
Danmark	4 943	67	2	23	4	4
Sverige	12 268	56	4	26	11	3
Finland	3 944	60	6	29	2	3
Frankrike	42 139	45	3	46	4	2
Irland	1 543	42	7	20	7	24
Nederland	17 332	79	4	6	7	4
Spania	14 170	40	9	30	14	7
Storbritannia	38 497	38	6	30	18	8
Canada	22 131	26	10	41	22	1
Japan	159 135	42	2	11	45	0

Kilde: Rapport utarbeidet av NIFU for utvalget.

Forholdene i Norden er vist mer detaljert i tabell 8.3. Denne tabellen viser satsingens absolutte nivå, og prosentvis fordeling på ulike finansieringskilder. Sverige skiller seg ut med et meget høyt absolutt nivå på FoU-utgifter ved institusjoner innenfor høgre utdanning. Den relativt lavere andelen grunnbudsjett og forskningsrådsfinansiering i Sverige må delvis sees i en slik sammenheng. Likevel er den totale offentlige innsatsen på FoU nokså lik den for de andre nordiske land. Grunnen til dette er at en stor andel av FoU-utgifter ved institusjoner innenfor høgre utdanning i Sverige er finansiert av øvrige offentlige kilder, som fagdepartement og andre offentlige sektorpolitiske organer. Finansiering fra andre kilder enn offentlige er også noe større i Sverige enn i Norge.

Det framgår av tabell 8.3 at andelen som finansieres via forskningsråd, er klart større i Finland enn i andre nordiske land. Tabell 8.3 viser også at prosenten finansiering av forskningsråd utgjør av total finansiering av FoU-aktiviteter i Finland, har økt tilsvarende som grunnbevilgningen er blitt redusert i perioden 1989–95. Forholdene i Danmark, Norge og Finland er relativt like, ved at sum grunnbudsjett og forskningsrådsfinansiering utgjør mellom 81 og 84 pst.

Tabell 8.3: Totale FoU-utgifter ved institusjoner innenfor høgre utdanning i Norden (eksklusive Island) etter finansieringskilde. Mill NOK i løpende priser og prosent.

		1989	1991	1993	1995
Norge					
Totale FoU-utgifter	(mill NOK)	2 771	3 359	3 894	4 139
Herav pst	Grunnbudsjett	71	70	67	70
	Forskningsråd	17	16	18	14
	Øvrige off midler	3	4	4	6
	Næringsliv	4	5	6	5
	Andre kilder	4	4	4	4
	Utlandet	1	1	1	1
Danmark					
Totale FoU-utgifter	(mill NOK)	2 788	3 226	3 926	4 943
Herav pst	Grunnbudsjett	70	68	67	67
	Forskningsråd	15	16	14	16
	Øvrige off midler	6	5	7	7
	Næringsliv	2	2	2	2
	Andre kilder	4	5	5	4
	Utlandet	3	4	6	4
Sverige					
Totale FoU-utgifter	(mill NOK)	11 891	12 251	10 952	12 268
Herav pst	Grunnbudsjett	53	54	51	56
	Forskningsråd	-	9	-	12
	Øvrige off midler	33	20	32	14
	Næringsliv	8	4	6	4
	Andre kilder	5	12	10	11
	Utlandet	1	1	1	3
Finland					
Totale FoU-utgifter	(mill NOK)	2 702	3 606	2 714	3 944
Herav pst	Grunnbudsjett	66	68	59	60
	Forskningsråd	15	17	20	21
	Øvrige off midler	10	6	9	8
	Næringsliv	5	4	5	6
	Andre kilder	3	4	6	2
	Utlandet	1	1	2	3

Kilde: Rapport utarbeidet av NIFU for utvalget.

Det er mindre likhet mellom landene når en ser på fordelingen på fagområder, se tabell 8.4. For hvert land er det også en markert forskjell fagområdene imellom.

For alle fag, unntatt humaniora og samfunnsfag og landbruksfag i Sverige, har Norge en relativt større offentlig finansiering enn andre nordiske land. Men Norge har også et gjennomgående lavere aktivitetsnivå når det gjelder FoU ved institusjoner innenfor høgre utdanning, særlig på teknologisk og til dels også på medisinsk forskning. Dette er områder som tradisjonelt har stor oppdragsforskning.

Forskjellene på noen fagområder vil jevnes noe ut, hvis en samholder forskning ved universiteter og høyskoler og oppdragsforskningsinstitutter. I denne utredningen settes imidlertid søkelyset på forholdene ved universiteter og høyskoler.

Tabell 8.1 viser at en stor del av samfunnets totale FoU-aktiviteter utføres ved institusjoner innenfor høgre utdanning. Dette gjør dem til sentrale arenaer for samfunnets kunnskapsutvikling. I Norge har de offentlige institusjonene en mer sentral rolle enn i de fleste andre land det vises til i tabell 8.1. Som vist i "[Nærmere om utvalgets mandat](#)" i punkt 3.1 kan dette innebære bedrifter og andre aktører i samfunnet satser mindre på kunnskapsutvikling sammenlignet med andre land det er naturlig å sammenligne med. Mandatet er imidlertid å vurdere hvordan de offentlige institusjonene bedre kan legge til rette for eksternt finansiert virksomhet. Tabellene viser at selv om en høy andel av FoU-aktivitetene i Norge er organisert innenfor institusjonene, er det en relativt lav andel annen ekstern finansiering ved institusjonene sammenlignet med andre OECD-land. Den statlige finansieringen av institusjoner innenfor høgre utdanning synes derfor å spille en relativt mer sentral rolle i Norge enn i andre OECD-land. Dette kan innebære at vilkårene ikke er lagt godt nok til rette for eksternt finansiert virksomhet ved institusjonene.

Tabell 8.4: Totale FoU-utgifter ved institusjoner innenfor høgre utdanning i Norden 1993 (eksklusive Island). Fordelt på fagområde og finansiering. Mill SEK i løpende priser og prosent.

