
Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn og formål med prosjektet	5
1.1.1 Bakgrunn	5
1.1.2 Formål	5
1.2 Metode, avgrensning og datagrunnlag	6
2 UNESCOs rolle	7
2.1 UNESCO sentralt	7
2.1.1 Enkelte styrker og svakheter ved UNESCO	8
2.2 Forholdet mellom departementer, nasjonalkommisjon, sekretariat og det sivile samfunn	9
3 Det nasjonalt rettede arbeidet	14
3.1 Forvaltningsorgan underlagt Kulturdepartementet	14
3.2 Budsjettproposisjonen	15
3.3 Tildelingsbrev	17
3.4 Resultatrapportering	19
3.5 Etatsstyringsmøter og den løpende kontakt	21
3.6 Informantenes oppfatninger av styring og rapportering	21
3.6.1 Departementenes synspunkter	22
3.6.2 UNESCO-kommisjonens synspunkter	25
3.7 Drøfting og konklusjon	28
3.7.1 Hensynet til faglig frihet for kommisjonen	29
3.7.2 Uklar sammenheng mellom budsjettproposisjon og tildelingsbrev	30
3.7.3 Uklar retning på tildelingsbrevet	31
3.7.4 Resultatrapportering gir begrenset informasjon	33
3.7.5 Behov for samordning	34
3.7.6 Formalisering av styringsdialogen	35
3.7.7 Andre styringsmuligheter	36
3.7.8 Om arbeids- og ansvarsdelingen mellom kommisjon og sekretariat	36
3.7.9 Om relevans av programmene som iverksettes	37
4 Det internasjonalt rettede arbeidet	38
4.1 UNESCO sett fra Norge	38
4.1.1 Påvirkningskanaler mot UNESCO	38
4.1.2 Departementsvise erfaringer med og synspunkter på samordning og policy overfor UNESCO	43
4.2 Norsk medvirkning sett fra UNESCO	46
4.2.1 Betydningen av formelle kanaler for påvirkning og medvirkning	47
4.2.2 Betydningen av uformelle kanaler for påvirkning og medvirkning	47
4.2.3 Forholdet mellom tilleggsmidler og UNESCOs normative/operative rolle	48

4.2.4	Reformprosessen.....	49
4.2.5	Synspunkter på samordning og innretning av norsk innsats sammenlignet med andre land	50
4.2.6	Forståelse av nasjonalkommisjonenes rolle	52
4.3	Drøfting og konklusjon	53
4.3.1	Drøfting	53
5	Statskonsults anbefalinger.....	60

Vedlegg I: Vedtekter for Den norske UNESCO-kommisjonen

Vedlegg II: Norsk program- og prosjektstøtte gjennom UNESCO 1999

Sammendrag

På oppdrag fra Kulturdepartementet har Statskonsult foretatt en gjennomgang av det norske UNESCO-arbeidet med det formål å få et klarere fokus og tydeligere prioriteringer, både i forhold til UNESCO sentralt og i forhold til UNESCO-arbeidet i Norge.

Følgende problemstillinger har vært sentrale:

- ?? Hvilke styringsmuligheter gir nasjonalkommisjonens tilknytningsform, hvilke styringsbehov ligger til grunn og hvordan oppfyller styringssystemet fastsatte krav og behov?
- ?? Rollefordeling og samhandling mellom berørte departementer, og mellom departementene og UNESCO-kommisjonen. Hvor stort er samordningsbehovet departementene imellom og er det hensiktsmessig løst?
- ?? Sammensetning, organisering og bruk av UNESCO-kommisjonen som rådgivningsinstans og operatør. Hvor relevante er ressursene i forhold til departementenes behov?
- ?? Hva man får ut av de ressursene som settes inn mot moderorganisasjonen og i hvilken grad man har hensiktsmessige rammebetingelser for påvirkning og innflytelse.
- ?? Hvordan mulighetene til å øve innflytelse gjennom ulike kanaler oppfattes fra UNESCO sentralt og hvordan man kan utnytte dem bedre.

På grunnlag av dokumentstudier og intervjuer har Statskonsult avdekket et stort forbedringspotensial for styringen av UNESCO-arbeidet, både i forhold til det nasjonale arbeidet og UNESCO sentralt. Mangelfull samordning mellom de såkalte UNESCO-departementene bidrar også til svakheter i styringsdialogen med kommisjonen og i utnyttelse av innflytelsesmuligheter overfor UNESCO. Ut fra siktemålet med gjennomgangen har Statskonsult lagt vekt på behovet for endringer i og forbedringer av dagens styring og styringsdialog. Etter vår vurdering bør det utarbeides en policy og overordnet strategi for UNESCO-arbeidet. Dette vil utgjøre et reelt grunnlag både for forbedringer av styringsdialogen mellom Kulturdepartementet og kommisjonen, av samordningen mellom UNESCO-departementene og av det nasjonale arbeidet mot UNESCO sentralt. Hovedbudskapet i våre anbefalinger kan kort oppsummeres som følger:

- ?? **Det bør utarbeides en nasjonal policy og strategi for UNESCO-arbeidet**
Kulturdepartementet bør iverksette et arbeid med utvikling av en policy og overordnet strategi for norsk UNESCO-arbeid. UNESCO-departementene og kommisjonen bør trekkes aktivt inn i strategiarbeidet. En policy og strategi bør kunne identifisere:
 - ?? de totale norske interesser og berøringspunkter inn mot UNESCO og dets internasjonale forgreninger
 - ?? mål og virkemidler for det nasjonale UNESCO-arbeidet
 - ?? de virkemidler forvaltningsmessig og budsjettmessig som er nødvendig for å nå målene, inkludert nasjonal samordning
 - ?? mål og virkemidler for deltakelse i UNESCO

?? behov for samordning med det generelle reformarbeidet som drives av UD mot det multilaterale systemet.

?? **På bakgrunn av en policy og overordnet strategi bør styringsdialogen med UNESCO-kommisjonen forbedres**

Kvaliteten på tildelingsbrevet må heves vesentlig når det gjelder omtale av mål, utfordringer og satsingsområder. Kulturdepartementet må foreta reelle prioriteringer og ut fra dette selv formulere resultatmål og -krav for kommisjonen. Som et ledd i styrkingen av samordningen mellom UNESCO-departementene bør disse trekkes inn i utforming av tildelingsbrev til UNESCO-kommisjonen. Halvårlige etatsstyringsmøter mellom Kulturdepartementet og kommisjonen bør formaliseres i en møtekalender som gjengis i tildelingsbrevet.

I resultatrapporteringen bør kommisjonen innarbeide en kvalitativ beskrivelse og vurdering av aktivitetene. Kommisjonen bør også synliggjøre ressursutnyttelsen gjennom en kobling mellom budsjett og resultatmål.

?? **Arbeidet mot UNESCO sentralt bør styrkes**

I den nasjonale samordningen bør det avklares hvilke oppgaver som skal ligge i styringsansvaret for hovedbevillingen – både i forhold til andre norske myndigheter og i forhold til UNESCO.

Arbeidet mot UNESCO sentralt bør generelt reflektere en mer proaktiv tilnærming til UNESCOs plan- og budsjettprosess som i større grad reflekterer initiativretningen og kontaktflatene i organisasjonen. Arbeidsformen bør baseres på en mer aktiv utnyttelse av både formelle og uformelle kanaler for medvirkning. Det er klar kobling mellom program- og policyutvikling i UNESCO og bistandssamarbeid, som også bør reflekteres i utnyttelsen av den norske støtten og deltakelse gjennom ulike kanaler. Bistandsmyndighetene, inkludert KUF, bør derfor aktivt trekkes inn i arbeidet mot de policyutformende organer i UNESCO.

I perioden mellom de biannuale generalkonferansene bør ambassaden i Paris gis en større rolle gjennom aktiv tilstedeværelse i UNESCO og det bilaterale miljø rundt organisasjonen. For at ambassaden skal kunne fylle en slik rolle er det nødvendig at større ressurser settes inn gjennom ambassaden. En viktig forutsetning er imidlertid at arbeidet er samordnet nasjonalt slik at ambassaden kan få informasjon og oppgaver i forhold til departementene som gjør at den kan trekkes inn som en funksjonell del av løpende arbeid mot UNESCO.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål med prosjektet

1.1.1 Bakgrunn

Kulturdepartementet har i St.prp. nr. 1 (2000–01) varslet *en gjennomgang av Norges arbeid i UNESCO med det siktemål å få et klarere fokus og tydeligere prioriteringer, både i forhold til UNESCO sentralt og i vårt UNESCO-arbeid i Norge.*

En årsak til ønsket om en gjennomgang er UNESCOs rolle som internasjonalt koordineringsorgan og debattforum innenfor kultursamarbeid, forskning, utdanning og kommunikasjon. Forventningene til UNESCO har økt etter at den i 1999 mottok et internasjonalt koordineringsmandat for ambisiøse mål innenfor internasjonalt utdanningssamarbeid, både i mellomstatlig arbeid og som rådgiver for enkeltland. Dette gjelder både UNESCO sentralt og dets underliggende institutter og sentra. Denne rollen har falt sammen med økt norsk innsats på feltet, og det er derved blitt reist spørsmål om samordning og ressursbruk er godt nok innrettet i forhold til utfordringene.

I 1996 foretok Statskonsult, på oppdrag fra Kulturdepartementet, en gjennomgang og vurdering av det norske UNESCO-arbeidets organisering – inkludert styringsmuligheter som den nye tilknytningsformen som statlig forvaltningsorgan gir. Kulturdepartementet ønsker å bygge på de erfaringene denne rapporten gav (Statskonsults rapport 1996:3).

1.1.2 Formål

Siktemålet er å vurdere hensiktsmessighet og effektivitet i på den ene siden det nasjonale UNESCO-arbeidet (kapittel 3) og dette arbeidets betydning for norsk deltakelse i UNESCO sentralt (kapittel 4).

Utredningen søker i denne sammenhengen å belyse

- ?? hvilke styringsmuligheter nasjonalkommisjonens tilknytningsform gir, hvilke styringsbehov som ligger til grunn og hvordan styringssystemet oppfyller krav og behov
- ?? rollefordeling og samhandling mellom berørte departementer, og mellom departementene og UNESCO-kommisjonen. Hvor stort er samordningsbehovet departementene imellom og er det hensiktsmessig løst?
- ?? sammensetning, organisering og bruk av UNESCO-kommisjonen som rådgivningsinstans og operatør. Hvor relevante er ressursene i forhold til departementenes behov?

-
- ?? hva man får ut av de ressursene som settes inn mot moderorganisasjonen og i hvilken grad man har hensiktsmessige rammebetingelser for påvirkning og innflytelse
- ?? hvordan mulighetene til å øve innflytelse gjennom ulike kanaler oppfattes fra UNESCO sentralt og hvordan man kan utnytte dem bedre.

1.2 Metode, avgrensning og datagrunnlag

I tillegg til skriftlige kilder som stortingsproposisjoner, årsmeldinger, årsrapporter, tildelingsbrev, referater fra kommisjonsmøter, styremøter og fagutvalgsmøter, har Statskonsult basert sin undersøkelse på intervjuer med informanter i departementene som er involvert i UNESCO-arbeid, ambassaden i Paris, nasjonalkommisjonens leder, generalsekretær og fagutvalgsledere. Videre er det foretatt intervjuer i UNESCOs sekretariat i Paris på nestleder-, direktør- og programoffisernivå samt intervju med IIEPs direktør (International Institute for Educational Planning). Til sammen 14 personer i UNESCOs sekretariat i Paris deltok på 11 intervjuer. Intervjuresultater fra departementene fremstilles enkeltvis. Årsaken til dette er primært å kunne belyse samordningsproblematikk innenfor et komplekst felt med mange aktører. Synspunkter fra UNESCOs sekretariat er fremstilt tematisk for å kunne belyse rammebetingelser for innflytelse mot UNESCO sentralt. Intervjuresultater fra nasjonalkommisjonen fremstilles samlet.

Vi gjør oppmerksom på følgende begrensninger: Rapporten gir ikke en fullstendig oversikt over alle prosjekter og programmer som Norge støtter gjennom UNESCO eller i Norge. De som er nevnt, illustrerer imidlertid hovedtrekkene i samarbeidet og iverksetting i Norge. Undersøkelsen tar ikke for seg UNESCO-kommisjonens forvaltning av sin delegerte tilskuddspost til frivillige organisasjoner. Det rapporteringsformat som benyttes for innsatsen i Norge, er i hovedsak på aktivitetsnivå. Resultater og effekter av arbeidet er derfor vanskelig å måle, men blir diskutert.

Spørsmålet om policyutvikling i forhold til UNESCO tas opp flere ganger i undersøkelsen og defineres å gjelde: Medvirkning til endring av UNESCOs strategier, medvirkning og støtte til UNESCOs reformprosess, deltakelse i programutvikling og prioriteringsarbeidet omkring UNESCOs mandat.

2 UNESCOs rolle

2.1 UNESCO sentralt

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation) er FNs særorganisasjon for utdanning, vitenskap og kultur. UNESCO har som mål å bidra til fred og sikkerhet ved å fremme internasjonalt samarbeid innenfor utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon. UNESCO ble opprettet i 1945 og Norge ble medlem i 1946. Organisasjonen har 188 medlemsland, noe som gjør den nærmest universell – med det meget synlige unntaket av USA.

UNESCOs viktigste innsatsområde er utdanning (51 prosent av ressursbruk i forhold til samlede aktiviteter), men organisasjonen har også betydelige programmer innenfor forskning, kultur og kommunikasjon. Hovedkontoret ligger i Paris og har et nettverk av landkontorer. Det er 2 118 stillingshjemler. Det bi-annuale medlemsbaserte budsjettet (2000–01) er på USD 544 mill. pluss om lag 266 mill. i frivillige bidrag.

UNESCOs aktiviteter omfatter et svært vidt felt. Dette kan illustreres ved budsjettet for 1999–2001 som omfatter fire hovedprogrammer innenfor utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon, og ett tverrgående program for fredskultur. Videre er det opprettet en rekke UNESCO-institutter innenfor utdanning samt ett innenfor statistikk. Disse er:

- ?? International Institute for Educational Planning (IIEP), lokalisert i Paris. IIEP samarbeider bl.a. med medlemslandene innenfor planlegging og ledelse i utdanningssystemer
- ?? International Bureau of Education (IBE), lokalisert i Genève. IBE er bl.a. tillagt ansvaret for innhold og læreplaner i utdanning og arrangerer den internasjonale utdanningskonferansen (ICE)
- ?? International Centre for Technical and Vocational Education and Training, et nyopprettet senteret lokalisert i Bonn, som administrerer prosjekter innenfor forbedring av fagopplæring i medlemslandene
- ?? UNESCO Institute for Education (UIE) ligger i Hamburg og arbeider i hovedsak med voksenopplæring og livslang læring, alfabetisering og ikke-formell utdanning
- ?? UNESCO Institute for Statistics (UIS) skal håndtere organisasjonens statistikkarbeid og er lokalisert Montreal. Instituttet er nyopprettet

UNESCOs styringsorganer er generalkonferansen og eksekutivrådet. Representanter for nasjonalkommisjonen, departementene og delegasjonene i Paris deltar på generalkonferansen. Konferansen finner sted i hovedkvarteret i Paris hvert annet år. Her tas beslutninger om program og budsjett for den kommende toårsperioden. Eksekutivrådet møtes minst to ganger årlig og er et

utøvende organ som sammen med generaldirektøren og hans sekretariat skal forberede og iverksette generalkonferansens beslutninger. Utkast til norske innspill i forbindelse med UNESCOs utarbeidelse av program og budsjett for en ny toårsperiode forberedes av nasjonalkommisjonen og av Kulturdepartementet som svar på UNESCOs konsultasjons dokumenter og forelegges relevante departementer. Det er for tiden 58 medlemmer i eksekutivrådet. Norge er ikke medlem, men normalt er det ett nordisk land som er medlem, for tiden Finland. I tillegg finnes en rekke påvirknings- og beslutningsarenaer i tiden mellom møtene i de styrende organer: Interstatlige komiteer på fagområdene, ekspertgrupper, regionale valggrupper, valg til instituttstyrer – og internasjonale kommisjoner for satsingsområder, nordisk myndighets- og nasjonalkommisjonssamarbeid, nordisk fagutvalgssamarbeid, samarbeid nasjonalkommisjoner imellom. Det finner også sted møter mellom giverland og UNESCO for å planlegge og følge opp bistandsmidler. Til slutt er det også et bredt, uformelt samarbeid gjennom bilaterale delegasjoners tilstedeværelse i sekretariatet og deres gjensidige kontaktflate i det diplomatiske miljøet i Paris. En presentasjon av ulike påvirkningskanaler finnes i kapittel 4.

I bistandssamarbeidet med UNESCO prioriterer Norge utdanning – med hovedvekt på grunntidning og alfabetisering for jenter og kvinner. For 1999 fordelte de norske bistandsrelaterte bevilgningene til UNESCO (inkludert UNESCOs underorganer) seg på et generelt tilskudd på NOK 31,3 millioner, og multi-bi-tilskudd på 28,2 millioner. I tillegg utgjør medlemstilskuddet, som er BNP-basert, 17,5 millioner kroner for 2001. Kulturdepartementet er administrativt og koordinerende departement for UNESCO i Norge og har derved hovedansvaret for å ivareta og samordne Norges medlemskap i organisasjonen samt styringsansvar for den norske UNESCO-kommisjonen som ble et statlig forvaltningsorgan i 1996.

2.1.1 Enkelte styrker og svakheter ved UNESCO

Her gis en kort oppsummering av UNESCOs styrker og svakheter. Hensikten er å gi en bakgrunn for utfordringer i forholdet til UNESCO ¹.

UNESCOs komparative fordel ligger i funksjoner, som innenfor UNESCOs ansvarsfelt bare kan ivaretas av en organisasjon med et globalt mandat. For UNESCOs del omfatter disse å stille til rådighet et forum for internasjonal debatt, å etablere globale standarder og indikatorer, å generere og videreformidle ideer og initiativ, å holde ved like spisskompetanse, å inneha analysekapasitet og foreta løpende resultatvurderinger.

Selv om utdanning fra starten av har utgjort en hoveddel av virksomheten, har det meget bredt baserte mandatet medført for stor spredning av begrensede ressurser og til dels overlappning i arbeidet med andre internasjonale organisasjoner.

¹ basert på intervjuer, Stortingsproposisjoner, Storbritannias strategidokument for UNESCO og en kartlegging av Kanadas forhold til UNESCO

I mange år har UNESCO blitt kritisert for manglende evne til å dra veksler på det potensial som ligger i organisasjonens posisjon og misjon. Den har nå en ny generaldirektør som det stilles store forventninger til. Hans mål er å omforme UNESCO til en mer effektiv og fokusert organisasjon. Under hans ledelse er toppledelsen til dels byttet ut og styrket, et nytt sett av strategier er utformet og en reformprosess er satt i gang.

Et gjentakende tema for medlems-/giverland, særlig fra OECD-området, har vært å få UNESCO til å prioritere og konsentrere seg om kjerneområder og om å reformere sin organisasjon for å støtte opp om dette. Som en del av dette har man ønsket at UNESCO skal rendyrke rollen som fag- og policyorgan innenfor sitt mandat og i mindre grad stå som gjennomfører av enkeltprosjekter i felten. Annen kritikk rettet mot organisasjonen omfatter bl.a. for stor ressursbruk på internasjonale sikkerhetsspørsmål, et politikkområde som primært håndteres av FN sentralt, og for stor ressursbruk knyttet til for hyppige generalkonferanser og styremøter i forhold til behovet. I en periode var kritikken mot og mistilliten til UNESCO så stor at USA og Storbritannia meldte seg ut av organisasjonen, samtidig som midler fra giversamfunnet utover medlemskontingenten sank til et minimum. På bistandsområdet har det vært reist kritikk mot kvalitet på prosjektstyring og resultater, der mange prosjekter er kommet uforholdsmessig dårlig ut sammenlignet med andre bistandsorganisasjoner.

Til sammen deltok 2936 personer på generalkonferansen i 1999. Norges delegasjon var på 27. 2477 av delegatene representerte 186 av organisasjonens 188 medlemsland. De øvrige 414 representerte ikke-medlemsland (USA og Vatikanstaten), observatører fra frivillige organisasjoner og internasjonale statsorganisasjoner. 100 utdanningsministre var tilstede, 25 kulturministre, åtte vitenskap- og teknologiministre, to utenriksministre, 25 andre ministre, 12 juniorministre, tre statsoverhoder, tre visepresidenter og to statsministre.