	Norge	Danmark	Sverige	Finland
Humaniora (mill SEK)	459	612	583	297
Grunnbudsjett pst	77	81	74	74
Ekstern finansiering pst	23	19	26	26
Samfunnsvitenskap (mill SEK)	893	506	1302	550
Grunnbudsjett pst	73	81	46	69
Ekstern finansiering pst	27	19	54	31
Mat nat fag (mill SEK)	1 242	1 413	2 052	634
Grunnbudsjett pst	62	62	49	57
Ekstern finansiering pst	38	38	51	43
Teknologi (mill SEK)	389	797	2619	746
Grunnbudsjett pst	63	59	39	37
Ekstern finansiering pst	37	41	61	63
Medisin (mill SEK) ¹	1 023	662	3 685	509
Grunnbudsjett pst	69	66	62	68
Ekstern finansiering pst	31	34	38	32
Landbruks- og fiskerifag og vet med (mill SEK)	261	312	1312	123
Grunnbudsjett pst	54	54	61	47
Ekstern finansiering pst	46	46	39	53
Uspesifisert (mill SEK)	-	-	57	116
Grunnbudsjett pst	-	-	56	100
Ekstern finansiering pst	-	-	44	-
Totale FoU-utgifter (mill SEK)	4 267	4 303	11 610	2 975
Grunnbudsjett pst	67	67	53	59
Ekstern finansiering pst	33	33	47	41

1) Utgifter til FoU innenfor medisin i Finland og Danmark inkluderer ikke FoU ved de sykehusene som universitetene er tilknyttet.

Kilde: Rapport utarbeidet av NIFU for utvalget.

8.3 Tre modeller for organisering av eksternt finansiert virksomhet

I "*Institusjonenes handlingsrom*" i punkt 3.2 er det vist til tre modeller for organisering av oppdragsvirksomhet: intern organisering, ekstern organisering og integrasjon. I "*Regelverket for den eksternt finansierte virksomheten*" i kapittel 5 er det vist til at det statlige regelverket for institusjonene i Norge gir begrensninger for intern organisering av oppdragsvirksomhet. Ekstern organisering av oppdragsvirksomhet i såkalte randseineinstitusjoner preger derfor situasjonen i Norge, særlig gjelder dette universitetene.

Det finnes flere eksempler¹² på universiteter internasjonalt som har integrert oppdragsvirksomheten med annen virksomhet ved institusjonene. Dette innebærer at enheter for oppdragsvirksomhet er nært tilknyttet institusjonene eller instituttene gjennom felles ledelse, avgjørende innflytelse i styrer fra institusjonenes side, eller at eksternt finansiert virksomhet går gjennom formidlingskontorer ved institusjonene direkte til instituttene. Særlig gjelder dette for universiteter i USA, bl a kan Massachusetts Institute of Technology, University of Californiainstitusjonene og Stanford University nevnes.¹³ I Storbritannia er Cambridge University eksempel på den samme typen organisering av oppdragsvirksomhet. Ved disse lærestedene ser entreprenørskap ut til å være en positiv egenskap som verdsettes og stimuleres i mange av forskningsmiljøene. Påfallende mange fagpersoner har deltatt i oppstart av forskningsbaserte småbedrifter, uten at de av den grunn fullstendig har oppgitt sin forskerkarriere. Mange av institusjonene som i betydelig grad har drevet med knoppskyting av nye virksomheter i regionen, skårer også høyt på vitenskapelige indikatorer som antall nobelpriser.

8.4 Sentral styring eller individuelle løsninger

Det konkluderes i en rekke undersøkelser med at uformelle kontakter med utgangspunkt i den enkelte ansatte ved institusjonene er viktig for at institusjonene skal kunne få eksternt finansierte prosjekter. Tilsvarende gjelder for om resultater fra forskning skal bli overført og forstått av omverdenen på en tilfredsstillende måte. Ekstern finansiering av prosjekter lar seg ofte vanskelig forene med altfor detaljrike regelverk for kontakten mellom den enkelte ansatte og omverdenen. Det er likevel store ulikheter mellom graden av styring mellom institusjoner innenfor høyere utdanning i ulike land. Cambridge University og Université Joseph Fourier i Grenoble er gode eksempler på ulike tilnærminger i så måte. Begge universitetene er kjent for å ha høy faglig kvalitet, for å ha fokusert tidlig på økonomisk anvendelse av forskningsresultater, og for å ha et godt forhold til næringslivet og andre eksterne aktører. Cambridge University beskrives ofte som det regelløse universitet. De vitenskapelig ansatte får i utgangspunktet gjøre hva de vil. Det finnes ingen retningslinjer for hvor mye tid de ansatte skal få bruke til oppdrag eller konsulentvirksomhet, hvordan oppdrag skal prises, eller hvordan eierskap til samarbeidsforskning skal avklares.

I Grenoble er det valgt en annen strategi. Fra sentralt hold ved universitetet legges det vekt på å øke andelen ekstern finansiering. Det er utarbeidet

12. Eksemplene nevnt her er fra NIFUs rapport utarbeidet for utvalget.

13. Dette på tross av at University of California Berkeley har en svært stor «randseineinstitusjon», Lawrence Livermore Lab. Denne er imidlertid noe særpreget, også ut fra den tradisjonelt sterke kontakten med USAs forsvar og forsvarsindustri.

omfattende retningslinjer for oppdragsvirksomhet og ekstern finansiering. Det er laget avtaler som regulerer forholdet mellom universitetets forskere og eksterne finansieringskilder, inkludert et avtaleverk som bestemmer eierskap til resultater. Det er ansatt flere konsulenter som skal bistå forskerpersonalet med å få i stand avtaler etter denne formaliserte og standardiserte malen. Universitetet har også lagt ned et stort arbeid i å beregne de reelle faste kostnadene ved hver eneste forskergruppering ved institusjonene, og pga store forskjeller i bl a utstyrsbehov fastsettes dekningsbidraget mest mulig realistisk for de enkelte forskergruppene.

8.5 Enheter for oppdragsvirksomhet

Det har vært en sterk vekst i antall enheter for oppdragsvirksomhet over hele verden i de siste tiårene. Noen av disse enhetene er rene formidlingskanaler, mens forskningen utføres i tradisjonelle, akademiske, disiplinære grupperinger. Andre har eget vitenskapelig personale og fasiliteter til å utføre undersøkelser. Slike enheter vil være avhengig av langsiktige samarbeidsavtaler med omverdenen for å sikre overlevelse på lengre sikt. Noen av dem fungerer som rene oppdragsinstitutter, mens andre vil få undervisningsansvar og rett til å tildele grader. Mange av enhetene er tverrfaglige, orientert mot bestemte bransjer eller etater, og/eller er etablert innenfor bestemte «generiske teknologier» som kan ha interesse for mange oppdragsgivere uten at de hører naturlig inn under en enkelt akademisk enhet, f eks materialteknologi. Det kan legges til at det naturligvis ikke bare er praktisk/økonomiske årsaker til å etablere slike enheter. Ofte vil det være faglige hensyn som ligger bak, f eks ønske om å angripe problemstillinger som krever innsats fra flere fag.

Fordelen med slike organisatoriske nyskapninger er deres fleksibilitet ved at de som regel er midlertidige av natur. Siden omfanget av ekstern finansiering kan variere fra år til år, er det ikke svært problematisk å legge ned en enhet som har problemer med å skaffe midler utenfra, mens noe slikt ville vært vanskelig for de fleste institutter eller annen virksomhet som er organisert innenfor institusjonene.

8.6 Oppsummering

Institusjonene innenfor høgre utdanning er viktige arenaer for utvikling av ny kunnskap. Det kan synes som om institusjonene i Norge har en viktigere rolle enn tilsvarende institusjoner i andre land, i og med at en større andel av samfunnets FoU-aktiviteter foregår innenfor institusjonene. Samtidig kan det synes som om næringslivet og andre private kilder finansierer en beskjeden andel av FoU ved institusjonene innenfor høgre utdanning i forhold til OECD-området ellers.

Enkelte av de norske institusjonene innenfor høgre utdanning organiserer store deler av sin oppdragsvirksomhet i separat organiserte enheter som de har begrenset innflytelse over, bl a på grunn av det regelverket som regulerer institusjonenes samarbeid med slike enheter. I andre land finnes det løsninger der oppdragsvirksomhet i større grad sees som en integrert del av institusjonenes virksomhet, uten at det er mulig å peke på at dette har ført til en svakere stilling for vitenskapelige kvalitetskriterier for virksomheten. Integrasjon av ordinære aktiviteter og eksternt finansiert virksomhet krever en annen type

organisering av institusjonene innenfor høgre utdanning enn det som er mulig ut fra den forvaltningsmessige posisjonen de nå har. En slik integrering vil kreve mer fleksible ordninger for lønn, arbeidstid og tilsetting. Imidlertid kan det legges til rette for bedre integrering av eksternt finansierte og andre aktiviteter ved institusjonene ved etablering av enheter for oppdragsvirksomhet som er underlagt styring av institusjonene.

Kapittel 9

Oppsummering av utvalgets vurderinger og forslag

- Vedlagte utkast til regelverk for eksternt finansiert virksomhet legges til grunn for organisering av eksternt finansiert virksomhet.
- Utvalget mener at følgende prinsipper bør legges til grunn for organisering av oppdragsvirksomhet i egne enheter:
 - Institusjonenes interesser skal ivaretas og være skjermet fra virksomheten.
 - All virksomhet i institusjonene, så vel som i enheter for oppdragsvirksomhet, skal ha relevans for institusjonenes oppgaver eller forpliktelser, og støtte opp under disse.
 - Institusjonene vurderer selv når det er mest hensiktsmessig å legge ansvaret for eksternt finansiert virksomhet til frittstående enheter. Institusjonenes virksomhet finansiert av grunnbevilgning over statsbudsjettet skal ikke utskilles på denne måten.
- Utvalget mener at følgende forhold er viktige ved valg av organisasjonsform:
 - Det er nødvendig at enheter for oppdragsvirksomhet er organisert slik at man oppnår nærhet og helhetlig styring mellom disse og «moderininstitusjoner» når det gjelder strategisk planlegging og operativ virksomhet.
 - Institusjonene må ikke subsidiere virksomhet i enhetene for oppdragsvirksomhet og på den måten påvirke konkurransen mellom oppdragsenheter og øvrige kunnskapsbedrifter og eksterne institutter i samfunnet.
 - Det må benyttes organisasjonsformer som sikrer at institusjonenes faglige og økonomiske interesser blir ivaretatt, også ved at institusjonene kan nyte godt av økonomisk overskudd fra enhetene for oppdragsvirksomhet.
 - For å oppnå den nødvendige fleksibilitet og handlingsdyktighet bør institusjonene innenfor høgre utdanning selv kunne bestemme om de vil opprette egne enheter for oppdragsvirksomhet.
- Utvalget foreslår i tråd med ovennevnte at enheter for oppdragsvirksomhet organiseres som aksjeselskap eller statsforetak. Utvalget foreslår at det legges til rette for at enheter for oppdragsvirksomhet som er organisert som stiftelser omdannes til aksjeselskap eller statsforetak.
- Utvalget foreslår at det klargjøres hvilket ansvar statsråden har for institusjonenes utvikling. Målet er at institusjonene skal kunne få større grad av ansvar for egen utvikling i tråd med de mål som er fastsatt for sektoren. Utvalget foreslår at dette gjøres gjennom forslag om tillegg til § 4 i lov om universiteter og høyskoler. En slik lovendring skal gjøre det klart at statsråden kan gi institusjonene adgang til selv å forvalte eierinteresser på vegne av staten i selskaper de oppretter alene eller i samarbeid med andre. I så fall er det klart at statsråden har ansvar for virksomheten bare så langt det er nødvendig etter Grunnlovens § 19. Det vises for øvrig til vedlegg 2 når det gjelder dette.
- Utvalget foreslår at det tas inn en bestemmelse i nytt regelverk som sier at institusjonene normalt skal kreve dekning av indirekte utgifter, også ved

bidragsfinansierte prosjekter. Unntak kan bare gjøres hvis institusjonene ser seg i stand til å dekke de indirekte utgiftene ved slike oppdrag. I slike tilfeller skal det gjøres rede for de reelle kostnadene som er knyttet til prosjektene.