2.2 Forholdet mellom departementer, nasjonal-kommisjon, sekretariat og det sivile samfunn

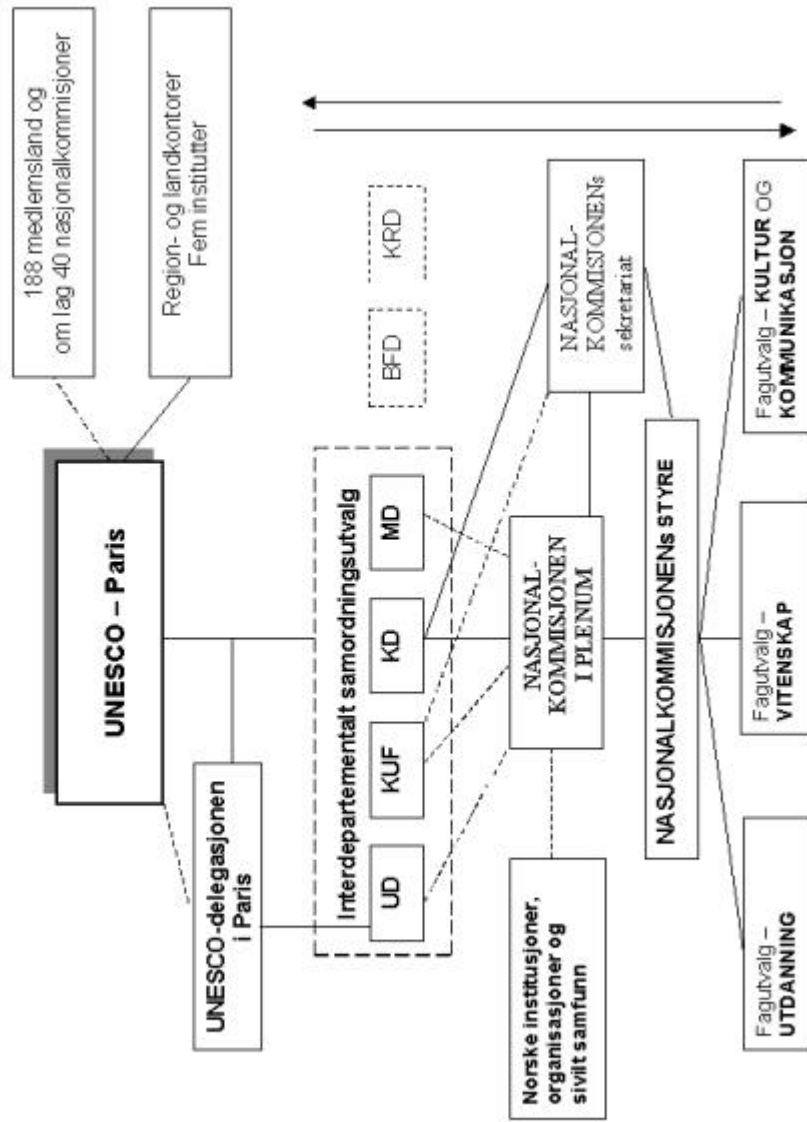
UNESCO-arbeidet omfatter seks departementer, UNESCO-kommisjonens ledelse, dens 23 medlemmer og UNESCO-kommisjonens sekretariat (med 7,5 stillinger) og brede deler av det sivile samfunn. De såkalte UNESCO-departementene omfatter Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF), Miljøverndepartementet (MD) og Utenriksdepartementet (UD). Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet er formelt med i UNESCO-arbeidet, men er ikke aktive. Kulturdepartementet (KD) har det administrative ansvaret og er fagdepartement for kultur- og mediasaker. UD er involvert i hovedsak gjennom multilateral avdeling og avdeling for presse, kultur og informasjon gjennom multilateral og multilateral støtte. KUF har nylig styrket sitt internasjonale arbeid på utdanningsfeltet inkludert UNESCO gjennom oppbygging av en internasjonal avdeling. MD er hovedsakelig involvert på kulturminnesiden.

Departementene har observatørplasser i kommisjonen og i styret og kan delta i de nordiske samarbeidsmøtene. Siden 1996 har KUF styrket sitt engasjement

overfor UNESCO sentralt og i den nasjonale konteksten både kompetanse- og ressursmessig. Dette har dels sammenheng med økt internasjonalt engasjement på utdanningssektoren og dels sammenheng med institusjonell utvikling ved opprettelsen av Avdeling for analyse og internasjonalisering. Innenfor rådgivningsarbeid knyttet til utdanningsbistand har KUF en samarbeidsavtale med NORAD. MD har også styrket sitt internasjonale engasjement på kulturminnevernområdet. UD har økt sitt engasjement både innenfor multilateralt utdanningssamarbeid og internasjonalt kultursamarbeid. Primo 2001 ble det opprettet et interdepartementalt samordningsutvalg for UNESCO-spørsmål. Utvalget har per juni 2001 hatt ett møte.

Nasjonalkommisjonen ble opprettet i 1946 som en konsekvens av norsk medlemskap, ref. artikkel VII i UNESCOs konstitusjon. Konstitusjonen pålegger den enkelte medlemsstat å knytte forbindelser mellom organisasjonen og nasjonale institusjoner som har med utdanning, vitenskap og kultur å gjøre. *Dette skjer best ved at den danner en nasjonal komité hvor regjeringen og de nevnte institusjoner er representert*, heter det. Ordningen med nasjonalkommisjoner er unikt i FN-sammenheng og i internasjonalt arbeid. Til grunn for nasjonalkommisjonenes rolle i forhold til egne myndigheter og UNESCO sentralt ligger et retningsgivende UNESCO-dokument – *Charter of National Commissions for UNESCO*, sist oppdatert ved UNESCOs 20. generalkonferanse. Når det gjelder fortolkning av denne rollen vises det også til kapittel 4. Kontakten med nasjonalkommisjoner i UNESCOs sekretariat tilligger *Division of National Commissions for UNESCO, Bureau for External Relations*. UNESCO publiserte en gjennomgang av 140 nasjonalkommisjoners operasjonelle kapasitet i 2000.

Organogram – Det norske UNESCO-arbeidet



Den norske kommisjonens hovedoppgaver er

- ?? å gi råd til regjeringen i UNESCO-saker
- ?? å være bindeledd mellom UNESCO og norske institusjoner/organisasjoner innenfor UNESCOs arbeidsfelt
- ?? å fremme UNESCOs formål i Norge
- ?? å informere om UNESCOs virksomhet.

Kommisjonens tilknytning har variert gjennom årene. Fra 1992 har den sortert under KD. Nasjonalkommisjonens oppnevning og funksjon er regulert gjennom dens vedtekter som ble revidert da ble den 1.1.1996 ble omdannet fra å være et permanent kollegialt organ med et sekretariat til å bli et forvaltningsorgan. Vedtektene finnes i vedlegg I.

Vedtektene regulerer viktige deler av kommisjonens sammensetning, oppgaver og arbeidsdeling. I henhold til vedtektene er det KD som oppnevner kommisjonen. Endringer i kommisjonens vedtekter fastsettes av KD og endringsforslag skal forelegges kommisjonen for uttalelse. Utforming av vedtektene utgjør derfor også en viktig styringsfunksjon. Mandatperioden er for fire år av gangen. Organisasjoner og institusjoner på UNESCOs arbeidsområder har anledning til å foreslå medlemmer. Kommisjonens leder utpekes av KD, mens nestleder utpekes av kommisjonen.

Arbeidet i kommisjonen foregår i kommisjonen i plenum, styret, fagutvalgene og sekretariatet. Kommisjonen i plenum er øverste ansvarlige organ og nedsetter i utøvelsen av styringsfunksjonene et styre på inntil sju medlemmer som velges blant kommisjonens medlemmer. Kommisjonens leder er også styrets leder. Kommisjonens arbeid er ordnet etter tre fagutvalg med hver sin leder innenfor utdanning, vitenskap og kultur og kommunikasjon. Fagutvalgslederne utgjør i praksis styret sammen med kommisjonens leder. UNESCO-kommisjonen involverer en rekke institusjoner og organisasjoner innenfor sine felt. Oppgavene omfatter løpende informasjonsaktivitet, gjennomføring av prosjekter i Norge, formidling og ”kobling” av UNESCO-aktiviteter til norske institusjoners arbeid, arrangement og deltakelse i norske og internasjonale konferanser, og forberedelse og deltakelse i debatt- og styringsorganer i UNESCO sentralt.

Tilknytningsmessig er UNESCO-kommisjonen i en spesiell situasjon, ettersom den er et statlig forvaltningsorgan med eget styre. Samtidig som tildelingsbrevet blir stilet til nasjonalkommisjonen, er det – ifølge vedtektene – kommisjonens sekretariat som er en statsinstitusjon under Kulturdepartementet. Dets daglige leder er generalsekretæren, som tilsettes av KD etter innstilling fra styrets (nasjonalkommisjonens) leder. Det øvrige personalet i sekretariatet tilsettes av styret etter innstilling fra generalsekretæren. Instruks for generalsekretæren fastsettes av departementet. I tilsettingssaker gjelder bestemmelsene i tjenestemannsloven.

I OECD-sammenheng varierer størrelsen på kommisjonene, deres rolle og plasseringen av deres sekretariat. I de fleste land ligger sekretariatene innenfor

departementsstrukturen, i andre land utenfor. Gjennomsnittet på sekretariatet er fem tilsatte. I enkelte land er kommisjonen relativt liten og møtes hyppig som en reell arbeidsgruppe på saksfelt som er strengt definerte og gjerne ut fra nasjonale interesser. I andre land er kommisjonene bredere sammensatt med tanke på å inkludere større deler av samfunnslivet og med et tverrsektorielt nedslags felt inkludert det sivile samfunn. Medlemmene i den norske UNESCO-kommisjonen oppnevnes for fire år om gangen. Forslag til medlemmer kan fremmes av berørte departementer. Formelt er det KD som oppnevner kommisjonen. Organisasjoner og institusjoner på UNESCOs arbeidsområder kan fremme forslag om medlemmer i kommisjonen.. Kommisjonen består av 23 medlemmer og er organisert med styre med tre fagutvalg som arbeider med henholdsvis utdanning, vitenskap og forskning, og kultur og kommunikasjon. Kommisjonen har et eget sekretariat med 7,5 tilsatte. Ved siste oppnevning ble kommisjonen redusert fra 27 til 23 medlemmer og antall fagutvalg redusert/slått sammen fra 5 til 3. Hovedgrunnen til dette var i hovedsak kommisjonens eget ønske om å få en funksjonell størrelse på kommisjon og styre samt å unngå sektorisering på fagområder som naturlig burde ses i sammenheng.

3 Det nasjonalt rettede arbeidet

Styringen av UNESCO-kommisjonen gjøres gjennom vedtekter fastsatt av Kulturdepartementet (jf. kapittel 2) og gjennom tilknytningsform og dertil hørende styrings- og rapporteringskrav. Den overordnede og administrative styringen av UNESCO-kommisjonen foregår i første rekke gjennom den formaliserte styringsdialogen mellom KD og kommisjonen. Generelt for styringsdialogen mellom et departement og en underliggende virksomhet er de viktigste dokumentene budsjettproposisjonen, tildelingsbrev og årsrapport, mens etatsstyringsmøter fremstår som den viktigste styringsarenaen. For å få et bakgrunnsbilde for utviklingen av styringen har vi sett på styringsdokumenter fra 1996 til 2001. For å kunne se sammenhengen mellom dokumentene, tar vi i det videre utgangspunkt i St. prp. nr. 1 for 1999–2000, tildelingsbrev for 2000 og årsrapport for 2000.

Kapitlet gir først en beskrivelse av kommisjonens tilknytningsform og de viktigste styringsdokumentene. Deretter gjengis synspunkter fra informantene i UNESCO-departementene – inkludert KD – og kommisjonen på styringen av og rapporteringen fra kommisjonen. Til slutt følger Statskonsults drøfting og konklusjoner. I tråd med formålet med prosjektet vil vi i dette kapitlet belyse og drøfte følgende spørsmål:

- ?? Hvilke styringsmuligheter nasjonalkommisjonens tilknytningsform gir, hvilke styringsbehov som ligger til grunn og hvordan styringssystemet oppfyller krav og behov.
- ?? Rollefordeling og samhandling mellom berørte departementer, mellom departementene og UNESCO-kommisjonen. Hvor stort er samordningsbehovet departementene imellom og er det hensiktsmessig løst?
- ?? Sammensetning, organisering og bruk av UNESCO-kommisjonen som rådgivningsinstans og operatør. Hvor relevante er ressursene i forhold til departementenes behov?

3.1 Forvaltningsorgan underlagt Kulturdepartementet

Fra og med 1996 har UNESCO-kommisjonen vært et ordinært forvaltningsorgan under Kulturdepartementet. Gjennom valg og fastlegging av tilknytningsform ble samtidig Kulturdepartementets styringsmuligheter av kommisjonen fastlagt.

Når det gjelder forvaltningsorganformen generelt, brukes den for statlig virksomhet som stiller store krav til politisk og konstitusjonell kontroll og ansvar². Motsatt innebærer det at slik virksomhet derfor må være underlagt styring fra

² Jamfør Statskonsults Notat 1997:8: Statlige tilknytningsformer – endringer og egnethet

overordnet politisk hold – også når det gjelder den løpende driften. Det er flere typiske trekk som kjennetegner et statlig forvaltningsorgan. For vårt prosjekt er det relevant å trekke frem følgende:

- ?? Det er direkte underlagt Stortingets, Kongens og vedkommende departements organiserings- og styringsmyndighet og alminnelige instruksjon
- ?? Det foreligger således muligheter til overordnet styring med alle sider ved den løpende driften
- ?? Bevilgningsfinansiering; det får sine finansielle ressurser gjennom bevilgninger fra Stortinget, og de blir stilt til rådighet fra vedkommende departement etter bevilgningsreglementet og statens økonomiregelverk.

UNESCO-kommisjonen er å betrakte som et ordinært forvaltningsorgan med et eget styre. Ordinære forvaltningsorganer er kjerneformen for statlig virksomhet; direktorater og andre sentraladministrative institusjoner med hele landet som virkefelt er typiske eksempler. Denne tilknytningsformen benyttes også for en rekke forskjellige typer statlig engasjement, deriblant virksomhet som stiller særlige krav til samordning med andre statlige virksomheter – for eksempel skoleverket og universitetene. UNESCO-kommisjonen består av et eget styre og tre fagutvalg. Kommisjonen har et sekretariat som er organisert som en statsinstitusjon under Kulturdepartementet og med en generalsekretær som daglig leder. Den formelle styringen av kommisjonen foregår gjennom vedtekter fastsatt av KD og gjennom årlig tildelingsbrev. I tillegg kommer en uformell kontakt gjennom året mellom kommisjon/sekretariat og KD.

3.2 Budsjettproposisjonen

UNESCO-kommisjonen er omtalt under programkategori 08.10 Administrasjon, Kap. 0301 *Deltaking i internasjonale organisasjoner*. Kapittelomtalen har de senere år vært på tre sider. I programkategoriomtalen er UNESCO-arbeidet behandlet indirekte under punkt om Utfordringer og strategier, der det heter at departementet bl.a. er ansvarlig for *oppfølging av den internasjonale utviklingen på departementets fagområder*.

Kapittelomtalen har hatt samme struktur de senere år og innholdsmessig har det vært få endringer. Det betyr at det innledningsvis gis en omtale av UNESCO som FN organisasjon og dens hovedoppgave, som er å bidra til å fremme utvikling og fred. Deretter gis en funksjonsbeskrivelse av den norske UNESCO-kommisjonen – dvs. den er rådgivende organ for regjeringen i UNESCO-saker og bindeledd mellom UNESCO og norske institusjoner og organisasjoner. Det opplyses om at kommisjonens virksomhet er relatert til UNESCOs eget program, og at UNESCOs generalkonferanse høsten 1999 skal vedta program og budsjett for toårsperioden 2000–01.

Under budsjettforslag 2000 opplyses det om at Norge er kandidat til UNESCOs styre for perioden 1999–2003. Det er lagt inn midler til deltakelse for UNESCO-kommisjonen på styremøtene i Paris dersom Norge blir valgt inn i

styret på generalkonferansen høsten 1999. Nedgangen i bevilgningsforslaget skyldes at UNESCOs generalkonferanse ikke arrangeres i 2000. For øvrig gis en kortfattet omtale av post 21, 74 og 75.³

Dernest følger Resultatmål for 2000 i en egen tabell. De seneste årene har det vært fastsatt fire hovedmål for kommisjonens arbeid, mens antall resultatmål har blitt redusert fra sju til fire – ett resultatmål for hvert hovedmål. Målene som er gitt for 2000 har i all hovedsak vært uendret de siste fire årene. I proposisjonen for 2000–01 er det i første rekke under hovedmål 4 og resultatmål 4.1 det har vært foretatt en justering.⁴

Tabell 1 Resultatmål for 2000

Hovedmål	Resultatmål
1. Bidra til fremme av livslang læring	1.1 Følge opp arbeidet med høyere utdanning, menneskerettighetsundervisning, verdensarvundervisning, voksenopplæring og interkulturelle prosjekter
2. Fremme av vitenskapene i utviklingens tjeneste, med vekt på etikk	2.1 Følge opp Agenda 21 med vekt på overføring av kunnskap til utviklingsland
3. Fremme kulturell utvikling; arv og skaperkraft	3.1. Følge opp UNESCOs handlingsplan for kulturpolitikk for utvikling
4. Fremme ytringsfrihet og tilgang til informasjon	4.1 Følge opp programmet for verdens bok- og dokumentarv

Resultatmålene er ikke nærmere omtalt. Det er et gjennomgående trekk i budsjettproposisjonen de senere år. Nevnte justering av hoved- og resultatmål i proposisjonen for 2000-2001 er heller ikke kommentert.

Både hovedmål og resultatmål er vidt formulert og angir aktivitetene kommisjonen skal utføre – *bidra til* og *følge opp* – i overordnede målformuleringer. Ingen av målene stiller kvantitative resultatkrav til kommisjonen.

Resultatrapporten for 1999 er disponert etter resultatmålene fastsatt i proposisjonen for 1998–99, og rapporteringen følger fortløpende. Fokus i rapporteringen er en kort beskrivelse av aktiviteter kommisjonen har gjennomført. Aktivitetene består dels av forberedelser, gjennomføring og oppfølging av konferanser og seminarer, nasjonalt og internasjonalt, dels av pågående aktiviteter kommisjonen har *fulgt opp*, – *deltatt i*, – *videreført sitt engasjement i forhold til*, – *ivaretatt norsk medlemskap i* og – *videreført arbeidet med*. Det gis

³ Post 21 *Særskilte driftsutgifter* skal bare benyttes i samme omfang som det skaffes inntekter. Post 74 *De forente nasjoners organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur (UNESCO)* gjelder bevilgningen for den norske medlemskontingenten til UNESCO for 2000 og et tilskudd til World Heritage Fund, som er et eget fond under UNESCO.

Post 75 Tilskudd til internasjonalt samarbeid gjelder midler til tiltak som ikke blir gjennomført i regi av UNESCO-kommisjonen, men som har relevans for det arbeidet som foregår i UNESCO. Av bevilgningen skal 422 000 kroner fordeles som tilskudd til norske frivillige kulturorganisasjoners internasjonale samarbeid.

⁴ I budsjettproposisjonen for 2000–2001 er hovedmål 4 blitt til *Arbeide for et kommunikasjons- og informasjonssamfunn for alle*, og resultatmål 4.1 *Bidra til vern av og tilgang til arkiv og biblioteker, samt følge opp etiske og normative aspekter ved den nye informasjonsteknologien*.

ingen vurdering av resultatene av ulike aktiviteter eller forventninger til resultatopptak. Det gis heller ikke en oversikt over ressursbruk per hovedmål/ resultatmål.

3.3 Tildelingsbrev

Tildelingsbrevene de tre seneste årene (1999–2001) følger i all hovedsak samme struktur med samme hovedoverskrifter. Vi tar i det videre utgangspunkt i tildelingsbrevet for 2000.

I styringsdialogen mellom et departement og underliggende virksomhet bør tildelingsbrevet være det viktigste styringsdokumentet. Det er her departementet skal presisere og konkretisere overordnede mål i form av hensiktsmessige resultatmål og resultatkrav. I de seneste årenes tildelingsbrev er disse målene og kravene i all hovedsak de samme, og fastsatt under et eget punkt som omhandler mål, utfordringer og satsingsområder. Under dette punktet gis først en omtale av hovedmål med gjengivelse av den overordnede målsettingen for UNESCO, deretter overordnede målsettinger for kommisjonen – som er å fremme UNESCOs formål i Norge og arbeide for norske interesser innenfor rammen av UNESCOs program, samt tjene som rådgiver for regjeringen i UNESCO-saker og være bindeledd mellom UNESCO og norske organisasjoner og institusjoner innenfor UNESCOs arbeidsfelt. Dernest oppgis fire hovedmål for kommisjonen (jf. tabell 1).

Ut fra de fire hovedmålene har departementet for 2000 fastsatt spesielle resultatmål og resultatkrav i tabell 2:

Tabell 2 Resultatmål og -krav

Resultatmål	Resultatkrav
1.1 Følge opp arbeidet med høyere utdanning, menneskerettighetsundervisning, verdensarvundervisning, voksenopplæring og interkulturelle prosjekter	1.1.1 Bidra til gjennomføring av konferanse om fredsbyggende arbeid i høyere utdanning, videreutvikle nettverket for yrkesopplæring og bidra til gjennomføring av voksenopplæringsuken 1.1.2 Bidra til å fremme tverrfaglig undervisning om menneskerettigheter, verdensarven og slaveruteprosjektet, spesielt gjennom ASP-nettverket
2.1 Følge opp Agenda 21 med vekt på overføring av kunnskap til utviklingslandene	2.1.1 Arbeide med nasjonal oppfølging av UNESCO-konferansen om vitenskap og Verdenskommisjonen for etikk og vitenskap 2.1.2 Følge opp det nordisk-baltiske prosjektet om kystsoneforvaltning 2.1.3 Delta i UNESCOs samfunnsvitenskaplige forskningsprogram (MOST)
3.1 Følge opp UNESCOs handlingsplan for kulturpolitikk for utvikling	3.1.1 Aktiviteter for å fremme kulturelt og språklig mangfold, herunder mediemangfold og ytringsfrihet 3.1.2 Aktiviteter for å verne og utvikle kulturarven
4.1 Bidra til vern av og tilgang til arkiv og biblioteker	4.1.1 Styrke arbeidet med bok- og dokumentarven

I forhold til resultatmål og -krav i tildelingsbrevene for 1999 og 2001 er det få endringer. Antall resultatmål er imidlertid redusert til fra to til ett under målområde 2, 3 og 4 – noe som er videreført i 2001. En konsekvens av dette har vært at det som var et resultatkrav i 1999 under målområde 3, har blitt et resultatmål i 2000 (*Følge opp UNESCOs handlingsplan for kulturpolitikk for utvikling*), og det som var et resultatmål (*Fremme ytringsfrihet*) under målområde 4 i 1999, har blitt en del av et resultatkrav i 2000.