- Utvalget foreslår at merinntektskravet fjernes, og at institusjonene får anledning til å disponere hele inntekten fra eksternt finansiert virksomhet. Utvalget foreslår videre at bestemmelser knyttet til detaljering av regnskapsføring og kontroll, ikke fastsettes i et særlig reglement om eksternt finansiert virksomhet, men at regnskapsføring og kontroll av slik virksomhet følger generelle bestemmelser om økonomiforvaltning i staten.
- Utvalget foreslår at institusjonene etablerer ordninger som innebærer at de vitenskapelig ansatte har opplysningsplikt om både sine bistillinger og eksternt finansierte oppdrag i egen regi.
- Utvalget foreslår at det ikke lages særskilte regler for ekstern finansiering og organisering av oppdragsutdanning. Reglene for ekstern finansiering og organisering av oppdragsutdanning skal derfor være lik det som gjelder for annen eksternt finansiert virksomhet. For en kort omtale av disse spørsmålene vises det til egen delutredning om dokumentasjon av realkompetanse

Kapittel 10

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget arbeid har i sitt arbeide lagt til grunn at den eksternt finansierte virksomhet som foregår ved institusjoner innenfor høgre utdanning er en viktig og betydningsfull del av samfunnets samlede satsning på utvikling og bruk av ny kunnskap. Virksomheten er også faglig berikende for institusjonene, og gir et økonomisk grunnlag som kan styrke kvaliteten og omfanget av institusjonenes virksomhet. Ekstern finansiering kommer i tillegg til midler bevilget over statsbudsjettet, og utgjør i dag en betydelig andel av den totale finansieringen av institusjonene innenfor høgre utdanning.

Med en mer rasjonell organisering av den eksternt finansierte virksomheten, må en forvente at omfanget av virksomheten vil øke og derved gi økte oppdragsinntekter for institusjonene. Det er imidlertid vanskelig å anslå inntektsøkningen som vil bli resultatet av at institusjonene får mer fleksible rammer for virksomheten. Dette vil i stor grad være et resultat av hvordan de enkelte institusjonene ønsker å satse på eksternt finansiert virksomhet.

Det vil være ulike vurderinger ved institusjonene om det er ønskelig og hensiktsmessig å organisere den eksternt finansierte virksomheten i aksjeselskap. Hver enkelt institusjon må vurdere omfanget av sin oppdragsvirksomhet og potensialet for økte inntekter for å kunne vurdere hva som vil være den mest hensiktsmessige organisering av virksomheten. Det er ikke gitt at alle institusjonene ønsker å opprette egne aksjeselskaper. Det kan tenkes at enkelte institusjoner innenfor høgre utdanning velger å opprette aksjeselskap i samarbeid med andre samarbeidspartnere, inkludert institusjoner innenfor høgre utdanning. Det er ikke et mål i seg selv at alle institusjonene har egne aksjeselskaper, men det er viktig at alle institusjonene utvikler en strategi og har et apparat som kan håndtere den administrative siden av den eksternt finansierte virksomheten.

Ved etablering av nye aksjeselskap med utgangspunkt i institusjoner innenfor høgre utdanning må Stortinget for hvert enkelt tilfelle gjøre vedtak om bevilgning på post 90 under institusjonenes kapitler i statsbudsjettet. Departementet bør i hvert enkelt tilfelle være lydhøre for institusjonenes ønsker i den forbindelse, og særlig vektlegge om midler som institusjonene ønsker avsatt til slikt formål er inntekter fra annen eksternt finansiert virksomhet. Hvis institusjonene foreslår å omdisponere ressurser til kap 0281 post 90, bør departementet legge til rette for at så skjer så langt de har mulighet for dette.

Stiftelser har tidligere vært ansett som en hensiktsmessig organisasjonsform for enheter for oppdragsvirksomhet med tilknytning til institusjonene innenfor høgre utdanning. Bl a gjennom forslag til ny stiftelseslov forsterkes stiftelsenes uavhengighet og selvstendighet overfor oppretterne. Utvalget foreslår at departementet legger til rette for en omdanning av enheter for oppdragsvirksomhet organisert som stiftelser. Hovedgrunnen er at stiftelsesformen vanskeliggjør helhetlig styring av aktivitetene ved institusjonene og aktivitetene i enheter for oppdragsvirksomhet.

Departementet kan legge til rette for omdanning av enheter for oppdragsvirksomhet som er organisert som stiftelser til aksjeselskap. Dette kan gjøres ved samtykke fra Finansdepartementet om å dekke utgifter ved overskridelse av bevilgning i statsbudsjettet.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har siden 1992 lagt til rette for en slik ordning når det gjelder omdanning av stiftelser som har hatt virksomhet knyttet til studentvelferd. I den forbindelse ga Finansdepartementet anledning til å overskride bevilgning på kap 0291 post 74 i statsbudsjettet for tilskudd til å dekke dokumentavgift og tinglysingsgebyr. Utvalget antar at et lignende tiltak bør kunne iverksettes for å støtte de institusjonene som ønsker å omorganisere sitt apparat for eksternt finansiert virksomhet.