Når det gjelder forholdet mellom resultatmål for 2000 fastsatt i budsjettproposisjonen og i tildelingsbrev for 2000, er resultatmål 4.1 forskjellig.

Resultatkravene er utformet som generelle aktivitetskrav innenfor store og omfattende arbeidsområder som reflekterer de overordende programområdene i UNESCO sentralt. Kravene har lav konkretiseringsgrad og er for generelle til å fungere som bestillinger fra departementet. Resultatkravene legger ikke opp til en kvantitativ måling av resultatoppnåelse. Verken resultatmål eller resultatkrav sier noe om aktivitetene er nasjonalt eller internasjonalt rettet – dvs. om det er snakk om oppstrøms- eller nedstrømsaktiviteter.

Omtalen av mål, strategier og satsingsområder utgjør drøye én side av tildelingsbrevet som er på totalt 13 sider. Hoveddelen av tildelingsbrevet omhandler budsjettfullmakter (fire sider) med en omfattende behandling av *Opprettelse og inndragelse av stillinger*, hvorav noe er rettet eksplisitt til Riksarkivaren og

Nasjonalbibliotekaren vedrørende opprettelse av stillinger på avdelingsdirektørnivå eller tilsvarende som skal forelegges Kulturdepartementet.

Under punktet *Krav til årsrapport for 2000* viser departementet til økonomiregelverket om utarbeidelse av en egen årsrapport (punkt 1-3.2 i Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen). Resultatrapportering omhandles som eget underpunkt (punkt 6.2). og rapport for 2000 skal inneholde

- ?? kortfattet omtale av virksomhetens samlede aktivitet i 2000 med vekt på omtale av oppnådde resultater i forhold til de strategier, hovedprioriteringer og satsingsområder som er trukket opp i budsjettproposisjonen og tildelingsbrev for 2000
- ?? omtale av virksomhetens oppnådde resultater i 2000 i forhold til de resultatmål som er fastsatt i budsjettproposisjon og tildelingsbrev for 2000. Omtalen må utarbeides med utgangspunkt i de resultatindikatorerne som er fastsatt i tildelingsbrevet. Det må også gis en kortfattet omtale av de konkrete tiltak som virksomheten har iverksatt i 2000 for å nå fastsatte resultatmål for 2000. Omtalen begrenses til tiltak som er sentrale for mål- og resultatoppnåelsen
- ?? omtale av aktiviteter i 2000 som det er knyttet spesielle forutsetninger til når det gjelder disponeringen av budsjetttrammen

Det tas forbehold om at statlige virksomheter varierer etter størrelse, formål, funksjon og egenart, og derfor vil ovennevnte punkter i ulik grad komme til anvendelse. Imidlertid må omtalen inneholde både tekstomtale og tabelloversikter som dokumenterer de resultater som virksomheten har oppnådd. Videre må det benyttes tallmateriale som i størst mulig grad sier noe om virksomhetens ressursutnyttelse. Tabelloversikter utarbeides med sammenlignbare tall for 1999 og 2000 med tilhørende plantall for 2001.

Disse rapporteringskravene er identiske i tildelingsbrevene for 1999 og 2001.

3.4 Resultatrapportering

UNESCO-kommisjonen oversender Kulturdepartementet en årsrapport for foregående år i februar. Det utarbeides ikke halvårsrapport. Kommisjonen avgir dessuten regnskapsrapport pr. 30. juni hvert år. Årsrapporten for 2000 er disponert i to hoveddeler; *Regnskap 2000* og *Mål, utfordringer og satsingsområder*.

Regnskapsdelen gir en oversikt over ressursbruk i regnskapsåret. Oversikten er på postnivå og sammenstiller bevilgning for 2000 med regnskap for 2000, fordelt på utgifter og inntekter. I kommentarene forklares avvik i regnskapstallene i forhold til tildelt budsjetttramme. Ressursbruken er ikke koblet til hovedmål, resultatmål eller resultatkrav. På underpostnivå er det imidlertid utarbeidet en budsjettproposisjonsplan med en tabell som sammenstiller regnskapstall for 2000 med bevilgning for 2001 og budsjettforslag for 2002.

Resultatrapporteringen følger under punkt 2 *Mål, utfordringer og satsingsområder*. Innledningsvis oppgis de fire hovedmålene for virksomheten som er definert av Kulturdepartementet. Deretter er hovedmålene fordelt på fire kategorier – utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon – som reflekterer arbeidsområdene til UNESCO-kommisjonens fire fagutvalg. Under hver kategori gjentas hovedmål og resultatmål og resultatkrav slik de er fastsatt i tildelingsbrev.

Verken hovedmål, resultatmål eller resultatkrav er gitt noen nærmere omtale i forhold til mål, utfordringer og satsingsområder for virksomheten.

Selve resultatrapporteringen følger samme struktur under hver av de fire fagkategoriene og er gitt under hvert resultatkrav. Rapporteringen består i all hovedsak av aktivitetsbeskrivelser og -opplister uten nærmere vurderinger av aktiviteten. Et flertall av aktivitetene dreier seg om konferanser, seminarer og andre arrangementer som kommisjonen har vært med på å planlegge og arrangere, der rapporteringen angir hva slags tiltak det er snakk om, hvem som har deltatt og hva tema har vært. Andre aktiviteter er knyttet til oppfølging av verdenskonferanser eller samarbeid med verdenskommisjoner. Et eksempel på dette er oppfølging av Verdenskonferansen om utdanning for alle som ble avholdt i Dakar i april 2000. I rapporteringen fra kommisjonens arbeid med Utdanning for alle (EFA – Education For All) heter det: *Konferansen vedtok konklusjonene for en handlingsplan med mål og strategier samt oppfølgingsmekanismer for utdanning for alle fram mot år 2015. UNESCO ble gitt hovedansvaret for å koordinere EFA-prosessen sammen med underliggende institutter. Den norske UNESCO-kommisjonen deltok i Dakar-konferansen og i det europeiske regionsmøtet i Warszawa i forkant av konferansen. Etter Dakar har UNESCO-kommisjonen tatt initiativ til opprettelse av en nasjonal arbeidsgruppe som skal følge oppfølgingsarbeidet i Norge. Representanter fra KUF, UD, NORAD og UNESCO-kommisjonen møter i arbeidsgruppen for EFA.* En tredje type aktiviteter omhandler videreføring av pågående prosjekter, for eksempel å følge opp det nordisk-baltiske prosjektet om kystsoneforvaltning (som er et eget resultatkrav, 2.1.2 i tildelingsbrevet). Rapporteringen på dette resultatkravet gjelder avlysning av en konferanse som skulle vært arrangert i Latvia og at *Kommisjonen berammet et nasjonalt nettverksseminar for alle norske aktører inne kystsoneforvaltning til desember 2000. På grunn av sykdom måtte seminaret skyves fram til 3-4 januar 2001, men det tilhørte virksomheten for 2000 og alt forarbeidet ble gjort høsten 2000. Seminaret, som var støttet av Norges Forskningsråd, drøftet utfordringer i norsk kystsoneforvaltning de nærmeste årene og samlet forskningsmiljøer, myndigheter, brukere og næringsrepresentanter.* Den siste typen aktivitet gjelder rapportering fra norsk deltakelse i UNESCO-programmer, for eksempel *Utvikling av medie- og kommunikasjonskompetanse i utviklingsland (IPDC – International Programme for the Development of Communication)*⁵. Rapporteringen om denne deltakelsen lyder i sin helhet: *UNESCO-kommisjonen deltok som observatør ved det årlige IPDC-rådet (Norge gikk ut av Det interstatlige IPDC-rådet i november 1999) – og bidro bl.a. i en strategigruppe som så på viktige mulige endringer av pro-*

⁵ IPDC ledes av et eget interstatlig råd med 39 medlemmer som velges av generalkonferansen i UNESCO

grammet for å gjøre det mer gjennomslagskraftig. Norge er fremdeles en viktig bidragsyter til programmet.

Resultatrapporteringen består utelukkende av tekstmøte av aktivitetene og oppnådde resultater. Krav i tildelingsbrevet om å benytte tabelloversikter med sammenlignbare tall for 1999 og 2000 med tilhørende plantall for 2001 som dokumenterer de resultater som virksomheten har oppnådd, er ikke fulgt opp – dvs. det benyttes ikke tallmateriale som sier noe om virksomhetens ressursutnyttelse.

3.5 Etatsstyringsmøter og den løpende kontakt

I henhold til økonomiregelverket skal styringsdialogen mellom et departement og underliggende virksomhet formaliseres i en møtekalender – dvs. etatsstyringsmøter, som bør avholdes minst to ganger i året. Etatsstyringsmøtene bør i størst mulig grad være på et strategisk nivå i tråd med at det er departementets ansvar å legge til rette for den strategiske og overordnede styringen av politikken på området. I tillegg til å se på overordnet økonomisk rapportering bør det fokuseres på overordnede linjer i resultatoppnåelsen og hva virksomheten har oppnådd og hvilke lærdommer som skal trekkes av dette – også i et langtidsperspektiv, eventuelle konsekvenser for departementets arbeid med neste års budsjett m.m. Videre bør nye satsingsområder og utfordringer gjennomgås, så vel som konkrete resultatmål og indikatorer for det påfølgende året.

Det har ikke vært avholdt etatsstyringsmøter mellom Kulturdepartementet og UNESCO-kommisjonen siden kommisjonen ble omgjort til et forvaltningsorgan. Etter forespørsel fra den nye kommisjonslederen ble det imidlertid avholdt et budsjettmøte tidligere i år som er ment å bli et årlig møte.

Det er en del uformell kontakt mellom overordnet departement og kommisjonen. Departementet deltar også som observatør i styre- og kommisjonsmøter. Denne løpende kontakten har kommisjonen også med den andre UNESCO-departementene, som også deltar som observatører i styre- og kommisjonsmøter. Særlig KUF har styrket kontakten med kommisjonen det siste halvåret, bl.a. ved at de nå inviterer kommisjonsleder og fagutvalgsledere til halvårlige møter.

Av betydning for styringen av UNESCO-kommisjonen bør også den nylig opprettede *Interdepartemental samordningsgruppe for UNESCO-saker* nevnes. Gruppen ble opprettet og ledes av KD. Den skal møtes etter behov og ethvert medlem av gruppen kan innkalle til møte.

3.6 Informantenes oppfatninger av styring og rapportering

3.6.1 Departementenes synspunkter

Når det gjelder spørsmål om prioritering av kommisjonens arbeid, påpeker **Kulturdepartementet** (KD) at de bevisst har valgt en fagliggjøring av kommisjonens arbeid og prioritert det faglige arbeidet i UNESCO. KD fastsetter budsjettet for kommisjonen og gjennom tildelingsbrevet fastsettes hovedmål og resultatmål og -krav. Ut fra disse rammene er det opp til kommisjonen å fastsette sin virksomhet og finne frem til relevante prosjekter. Dette begrunnes med at KD har tillit til kompetansen i kommisjonen, dvs. fagutvalgsmedlemmer som departementet har oppnevnt. Normalt vil departementet godta aktivitetsforslag fra kommisjonen. Ut fra dette er det styrets og generalsekretærens ansvar å påse at ressursbruk er i samsvar med tildelingsbrev.

Ut fra disse rammene har andre fagdepartementer direkte kontakt med kommisjonen. KD mener det vil være uhensiktsmessig at de skulle samordne kontakten mellom andre departementer og kommisjonen, fordi KD verken kan være postkasse for denne "kontaktflaten" eller overprøve andre departementer i faglige spørsmål.

KD oppfatter kommisjonen som aktiv, men mener det er vanskelig å svare på om kommisjonen driver med de rette aktivitetene. Departementet konstaterer at konferanser og seminarer som kommisjonen arrangerer er vellykkede. Det konstateres også at KUF og UD har fornyet sin interesse for UNESCO. Departementet mener det er grunnlag for forbedring av styringsdialogen og at innføring av et årlig budsjettmøte er et skritt i denne retning. Det påpekes også at det er klare forbedringspunkter med sikte på å få en mer fokusert og konsentrert virksomhet, men at det er kommisjonen selv som må bestemme dette. Reduksjon av antall fagutvalg fra fem til tre oppfattes i så måte som en forbedring. Det er en svakhet at rapporteringen fra kommisjonen i for stor grad blir på detaljnivå.

For **Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet** (KUF) er UNESCO interessant fordi utdanning og forskning/vitenskap utgjør 60 prosent av organisasjonens portefølje. KUF ønsker – både politisk og administrativt – å prioritere UNESCO høyere, noe som kommer til uttrykk ved at departementet i dag har to observatører i kommisjonen, og at de er aktive i fagutvalg. Gjennom i år å invitere kommisjonsleder og fagutvalgsledere til møte i KUF, og gjøre dette til faste halvårlige møter der møtereferat sendes til KD, ønsker KUF å styrke sin rolle overfor UNESCO.

Kommisjonens relevans for KUF er i første rekke knyttet til kommisjonens nettverk, kontakt med NGO-er og dens opparbeidede kompetanse. Relevans av kommisjonens arbeid og rådgivende funksjon oppfattes som et spørsmål om KUF kan legge frem saker som kommisjonen kan jobbe med. Det er et ønske fra departementet at kommisjonen blir et rådgivende organ for KUF i saker som skal opp i UNESCO. Kommisjonens arbeid med *Associated Schools Project* og *Higher Education for Peace* oppfattes av KUF som relevante utdanningsprosjekter.

KUF understreker at interessen for UNESCOs arbeid har ligget nede på 1990-tallet, da departementet måtte bruke mesteparten av ressursene på reformarbeidet innenfor egen sektor. I forhold til kommisjonen innebar det at observatører som deltok tidligere, ikke hadde noe klart mandat, ingen myndighet og ikke noe støtteapparat i KUF – dvs. de var observatører uten forankring i formelle policy- og styringssignaler fra KUF. Motsatt har en konsekvens av dette vært at kommisjonen har fylt et vakuum i KUFs arbeid med UNESCO-saker.

Når det gjelder styringen av kommisjonen og samhandlingen med KD, er det et uttrykt ønske fra KUF om tettere kontakt om samordning av styringsinteresser mellom KD, KUF og UD inn mot kommisjonen. I forbindelse med general-konferansene pekes det på at samordningen hjemme har vært uproblematisk og det har vært enighet om Norges innspill, men at dette også kan forklares med at KUF i liten grad har tatt stilling til hva som bør prioriteres og mer valgt å tenke at *alle saker er gode saker*. Motsatt kan behovet for samordning øke med at fagdepartementene blir mer profilert i sine prioriteringer. Det pekes på at den nyopprettede Interdepartementale samordningsgruppe for UNESCO-saker bør kunne bli et viktig forum i denne sammenhengen.

KUF ønsker også å bli aktivt involvert i prosessen med utforming av tildelingsbrev. Tildelingsbrev slik de fremstår i dag, oppfattes som veldig beskrivende med aktivitetsmål, – uten en normativ dimensjon. Samtidig er alle resultatmål koblet mot nasjonal aktivitet, og ingen mot UNESCO sentralt. KUF mener at arbeidet i kommisjonen preges av mangel på en overordnet policy som kan gi arbeidet retning. Det understrekes at en endring av dette forutsetter at myndighetspersoner i KD, KUF og UD samordner seg for å utforme en helhetlig policy som etablerer en sammenheng mellom UNESCO og annet internasjonalt arbeid. Dette igjen forutsetter at UNESCO-arbeidet gis prioritet i departementene.

For **Miljøverndepartementet** (MD) er forholdet til UNESCO i første rekke knyttet til arbeidet omkring World Heritage-kontoret.⁶ UNESCO og World Heritage er viktige arenaer for MD, og opprettelsen av en ny avdeling i MD reflekterer betydningen som tillegges dette arbeidet. På kulturområdet er det imidlertid begrenset kontakt med kommisjonen bl.a. fordi kommisjonen i liten grad involverer seg i arbeidet omkring World Heritage, selv om det er et viktig område i UNESCO sentralt.

MD mener kommisjonen kan ha en viktig funksjon med å se helheten i UNESCO-arbeidet og koblingen mellom ulike UNESCO-relaterte prosjekter. De har nytte av kommisjonen eller – mer presist – av enkeltpersoner i sekretariatet fordi dette er personer med god kompetanse om hvordan rutiner og prosedyrer fungerer i UNESCO. De er også en nyttig lyttepost inn i UNESCO og en god formidler av hva som rører seg i UNESCO sentralt. Generelt er MD fornøyd med hvordan kommisjonen fungerer, men mener at kommisjonen

⁶ Det gjelder både det lokale kontoret i Norge som dekker de nordiske land og UNESCO sentralt. Det lokale kontoret er i hovedsak finansiert av Norge gjennom en avtale med UNESCO. Bevilgningen kommer fra MD over Riksantikvarens budsjett.

kunne vært mer synlig, og forklarer dette med at kommisjonen sliter med å påta seg store saker.

På spørsmål om kommisjonens ressursutnyttelse, mener MD på generelt grunnlag at det kan stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av å ha en så stor kommisjon, særlig etter at kommisjonen nå er et forvaltningsorgan.

MD er i tvil om de ønsker å bli involvert i KDs utforming av tildelingsbrev til kommisjonen. Imidlertid er det ønskelig med en løpende, mer systematisk kontakt enn tilfellet er i dag. Om styringen av kommisjonen mener MD generelt at det bør legges vekt på å fokusere kommisjonens arbeid, gi arbeidet retning (uten dermed å detaljstyre), fastsette politiske målsettinger for arbeidet, foreta en gjennomgang av hva kommisjonen skal prioritere og kontrollere at det ikke oppstår dublering i forhold til annet norsk internasjonalt arbeid, for eksempel innenfor kystsoneforvaltning.

Som observatør i styre- og kommisjonsmøter har MD valgt en passiv observatørrolle, og mener det vil være unaturlig å spille inn forslag i disse fora. Men innenfor World Heritage-arbeidet gir MD tilbakemelding til kommisjonen om møter i UNESCO.

For **Utenriksdepartementet** (UD) er forholdet til UNESCO preget av både en utenrikspolitisk og bistandspolitisk dimensjon, selv om det er KD som har et overordnet ansvar. UD mener UNESCO-kommisjonen generelt har vært og er lite interessert i hvordan UNESCO sentralt jobber, hva Norge ønsker å få ut av UNESCO og hva det bør samarbeides om. På den andre siden er kommisjonen i all hovedsak opptatt av å implementere UNESCO-programmer på aktivitetsnivå, dvs. med fokus på "nedstrømsaktiviteter". UD mener også at det er en relativt liten del av det UNESCO står for som er relevant som aktiviteter innenfor Norge – dvs. der det er aktuelt å trekke inn verdenssamfunnet. Det oppfattes som en svakhet at aktivitetene ikke er forankret i en overordnet policy-ramme som angir retning på arbeidet, og satt på spissen er det et problem at det snakkes om UNESCO-arbeidet i Norge – samtidig som det er uklart hva dette er.

I sin nåværende form og funksjon mener UD at kommisjonen befinner seg på "halvdistanse" i forhold til UNESCO, der de verken er underlagt politisk styring eller har full frihet. UD oppfatter at kommisjonen i liten grad er interessert i policy-spørsmål knyttet til UNESCO, noe som igjen gjør det lite relevant for UD å bruke kommisjonen som rådgiver. Det pekes på at kommisjonen f. eks. burde ha et mer avklart syn på det voldsomme faglige spennet i UNESCOs arbeid, og EFA-prosessen (Education for All) burde ha en mer sentral plass i kommisjonens arbeid og i større grad gjenspeile betydningen dette har i UNESCO sentralt. UD mener det er behov for en ny norsk UNESCO-politikk med mål og virkemidler, og at en slik politikk bør utformes av en interdepartemental gruppe. Den nyopprettede interdepartementale samordningsgruppen for UNESCO-saker har i utgangspunktet et for løst mandat til å på ta seg et slikt arbeid og møtes kun etter behov.

UD ønsker å få utkast til tildelingsbrev til uttalelse, og mener samtlige UNESCO-departementer bør tas med i en høring – i det minste burde tildelingsbrevet spilles inn i det nye samordningsforumet.

3.6.2 UNESCO-kommisjonens synspunkter

I det følgende gjengis synspunktene fra informantene i UNESCO-kommisjonen samlet.

Når det gjelder prioriteringer av kommisjonens arbeid, er det tre forhold som det pekes på:

- ?? UNESCOs handlingsprogrammer har status som rekommandasjoner. Hvordan disse ”tas ned” nasjonalt, hva som anses relevant og prioriteres, er en funksjon av prosedyrer i og organisering av kommisjonen. Det faglige arbeidet ligger i fagutvalgene, og ut fra organiseringen kreves det at hvert av de tre utvalgene har minst ett hovedtema. Det betyr at kommisjonen dekker et vidt fagfelt. Det er fagutvalgene selv som foreslår hovedtema, men styret som fastsetter endelig prioritering. Styret vil prioritere temaer som har en tverrgående innretting, dvs. går på tvers av fagutvalgsgrensene.
- ?? Prioritering mellom saker sekretariatet skal jobbe med, foretas med utgangspunkt i den målstrukturen som ligger i tildelingsbrevet. Målformuleringene i tildelingsbrev oppfattes som veldig vide, og i praksis foretas prioriteringer ut fra hva kommisjonen/sekretariatet mener er fornuftig å gjøre i Norge. Resultatmål for kommisjonen fremmes som forslag fra kommisjonen til KD, og de følges stort sett av KD.
- ?? Initiating av oppgaver for fagutvalget vil utkrystallisere seg naturlig fra programmer i UNESCO sentralt, for eksempel EFA (Education for All). Det er fagutvalget som prioriterer oppgaver, og begrensningen er sekretariatets kapasitet, som er opptatt av at utvalget ikke skal spre seg på for mange oppgaver. Innspill har aldri blitt overprøvd av KD, og saker går normalt igjennom i styret.

Fra en av informantene blir det påpekt at Kulturdepartementet hele tiden har gitt beskjed om at kommisjonen bør foreta en strengere prioritering av sitt arbeid. Til forskjell fra tidligere prøver dagens kommisjon faktisk å gjøre noe med dette. Det pekes på at den nye kommisjonslederen under siste kommisjonsmøte kom med ett konkret utspill om en endring i kommisjonens prioritering og arbeidsmåte ved at ett fagfelt gjøres til kommisjonens hovedsatsing i en periode. Det innebærer at kommisjonens arbeid får ett hovedperspektiv og én aktivitetskonsentrasjon knyttet opp mot ett fagfelt. Gitt en slik prioritering vil *utdanning* bli hovedsatsingsområde. Tankegangen er at dette fagfeltet reflekterer ett av UNESCOs viktigste prosjektområder – Education For All (EFA) – samt at utdanning er det viktigste grunnlaget for en bærekraftig utvikling. Det vil også være et effektivt virkemiddel i oppfølgingen av Dakar-konferansens handlingsplan som har som målsetting at alle barn skal ha tilgang til grunnutdanning innen år 2015. Gjennomføring av en slik hovedsatsing forutsetter at

aktiviteter under andre fagfelt ikke går i dvale, men går inn som delprosjekter eller elementer i EFA-arbeid, dvs. at aktiviteter under samtlige av kommisjonens fagfelter forenes i en tverrfaglig realisering av EFA-arbeid. En aktivitetskonsentrasjon vil innebære at kommisjonen prioriterer prosjekter som har et EFA-fokus, at kommisjonens årlige hovedsatsinger blir gjort EFA-relevante og at EFA-prosjektideer som kommer opp i kommisjonen går inn i norsk bistandsportefølje. Ifølge informantene fikk dette utspillet blandet mottakelse blant mange kommisjonsmedlemmer, som var skeptiske til hvordan dette vil fortone seg i praksis. Konklusjonen er at tiden ikke er moden for en slik endring og at et slikt perspektiv i første omgang må konverteres til en strategiplan.

Det er en felles oppfatning at Kulturdepartementet bør være mer aktive overfor kommisjonen – både i forhold til prioriteringer og behov for samordning. Det etterlyses at KD tar initiativ til samordning i form av en analyse av hva som skal være relevant av UNESCO-saker. Samordning innebærer også avklaring av kommisjonens arbeid i forhold til annet norsk internasjonalt arbeid, f.eks. avklaring av arbeidet med Verdensarven, der det i dag er en dublering mellom kommisjonen og World Heritage-kontoret. Også partnerskapstenkingen i UNESCO er et viktig policy-spørsmål som bør avklares – dvs. om kommisjonen skal ha driftsansvar for UNESCO-programmer i Norge eller initiere og være katalysator for tiltak. Det understrekes at samordning ikke vil stå i motsetning til at samhandling går direkte mellom for eksempel KUF og kommisjonen – under forutsetning av at KD holdes orientert. En aktiv samordningsrolle innebærer at KD samordner med andre departementer. Gjennom den nye møtekalenderen med KUF (to møter årlig) som KUF tok initiativ til, så får kommisjonen langt på vei en slik samordningsrolle. Som forvaltningsorgan under KD, blir dette feil selv om møtene med KUF er nyttige – ikke minst med sikte på oppfølging av EFA. Det peks på at den nyopprettede interdepartementale samordningsgruppen burde ivareta dette samordningsbehovet og at KD spiller dette videre inn til kommisjonen.

Enkelte av informantene mener svakheter med hensyn til prioriteringer og samordning også preger tildelingsbrevet, og gir seg utslag i at KD ikke greier å lage en reell målstruktur som lar seg operasjonalisere. Til det er målformuleringene altfor vide. Konsekvensen er at KDs styring av kommisjonen forsvinner. På spørsmål om hvordan målene i tildelingsbrevet fungerer som styringsredskap internt i kommisjonen, mener en av informantene at resultatmålene ikke er for vide. Dette begrunnes dels med at kommisjonen/sekretariatet presiserer hvordan aktiviteter er tenkt gjennomført, dels med at prosjekter går over flere år og aktivitetene er gitt når prosjekter først er etablert. Grunnen til at det betydelig arbeidet med generalkonferansen ikke omtales i tildelingsbrevet, opplyses å være at det utgjør et gitt syklus i UNESCO-arbeidet og at det nærmest er overflødig å nevne det. Det understrekes at forberedelser til generalkonferansen – som avholdes annethvert år – står veldig sentralt og legger beslag på mye ressurser. Det er også viktig at forberedelsene starter tidlig for å kunne sende inn forslag og starte påvirkning av UNESCO så tidlig som mulig.

Når det gjelder KDs styring av kommisjonen, etterlyser enkelte av informantene en mer bevisst holdning fra KD. Det betyr at dersom KD ikke er aktive

overfor kommisjonen, må de i hvert fall være klare på at de ikke er det, og hvorfor de ikke er det. Det er snakk om å finne frem til rasjonelle ordninger – enten ved at KD tar bedre styring eller velger en økonomisk rammestyring – der de må være klar over hvorfor de velger en variant. Generelt betegnes styringsdialogen verken god eller dårlig, men omtales med et ”tja”. Budsjettmøte med KD ble avholdt for første gang i år etter forespørsel fra kommisjonsleder.

Det pekes på at svakheter i tildelingsbrevet reflekteres i rapporteringen fra kommisjonen, dels ved at den blir for aktivitetsbeskrivende, dels ved at budsjett og aktiviteter er frikoblet fra hverandre. Det rapporteres ikke på arbeid knyttet til generalkonferansen. Det er også andre aktiviteter det ikke rapporteres på. Grunnen til at det ikke rapporteres på store deler av aktivitetene, forklares med at det rapporteres/kvitteres på de pengene kommisjonen har fått, ikke hva som totalt utføres.

En av informantene mener det er nødvendig med en fullstendig gjennomgang av vedtektene for kommisjonen – om de er hensiktsmessige i forhold til hva Norge vil med UNESCO og hva som skal være styrets og kommisjonens rolle. I dag består vedtektene bare av formaliteter og null substans, og dersom vedtektene leses formalistisk, er det egentlig styret som skal jobbe med substans.

Når det gjelder kontakt med UNESCO-departementene, er det en felles oppfatning at de er lite aktive overfor kommisjonen. I dag er KUF det departementet som bruker kommisjonen mest, men det generelle inntrykket er at departementene sjelden tar initiativ dersom det ikke gjelder helt konkrete UNESCO-saker, for eksempel høringsuttalelser. Et unntak er imidlertid arbeid knyttet til forberedelser av verdenskonferanser, som nærmest er å betrakte som pålagt. Sekretariatet vil i slike sammenhenger fungere som sekretariat for det aktuelle fagdepartement, og forberedelser skjer vanligvis gjennom et samarbeid mellom det aktuelle fagutvalg og observatører fra aktuelt departement. Kontakten med departementene vil være større i år der UNESCO arrangerer generalkonferanse, men også i denne sammenheng er det departementer som ikke svarer på saksdokumenter fra sekretariatet som gjelder vedkommende departement.

Det er et felles ønske at UNESCO-departementene begynner å bruke kommisjonen mer – og at de blir mer konkret i bestillingene. Det pekes på at en hovedårsak til departementenes tilbakeholdenhet, er at Norge mangler en enhetlig UNESCO-politikk der norsk internasjonalt arbeid ses i sammenheng. I så måte oppfattes opprettelsen av den interdepartementale samordningsgruppen for UNESCO-saker som svært positivt.

Enkelte av informantene understreker at kommisjonen bør få rendyrket sin rolle som initiativ for tiltak i Norge – i den forstand at kommisjonen ikke blir stående som driftansvarlig for programmer over tid. Hvis et tiltak viser seg å ”ha slått rot”, bør den relevante sektor etter hvert overta driften av aktiviteten. Eksempler på tiltak der kommisjonen har blitt sittende med driften, er *Verdensarvlisten*, *Verdensarven og ungdom* og *Dokumentarven*. Problemet med avvikling er at det er sterke sektorinteresser eller enkeltpersoner som er involvert i tiltakene og

ser det som tjenlig at kommisjonen har ansvaret. Det pekes på at dette er tatt opp uformelt med Kulturdepartementet.

Spørsmålet om hvordan kommisjonen fungerer som bindeledd til det sivile samfunn, besvares med at dette er uproblematisk fordi det sivile samfunn hele tiden er representert i kommisjonen. Dette reflekteres også i at svært mange tiltak er rettet mot det sivile samfunn og er åpent for alle, noe som også kommisjonen roses for. I så måte er kommisjonen et unikt arrangement vis-à-vis det sivile samfunn.

Det pekes på at ressursbruk i kommisjonen i all hovedsak er rettet mot nasjonale aktiviteter, og at kommisjonen med rette er kritisert for å være en konferansmaskin. Det betyr at fagutvalg bruker mye ressurser på konferanser og seminarer, og har liten produksjon i forhold til strategisk arbeid. Imidlertid brukes mye ressurser på forberedelser til generalkonferansen i år der den arrangeres. Det opplyses at det er vanskelig å si noe om fordeling av sekretariatets ressursbruk på ulike oppgaver. Sekretariatets hovedoppgaver er knyttet til sekretariatsfunksjonen for styret og fagutvalgene, forberedelser og formidling av saker som kommer fra UNESCO og behandling og videreformidling av saker som kommer fra departementene, og funksjonen som sekretariat for fagdepartement i forbindelse med verdenskonferanser. Det anslås at arbeid for departementene utgjør om lag 1/8 av arbeidsmengden i sekretariatet.

Det pekes på at en kommisjon på 23 medlemmer neppe er en effektiv ressursutnyttelse. Dels fordi mye av driftsmidlene brukes til å betale for møtedeltakelse og reiser, dels fordi det ligger i kortene at innsatsen og bidragene fra medlemmene vil variere. Men det er noen ildsjeler, og samlet sett brukes kommisjonsmedlemmene på sine respektive kompetanseområder samtidig som det er viktig at de også får en del tilbake bl.a. i form av nettverk.

3.7 Drøfting og konklusjon

På bakgrunn av gjennomgangen av styringsdokumenter og informantenes synspunkter på styringen av UNESCO-kommisjonen kan det, etter vår vurdering, stilles spørsmål ved om Kulturdepartementet – som ansvarlig departement – ivaretar en tilstrekkelig strategisk og premissgivende funksjon i styringsdialogen med UNESCO-kommisjonen. Det kan også rettes spørsmål om innspill til en slik funksjon fra andre berørte departementer. Men hvilke konkrete tiltak som bør iverksettes for å utvikle styringen, vil være avhengig av hvor sterk styring KD ønsker å benytte seg av, dvs. i hvilken grad KD ønsker å ha en strategisk og premissgivende funksjon i styringsdialogen. Etter vår oppfatning er det et hovedproblem at dagens styring av kommisjonen fremstår som uklar fordi KD ikke har foretatt et bevisst valg i forhold til styringen av kommisjonen og hvilke konsekvenser et slikt valg vil få. Sagt på en annen måte, er dagens styring verken uttrykk for rammestyring eller mål- og resultatstyring, men inneholder på en uavklart måte elementer fra begge styringsformene. Det betyr også at det er uklart hva som er departementets styringsbehov. Samtidig er det også grunn til å stille spørsmål ved om kommisjonen ivaretar sitt rapporte-

ringsansvar innenfor rammene av dagens styringsdialog. De anbefalinger som springer ut av vår drøfting, presenteres i kapittel 5.

3.7.1 Hensynet til faglig frihet for kommisjonen

Kulturdepartementet anfører hensynet til faglig frihet for kommisjonen som grunnlag for styringen av kommisjonen, dvs. at de har prioritert fagliggjøringen av kommisjonens arbeid og styrets rolle i dette arbeidet. Mangelen på et overordnet og strategisk perspektiv i styringen av kommisjonen kan være et uttrykk for dette, slik det gjenspeiler seg i svake styringssignaler som formidles gjennom budsjettproposisjonen og især gjennom tildelingsbrev. Denne mangelen er konsistent ved at det mangler dynamikk i styringen fra ett år til et annet, dvs. at det er få justeringer av målformuleringer som blir stående ukommentert i tildelingsbrevene.

Motsatt kan det være et utslag av et slikt prioriteringsgrunnlag at det i praksis er kommisjonen selv som fastsetter resultatmål og resultatkrav for virksomheten, som normalt godtas av departementet. Sagt på en annen måte, er det kommisjonen selv som definerer styringsbehovet – ved å styre seg selv.

Det kan tenkes at dagens styringsform – som i praksis nærmer seg rammestyring – både er hensiktsmessig og i tråd med kommisjonens ønske om styring. Sett fra kommisjonens ståsted, kan en antakelse være at en slik styringsform er positiv fordi det gir en stor grad av frihet til selv å bestemme hva de ønsker å jobbe med. Denne friheten vil være viktig i enhver kunnskapsorganisasjon – som også kommisjonen definitivt må sies å være, ikke minst fordi kommisjonsmedlemmene i stor grad jobber på frivillig basis og representerer det sivile samfunn. Under de ”åpne” resultatmålene og -kravene vil det også være mulig å definere inn nær sagt enhver aktivitet.

Denne antakelsen imøtegås imidlertid av informantene i kommisjonen/sekretariatet. Det er et klart ønske om at departementene involverer seg mer i kommisjonens arbeid og at departementenes bruk av kommisjonen nedfeller seg gjennom konkrete bestillinger. Det etterlyses også bedre samordning mellom departementene. Det understreks også et behov for en enhetlig UNESCO-politikk der norsk internasjonalt arbeid ses i sammenheng – altså en politikk som implisitt vil legge føringer på kommisjonens arbeid. Det uttrykkes også behov for at KD ivaretar sitt styringsansvar gjennom å avklare hva som skal være kommisjonens rolle, dvs. som initiator versus driftsansvarlig for etablerte aktiviteter. Det hevdes også at en økning av oppdrag fra og rådgivning mot departementene ikke vil gå ut over kommisjonsmedlemmenes ”frivillige” rolle i UNESCO-arbeidet. Det er også ytret ønske om en fullstendig gjennomgang av vedtektene, bl.a. hva som skal være styrets rolle versus kommisjonen i plenum og fagutvalgene. En slik gjennomgang med sikte på klargjøring av ansvars- og arbeidsdeling er etter vår oppfatning et klart uttrykk for et ønske om større grad av styring fra overordnet departement.

En utilsiktet positiv effekt av mangelfull styring fra Kulturdepartementet har vært at kommisjonen har ivaretatt KUFs UNESCO-arbeid i en periode der dette

har ligget nede i departementet, dvs. mens departementets ressurser har vært brukt til omfattende reformarbeid.

Etter Statskonsults vurdering er ikke konsekvensene av en fagliggjøring av kommisjonen – som grunnlag for KDs styring – klargjort på en god nok måte. Dels kommer det til uttrykk i at et slikt prioriteringsgrunnlag ikke omtales i tildelingsbrev eller andre skriftlige dokumenter. Dels kommer dette til uttrykk ved at KD, ifølge informanter i kommisjonen, de senere år har gitt signaler om strengere prioriteringer i kommisjonens arbeid. Disse signalene har heller ikke nedfelt seg skriftlig. Etter vår oppfatning burde KD, i tråd med et slikt hensyn, gitt klarere uttrykk for dette i tildelingsbrevet og budsjettproposisjonen, og samtidig vurdert å ikke referere resultatmål og resultatkrav for kommisjonen. Samtidig burde rapporteringen fra kommisjonens virksomhet vært utviklet og utbygd med vurderinger og analyser av oppnådde resultater.

Statskonsults konklusjon er at hensynet til faglig frihet for kommisjonen og dens styre er overvurdert av KD, og KD har ikke fanget opp et ønske fra kommisjonen om klarere styringssignaler. Departementet har heller ikke tatt konsekvensene av å prioritere hensynet til faglig frihet i styringen, noe som bidrar til uklarhet i styringen. Uansett hvordan de velger å gå videre med sin styring av kommisjonen, har KD og kommisjonen et felles ansvar for å forbedre rapporteringen av oppnådde resultater av kommisjonens virksomhet.

3.7.2 Uklar sammenheng mellom budsjettproposisjon og tildelingsbrev

Innholdet i budsjettproposisjon og tildelingsbrev bør ses i sammenheng, og ideelt sett bør overlapp mellom de to dokumentene unngås. I vårt tilfelle er det snakk om stor grad av likhet, der den eneste forskjellen er at resultatkravene som stilles i tildelingsbrev, ikke er tatt med i budsjettproposisjonen. I begge dokumentene er målstrukturen lagt frem skjematisk og ukommentert – dvs. at utfordringer og satsingsområder ikke fremgår spesifikt av omtalen, men må utledes implisitt av oppramsede hovedmål og resultatmål, som igjen er meget vidt formulert (jf. punkt 3.7.3). Den generelle innledningen i kapittelomtalen i proposisjonen bidrar heller ikke til å identifisere hvilke strategier eller hvilken policy som ligger til grunn for kommisjonens arbeid – dvs. kommisjonens rolle *som rådgivende organ for regjeringen i UNESCO-saker og bindeledd mellom UNESCO og norske institusjoner og organisasjoner*. Implisitt kunne det tenkes at tidligere budsjettproposisjoner kunne fremvise en policy som anga utfordringer og satsingsområder for kommisjonens arbeid. Det gjør de imidlertid ikke, struktur og tekst er til forveksling nesten identisk i tidligere budsjettproposisjoner.

Resultatrapporten i proposisjonen gir i så måte også begrenset informasjon om hvordan kommisjonen fungerer som *rådgiver* og *bindeledd*, eller hvordan departementet vurderer resultatene av kommisjonens arbeid. Til det er resultatrapporten altfor fragmentarisk og generell – eksemplifisert ved rapporteringen under resultatmål 4.2 (Følge opp *Memory of the World*-programmet), der rapporteringen består av følgende setning: *UNESCO-kommisjonen har videre-*

ført arbeidet nasjonalt og internasjonalt med vern av verdens bok- og dokumentarv. Resultatrapporten i proposisjonen fremstår som en ukommentert kortversjon av kommisjonens resultatrapport i årsrapporten for 1999 – dvs. at analyse og vurdering av resultatene gjennomgående mangler.

Isolert sett er UNESCO-kommisjonen en relativt liten statsinstitusjon, og tilskuddene er heller ikke store i budsjettssammenheng. Det kan derfor argumenteres for at omtalen ikke kan være for omfattende selv om proposisjon og tildelingsbrev åpenbart kan utvikles kvalitetsmessig som styringsredskaper. Behovet for god styringsinformasjon og klare styringssignaler forsterkes imidlertid av den rollen departementet, kommisjonen og dens sekretariatet spiller i arbeidet mot UNESCO sentralt. Undersøkelsen har bl.a. vist at det er et behov for en enhetlig norsk UNESCO-politikk der internasjonalt arbeid ses i sammenheng med det nasjonale og som vil legge føringer på kommisjonens arbeid. Se også kapittel 4 der vi viser til at budsjettproposisjonen ikke inneholder noen situasjonsbeskrivelse i forhold til UNESCOs mandat og norsk politikk, ingen målsettinger for arbeidet mot UNESCO og heller ingen rapport fra foregående år.

I de seneste årene har det vært økt fokus på hvordan budsjettproposisjonen utformes. Etter Statskonsults vurdering bør det generelt legges større vekt på å få frem analyser, vurderinger og situasjonsbeskrivelse som er relevante for de beslutninger Stortinget inviteres til å fatte. Dette gjelder etter vår oppfatning også UNESCO-kommisjonen.

3.7.3 Uklar retning på tildelingsbrevet

Tildelingsbrevet skal være en konkretisering av Stortingets og departementets intensjoner, mål og vedtak. Det innebærer at departementet i tildelingsbrevet kan konkretisere og utdype det som fremkommer i budsjettproposisjonen. I tillegg bør tildelingsbrevet inneholde krav om helhetlig rapportering som kan gi departementet et grunnlag for å vurdere kommisjonens måloppnåelse og justere mål og prioriteringer for neste periode. Informanter i Kulturdepartementet og i kommisjonen gir uttrykk for at tildelingsbrevet har et forbedringspotensiale på disse områdene. Statskonsult slutter seg til denne oppfatningen.