Dekning av dokumentavgift vil innebære overføring av midler tilsvarende 2,5 pst av stiftelsens kapital i hvert enkelt tilfelle, mens dekning av tinglysingsgebyr vil utgjøre bare en beskjeden kostnad. Statens totale kostnad forbundet med dette vil avhenge av i hvilket omfang stiftelsene ønsker omdanning til aksjeselskap for å muliggjøre en mer aktiv deltakelse fra institusjonenes side i styring av virksomheten.

Det vil bare være aktuelt å dekke utgifter ved dokumentavgift og tinglysingsgebyr i de tilfeller institusjonene har interesser i stiftelsene gjennom tidligere tildelt kapital, styrerepresentasjon eller har samarbeidsavtaler med stiftelsene. Støtte til omdanning vil ha som utgangspunkt at institusjonene og stiftelsene i fellesskap ønsker mer aktiv deltakelse i styring av virksomhetene fra institusjonenes side.

Utvalget foreslår at merinntektskravet fjernes, slik at alle inntekter fra eksternt finansiert virksomhet beholdes av den enkelte institusjon. Dette medfører at budsjetterte inntekter fra eksternt finansiert virksomhet må reduseres med omlag 2 pst av budsjetterte oppdragsinntekter. Utvalget forutsetter at dette ikke justeres i form av reduksjon av institusjonenes grunnbevilgning for å komme på samme nivå som utgiftsbevilgningen til oppdrag.

I vedlegg 1 er det lagt fram forslag til retningslinjer for eksternt finansiert virksomhet. Retningslinjene er utarbeidet i tråd med utvalgets forslag og vurderinger. I vedlegg 2 gir professor dr juris Eivind Smith en vurdering av forhold vedrørende statsrådets ansvar.

Vedlegg 1

Forslag til retningslinjer for eksternt finansiert virksomhet ved statlige institusjoner innenfor høgre utdanning

Gitt i medhold av lov om universiteter og høyskoler av 2. juni 1995 § 17, nr 1.

1 Formål og avgrensning av reglenes rekkevidde

Regelverket skal sikre at midler som er bevilget av Stortinget til institusjoner innenfor høgre utdanning nyttes til de formål som er fastsatt gjennom vedtak i Stortinget. Regelverket skal i tillegg legge til rette for at institusjonene, i samsvar med lov om universiteter og høyskoler av 2. juni 1995 § 2 og § 17, kan finansiere deler av sin virksomhet helt eller delvis ved tilskudd fra eksterne finansieringskilder, eller ved samarbeid med frittstående enheter for oppdragsvirksomhet.

Med eksternt finansiert virksomhet menes all virksomhet som ikke er finansiert ved en bevilgning over institusjonens kapitler eller over kapittelet for fellesutgifter for universiteter og høyskoler i statsbudsjettet.

Den eksternt finansierte virksomheten skal inngå som en integrert del av institusjonenes virksomhet, sees i sammenheng med og drives på en måte som er egnet til å styrke institusjonenes oppfyllelse av sine primæroppgaver, se nevnte lov §§ 2 og 17.

Eksternt finansiert virksomhet kan legges til

- institusjonen
- enheter for oppdragsvirksomhet som er opprettet av institusjonen alene eller i samarbeid med andre
- frittstående enheter for oppdragsvirksomhet som institusjonen samarbeider med

2 Eksternt finansiert virksomhet ved institusjonene

2.1 Instruks for eksternt finansiert virksomhet ved den enkelte institusjon

Styret ved den enkelte institusjon skal selv vedta en instruks for eksternt finansiert virksomhet ved institusjonen. Denne instruksjonen må samsvare med dette regelverket og generelle regler for økonomiforvaltning i staten.

Institusjonens instruks skal inneholde bestemmelser om kompetanseforhold og saksbehandling ved inngåelse av kontrakter, faglig og økonomisk oppfølging av prosjekter, prosjektrapportering og tilsynsansvar. Kopier av instruks sendes departementet og Riksrevisjonen til orientering. Den enkelte institusjon må særlig utforme regler for regnskapsføring av og betaling for eksternt finansiert virksomhet i overensstemmelse med de generelle reglene for økonomiforvaltning i staten. Kopi av institusjonens regelverk skal sendes departementet og Riksrevisjonen til orientering.

2.2 Krav om fullfinansiering av eksternt finansiert virksomhet

All eksternt finansiert virksomhet skal være fullfinansiert og ikke belaste annen virksomhet ved institusjonene, hvis ikke annet er bestemt i medhold av punkt 1.4 i dette regelverket. Alle direkte og indirekte utgifter i forbindelse med det enkelte prosjekt skal framgå av prosjektbudsjettet.

Institusjonen skal utarbeide et system for beregning og belastning av indirekte utgifter i forbindelse med eksternt finansierte prosjekter. For samtlige eksternt finansierte prosjekter skal det framgå hva som er de reelle kostnadene for institusjonen, og hvordan disse er dekket inn.

2.3 Unntak fra kravet om full ekstern finansiering

Institusjonen kan fravike kravet om fullfinansiering av prosjekter. Unntak fra regelen om fullfinansiering må for det enkelte prosjekt framgå av prosjektbudsjettet, og vedtas uttrykkelig av kompetent styringsorgan ved universitet/høgskole eller den som er delegert myndighet til dette fra kompetent styringsorgan. Retningsgivende for et slikt vedtak er at bidrag kan knyttes til prosjekter med særlig faglig interesse for institusjonen.

For forskning som er finansiert av forskningsråd, myndighetsorgan og internasjonale organisasjoner kan det gis særskilte regler.

2.4 Interimskonto for dekningsbidrag

Dekningsbidrag fra hvert prosjekt samles på en felles interimskonto for den enkelte institusjon, en såkalt programkonto (se "[Eksternt finansiert virksomhet og institusjonenes virksomhet finansiert over grunnbevilgning](#)" i punkt 3.4 i Veiledning i statlig regnskapsføring (R-523) fra Finansdepartementet) og disponeres under ett uten henvisning til det enkelte prosjekt. Også dekningsbidrag som skriver seg fra oppdrag for statsinstitusjoner, føres på den felles interimskontoen.