Når det gjelder tildelingsbrevets omtale av mål, utfordringer og satsingsområder for kommisjonen, er det etter vår vurdering uklart hvorvidt dette er en presisering av kravene i proposisjonen. Presiseringen ligger i så fall i at resultatmål er utdypet med resultatkrav. Utover dette er omtalene i proposisjonen og tildelingsbrevet nær identiske. To forhold gjør at tildelingsbrevet i liten grad fungerer som en presisering. For det første befinner resultatmål og resultatkrav seg på samme konkretiseringsnivå og består gjennomgående av veldig vide målformuleringer. Dette bekreftes også av eksempler på at det som ett år har vært resultatmål, neste år gjengis som resultatkrav (jf. punkt 2.3.). Resultatkravene inneholder heller ikke substansielle bestillinger fra departementet. For det andre mangler det en presisering av hva som skal være utfordringer og satsingsområder for kommisjonen. Sagt på en annen måte, mangler tildelingsbrevet overordnede styringssignaler som kan angi retningen – forstått som

satsinger og prioriteringer – for kommisjonens virksomhet. Det er ikke nok ukommentert å gjengi hovedmål for virksomheten, dels fordi hovedmålene er ekstremt ”åpne”, og dels fordi de i all hovedsak har vært de samme siden kommisjonen ble et forvaltningsorgan.

Retningen for kommisjonens virksomhet burde vært avledet av hovedintensjonene med kommisjonens virksomhet – dvs. å *fremme UNESCOs formål i Norge og arbeide for norske interesser innenfor rammen av UNESCOs program*, – *tjene som rådgiver for regjeringen i UNESCO-saker* og – *være bindeledd mellom UNESCO og norske organisasjoner og institusjoner inne UNESCOs arbeidsfelt*. Etter Statskonsults oppfatning burde bl.a. en analyse av UNESCOs programmer og UNESCOs seksårige strategiplan (Medium Term Strategy) ligge til grunn for hva som skal være norske interesser og norske prioriteringer, hvilken relevans det har for ulike UNESCO-departementer og hvordan kommisjonen kan tjene som rådgiver for regjeringen innenfor gitte prioriteringer. Ut fra en slik ramme burde det også være mulig å angi retning på kommisjonens funksjon som bindeledd.

Det er etter vår vurdering tre forhold ved tildelingsbrev som burde gjøre krav på særskilt omtale. Det første gjelder arbeidet med generalkonferansen i år der den avholdes. I og med at forberedelser til konferansen legger beslag på mye av kommisjonens/sekretariatets ressurser, burde dette vært behandlet i tildelingsbrevet. I tildelingsbrev som vi har gjennomgått, har dette forholdet aldri vært omtalt, heller ikke i budsjettproposisjonen. For det andre gjelder det forholdet mellom kommisjonen og andre UNESCO-departementer, der det bør forventes at departementene ønsker å bruke kommisjonen innenfor egne fagområder, legge føringer på kommisjonens arbeid eller be kommisjonen prioritere spesielle saker eller satsingsområder. Berøringsflatene mot disse departementene behandles imidlertid ikke i tildelingsbrevet. Når Kulturdepartementet velger å holde departementene utenfor arbeidet med å utforme tildelingsbrev, er det heller ikke så merkelig at dette forholdet ikke reflekteres i tildelingsbrevet. Etter Statskonsults vurdering burde det være en konsekvens av Kulturdepartementets samordningsansvar å trekke de andre departementene inn i utformingen av tildelingsbrev, i det minste sende det på høring til departementene. Informanter både i KUF og UD også klart uttrykk for at dette er ønskelig. Det tredje forholdet gjelder omtale av fagområder som har (burde ha) særskilt betydning for kommisjonens prioriteringer. Det gjelder i første rekke arbeidet med *Education for All* (EFA), som fremstår som det viktigste satsingsområdet i UNESCO og som Norge har sluttet seg til. Etter Statskonsults oppfatning burde EFA fått en sterkere betoning i tildelingsbrevet (og budsjettproposisjon). I tildelingsbrev er imidlertid ikke EFA nevnt spesifikt overhodet. Heller ikke andre fagområder/satsingsområder er nevnt spesifikt, og det er noe av mangelen i tildelingsbrevet: Alle resultatmål og -krav består av generelle formuleringer og alle har samme relevans.

Til gjengjeld er rapporteringskrav utførlig og detaljert gjengitt i tildelingsbrevet. I de senere års tildelingsbrev er økonomiregelverkets krav til rapportering gjengitt nesten ordrett, uten nærmere bearbeiding ut fra hva som vil være en hensiktsmessig rapportering for kommisjonen. Spesielt når det gjelder resultat-

rapportering blir dette problematisk og selvmotsigende i forhold til de *mål, utfordringer og satsingsområder* (punkt 2 i tildelingsbrevet) som er fastsatt. Når det i resultatrapporteringen skal legges vekt på *omtale av oppnådde resultater i forhold til de strategier, hovedprioriteringer og satsingsområder som er trukket opp i budsjettproposisjonen og tildelingsbrev*, kan det stilles spørsmål om hvilke strategier, hovedprioriteringer og satsingsområder det refereres til. Det heter også at oppnådde resultater skal omtales i forhold til fastsatte resultatmål og utarbeides med utgangspunkt i de *resultatindikatorene som er fastsatt i tildelingsbrevet*. Så langt Statskonsult kan fastslå, er det ikke fastsatt resultatindikatorer i tildelingsbrevet, og det konkretiseres heller ikke hva kommisjonen skal gjøre for at målene kan sies å være oppnådd.

Statskonsults konklusjon er at tildelingsbrevet er lite egnet som styringsredskap for kommisjonen og reflekterer et begrenset styringsbehov fra Kulturdepartementet. Resultatmål og -krav er i så måte for generelt formulert og det mangler en overordnet retning på hvilke veivalg kommisjonen skal gjøre. Dette bekrefte også av manglende dynamikk mellom innholdet i tildelingsbrevene de senere år.

3.7.4 Resultatrapportering gir begrenset informasjon

Vi har pekt på en stor ubalanse mellom på den ene siden svært generelle målformuleringer og resultatkrav og på den andre siden omfattende rapporteringskrav. Under punkt 3.4 har vi gitt eksempler på rapportering på tre av resultatkravene. Etter Statskonsult vurdering består resultatrapporteringen i all hovedsak av aktivitetsbeskrivelser og -opplister, som i liten grad sier noe om kommisjonen har brukt sine ressurser på best mulig måte. Det kan hevdes at rapporteringen reflekterer "åpenheten" i tildelingsbrevet som vanskeliggjør kvantitativ rapportering. Det forhindrer imidlertid ikke at kommisjonen bør kunne gi en kvalitativ vurdering av hva de har oppnådd i budsjettperioden, i det minste forsøke å beskrive resultatene av egen virksomhet.

I resultatrapporteringen er det heller ikke gjort forsøk på å dokumentere oppnådde resultater gjennom bruk av tabelloversikter og tallmateriale som sier noe om virksomhetens ressursutnyttelse. Det sies heller ikke noe om ressursutnyttelse over tid, dvs. gjennom sammenlignbare tall for inneværende år, foregående år og plantall for kommende år. Etter Statskonsults vurdering må dette ses i sammenheng med at kommisjonens budsjett er frikoblet fra aktivitetene, dvs. at ressursene ikke er koblet til resultatmål og resultatkrav. Dette er en mangel i rapporteringen som informanter i kommisjonen også påpeker.

Det betyr at det ikke foreligger tallmateriale som sier noe om ressursbruk i kommisjonen fordelt på aktiviteter eller oppgaver. Det er heller ikke mulig å si noe om f.eks. hvor stor del av kommisjonens arbeid som utføres av frivillig deltakelse fra ulike organisasjoner og det sivile samfunn.

Vår konklusjon er at resultatrapporteringen i liten grad gir KD anvendbar styringsinformasjon, og gir departementet et spinkelt grunnlag for videre rapportering i budsjettproposisjonen. I rapporteringen bør kommisjonen

tilstrebe en betydelig forbedring med sikte på kvalitative beskrivelser og vurderinger av aktiviteter, inkludert beskrivelse av ressursbruk over tid. Det bør også foretas en kobling mellom budsjett og resultatmål og -krav.

3.7.5 Behov for samordning

Etter Statskonsults vurdering er det behov en mer bevisst samordning mellom KD og de andre departementene, i første rekke KUF, UD og MD. Samordningsbehovet gjelder i første omgang to forhold. For det første gjelder det samordning av styringssignaler inn mot kommisjonen, dvs. at KD trekker inn de andre departementene i arbeidet med utforming av tildelingsbrev. Dette er også et uttrykt ønske fra informantene i KUF og UD, og også MD ønsker en mer systematisk kontakt omkring styringen av kommisjonen. Det vil gjøre det mulig for departementene å komme med sine synspunkter på hva kommisjonen bør prioritere i sitt arbeid, og sånn sett bidra til presisering og konkretisering av målformuleringene i tildelingsbrevet. Etter vår oppfatning vil det kunne bidra til å gi tildelingsbrevet en overordnet retning og en normativ dimensjon. KDs samordningsansvar innebærer også at departementet bør foreta en avklaring av oppgaver kommisjonen i praksis har blitt pålagt av andre departementer. Eksempler på dette er driftsansvaret kommisjonen/sekretariatet har for *Verdensarvlisten* og *Dokumentarven* (jf. punkt 3.6.2). Etter vår oppfatning vil samordningsbehovet øke med at andre departementers interesse for UNESCO øker. I første rekke gjelder dette KUF og UD, der særlig KUF viser økt interesse for å bruke kommisjonen på sine fagområder. Utnyttelse av den nyopprettede samordningsgruppen for UNESCO-saker vil kunne bli et effektivt redskap som kan imøtekomme ovennevnte samordningsbehov.

Det andre forholdet som understreker samordningsbehovet er knyttet til ovennevnte forhold, men kan betraktes som en mer proaktiv samordning og gjelder behovet for utvikling av en norsk policy og overordnet strategi for UNESCO-arbeid, inkludert kommisjonens plass i dette. Etter Statskonsults vurdering er fraværet av en policy og strategi en hovedsvakheter ved styringen av kommisjonen og grunnen til at arbeidet mangler retning. Denne mangelen gjenspeiles i både budsjettproposisjon, tildelingsbrev og resultatrapportering. I utviklingen av en nasjonal policy er det nødvendig å trekke inn de andre UNESCO-departementene i et forpliktende samarbeid, dels for å ivareta et helhetlig perspektiv, dels for å se sammenhengen med annet norsk internasjonalt arbeid. I så måte innebærer KDs samordningsansvar at de sørger for at andre departementer gjør sin del av jobben. Organisatorisk sett er opprettelsen av den interdepartementale samordningsgruppen et svar på behovet for samordning, og gruppen bør kunne spille en nøkkelrolle i utviklingen av en policy. Etter Statskonsults vurdering forutsetter det imidlertid at mandatet for gruppen presiseres og at departementene prioriterer deltakelse i gruppen. Dersom gruppen skal få noen innvirkning på policyutvikling og styring av UNESCO-arbeidet, bør mandatet bestå av tre hovedkomponenter: policy-utvikling, samordning og UNESCO-arbeid nasjonalt.

Statskonsults konklusjon er at KD må trekke departementene inn i utformingen av tildelingsbrev. Parallelt bør det settes i gang et arbeid med utvikling av en

policy for norsk UNESCO-arbeid, der aktuelle departementer deltar aktivt. Den interdepartementale samordningsgruppen for UNESCO-saker bør i sitt mandat få i oppgave å legge grunnlaget for dette arbeidet. KDs samordningsansvar innebærer at de må ta initiativ til at samordningen følges opp i praksis.

3.7.6 Formalisering av styringsdialogen

Vi har påpekt mangler og svakheter i styringsdokumenter som inngår i styringsdialogen. I tillegg til styringsdokumenter inngår etatsstyringsmøter som et viktig ledd i styringsdialogen. I henhold til økonomireglerverket skal styringsdialogen mellom et departement og underliggende virksomhet formaliseres i en møtekalender, og etatsstyringsmøter bør avholdes minst to ganger i året (jf. punkt 3.5).

Etter Statskonsults vurdering er fraværet av etatsstyringsmøter mellom Kulturdepartementet og kommisjonen en vesentlig mangel i styringsdialogen. Etatsstyringsmøtene har ulike funksjoner, dels diskuteres rapportering for foregående år med fokus på hva virksomheten har oppnådd, dels foretas en gjennomgang av nye satsingsområder og hovedlinjer for neste års tildelingsbrev.

Meningen med styringsdialogen er at den skal ha en viktig samordningsfunksjon, og etatsstyringsmøtene bør være en sentral arena for nettopp samordning og prioritering av virksomhetens oppgaver. Ikke minst med bakgrunn i åpenbare svakheter i styringsdokumentene mellom Kulturdepartementet og kommisjonen, bør etatsstyringsmøter avholdes for å øke kvaliteten i styringsdialogen. Etatsstyringsmøtet bør være det helt sentrale forumet for å diskutere målstruktur, resultatkrav og legge grunnlaget for en strategi for kommisjonens arbeid, som samlet vil kunne gi seg positivt utslag i rapporteringen. Budsjettmøtet som ble avholdt for første gang i år etter forespørsel fra kommisjonsleder, er et steg i riktig retning, men bør erstattes eller bygges ut med etatsstyringsmøter.

Statskonsults konklusjon er at halvårlige etatsstyringsmøter må formaliseres i en møtekalender som gjengis i tildelingsbrevet.

3.7.7 Andre styringsmuligheter

Forbindelseslinjene mellom nasjonalkommisjon, KD og sekretariatet kan virke kompliserte. For eksempel er det – i henhold til vedtektene – sekretariatet som er statlig forvaltningsorgan mens tildelingsbrevet stiles til kommisjonen. Likeledes er det styrets leder som innstiller generalsekretæren, mens departementet tilsetter. Kommisjonens styrefunksjon utpekes også av kommisjonen i plenum med unntak av kommisjonsleder som utpekes av departementet som også blir styreleder. Ifølge våre informanter i kommisjonen og sekretariatet har ikke dette skapt problemer for arbeidet. På den andre siden har eventuelle konfliktlinjer som kan ligge her, heller ikke blitt utfordret. Hvis KD imidlertid skulle innta en mer aktiv styringsfunksjon i forhold til kommisjon/sekretariat, er det mulig at relasjonene burde blitt gjenstand for en gjennomgang og klarlegging for å i møtekomme et endret styringsbehov.

En annen styringsmulighet ligger i oppnevning av kommisjonen. Tradisjonelt har oppnevningkriterier hatt noe preg av verdier som tillegges fri intellektuell meningsdannelse. Dette har vært en del av UNESCOs tradisjon sentralt og blitt avspeilet i hvem som er med i nasjonalkommisjoner og hva de skal gjøre. For eksempel har det hatt som konsekvens at kommisjonsmedlemmene ikke deltar med fullmakter fra sine institusjoner. UNESCO er imidlertid i ferd med å endre seg i retning av sterkere fokus på sin normative og operative rolle. I denne sammenhengen er det mulig at myndighetene gjennom oppnevning som virkemiddel kunne ønske å bruke kommisjonen mer aktivt. En mulighet ligger i en større vektlegging av operative funksjoner ved utvelgelse av institusjoner og strukturer. En annen mulighet ligger i å involvere disse på en mer inkluderende og forpliktende måte. Enkelte land gjør allerede dette ved f.eks. å oppnevne leder for f.eks. sitt forskningsråd, bistandsmyndighet, kunstnerråd, universitets- og høgskoleråd til nasjonalkommisjonen.

3.7.8 Om arbeids- og ansvarsdelingen mellom kommisjon og sekretariat

Ut fra aktivitetene som utføres av kommisjonen, er det vårt generelle inntrykk at arbeids- og ansvarsdelingen mellom kommisjon og sekretariat fungerer bra. Dette inntrykket understøttes av informantene i kommisjonen som er tilfredse med det arbeidet som gjøres i sekretariatet som støtteapparat for styre og fagutvalg.

Etter Statskonsults vurdering er det imidlertid grunn til å tro at ansvars- og arbeidsdelingen vil måtte justeres dersom departementenes bruk av kommisjonen vil øke og få karakter av konkrete bestillinger. Det er i første rekke KUF som har et ønske om å bruke kommisjonen mer aktivt på utdanningsområdet. I en slik situasjon er det rimelig å anta at sekretariat vil få et større ansvar for saksbehandling og oppfølging av eventuelle bestillinger. Også spørsmål om prioritering av kommisjonens arbeid vil få konsekvenser for arbeids- og ansvarsdelingen både mellom fagutvalgene og mellom fagutvalg og sekretariat. Dette vil aktualiseres dersom kommisjonen velger et strammere fokus for sitt arbeid – f. eks. ved at EFA (Education for All) gjøres til et tverrfaglig hoved-

satsingsområde. I begge tilfeller vil det stilles nye krav til sekretariat om fleksibilitet i ressursbruken.

Vår konklusjon er at arbeids- og ansvarsdelingen mellom kommisjon og sekretariat i dag fungerer hensiktsmessig, men at den må justeres i lys av eventuelle endringer i prioriteringer for kommisjonens arbeid.

3.7.9 Om relevans av programmene som iverksettes

Etter Statskonsults oppfatning er det vanskelig å vurdere relevansen av kommisjonens arbeid. Informantene i departementene vurderer dette forskjellig. Dels pekes det på at det er vanskelig å vite om kommisjonen driver med de rette aktivitetene, dels at enkeltaktiviteter er relevante på eget departements område og dels at det er en relativt liten del av det UNESCO står for som er relevant innenfor Norge i den forstand at det er aktuelt å trekke inn verdenssamfunnet.

Problemene med å vurdere relevans skyldes flere forhold. For det første er det vårt inntrykk at f.eks. konferanser og seminarer som arrangeres, isolert sett kan betraktes som vellykkede og sånn sett relevante. De kan også betraktes som relevante ved at de i stor grad er rettet mot det sivile samfunn. Men samtidig er det vanskelig å vurdere om disse aktivitetene er dekkende for – eller er et relevant uttrykk for – implementering av UNESCO-programmer. Dette har sammenheng med det andre forholdet som gjelder koblingen mellom aktiviteter og en policy eller overordnet strategi for hva som ønskes oppnådd gjennom kommisjonen. I og med at en slik policy eller strategi mangler for UNESCO-arbeid i Norge, foreligger det heller ikke noe grunnlag å vurdere relevans opp mot. For det andre inneholder ikke resultatrapporteringen informasjon som gjør det mulig å vurdere relevans av de aktivitetene det rapporteres på under ulike resultatkrav. Aktivitetsrapporteringen er selvrefererende i den forstand at rapporteringen i praksis gjentar det som er resultatkrav, uten at det gis en beskrivelse eller vurdering av hva som er oppnådd med den enkelte aktivitet. I tillegg angir verken tildelingsbrev eller årsrapport hva som ligger til grunn for valg av ulike hovedmål og resultatmål, og det er heller ingen omtale av koblingen mellom mål og UNESCO-programmer som ligger til grunn.

Vår konklusjon er at det er svært vanskelig å vurdere programmenes relevans, så lenge det verken foreligger en policy for UNESCO-arbeidet i Norge eller en strategi for hva kommisjonen legger til grunn for sitt arbeid. Etter Statskonsults oppfatning bør kommisjonen, i påvente av utforming av en eventuell policy, utarbeide en strategi- og prioriteringsdokument for sin virksomhet. Et slikt dokument bør ta utgangspunkt i en analyse av UNESCOs programmer slik de behandles i UNESCOs egen strategiplan (*Medium Term Strategy 2001–2006*) med sikte på å avklare hva som vil være relevant for Norge å vektlegge i implementeringen av programmene. Et slikt arbeid bør knyttes opp mot arbeidet i den Interdepartementale samordningsgruppen for UNESCO-saker.

4 Det internasjonalt rettede arbeidet

4.1 UNESCO sett fra Norge

I dette kapitlet vil vi fremstille påvirkningsmuligheter overfor UNESCO og sammenstille dem med den nåværende norske deltakelsen. Forvaltning av de ulike tilskuddsordninger knyttet til deltakelse samt departementenes og ambassaden i Paris' erfaringer med arbeid mot UNESCO sentralt vil bli gjennomgått. I punkt 4.2 vil vi fremstille UNESCOs (sekretariatet i Paris) synspunkter og erfaringer med effektiv deltakelse i beslutningsprosessen generelt og med Norge spesielt. Til slutt følger Statskonsults drøfting og konklusjoner. Hensikten er å identifisere om norske myndigheter i dag har hensiktsmessige rammebetingelser for medvirkning i UNESCO og det mellomstatlige samarbeidet og om disse er tilstrekkelig utnyttet.

4.1.1 Påvirkningskanaler mot UNESCO

Påvirkningsmulighetene mot UNESCO kan grovt deles inn i tre hovedkanaler:

- ?? Innflytelse som kan øves i kraft av de **formelle beslutningsarenaer** medlemskapet i organisasjonen gir adgang til. Dette er arenaer som omfatter det regulære mellomstatlige arbeidet. For UNESCO omfatter disse i første rekke Generalkonferansen og Eksekutivrådet, de prosesser som leder frem til disse inkludert fremming av valgkandidater, videre de interstatlige komiteene, de regionale valggruppene, deltakelse under de ulike kommisjoner og fremming av kandidater til instituttstyrene.
- ?? Innflytelse gjennom **ekstratilskudd** til prosjekter, programmer, institusjoner eller nasjonale eksperter og forvaltningen av disse.
- ?? **Uformell medvirkning.** Tidlig påvirkning i utforming av standpunkter er viktig i alle beslutningsprosesser. Dette synes i stor grad å gjelde for UNESCO-arbeidet ettersom UNESCOs sekretariat fremstår som svært åpent og innbyr til innspill og bidrag i perioden mellom generalkonferansene.

En effektiv nasjonal påvirkning forutsetter i utgangspunktet en policy for arbeidet basert på norske interesser og en administrativ og strategisk samordning av påvirkningsmulighetene mot organisasjonen.

4.1.1.1 Den mellomstatlige kanalen

Medlemsavgiften som legitimerer deltakelse i det regulære mellomstatlige samarbeidet er beregnet i henhold til BNP og kanaliseres som en hovedbevilgning fra KD under Kap. 0301 post 74 *De forente nasjoners organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur* på 17.510 millioner kroner. Denne inkluderer et ikke spesifisert tilskudd til World Heritage Fund, som er et eget fond under UNESCO. Samtidig inntektsføres 4.288 millioner på KDs budsjett fra UD for

den delen av UNESCO- kontingenten som er godkjent som utviklingshjelp etter OECD/ DACs (Development Assistance Committee) retningslinjer.

Det er ikke utarbeidet en nasjonal policy eller strategi i tilknytning til hovedbevillingen til UNESCO. I KDs St.prp. nr. 1 (2000–2001) foreligger det heller ingen situasjonsbeskrivelse i forhold til UNESCOs mandat og norsk politikk, ingen målsettinger for arbeidet og heller ingen rapport for foregående år, jf. kapittel 3. Det foreligger en rapport fra selve generalkonferansen som er utarbeidet av den norske UNESCO-delegasjonen. Denne er imidlertid ikke sammenstilt med eventuelle mål for den norske deltakelsen.

KDs hovedarbeid under denne kanalen er i samarbeid med UNESCO-kommisjonen å forberede den bi-annuale generalkonferansen og administrasjon av konsultasjonsprosessen som leder frem til denne.

Forberedelsen til Generalkonferansen

I forhold til deltakelse i Generalkonferansen representerer KD Norge som signator mens delegasjonen representerer Norge i forhandlingene. KDs statsråd er delegasjonsleder i Paris. Instruks fastsettes av UD etter forslag fra KD. Berørte departementer bidrar med innspill til instruks. Norsk hovedinnlegg som holdes av kulturministeren på generalkonferansen, utarbeides i KD på grunnlag av innspill fra UNESCO-kommisjonen og i konsultasjon med berørte departementer. Utarbeidelse av innlegg til fagkommisjoner under Generalkonferansen skjer i UNESCO-kommisjonen, og godkjennes av relevant departement. UD har det utenrikspolitiske ansvaret og kommer følgelig inn når saker har en utenrikspolitisk dimensjon som omfatter fastsetting av en foreslått instruks og en utenrikspolitisk ramme for faglige innlegg. I disse forberedelsene vil KD normalt ikke overprøve et faglig synspunkt fra et annet fagdepartement. På den andre siden mottar imidlertid KD få substansielle kommentarer fra departementene.

Beslutningskalender for UNESCOs program og budsjett

Med utgangspunkt i program- og budsjettokumentet for 2000–01 startet planleggingen i UNESCOs sekretariat for neste periode allerede 3 måneder etter at innværende planperiode startet opp. Like etter avgir eksekutivrådet en uttalelse om program og budsjett for neste periode. Dette danner grunnlag for en konsultasjonsprosess i medlemslandene ved at 1) medlemslandene tilskrives og mottar konsultasjonsdokument og en skisse til program og budsjett, og 2) det avholdes regionale kommisjonsmøter. Resultatet av 1) og 2) – dvs. nasjonale synspunkter på konsultasjonsdokumentet og konklusjoner/anbefalinger fra det regionale kommisjonsmøte – blir så lagt frem på eksekutivrådsmøte høsten 2001. Medlemslandenes innspill bearbeides videre i budsjettprosessen og munnar ut i et utkast til program og budsjett – som medlemslandene mottok i april 2001. Dette utkastet får sin avgjørende behandling i juni som gir en separat uttalelse fra eksekutivrådsmøtet. Det avholdes et kort eksekutivrådsmøte én uke før generalkonferansen der det bl.a. avgis innstilling til budsjettak. Dette betyr at instruks for Generalkonferansen først utformes like før Generalkonferansen åpner. Også statsrådets hovedinnlegg ferdigstilles relativt sent.

Norge er observatør med talerett i eksekutivrådsmøter, men det er kutyme at ikke-medlemmer av eksekutivrådet i liten grad benytter denne retten. Eventuelle innspill går via det nordiske medlem. Program og budsjett vedtas endelig på generalkonferansen.

Program og budsjettarbeidet for en ny toårsperiode starter derfor allerede rett etter at den forrige er vedtatt. Dette oppleves som altfor hyppig rullering for planformål og ressursødende for UNESCO som bruker en stor andel av sitt budsjett på gjennomføringen av generalkonferansen med 188 medlemsland og en rekke eksekutivrådsmøter med 58 medlemsland. Men mange medlemsland går imot en rasjonalisering, ikke minst på grunn av de fordeler det innebærer å komme til Paris så vidt ofte.

4.1.1.2 Samarbeid knyttet til tilleggsmidler

UNESCOS ekstrabudsjettære budsjett har økt kraftig de senere årene. Fremdeles er de samlede medlemskapsmidlene (assessed contributions) større, men organisasjonens relativt vanskelige økonomiske situasjon gjør at hoveddelen av midlene kanaliseres til driftsutgifter. For eksempel utgjør drift av hovedkvarteret om lag 34 prosent av det regulære budsjettet. Gjennomføringen av de hyppige generalkonferanser og eksekutivrådsmøter er også kostbare for organisasjonen. Dette medfører at for å gjennomføre program- og prosjektvirksomheten, utgjør ekstrabudsjettære midler om lag tre firedeler av budsjettet. Dette påvirker organisasjonens kjernekompetanse og virkemåte ettersom sekretariatet må støtte opp om forvaltningen av midlene. Det er derfor viktig for UNESCO og medlemslandene at denne dreiningen skjer på en måte som kan styrke organisasjonen normativt og management-messig, og ikke bidrar til parallelle strukturer. Under denne kanalen er det viktig å merke seg at alle donorland benytter finansielle midler til aktivt å påvirke programmer og reformer. Selv om omfanget har ført til at enkelte mottakerland har anført interesse for å styre disse pengene gjennom generalkonferansen, er det generelt og av sekretariatet ansett som en legitim påvirkningskanal.

Norsk deltakelse gjennom samarbeid om tilleggsmidler

For 1999 ble det bevilget NOK 31.326 mill. i multilateral støtte (bistandsform 3) til UNESCO. Disse midlene går ikke til UNESCO sentralt slik benevnelsen kan tyde på, men til tilknyttede institutter og instituttprogrammer. I tillegg ble det bevilget multilateral støtte (bistandsform 2) på NOK 28.177 millioner. (Oversikt over midlene finnes i Vedlegg II). De siste to årene er beløpet økt, noe som primært reflekterer økt norsk satsing på utdanning som virkemiddel for å fremme det overordnede målet om sosial og økonomisk utvikling. Prioritet gis til tiltak som følger opp anbefalingene fra Verdensforum for utdanning (Dakar 2000). UNESCO har det internasjonale koordineringsansvaret innenfor området. Hovedkanalene for støtten er multilateral prosjektstøtte, støtte til spesialiserte institutter, som *Det internasjonale institutt for utdanningsplanlegging* (IIEP), der også sekretariatet til *Nettverket for utdanning i Afrika* (ADEA) ligger. I tilknytning til ADEA arbeider *Forum for kvinnelige afrikanske utdanningsledere* (FAWE) som også mottar norsk støtte. Det gis også

støtte til et av UNESCOs mellomstatlige programmer, *Det internasjonale program for utvikling av medier i utviklingsland (IPDC)*.

En rammeavtale om multi-bi-prosjekter og -programmer ble inngått med UNESCO i 1972. Rammeavtalen regulerer forberedelse, gjennomføring og avslutning av prosjektene. Avtalen administreres av UD med medvirkning fra KUF og NORAD.

UD har videre utarbeidet retningslinjer for tilskudd til henholdsvis FNs fond og programmer, særorganisasjoner og utviklingsbanker. Disse særskilte retningslinjene er en konkretisering av de overordnede retningslinjene for UD's tilskuddsforvaltning. Retningslinjene beskriver blant annet målsettinger, oppfølgingskriterier og føringer for tildeling og oppfølging av tilskudd. Dette reflekteres konkret bl.a. i *målsettinger og rapport* for ekstrabudsjettær støtte til UNESCO i St.prp. nr. 1 (2000–2001). UNESCO utarbeider halvårlige fremdriftsrapporter og det avholdes to årlige samrådsmøter mellom Norge og UNESCO for oppfølgingen av multilateral støtte. Fra norsk side deltar UD, delegasjonen i Paris, NORAD og KUF. KD deltar ikke på møtene. En observatør fra nasjonalkommisjonen deltar som regel.

I UD's St. prp. nr. 1 2000–2001, underpost 70.20 *Tilskudd til FNs særorganisasjoner m.v.* fremkommer departementets policy på sammenhengen mellom multilateral deltakelse og ekstrabudsjettær støtte:

Tilskudd til FNs særorganisasjoner omfatter bistandsaktiviteter i regi av FAO, ILO, UNESCO, IMO og ITC. Disse har en normativ rolle og et globalt mandat innenfor spesielle sektorer og fagområder. Deres spesialisering gjør at de ofte sitter på en internasjonal kompetanse som er svært nyttig i bistandssammenheng. (...). Den generelle målsettingen for denne posten er å utnytte noen av særorganisasjonenes kompetanse til å yte faglig bistand i tråd med norske prioriteringer. Gjennom øremerking av midler søker en også å påvirke organisasjonenes bistandsprofil i ønsket retning. En målsetting som gjelder for arbeidet med alle særorganisasjoner, er at det blir en klar kopling mellom aktiviteter som gjennomføres ved hjelp av det ordinære budsjettet og multibifinansierte tiltak. En har videre satt seg som mål å få til en bedre koordinering mellom bistandsaktører ved at særorganisasjonene bidrar med sin faglige kompetanse til en felles og helhetlig utviklingsinnsats fra det multilaterale systemet. Prioritet gis til tiltak som understøtter organisasjonenes mandat og komparative fortrinn, og der det normative og operative arbeid ses i sammenheng. Støtten gjennom særorganisasjoner skal gis i tråd med norsk politikk på FN-reform, slik at blant annet tiltak på landsnivå skjer koordinert med resten av FN-systemet.

Slik dette er formulert, reflekteres også Stortingets intensjon med forholdet mellom de to hovedkanalene inn mot mellomstatlige organisasjoner. Rapportert fra 1999: *Samarbeidet med UNESCO fortsatte innenfor de prioriterte områder beskrevet overfor (støtte til utdanning med særlig vekt på alfabetiseringstiltak og grunnutdanning for jenter og kvinner. Samarbeidet er fremdeles noe mindre effektivt enn ønskelig fra norsk side. Det arbeides for å*

finne frem til et mer helhetlig samarbeidsprogram med mindre detaljstyring. De senere år har man arbeidet med å legge om fra å gi støtte til flere mindre enkeltstående prosjekter til å støtte færre, og større regionale og globale programmer. Denne omleggingen synes å fungere tilfredsstillende.

For 2001 vektlegges å søke å styrke UNESCOs normative rolle på utdanningssektoren. Man vil videreføre støtten til programmer for alfabetisering og formell så vel som uformell grunnutdanning, samt at det tas sikte på å styrke lærerutdanningen.

Rapporten reflekterer de seneste årenes kritiske holdning til effektivitet og kvalitet i UNESCO samtidig som omleggingen til programmer i samarbeidet reflekteres. Sammenhengen mellom påvirkningsmulighetene under den ekstrabudsjettære kanalen på den ene siden og målsettingen om å bidra til å utvikle UNESCO som organisasjon innenfor sitt mandat eller koblingen til FN-reformer kommer imidlertid ikke frem.

UD arbeider med policyutvikling overfor UNESCO sentralt innenfor feltet *Education for All* (EFA). Dette omfatter bl.a. nordisk samarbeid for å utvikle en institusjonell ordning og finansieringsmekanismer for EFA samt finansiering av en ekspert i EFA-sekretariatet i UNESCO for å kunne styrke organisasjonens koordineringsoppgaver overfor utviklingsland og det internasjonale giversamfunn.

4.1.1.3 Uformelle kanaler

Land som lykkes i sitt arbeid mot organisasjonen, drar i stor utstrekning nytte av uformell kontakt med organisasjonen under dens løpende arbeid mellom generalkonferansene. Kanalen omfatter først og fremst tilstedeværelse i hovedkvarteret, gjerne med et eget kontor. Norge har et slikt kontor, men det benyttes kun i forbindelse med generalkonferansene. Videre vil nettverksbygging i organisasjonen og deltakelse i det bilaterale arbeidet UNESCO-delegasjonene i mellom være viktig. Det er primært de stedlige representasjoner som skjøtter dette arbeidet, men departementer og nasjonalkommisjonen kan også trekkes inn, særlig i forbindelse med å levere skriftlige bidrag som kan lette sekretariatets arbeid. Det øves også uformell innflytelse gjennom nasjonale eksperter som er tilsatt i organisasjonen. Her er tilbakeføring av informasjon om organisasjonen innenfor viktige områder for Norge som står sentralt. Noe som igjen har betydning for revisjon av politikktutforming og konkrete bidrag. Det er for tiden tre norske tilsatte. For en del av stillingshjemlene i sekretariatet er det en uformell kvote landene imellom, og her er det rom for ytterligere to norske. Likeledes øves det i prinsippet noe nasjonal innflytelse via representasjon i instituttstyrer og internasjonale kommisjoner.

4.1.2 Departementsvise erfaringer med og synspunkter på samordning og policy overfor UNESCO

Utenriksdepartementet (UD)

UD peker i utgangspunktet på at Kulturdepartementet har det overordnede ansvaret for UNESCO-arbeidet. Imidlertid understrekes det at forholdet til UNESCO er preget av både en utenrikspolitisk og en bistandspolitisk dimensjon. Sett fra UD's ståsted blir et hovedanliggende hva organisasjonen kan brukes til for norske interesser inn på et mellomstatlig multilateralt nivå inkludert som kanal for bistandspolitiske mål. Generelt oppfattes UNESCOs overordnede formål i dag som for vagt og til dels overlappende med andre organisasjoner. UNESCOs normative oppgaver burde også defineres og utvikles. UD har i en slik sammenheng behov for å få en samlet avklaring på hvordan UNESCO kan og skal brukes ut fra samlede norske interesser. I sitt arbeid er UD's holdning til bruken av ekstrabudjettære midler at de utover den innretning de har i det enkelte prosjekt, også skal kunne benyttes i forhold til å påvirke UNESCO policymessig og kvalitativt.

UD har lenge vært kritisk til kvaliteten på og gjennomføringen av prosjekter i UNESCO. Det har vært rapportert om dette fra UD's side siden 80-tallet både innenfor multi-bi-porteføljen men også vedrørende UNESCOs oppfølging av den viktige Jom Tien-konferansen på utdanning. UNESCO hadde her et internasjonalt samordningsmandat som er blitt videreført etter Dakar-konferansen. Dels som en følge av kritikken har hovedbevilgninger til jenter og utdanning heller blitt kanalisert gjennom andre internasjonale organisasjoner, bl.a. UNICEF. UD opplever et styringsproblem i UNESCO. Satsinger oppleves også som velmenende, men med for liten kobling til resten av FN-systemet og for lite synergitenkning.

Innenfor utdanning har UD's hovedkritikk vært at UNESCO burde være sentrale i formidling av god utdanningspolitikk for å få på plass en overordnet strategisk tenkning – for eksempel innenfor skolepolitiske spørsmål i et gitt land – i stedet for å involvere seg som operatører på prosjektbasis. Dette kunne så blitt avledet nasjonalt gjennom ulike arbeidsgrupper – for eksempel innenfor kulturbevaring. I en slik kontekst kunne UD komme med mange innspill – for eksempel knyttet til rettsregler mellom stater.

Det etterlyses en policy for hvordan man ønsker å samarbeide nasjonalt og mot UNESCO; hvilke mål det bør skje etter og hvilke prosjekter som skal prioriteres. Dagens situasjon oppleves som lite rasjonell ettersom organisering og ansvarsdeling på norsk side dels er lagt på forhånd, mens målsettinger og policy overfor UNESCO er uklare. Konkret er en av forutsetningene for vellykket policyarbeid at det utføres en analyse av sekretariatet i Paris – både som normgiver internasjonalt og som operatør. UNESCO-kommisjonen oppleves imidlertid ikke som innrettet mot dette. Derav blir det også noe vanskelig å bruke kommisjonen som rådgiver.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF)

KUF er rådgiver i forhold til noe av bistandsmidlene på utdanningssektoren som kanaliseres gjennom UNESCO. En del av arbeidet er organisert under en rammeavtale med NORAD. I KUF er samarbeidet med UNESCO lagt til den nyopprettede Avdeling for analyse og internasjonalt arbeid.

Generelt ønsker KUF å øke sitt engasjement mot UNESCO. Departementet har i den sammenheng styrket seg både institusjonelt og kompetansemessig innenfor internasjonalt utdannings samarbeid. Også observatørrollen i kommisjonen er styrket i den sammenhengen. KUF har tatt initiativ til større nasjonal koordinering på departementsnivå og til sterkere norsk UNESCO-representasjon i Paris ved samfinansiering med UD av en halv stilling som utdanningsattaché ved ambassaden. KUF ønsker at kommisjonen i økt grad kan benyttes som rådgiver i utdannings spørsmål og har søkt å påvirke dette ved forslag til utnevning av nåværende kommisjon. Departementet ønsker å samordne et slikt rådgivningsarbeid med UD. En årsak til dette er at bistand gjennom UNESCO virker førende for programutvikling og prioriteringer for UNESCO sentralt. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad kommisjonen lar seg benytte til slik rådgivning ettersom kommisjonen tradisjonelt har vært oppfattet som meget lojal overfor moderorganisasjonen. Det er også usikkerhet på om observatørene blir lyttet til i det nåværende systemet.

En generell kritikk innenfor styring av kommisjonen både nasjonalt og i forhold til UNESCO er de tilsynelatende omvendte styringsforholdene; at det er kommisjonen som er retningsgivende for styringen og at KD til en viss grad rådgir kommisjonen. KUF har merket seg at kommisjonens tildelingsbrev er aktivitetorientert og at alle resultatmål er koblet til nasjonale aktiviteter. Dette gjør det i utgangspunktet mindre hensiktsmessig å benytte kommisjonen til rådgivningsarbeid i departementets forhold til UNESCO. Departementet peker på at UNESCO er preget av et uavklart forhold mellom normative og operasjonelle roller og at dette muligens reflekteres i Nasjonalkommisjonen og dens forhold til KD.

For å fremme påvirkningsmuligheter overfor UNESCO, legger KUF vekt på en styrket samordning av departementene, en bedre samordning av nordiske myndighetspersoner og en styrking av ambassaden i Paris og tilrettelegging av dens arbeid i Norge. I forhold til delegasjonen vektlegger KUF dens påvirkningsrolle mot UNESCO mellom UNESCOs hovedsesjoner.

Ambassaden i Paris

Ambassaden står i en unik situasjon i UNESCO-arbeidet. Den spiller en viktig rolle som kontaktledd både med sentralforvaltningen hjemme, UNESCO sentralt og det UNESCO-relaterte diplomatiske miljø i Paris og der igjennom de ulike medlemslandene. Ressursene til dette arbeidet bestemmes av departementene og består av en halv stilling på førstesekretærnivå. Ambassadøren er i tillegg til sin bilaterale funksjon akkreditert som UNESCO-ambassadør. En utdanningsattaché i halv stilling er nylig opprettet, som dels er finansiert av KUF og dels av UD.

Et effektivt arbeid inn mot UNESCO krever – i tillegg til deltakelse i offisielle fora og kontakt med norske offisielle myndigheter og sivilt samfunn – en utstrakt uformell virksomhet mot det diplomatiske miljø og tilstedeværelse i UNESCOs sekretariat. Delegasjonen vil her ideelt sett være et viktig kontaktpunkt som ekspert på hva Norge driver med og som nettverksbygger. UNESCO innbyr til en bred kontaktflate mot de bilaterale delegasjonene i Paris og benytter signaler og bidrag fra delegasjonene i sitt løpende arbeid. Videre fordrer et effektivt arbeid at ambassaden kan få informasjon og oppgaver i forhold til departementene som gjør at den kan trekkes inn som en funksjonell del av løpende arbeid mot UNESCO. Ambassadens ressurser til å fylle disse funksjonene effektivt anses ikke som oppfylt.

For å fungere i UNESCO er det samtidig viktig å ha inngående kjennskap til maktstrukturer for eksempel i komiteer, kommisjoner og regionale valggrupper. I dagens situasjon har delegasjonen lite kontakt med nasjonalkommisjonen, det er ressursmangel, manglende samordning og avklaring nasjonalt med det resultat at delegasjonen ikke kan bidra på en mest mulig effektiv måte og ikke overvåke effekten av hva Norge oppnår.