3 Enheter for oppdragsvirksomhet opprettet av institusjonen

3.1 Oppretting og valg av selskapsform

Institusjonen kan opprette enheter for oppdragsvirksomhet alene eller sammen med andre virksomheter, se "[Institusjonenes handlingsrom](#)" i punkt 3.2. Selskapsformen som velges for slike enheter, skal være aksjeselskap. I de tilfelle selskaper organiseres som statsforetak, må dette gjøres etter vedtak av Kongen i statsråd. Styring og drift av enhetene skal følge de lover og regler som gjelder for slike selskapsformer.

Institusjonen som oppretter enheter for oppdragsvirksomhet eller inngår som deltaker i slike, skal sende kopi av vedtekter og aksjonæravtaler til departementet og Riksrevisjonen. Hvis vedtektene eller aksjonæravtaler er i strid med disse reglene eller andre lover og forskrifter, kan departementet gi pålegg om revisjon av disse, eller – om nødvendig – gi pålegg om at institusjonen nedlegger enheten eller trer ut av samarbeidet.

3.2 Kapitalinnskudd i enheter for oppdragsvirksomhet

Institusjonen kan gjøre vedtak om kapitalinnskudd i enheter for oppdragsvirksomhet dersom den har fonds, legatmidler eller inntekter fra eksternt finansi-

ert virksomhet som kan nyttes til dette. Inntekter ved oppdragsvirksomhet som drives ved institusjonen selv, vil inngå i dennes ordinære budsjett og dermed være bundet til bruk ved denne. Dersom institusjonen skal bidra med kapitalinnskudd uten at dette tas fra fonds, legatmidler eller inntekter fra eksternt finansiert virksomhet, må spørsmål om dette legges fram for departementet med anbefaling fra institusjonens styre, og legges fram for Stortinget til bevilgning.

3.3 Oppnevning av styremedlemmer og andre representanter for institusjonen

Institusjonens styre oppnevner selv medlemmer til styrer og til andre tillitsverv for slike enheter på institusjonenes vegne.

3.4 Utbytte fra virksomhet som er organisert som aksjeselskap eller statsforetak

Institusjonene kan benytte utbytte fra enheter som er organisert som aksjeselskap og statsforetak, til styrking av virksomheten ved institusjonene eller til å støtte opp under annen eksternt finansiert virksomhet.

4 Samarbeid mellom institusjonen og frittstående enheter for oppdragsvirksomhet

4.1 Rekkevidden av bestemmelser

Dette kapitlet regulerer samarbeidet mellom institusjonen og enheter for prosjektvirksomhet som er organisert

- i enheter for oppdragsvirksomhet som er opprettet av institusjonen og organisert som stiftelser
- i enheter for oppdragsvirksomhet som institusjonen samarbeider med

Enheter som er organisert som stiftelser, betraktes på samme måte som andre selskaper som institusjonen inngår samarbeid med. Institusjonens relasjon til stiftelser vil være bestemt av generelt lovverk og regler som angitt under for enheter for oppdragsvirksomhet som institusjonen samarbeider med.

4.2 Begrensinger

Samarbeid mellom institusjon under universitets- og høyskoleloven og frittstående enheter for oppdragsvirksomhet må bare skje i den utstrekning dette er av interesse for institusjonens faglige virksomhet og til nytte for samfunnet, se lovens § 17, nr 1 sammenholdt med § 2. Det må påses at samarbeidet ikke legger begrensninger på institusjonenes selvstendighet i faglige spørsmål, og at samarbeidet ikke medfører at det brukes ressurser som institusjonen er tildelt for å løse andre oppgaver, se lovens § 17 nr 1 og nr 2.

4.3 Navn

Frittstående enhet for oppdragsvirksomhet som institusjonene samarbeider med, skal ha navn som klart markerer at enheten er juridisk og økonomisk atskilt fra institusjonen.

4.4 Forhold knyttet til avtaler mellom institusjonen og samarbeidende enheter

Fast samarbeid mellom institusjon og frittstående enheter for oppdragsvirksomhet skal være forankret i en rammeavtale som regulerer oppgavefordelingen, de økonomiske forholdene og ansvarsforholdet mellom institusjonen og enhetene. Rammeavtalen skal inngås for maksimalt 5 år, men kan senere forlenges.

Rammeavtalen og endringer i den skal legges fram for departementet så snart de er vedtatt. Departementet kan pålegge institusjonen å tre ut av samarbeidet med øyeblikkelig virkning hvis avtalen ikke oppfyller de krav til slikt samarbeid som følger av dette regelverket, eller av lov eller andre forskrifter. Departementet kan ellers pålegge institusjonen å tre ut av samarbeidet hvis dette ansees nødvendig av hensyn til andre av institusjonens oppgaver som er fastsatt i universitets- og høyskoleloven § 2, se samme lov § 17.

4.5 Bruk av institusjonens ressurser

Institusjonens lokaler, utstyr og personale må bare stilles til rådighet for samarbeidende enheter etter skriftlig avtale. Slik bruk må ikke være til fortrengsel for ordinær virksomhet ved institusjonen.

Samarbeidende enheter skal betale markedsleie for bruk av lokaler og utstyr. Enhetene må også fullt ut dekke alle andre driftskostnader som er knyttet til virksomheten. Det skal også ytes fullt vederlag for alle tjenester som institusjonen yter enhetene, eller som institusjonen gir enhetene anledning til å benytte.

5 Tilsattes forhold ved eksternt finansiert virksomhet

5.1 Bruk av tilsatte ved institusjonen i samarbeidstiltak

Institusjonens tilsatte skal forholde seg på samme måte til enheter institusjonen samarbeider med, som til all annen virksomhet som drives av andre, både når det gjelder tilsettingsforhold og i alle andre forhold.