Fra sin utkikkspost i Paris opplever ambassaden manglende organisering både innenfor og mellom departementene. Dette gjelder bevissthet hos enkeltaktører, om Norges samlede interesser mot UNESCO, der disse interessene organisatorisk skal være forankret hjemme og oppfølging mot UNESCO mellom styremøter og bistandsmøter. Den nåværende koordineringsinstansen hjemme oppleves ikke som å ha tilstrekkelige ressurser i forhold til oppgavene. Ambassaden opplever uklarhet om omfanget av KDs ansvar som administrativt UNESCO-departement i forhold til UNESCO sentralt. Ambassaden opplever også et fravær av overordnet policy på Norges forhold til UNESCO. En slik policy oppleves som nødvendig for å gjøre en rasjonell operasjonalisering av arbeidet bl.a. ut fra hvilke saker som skal prioriteres. Bidrag til reformprosessen i UNESCO – under den nye generaldirektøren – er et eksempel på en sak der det ville være mulig å nå frem med støtte. Likeledes utnyttelse av bistandsmidler i policyspørsmål.

Før man bestemmer seg for videre organisering og innretting av arbeidet hjemmefra, er det ambassadens klare råd at Norges rolle og ønsket tyngde i forhold til UNESCO først må avklares. Dette forutsetter sannsynligvis en politisk avklaring. Avhengig av dette må man så vurdere en eventuell annen ressursinnsats og tilstedeværelse. I motsatt fall bør man foreta en bevisst beslutning om en lav profil. En rekke muligheter til økt påvirkning overfor UNESCO er tilgjengelige forutsatt at det gjøres en avklaring på disse spørsmålene.

Miljøverndepartementet (MD)

Forholdet til UNESCO er i første rekke knyttet til arbeidet omkring Verdensarvkontoret – både det lokale kontoret i Norge som dekker de nordiske land og i UNESCO sentralt. Verdensarvkontoret er i hovedsak finansiert av Norge under en avtale mellom Norge og UNESCO (MD over Riksantikvarens budsjett). Det pågår en evaluering av kontoret etter en prøveperiode på tre år. Budsjettet er på

NOK 2,5 mill., hvorav UNESCO sentralt bidrar med USD 25 000. Verdensarvkontoret gir også faglig assistanse til utviklingsland/nordiske land til å søke om assistanse. Riksantikvaren har en fagsenteravtale med NORAD.

UNESCO og World Heritage er viktige arenaer for MD, og opprettelsen av en ny avdeling i MD reflekterer betydningen som departementet tillegger dette saksområdet. Fire norske steder har verdensarvstatus.

Det varierer hvordan UNESCO-saker formidles til MD (direkte fra UNESCO, via KD, via kommisjonen). Generelt er MD opptatt av å ha KD med seg når det gjelder UNESCO-arbeid. Når det gjelder ambassaden i Paris, er det lite dialog.

Bistandsprosjekter på kulturområdet er lagt til Riksantikvaren. Internasjonal avdeling i MD ivaretar kontakten med UD og NORAD, ellers har alle miljøverndirektoratene fagsenteravtale med NORAD. Avdeling for kulturminneforvaltning trekkes inn av Internasjonal avdeling etter behov, men avdeling for kulturminneforvaltning ønsker å komme sterkere inn i bistandsarbeid.

Kulturdepartementet (KD)

KD er administrativt UNESCO-departement og har derved i utgangspunktet hovedansvaret for å styre og koordinere norsk politikk overfor UNESCO og for implementering i Norge. KD fremhever at det er vanskelig for et lite land, som dessuten ikke er medlem av eksekutivrådet, å søke å påvirke UNESCO som organisasjon, f.eks. i reformprosessen. Som administrativt departement har KD først og fremst prioritert faglig arbeid overfor UNESCO.

I bakgrunnen for en så vidt lav profil pekes det på at den norske medlemskontingenten utgjør en relativt liten del av UNESCOs totalbudsjett og at det til dels ikke anses som passende av et enkeltland å søke innflytelse utover sin stemme. KD peker på konsultasjonsprosessen frem mot budsjett og program som den viktigste kanalen for å påvirke organisasjonen, men mener også at uten norsk medlemskap i eksekutivrådet (styret) blir dette vanskelig. KDs holdning til ekstrabudsjettære og regulære midler er at de bør ses i sammenheng i forholdet til UNESCO. KD deltar ikke på de årlige samrådsmøtene i Paris mellom UNESCO, UD, delegasjonen og NORAD. KD har ikke utarbeidet noen systematisk oversikt over innhold og fremdrift i enkeltprosjekter som er støttet av Norge gjennom UNESCO.

4.2 Norsk medvirkning sett fra UNESCO

Statskonsult gjennomførte primo juni 11 intervjuer med 14 personer i UNESCOs sekretariat på nivåene nestleder, mellomleder og programoffiser samt IIEPs direktør. Hensikten med intervjuene var å kartlegge rammebetingelser for medvirkning generelt og norsk medvirkning spesielt, herunder utnyttet potensial for innflytelse, koordinering og innretning av innsats fra norsk side, ønske om norske bidrag til policyutforming (ikke penger) og kompetanse. Vi spurte også om hva som kjennetegnet land som arbeidet effektivt mot sekretariatet inklusiv uformell påvirkning, om oppfatning av nasjonalkommisjonenes rolle, reformprosessen, utvikling av styringssystemer i

organisasjonen, budsjett- og programprosessen inklusive påvirkning gjennom de ekstrabudsjettære kanaler. I de aller fleste tilfellene møtte vi en åpenhjertig og til dels selvransakende organisasjon.

4.2.1 Betydningen av formelle kanaler for påvirkning og medvirkning

På høyt nivå i sekretariatet pekes det på viktigheten av medlemskap i eksekutivrådet, men at det ikke er nødvendig for å øve effektiv innflytelse. Eksekutivrådet er nylig blitt utvidet til 58 land, noe som gjør det mindre operasjonelt, og viktigheten av dets rolle i beslutningsprosessen må nyanseres. Det pekes også på at ekstrabudsjettære midler utgjør en dominerende del av aktivitetene, samtidig som at bistand ikke er et debatttema i generalkonferansen eller i styret.⁷ Ofte er premissene for utfallet i styret og generalkonferansen lagt på forhånd gjennom sekretariatets interne konsultasjoner med ekspertgrupper og interstatlige komiteer, sonderinger i de regionale valggruppene – inkludert de nordiske land – og gjennom enkeltlands forslag. Det siste gjelder både innenfor programformuleringer og derigjennom også prioriteringer. Disse innspillene inngår i konsultasjonsdokumenter som i sin tur sendes til alle medlemsland. Her bidrar Norge gjennomgående med kommentarer på utsendte dokumenter. Prosessen er imidlertid åpen for å være proaktiv, og følgelig at land som kun forholder seg til de dokumenter som sendes ut i forbindelse med generalkonferansen, kan oppfattes som reaktive. Det å kommentere på utsendt materiale kan også gi muligheter til innflytelse, men disse er neppe de viktigste og bør ikke stå alene. Generalkonferansen har likevel tradisjonelt vært preget av detalj-spørsmål – noe som hovedsakelig har blitt oppfattet som manglende tillit til UNESCO.

En av direktørene har følgende synspunkt: *Både Generalkonferansens og Eksekutivrådets "arbeid" er urealistisk – fordi alle har særinteresser, ingen tenker uavhengig av nasjonale interesser. På dette nivået er UNESCO en politisk organisasjon. Eksempel på dette er arbeidet med EFA. Men "ekstrabudsjettære spørsmål" er mindre politisk – og det dreier seg om midler som kan fungere direkte og fornuftig. Eksekutivrådet ønsker å "få" disse pengene.*

4.2.2 Betydningen av uformelle kanaler for påvirkning og medvirkning

Sekretariatet fremstår som svært åpent både fysisk, møtemessig og med tilgang til spisesteder og kafé. Dette er ifølge sekretariatet resultatet av en bevisst holdning *the door is always open*. Man viser til motsatt holdning i f.eks. Verdensbankens sekretariat som er helt lukket og kun mottar forhåndsmeldte personer. Mange medlemsland har også kontor i sekretariatsbygningen. Det er derved lagt opp til en løpende kontakt gjennom året mellom sekretariatet og medlemsland/nasjonalkommisjoner. For å øke sin medvirkning i UNESCOs utvikling, anbefaler sekretariatet å ha en permanent delegasjon – helst på stedet – med kapasitet til å følge livet i organisasjonen; innhente informasjon fra andre

⁷ Norge deltar ikke med bistandsmyndigheter i disse foraene.

delegasjoner; formidle utvikling/avgjørelser tilbake til egne myndigheter; formidle medlemslands oppfatninger tilbake til Sekretariatet. En av direktørene uttrykker det slik: *UNESCO er et sted som kan påvirkes ved å være der – og gjennom stedlig koordinering – ved f.eks. møtedeltakelse og det at generaldirektøren inviterer alle permanente delegater til møter samt gjennom eventuelle rammeavtaler. Ved å være tilstede vil personen lettere få inntrykk av hva som virkelig foregår. For eksempel Danmark hadde en fantastisk aktiv person som styrket arbeidet tilbake mot eget departement – samt formidlet ideer til hvordan koordinering skulle foregå hjemme. Ved å være tilstede gis grunnlag for en ”selvstendig mening” – og det er lettere å samarbeide med andre delegasjoner og land.*

Den nye ledelsen har som et ledd i reformprosessen beordret stans i lobbying fra medlemsland når det gjelder tilsetting av landsmenn i sekretariatet. Slike stillinger utlyses nå internasjonalt i en åpen prosess.

4.2.3 Forholdet mellom tilleggsmidler og UNESCOs normative/operative rolle

Medlemslands signaler om at UNESCO skal ha en sterkere normativ profil er gjennomgående fanget opp i sekretariatet, særlig i den betydning at en skal bistå medlemsland med å få offentlig politikk og systemer på plass. Samtidig fremheves nødvendigheten av en prosjektportefølje for å kunne demonstrere i praksis validiteten av ny policy og nye programmer. Medlemslandenes signaler om dette samt om færre programmer og strammere prioritering i overordnede fora blir imidlertid ofte motarbeidet av de samme medlemslandene når de opptrer som sektorrepresentanter i det løpende programkomitéarbeidet og i de interstatlige komiteene.

Den nye *Medium Term Strategy* (Dokument 31-C4) 2002–2007 som vedtas høsten 2001, regnes som langt mer normativ og fokusert enn den forrige og den er bygget opp etter et målhierarki. Det sies at den derfor vil utgjøre en bedre basis for å utforme nasjonale strategier mot UNESCO og som retningsgivende for organisasjonens operasjoner og derved bidra til å utbedre dette misforholdet.

I dag administreres de to systemene (medlemsbaserte midler og ekstrabudsjettære midler) parallelt, noe som anses som suboptimalt med tanke på effektiv forvaltning og god organisasjonsutvikling. De ekstrabudsjettære midlene er størst, hvis man unntar administrative utgifter, og er voksende. Denne utviklingen er delvis et resultat av medlemslandenes/donorers preferanser og føringer og at medlemsland ikke har hatt stor nok tillit til organisasjonen. I de mest ekstreme eksemplene på tilleggsfinansierte prosjekter finner vi aktiviteter der giverland både har identifisert aktiviteten, lokalisering, samarbeidspartnere og rapporteringsformat. UNESCO blir kun et gjennomføringsorgan. I andre tilfeller ligger det en rammekontrakt til grunn og sekretariatet har stor disposisjonsfullmakt. Det betyr imidlertid ikke at midlene ikke er med og påvirker kjerneorganisasjonens programutvikling og prioriteringer.

UNESCO er inne i en overgangsfase når det gjelder forvaltningen av kjerne- midler i forhold til ekstramidler. Man ønsker å knytte dem nærmere sammen, bl.a. for å nå synergieffekter. Dette har føringer over i både organisasjons- utvikling, programarbeidet og organisasjonens normative rolle. Hittil har ikke sekretariatet hatt en overordnet plan for ekstramidler og har vært giverstyrt både på innretting og geografi. Støtte til institutter og spesialfond har vært i en mellomstilling. Givernes ulike rapporteringsformat bidrar også til ineffektive samarbeidsformer. Det innrømmes imidlertid at dette har hatt sammenheng med givernes tillit til organisasjonen. Danmark har en rammeavtale der det står UNESCO fritt å prioritere innenfor satsingsfelt, men selv her kreves et eget rapportformat. Ideelt sett ønsker sekretariatet å ha en sterkere forankring av slike midler i sine egne plandokumenter og at egne målstyringsredskaper skal bli så gode at donorene ikke, ut fra egne revisjonskrav, må kreve spesialformater.

En direktør legger imidlertid til: *Når dette er sagt, bør man imidlertid merke seg at mesteparten av UNESCOs budsjett brukes til å betale lønninger og drive hovedkvarteret inkludert kostbare styremøter, hvilket i praksis betyr – for å sette det på spissen – at de ekstrabudsjettære midlene ”er lik” gjennomføring av programmene.*

Enkelte land (bl.a. Storbritannia) har nylig tatt til orde for rundebordskonferanser for å rette den samlede bistand bedre inn mot programområdene.

4.2.4 Reformprosessen

Reformprosessen er gjengitt i egne dokumenter i UNESCO. Mange peker på at UNESCO trenger en klar policy om samarbeid – mellom UNESCO, medlemsland, FN, Verdensbanken osv. Man ønsker å etablere en policy som medlemsland har tillit til, og finne et evalueringssystem som er kvalitativt godt og som ivaretar kravet om transparens og ettersporbarhet. Dette bør kunne bidra til at medlemsland kan unngå å gjennomføre egne evalueringer av sine midler som en følge av dårlig styresett i UNESCO.

Reformene innenfor personalpolitikk og reorganisering har i første omgang blitt merket på ledernivå. Generaldirektøren har startet en nedlegging av ulike ”kongedømmer” i form av programdirektører i sekretariatet, og beveget seg i retning av en linjeorganisasjon der direktørene har gjennomføringsansvar. Programdirektører har måttet velge mellom å søke linjedirektørstilling i åpen konkurranse, gå ned til saksbehandlernivå eller slutte. Hvorvidt man klarer å gjennomføre en gjennomgående personalreform på mellomnivået, reorganisere feltapparatet og rendyrke kjerneoppgaver, oppleves å være avgjørende for tillit fra giversiden.

I likhet med en del medlemsland stiller sekretariatet seg kritisk til at så store ressurser trekkes ut av organisasjonen til å gjennomføre det som oppfattes som uhensiktsmessig hyppige generalkonferanser og styremøter. Det pekes på at planlegging for neste periode må påbegynnes før den nye er begynt iverksatt, og at man kunne spart store summer på en lengre planperiode. Flere av pro-

grammene er ganske stabile over tid og hadde ikke trengt en så tung styring for å revideres/oppdateres.

Det erkjennes og det er vedtatt at det er behov for kvalitetsutvikling i UNESCO, men at det foreløpig snarere er et diskusjonsemne enn en realitet. Evalueringer er underutviklet, men det er satt i gang et utviklingsforløp. Medlemslandene blir også minnet på at UNESCO er en tung og treg multilateral organisasjon, og at dette er en realitet som medlemslandene må forholde seg til.

4.2.5 Synspunkter på samordning og innretning av norsk innsats sammenlignet med andre land

4.2.5.1 Generell kritikk mot staters samordning

Sekretariatet har generelt dårlig erfaring med samordningen mellom nasjonale departementer. For eksempel kan samme land innta ulike posisjoner i saker avhengig av hvor/når de behandles. Dette gir seg utslag i mangel på intersektorielle posisjoner. Sagt på en annen måte, vil manglende samordning av sektorinteresser på nasjonalt nivå reflektere hva som er vanskelig å få til i UNESCO. Under generalkonferansen mottar sekretariatet meget sjelden *related priority statements* og *synthetic answers* fra medlemslandene – de er nesten alltid sektorer som uttaler seg. Når nordiske synspunkter fremmes samlet, legges dette spesielt merke til av sekretariatet.

4.2.5.2 Norsk innretning og samordning

Overaskende mange har synspunkter på at Norge ikke har en samlet offisiell UNESCO-politikk. UNESCOs ”utenriksavdeling” (Department for External Relations and Co-operation) samler bl.a. informasjon om de ulike medlemslandenes profil, kontaktflate og policy mot UNESCO. Informasjonen benyttes f.eks. ved generaldirektørens og ledelsens møter med bilaterale representanter og ved reiser. Statskonsult har fått undersøke arkivet i avdelingen, og her mangler det en oversikt over og sammenstilling av norske UNESCO-aktiviteter og interesser. En redegjørelse for slike forhold ville være nyttig for begge parter. At den i utgangspunktet blir utarbeidet av Norge, vil være strategisk gunstig. Flere land har laget et slikt dokument, bl.a. den kanadiske nasjonal-kommisjonen og britiske myndigheter.

Videre sies det at kontakten med Norge preges av mangel på en sentral enhet i Oslo på myndighetssiden som vet hva UNESCO driver med og som har fokus på dette. Dette gir seg utslag i for lite kontakt også med underliggende myndigheter – inkludert NORAD. Det oppleves også som vanskelig å få til besøk i Oslo.

Norge er det eneste landet som konsistent tar nasjonalkommisjonen med på møter om ekstrabudsjettære midler, og dette har stor betydning.

Norsk innsats får særdeles god omtale innenfor enkelte spesialområder. Dette gjelder bl.a. Associated Schools Project, Slaveruteprosjektet og Verdensarvprogrammet. Her berømmes Norge for å ha tilført aktivitetene ikke bare finansielle midler men også en intersektoriell tilnærming som har bidratt til suksess. Også her savnes imidlertid representasjon på tilstrekkelig høyt nivå for å få et videre gjennomslag, og det savnes norsk koordinering internt. Til en viss grad oppleves prosjektstøtten fra NORAD å falle på siden av de prioriterte programmene for de neste år.

For sekretariatet kan det – samlet sett – virke uhensiktsmessig at om lag 80 prosent av kontakten mellom UNESCO og Norge foregår i uken før og etter generalkonferansen, og det pekes på at dette neppe er den mest effektive måten å fordele samlede ressurser knyttet til deltakelse på. Det savnes en løpende dialog både i forhold til igangsatte tiltak, programmer og oppfølging av evalueringer.

4.2.5.3 Etterspurte norske bidrag

Generelt er det et tankekors for sekretariatet at tross mye kritikk, kommer det få nye ideer og initiativ inn i programprosessen. Dette gjelder både fra egne regionkontorer, nasjonalkommisjonene og medlemsland. Implisitt betyr dette at det er relativt mye rom for slik medvirkning.

På spørsmål om konkrete bidrag fra Norge utover penger pekes det på følgende:

- ?? UNESCO har som et ledd i sitt reformarbeid behov for kompetanseoverføring innenfor *performance management* (mål og resultatstyring) og gode praksiserfaringer for hvordan styringssystemer kan knyttes opp til budsjett- og regnskapssystemer i en så vidt kompleks og mangefasettert organisasjon. I dette arbeidet er det også et spørsmål om hva medlemslandene ønsker og om de greier å formidle dette med et visst fokus og prioritet. Her vil det være viktig med norsk støtte.
- ?? Fremover blir det viktig å etablere en sterkere sammenheng i programmene mellom faste midler/kontingent og ekstrabudsjettære midler. Norge kan bidra til dette ved å kontrollere validiteten i koblingen mellom prosjekter og strategier/policies.
- ?? UNESCO har allerede utviklet et slags resultatbasert programformat for budsjettet for 2000-2001. For å understøtte dette, er det lagt til grunn et integrert planleggings-, budsjetterings- og monitoringssystem (SISTER). (Kanadas riksrevisjon reviderer regnskapene). Våre informanter peker imidlertid på at dette systemet på langt nær er på plass og vil være krevende å få operasjonelt, og at dets implikasjoner møter ”politisk” motstand fra enkelte regionale valggrupper. Det er derfor viktig å sikre støtte for gjennomføringen fra f.eks. de nordiske land.

4.2.5.4 Eksempler på land som arbeider effektivt mot sekretariatet

Blant land som er aktive mot sekretariatet, nevnes Japan, Danmark, Italia, Belgia, Tyskland og Nederland. Dette er land som generelt knytter tilleggsmidler til medvirkning i reformprosessen, programutviklingen og UNESCOs internasjonale rolle. De utnytter også det diplomatiske spillerom i UNESCO og i Paris i sine bestrebelser. Selv om påvirkningen oppleves som overveiende positiv for sekretariatet, er det også klart at landene har sine egne agendaer. Dette oppfattes gjennomgående som legitimt. Italia nevnes som eksempel på et land som øver innflytelse, men der effekten gir prosjektvirksomhet utenfor organisasjonens kjerneoppgaver og bidrar til å utvikle parallelle systemer i organisasjonen.

4.2.5.5 Som et case belyses Danmarks forhold til UNESCO

Danmark nevnes som et eksempel på hvordan et medlemsland positivt kan påvirke UNESCO – og Danmark oppfattes som en interessant partner. I Danmark er Nasjonalkommisjonen lokalisert innenfor Undervisningsministeriet – og Danmark har en rammeavtale med UNESCO, som gjør at de kan påvirke direkte gjennom programstøtte. Dansk kritikk av UNESCO har vært at sekretariatet ikke greier å lage en programformulering som reflekterer politikkformulering, strategisk og helhetlig tenkning, noe som igjen fører til at UNESCO gir støtte til individuelle prosjekter og vektlegger sine programmer. Gjennom rammeavtalen presser Danmark på for få koble politikkformulering, strategi og helhet.