5.2 Tilsattes opplysningsplikt

Dersom en tilsatt ved universitet eller høyskole mottar henvendelse vedrørende eksternt finansiert prosjekt, har han eller hun ansvar for å arbeide for at aktuelle prosjekter tilbys institusjonen eller enheter for oppdragsvirksomhet som er tilknyttet institusjonen, med mindre faglige hensyn tilsier noe annet. Forespørsler om slike prosjekter skal alltid legges fram for ansvarshavende for behandling av slike saker ved universitetet eller høyskolen.

Tilsatte som i tillegg til sin stilling ved institusjonen driver egen virksomhet eller har tilsettingsforhold eller eierinteresse i virksomhet som tar imot oppdrag som faller innenfor institusjonens faglige virksomhetsområde, plikter å opplyse skriftlig om slike eier- eller tilsettingsforhold til ledelsen ved institusjonen. Hvis slik virksomhet drives i arbeidstiden, må den tilsatte også på samme måte oppgi omfanget dette tilsier i bruk av tid, og påse at denne kompenseres ved annen arbeidsinnsats utenfor ordinær arbeidstid.

5.3 Bruk av tilsatte ved institusjonen i eksternt finansierte prosjekter

Universitet eller høyskole kan inngå avtale med tilsatt med hovedstilling som ønsker det, om at vedkommende skal utføre eksternt finansiert virksomhet som en del av sitt arbeid for institusjonen innenfor den ordinære arbeidstiden. Tilsatt i undervisnings- eller forskningsstilling kan på grunnlag av en slik avtale også pålegges å utføre undervisningsoppgaver knyttet til oppdrag, som en del av sin ordinære undervisningsplikt. Honorar for eksternt finansiert virksomhet som utføres i stedet for ordinære arbeidsoppgaver, skal tilfalle institusjonen og ikke utbetales som ekstra lønn til den enkelte.

Dersom et prosjekt er av spesiell faglig interesse, kan institusjonen med den tilsattes samtykke gjøre vedtak om å frikjøpe tilsatt i undervisnings- og forskningsstilling helt eller delvis fra undervisningsplikten for en periode, slik at vedkommende kan bruke en større del av sin arbeidstid på prosjektet. Vikarutgifter må i slike tilfeller dekkes fullt ut av inntekter fra prosjektet.

Institusjonen kan bare gi ekstrabetaling til tilsatte for å utføre arbeid med eksternt finansiert virksomhet hvis det kan dokumenteres på betryggende måte at den tilsatte fullt ut oppfyller sine ordinære arbeidsforpliktelser overfor institusjonen i tillegg til dette.

Institusjonen skal ikke engasjere noen av sine egne tilsatte til å utføre oppgaver tilknyttet eksternt finansierte prosjekter hvis vedkommende vil gjøre dette i regi av eget eller andres firma.

Vedlegg 2

Statsrådsansvaret og dets grenser

av professor, dr.juris Eivind Smith

Ministerstyret utgjør et grunntrekk i det offentlige styringssystem hos oss. Rettslig og konstitusjonelt bygger systemet på grunnloven, se særlig § 3 om at den utøvende makt er hos Kongen. Utgangspunktet er altså at statsapparatet er hierarkisk ordnet med kommandomyndighet for den overordnede (i siste instans regjeringen og den enkelte statsråd) og lydighetsplikt for organer og personer lenger ned i systemet. Dette systemet skal ivareta behovet for politisk ansvar for den «utøvende makt» og for en viss forankring av statsforvaltningens virksomhet i det høyeste folkevalgte organ.

Samtidig bygger vårt styringssystem – rettslig såvel som i praksis – på et behov for fordeling av arbeidsoppgaver og ansvar. Det er ikke ønskelig med noe omfattende «stortingsregjereri». Stortinget er heller ikke egnet til å forestå detaljstyring av et omfattende statsapparat – og det ansvar som følger med. Derfor har regjeringen fortsatt en viktig, selvstendig rolle å spille.

Formidlingen mellom disse hovedtrekk går gjennom *statsrådsansvaret*, som er et nødvendig element i vårt system for ministerstyre. Ansvar hviler i første rekke på regjeringen, i annen rekke på den enkelte statsråd. Men i praksis vil kritikk m.v. for det meste bli rettet mot den ansvarlige fagstatsråd. Det er også her hovedansvaret må ligge for å følge med i virksomheten i vedkommende sektor av forvaltningen og for styring og koordinering av denne virksomheten.

Den rettslige forankring for statsrådsansvaret må søkes bl.a. i grunnloven § 5 (om at ansvarligheten hviler på Kongens råd, ikke på Kongen personlig) og § 30 tredje ledd (om statsrådenes mulighet for å gjøre seg fri fra riksrettsansvaret). Til dette kommer i vår tid det ansvar direkte overfor Stortinget som følger av systemet for negativ parlamentarisme. Derfor kan vi skille mellom «konstitusjonelt ansvar» (riksrettsansvaret) og «parlamentarisk ansvar» (ansvaret overfor Stortinget). Men for vårt formål er det ikke nødvendig å gå nærmere inn på forholdet mellom dem.

Utgangspunktet er at statsrådsansvaret omfatter alt som skjer (og ikke skjer) i den del av forvaltningsapparatet som statsråden er satt til å lede. Dette kan formuleres som et utgangspunkt om at ansvaret omfatter alt som rettsreglene gir statsråden myndighet til å påvirke: *Kompetanse og ansvar følges ad*.¹

Dette utgangspunkt må stilles opp mot dagens bestrebelser på å legge deler av den virksomheten som tradisjonelt har vært drevet i ordinære forvaltningsorganer, til ulike former for selskaper eller til organer med en viss rettslig «uavhengighet».² Utviklingen begrenser statsrådenes kompetanse i forhold til det som ellers ville gjelde. Blir ansvaret begrenset på tilsvarende måte?

I hovedtrekk kan svaret angis som følger:

1) Det står ikke i seg selv i strid med grunnloven og med utgangspunktet om ansvar for statsrådene at virksomhet legges til organer som statsråden ikke kan instruere. Grunnloven § 3 om at den utøvende makt er hos Kongen

1. Om tankegangen, se nærmere i E. Smith: Statsrådenes politiske og konstitusjonelle ansvar for statlige virksomheter med styre. Nordisk Administrativt Tidsskrift 1994 s. 91-110.
2. Om begrepet «uavhengig forvaltningsorgan», se Eckhoff og Smith: Forvaltningsrett, 6. utg. (Oslo 1997) s. 182 flg.

står ikke i veien. Det gjør heller ikke det alminnelige utgangspunkt om parlamentarisk ansvar.

Derimot må de «kongelige prerogativer» som grunnloven stiller opp, respekteres. Dette betyr ikke lenger så mye i praksis, men kan like fullt ha betydning på enkelte områder. Den bestemmelse som er aktuell i nærværende sammenheng, er § 19 om at Kongen (regjeringen) «våker over» at statens eiendommer bestyres på den av Stortinget bestemte måte. Etter gjeldende lære antas den å stå i veien for helt å avskjære regjeringens (og statsrådenes) styring av slik eiendom (f.eks. selskaper der staten eier aksjer). Men den står ikke i veien for ganske omfattende regulering av den måte som styringen kan eller skal skje på, og av styringsrettens omfang.

2) Det er ikke rettslige grenser for hvilke argumenter som kan påberopes til støtte for f.eks. mistillitsforslag. I denne forstand kan parlamentarisk ansvar altså utøves når stortingsflertallet finner det for godt. Men i praksis vil flertallet være avhengig av å kunne anføre argumenter som har utsikt til å bli godtatt som rimelige og fornuftige. Derfor kan det bli vanskelig å vinne aksept for å gjøre en statsråd ansvarlig for noe som han eller hun ikke hadde rettslig adgang til å gjøre noe med. Det er heller ikke grunn til å tro at stortingsflertallet har noe ønske om å opptre i strid med et slikt utgangspunkt. Og i alle fall vil statsrådenes riksrettsansvar være begrenset til forhold som rettsreglene til enhver tid gir dem herredømme over.

3) Med de forbehold som er nevnt i pkt. 2) kan vi altså legge til grunn at statsrådets ansvar henger nøye sammen med hans eller hennes kompetanse. Omvendt kan ansvar ikke gjøres gjeldende for forhold som statsråden ikke hadde kompetanse (rettslig adgang) til å gjøre noe med. Dermed blir spørsmålet når kompetansen kan sies å være begrenset på en slik måte at ansvaret blir tilsvarende begrenset.

Delegasjon fra statsråden (departementet) til andre organer (f.eks. et universitet) står ikke i veien for at den delegerte myndighet tas tilbake. Delegation fritar ikke for ansvar for den virksomhet som finner sted på grunnlag av delegasjonen.

For at ansvaret skal være begrenset, er det altså et minstekrav at statsrådets kompetanse er avskåret ved vedtak i en form som også binder statsråden selv. *Formen* blir altså av stor betydning.

4) Siden vi først og fremst er interessert i statsrådsansvaret overfor Stortinget, er det *Stortinget* som må treffe de nødvendige vedtak om avgrensning av statsrådenes kompetanse.

Bindende stortingsvedtak må treffes i lovs form eller i plenum. På områder som fra før er regulert i lov (f.eks. selskapslovgivningen eller universitetsloven) må lovs form benyttes for å presisere og/eller flytte de grenser som allerede gjelder. Også ellers er lovvedtak å foretrekke når det er tale om avklaring og regulering med en viss permanens, slik som her.

Av dette utgangspunkt følger at langt den beste form for å presisere og avgrense statsrådsansvaret for virksomhet i selskaper for oppdragsforskning m.v., er vedtak i lovs form. Uttalelser i stortingsmeldinger, komitéinnstillinger m.v. vil i høyden kunne bidra til å belyse statsmyndighetenes forståelse av de rettsregler som til enhver tid gjelder. De grenser for kompetanse og ansvar som følger av disse reglene, kan bare flyttes ved hjelp av nye vedtak i samme form.

5) På området for organisering av oppdragsvirksomhet ved universiteter og høyskoler slår disse utgangspunkter til med full kraft. Både de selskapsformer som Utvalget for høgre utdanning foreslår benyttet, og virksomheten

i universitets- og høyskolesektoren selv, er allerede i dag underkastet omfattende lovregulering. Regler om hvilken form som skal benyttes (f.eks. generalforsamling) og om hva styringen kan gå ut på (se f.eks. universitetslovens regler om en viss uavhengighet for styret), setter en lang rekke grenser for statsrådenes kompetanse til å styre institusjonene og deres «datterselskaper».

Utgangspunktet må være at Stortinget ikke kan gjøre ansvar gjeldende for slik virksomhet i større utstrekning enn statsråden ifølge disse reglene har adgang til å styre den. Utgangspunktet er også at regulering og/eller presisering av området og formene for statsrådansvaret må skje gjennom lovendring. Uttalelser i dokumenter som regjeringen selv legger frem for Stortinget (meldinger m.v.), er iallfall ikke nok. Men utsikten til å skape klarhet blir størst dersom også Stortinget tar inn over seg at formelle vedtak – særlig lov – har en helt annen gjennomslagskraft enn uttalelser i komitéinnstillinger m.v.

6) Det må endelig presiseres at lovgivning som begrenser statsrådenes myndighet (og ansvar) må holde seg innenfor de grenser som grunnloven § 19 må antas å sette (se ovenfor). Og de lovbestemmelser som til enhver tid gjelder, må tolkes og anvendes på en slik måte at grunnloven på dette punkt ikke blir trådt for nær.