Gjennom rammeavtalen uttrykkes danske mål for bistand. Dette kan for eksempel være at Danmark ønsker å støtte *Special Needs Education*, ikke gjennom dansk bistand, men ved at UNESCO tar det – altså et helt bevisst valg fra dansk bistandsside. Egentlig krever Danmark at UNESCO lager politikkformuleringer for organisasjonen gjennom rammeavtalen. Sekretariatet mener dette er en god modell (fireårig). Selv om det skulle kreve en del ressurser til forhandlinger, årlige møter og gjennomganger, vil allikevel UNESCO foretrekke dette i det lange løp.

4.2.6 Forståelse av nasjonalkommisjonenes rolle

En fortolkning av nasjonalkommisjonenes rolle er nøye beskrevet i kapittel 2 og drøftet i kapittel 3. Herunder fremstilles kun et sammendrag av det som kom frem gjennom intervjuene.

Nasjonalkommisjonenes organisering og plassering varierer. Ofte er de et kontor i et departement, men sekretariatet peker på at fra et ideelt synspunkt burde de ha uavhengighet som rådgivere til departementer. Nasjonalkommisjonene har egne konsultasjoner med UNESCO, og den norske regnes som aktiv, godt organisert og med raske tilbakemeldinger. I den sammenhengen berømmes det norske sekretariatets leder også gjennomgående. Det understrekes at nasjonalkommisjonene ikke betraktes som en del av UNESCO-

sekretariatet, men skal være representative for UNESCOs idégrunnlag ut fra sitt nasjonale ståsted. Dette opplegget er grunnfestet i UNESCOs charter og er sannsynligvis unikt i internasjonalt samarbeid. Nasjonalkommisjonene fungerer som kontaktflate mellom UNESCO og et land – inkludert det sivile samfunn – og skal formidle ideer og synspunkter begge veier. I UNESCO oppfattes kommisjonsmedlemmene mer som representanter for sitt land enn for sin regjering. Vedkommende vil derfor også bli mottatt med mindre ”mistenksomhet” enn en regjeringsrepresentant. Videre skal nasjonalkommisjonene garantere for kvalitetsnivået på personer som medlemslandene involverer i UNESCO-arbeid.

Enkelte i sekretariatet retter en viss skepsis mot nasjonalkommisjonene, og betrakter dem heller som en sosial inngang til beslutningsarenaer heller enn en faglig.

I økende grad implementerer nasjonalkommisjonene programmer. Da blir de ifølge sekretariatet i prinsippet samarbeidspartnere på linje med enhver annen organisasjon. I tillegg er de regnskapsansvarlige og kontrollansvarlige for budsjettmidler de får av UNESCO. Dette betraktes delvis som et problem ettersom sekretariatet ikke har revisjonsmulighet for slike midler. Problemer med det såkalte *Participation Programme* har blitt en gjenganger i styresammenheng.

Generelt reflekteres ikke resultatet av regionale konsultasjoner mellom nasjonalkommisjoner på generalkonferansen, delvis fordi det er diversitet mellom medlemslands politikk og Nasjonalkommisjonenes fokus på substans. Avgjørende i slike sammenhenger er kommisjonenes nærhet til departementene og den tillit de nyter der. Det observeres også at nordisk koordinering av nasjonalkommisjonene kan vanskeliggjøres av ulik organisering og funksjon i de respektive medlemsland.

Norge er et av de få land der nasjonalkommisjonen ikke er lagt i et departement. Dette oppleves som positivt i forhold til faglig frihet og til å jobbe med alle departementer. Enkelte hevder at ideelt sett burde koordineringsansvaret ligge i KUF ettersom utdanning utgjør en overveiende del av arbeidet. I den sammenhengen pekes det også på mulige ulemper ved at ansvaret i dag er lagt til en administrasjonsavdeling i KD, og at arbeidet muligens ikke er tilstrekkelig høyt nok forankret i departementet.

4.3 Drøfting og konklusjon

4.3.1 Drøfting

På bakgrunn av gjennomgangen av kanaler for deltakelse, tilskuddsordninger og informantenes synspunkter og erfaringer, skal vi drøfte rammebetingelser for medvirkning og om disse er tilstrekkelig utnyttet. Vi skal innledningsvis belyse om det finnes en norsk policy for arbeidet mot UNESCO og hva den har fokus på.

4.3.1.1 Norsk policy mot UNESCO

På bakgrunn av gjennomgangen kan det etter vår vurdering stilles spørsmål om det finnes en overordnet policy for det norske UNESCO-arbeidet. Det finnes en sammenheng mellom enkelte prioriteringer og UNESCOs arbeid på et generelt nivå. For eksempel er det en sammenheng mellom UNESCOs og Norges prioriteringer for bistand og vektlegging av menneskerettigheter. I det siste er det også blitt et markert økt sammenfall innenfor utdanning. Det gis uttrykk for holdninger og prioriteringer gjennom deltakelse i fagkommisjonene under generalkonferansen og i det nordiske samarbeidet. Dette skjer imidlertid i hovedsak sektorvis og på faglig grunnlag.

Ved å være representert i generalkonferansen og i forhandlinger om tilleggsbevilgninger, sier Norge videre noe om hva som prioriteres, og indirekte – gjennom øremerket programstøtte – sier Norge også at man til dels har mer tillit til egne prioriteringer enn til UNESCOs. Gjennom bevissthet om hvordan penger skal brukes, f.eks. krav til rapportering og evaluering, gis det signaler ikke bare om satsingsområder, men også at midlene skal brukes på en fornuftig måte.

Forholdet mellom enkeltinnsatser og en eventuell policy er imidlertid ikke reflektert i departementenes budsjettokumenter, med unntak av det pågående policyarbeidet for EFA i UD. Etter vår vurdering er det ingen oppfatning av en samlet norsk policy i departementene, på ambassaden eller i UNESCOs sekretariat i Paris.

Det foreligger således ikke en spesifikk UNESCO-politikk, men det som gjøres reflekterer enkelte norske prioriteringer og innsatser på tiltaksnivå.

4.3.1.2 Styring og organisering i Norge

Forholdet til UNESCO er preget av både en utenrikspolitisk og en bistandspolitisk dimensjon. For norske interesser blir det et hovedanliggende hva organisasjonen kan brukes til multilateralt – inkludert som kanal for bistandspolitiske mål. Disse behovene angår etter vår vurdering alle UNESCO-departementene, men er i dagens situasjon ikke dekket bl.a. på grunn av uklarhet om ansvarsforhold departementene i mellom, manglende utviklede styringsredskaper og begrenset bruk av eksisterende koordinerings- og styringsmuligheter. Manglende rapportering gjør det også vanskelig å måle effekten av innsatsen og eventuelt revidere innretningen. Dette medfører bl.a. at eksisterende innflytelsesmuligheter, både formelle og uformelle, ikke utnyttes systematisk.

En årsak til denne situasjonen kan være generell lav oppmerksomhet og interesse. Situasjonen kan imidlertid etter vår vurdering også skyldes sviktende organisatoriske og ledelsesmessige forhold, inkludert samordning av faglige og polymessige posisjoner. Andre faktorer som spiller inn er enkelte aktørers ”feil”-tolkning av egen rolle og av hvilket handlingsrom de egentlig har. Dette gjelder både vurdering av handlingsrommet i et multilateralt system og hvilke kanaler som finnes i tilfellet UNESCO. Selv om man skulle legge en bevisst lav

profil til grunn, er det likevel en uklarhet, usikkerhet og til dels uenighet i sentraladministrasjonen om hvor ansvaret ligger og hva det innebærer.

Nasjonalkommisjonen dens rolle er primært knyttet til nasjonale forhold, jamfør kapitlene 2 og 3. En følge av dette er imidlertid at rollen som rådgiver til departementene ikke er fanget opp eller blitt utfordret. I forhold til politikkutforming overfor UNESCO sentralt og forgreninger mot andre internasjonale fora har dette vært ineffektivt. Systemet har etter vår vurdering samlet sett i liten grad evnet å kanalisere kompetanse og myndighetenes interesser inn mot politikkutforming og reformer i UNESCO. På et mer overordnet nivå vil dette også kunne være avgjørende for å nå de norske målsettinger innenfor sosial og økonomisk utvikling; å kunne kanalisere norsk politikk gjennom et UNESCO av høy faglig og organisatorisk kvalitet.

4.3.1.3 Utnyttelse av innflytelsesmuligheter i UNESCO sentralt

Undersøkelsen har vist at i UNESCO sentralt er grunnlaget for å kunne øve innflytelse fra norsk side tilstede – både i kraft av medlemskapet, de finansielle midler som settes inn, og gjennom de formelle og uformelle møteplasser og beslutningsmuligheter som dette ideelt sett medfører. Disse mulighetene er imidlertid etter vår vurdering på langt nær utnyttet.

Innflytelsesmulighetene overfor multilaterale organisasjoner kjennetegnes ved og vanskeligjøres av komplekse styringsstrukturer, begrensede innsyns- og kontrollmuligheter, overordnede og uklare målsettinger og at det leveres begrenset informasjon om oppnådde resultater. På tross av slike begrensninger oppnår enkeltland resultater overfor UNESCO som langt overskrider den ”matematiske” innflytelsen som én stemme av 188 skulle tilsi. UNESCO innbyr også til slikt samarbeid og til en bred kontaktflate i sitt løpende arbeid.

Undersøkelsen viser at formelle kanaler for medvirkning i UNESCOs regulære program- og budsjettssyklus kan være av betydning, men ikke at de er de viktigste. Medlemskap i eksekutivrådet er en fordel, men anses ikke som påkrevet for å øve effektiv innflytelse. Dette står til en viss grad i motstrid til enkelte oppfatninger i departementene. Ofte er premissene for utfallet i styret og generalkonferansen lagt på forhånd gjennom sekretariatets interne konsultasjoner med ekspertgrupper og interstatlige komiteer, sonderinger i regionale valggrupper – og gjennom enkeltlands forslag og tilnærming gjennom året. Innspill og bidrag som kommer på et tidlig tidspunkt, inngår i konsultasjonsdokumenter som i sin tur sendes til alle medlemsland. Det siste gjelder både programformuleringer og prioriteringer. Arbeidsformen for å gi tidlige skriftlige og muntlige innspill er som regel uformell. Her innhentes det informasjon fra sekretariatet, det konsulteres med andre delegasjoner og egne myndigheter, og posisjoner revideres. Det gis dermed etter vår vurdering et inntrykk av åpenhet for proaktivitet, og følgelig at land som kun forholder seg til de dokumenter som sendes ut i forbindelse med generalkonferansen, er reaktive. Det å kommentere på utsendt materiale kan også gi muligheter til innflytelse, men det er neppe den viktigste medvirkningsformen og bør ikke være den eneste. Den norske deltakelsen under den mellomstatlige kanalen faller i stor grad i denne

kategorien. Vår vurdering er at disse forholdene ikke i tilstrekkelig grad er tatt hensyn til i de norske forberedelser og valg av innflytelseskanaler. UNESCO-sekretariatet har påpekt at om lag 80 prosent av kontakten mellom UNESCO og Norge foregår i ukene før og etter generalkonferansen. Vi slutter oss til at dette neppe er den mest effektive måten å benytte ressurser knyttet til deltakelse på.

Det kan argumenteres for at ekstrabudsjettære midler som kanaliseres gjennom organisasjonen, ikke direkte berører program- og policyutvikling ettersom midlene og gjennomføringen i hovedsak forhandles frem utenfor generalkonferansene samtidig som at bistand ikke er et eksplisitt debatttema i generalkonferansen eller i styret. Samtidig utgjør ekstrabudsjettære ressurser en dominerende del av finansieringsgrunnlaget for UNESCOs aktiviteter og for organisasjonens institutter. Viktige føringer i programutvikling, prioriteringer og kompetanseoppbygging i organisasjonen er derved i stor grad avledet av ekstrabudsjettær støtte og forhandlinger knyttet til slik støtte. Dette forsterkes av at UNESCO selv er inne i en prosess der man ønsker å knytte forvaltningen av kjernemidler og tilleggsmidler nærmere sammen og at dette har føringer for bl.a. organisasjonsutvikling og sekretariatets initierende rolle i programarbeidet. Etter vår vurdering kan derfor tilleggsmidler som samarbeidsform i økt grad utnyttes i policyutvikling overfor UNESCO.

4.3.1.4 Krav til oppfølging av generelle midler og tilskuddsmidler overfor en multilateral organisasjon

Vi har sett at en effektiv nasjonal påvirkning forutsetter en administrativ og strategisk samordning av ulike kanaler for medvirkning og innflytelse. Usikkerhet om definering og plassering av ansvar knyttet til forvaltning av hovedbevilgningen til UNESCO har imidlertid vært et gjennomgående funn i undersøkelsen. Det er også påvist at dette har hatt innvirkning på aktiv samordning av norske interesser. Statskonsult har derfor som et ledd i sitt mandat stilt spørsmålet om hvilke krav som kan stilles til oppfølging av multilaterale tilskudd til UNESCO.

Det er nedfelt et formelt krav til samordning mellom ekstrabudsjettær multilateral støtte og norsk policy (bl.a. uttrykt i St.prp. nr. 1 (1997–98). Det er også et uttrykt ønske om en slik samordning fra UD og KUFs side. Behovet er imidlertid i svært liten grad fanget opp av KD som administrativt og konstitusjonelt ansvarlig UNESCO-departement i Norge.

Når det gjelder departementenes medvirkning under generalkonferansen, kommer det relativt få endringsforslag til utkast til norske innlegg. Vi har imidlertid ikke informasjon som tyder på at norske interesser ikke er reflektert i innleggene, men den relativt svake medvirkningen kan tyde på lavt konfliktnivå eller på at departementene i liten grad har medvirket i bestillingen av utkast som formuleres i nasjonalkommisjonen. Departementenes, ambassadens og sekretariatets etterlysning av en norsk policy tyder heller ikke på at dette fanges opp i tilstrekkelig grad i arbeidet med generalkonferansen.

Statskonsult har søkt å belyse om det rent formelt kan argumenteres for at et departement med ansvar for en multilateral organisasjon som mottar tilskudd, ikke kan regnes for tilskuddsansvarlig slik økonomireglementet stiller kravene til tilskuddsforvaltning. Dette kan være et uvanlig passivt utgangspunkt, tatt i betraktning de muligheter et aktivt forhold til organisasjonen skulle kunne gi, men uklarheten omkring ansvars- og rollefordeling gjør det ønskelig å diskutere dette.

Medlemsavgiften til UNESCO er en 74-post og faller således inn under økonomireglementets § 3.2 for tilskuddsforvaltning: *For tilskuddsbevilgninger har departementet spesiell plikt til å formulere målsetting i tilknytning til bevilgningsforslag, til å påse at det blir utarbeidet oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen, og innhente rapport om resultatene i henhold til disse kriterier. Videre må tildelingsinstansen foreta oppfølging og kontroll tilpasset den enkelte tilskuddsordning.*

Multilaterale organisasjoner, inkludert UNESCO, har sine egne etablerte ordninger for styring, rapportering, evaluering, kontroll og revisjon. Disse ordningene har Norge sluttet seg til, dels gjennom å være medlem i organisasjonene og dermed også legitimt kunne delta i reformarbeid, og dels gjennom særskilte samarbeidsavtaler med hver organisasjon.

Multilateralt FN-arbeid innebærer en arbeidsdeling ved at de internasjonale organisasjonene har det operative program- og prosjektansvaret, mens givernes rolle knytter seg til styrerelatert arbeid og vurdering og oppfølging av støtteverdige prosjekter. Tilliten givernes har til organisasjonene vil ventelig influere på deres forhåndsvurdering og oppfølging av prosjektene.

Når det gjelder tilskuddsforvaltning, må det skilles mellom resultatansvar for tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker. I bilateral bistand er f.eks. NORAD tilskuddsforvalter og våre samarbeidspartnere i Sør tilskuddsmottakere.

Multilaterale organisasjoner og frivillige organisasjoner kommer i en mellomstilling i forhold til tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker, (jamfør bl.a. NORAD (2000): *Anbefalinger om resultatrapportering i NORAD.*

Norske statlige tilskudd skal bidra til at organisasjonene får oppfylt sine mål om mellomstatlig samarbeid og utvikling, og for velferd og rettferdighet for deres samarbeidspartnere i Sør. Det kan tyde på at organisasjonene må betraktes som tilskuddsmottakere. Organisasjonene brukes imidlertid samtidig bevisst som kanal for å formidle internasjonalt samarbeid og bistand. I sistnevnte tilfelle har organisasjonene en tydeligere rolle som tilskuddsforvaltere. Uansett vil det etter Statskonsults vurdering samlet sett være et betydelig innslag av ansvar for oppfølging av norsk innsats i en multilateral organisasjon – politikkmessig og budsjettmessig. I en multilateral organisasjon vil naturligvis resultatene ikke være like lette å spore. Det ansvarlige departementet skal imidlertid tolke og utdyper Stortingets intensjoner ved å utarbeide strategier og følge opp innsatsen.

Statskonsult har også undersøkt enkelte andre departementers forvaltning av multilateral støtte til internasjonale organisasjoner som skjer via medlemsavgift. Praksis synes å være at styring og rapportering til Stortinget ikke avviker prinsipielt fra andre typer tilskuddsposter. Det synes derfor heller ikke å være en etablert praksis som skulle unnta forholdet til UNESCO i styringsspørsmål.

Undersøkelsen har påvist at uklare ansvarsforhold har føringer for den viktige koblingen mellom ekstraordinære tilskuddsmidler og policyutvikling overfor organisasjonen. Et eksempel på en slik sammenheng er norske og nordiske bidrag til påvirkning av reformer innenfor WHO, der også aktiv bruk av evalueringer ble benyttet.

Det overordnede målet med multibisamarbeid kan grovt deles i to, jamfør St.prp. nr. 1 (1997–98). Ett mål er at multibitilskuddene skal kanaliseres til prosjekter og programmer som bidrar til å nå resultater i tråd med norske hovedmålsettinger med bistanden. Tilskuddene har imidlertid også en indirekte målsetting: Multibisamarbeidet skal gi økt innsyn i de internasjonale organisasjonene, og bidra til å påvirke organisasjonene i retning av det som er norske prioriteringer, hovedmål og prinsipper. Som referert til tidligere, er den strategiske koblingen mellom de to kanaler referert til i UD's stortingsproposisjon. Vår vurdering er imidlertid at koblingen ikke er kommet til aktiv anvendelse – utover EFA, og hovedsaklig på grunn av uklarhetene omkring ansvarlig UNESCO-departement.

I 1997 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av multibisamarbeidet med UNICEF. Ved behandlingen av rapporten ga Stortinget uttrykk for at Riksrevisjonen burde foreta regelmessige undersøkelser knyttet til de multilaterale organisasjonenes virksomhet (jamfør Inst. S. nr. 120 (1997–98)). Etter vår vurdering vil dette innebære at departementer med ansvar for multilaterale bevilgninger må forventes å forholde seg aktivt til utviklingen av disse organisasjonene.

4.3.1.5 Konklusjon

Vår hovedkonklusjon er at det finnes gode rammebetingelser for norsk deltakelse i utviklingen av UNESCO. Arbeidet drives imidlertid lite målrettet og mulighetene til medvirkning er ikke systematisk utnyttet. En viktig årsak er at det ikke finnes en oversikt over norsk interesse- og kontaktflate mot UNESCO. Likeledes mangler det en sammenfatning av hva Norge får ut av UNESCO-arbeidet. Manglende oversikt på nasjonalt plan, sammen med manglende samordning og uklar ansvars- og rollefordeling, gir seg utslag i at de ulike kanalene for innflytelse heller ikke er koordinert eller utnyttet i forhold til mulighetene. På norsk side får dette betydning for å arbeide effektivt mot organisasjonen. På UNESCOs side betyr det at det er vanskelig for organisasjonen å forholde seg ”utenriksmessig” til norske interesser. Det blir også uklart for UNESCO hvordan de ulike delene av norske UNESCO-aktiviteter står i forhold til hverandre, og det savnes et kontaktpunkt på myndighetsnivå for organisasjonen i Norge.

For å kunne utnytte de eksisterende innflytelsesmulighetene, viser undersøkelsen derfor at viktige forutsetninger vil være å ha en nasjonal organisering med et fungerende kontaktpunkt for UNESCOs sekretariat, å koordinere ulike bevilgninger og kontaktpunkter med UNESCO og å ta del i de ulike uformelle fora gjennom året for å påvirke initiativretningen i organisasjonen. Den ekstrabudsjettære støtten kan bidra til dette, og de kontaktmuligheter og tilskudd den innebærer, kan derfor – når den utnyttes effektivt – også påvirke organisasjonen og resultatene av det mellomstatlige samarbeidet.

5 Statskonsults anbefalinger

Statskonsults gjennomgang av UNESCO-arbeidet har avdekket et stort forbedringspotensial for styringen nasjonalt og for påvirkning overfor UNESCO sentralt. Etter Statskonsults vurdering er en hovedårsak til svakhetene at det mangler policy og overordnet strategi for UNESCO-arbeidet, og kommisjonens og UNESCO-departementenes plass og rolle i dette. Mangelfull samordning mellom UNESCO-departementene bidrar til svakheter i styringsdialogen og påvirkning overfor UNESCO.

Utgangspunktet for våre anbefalinger er et reelt ønske fra KD om forbedring av Norges arbeid i UNESCO – slikt det er formulert i St.prp. nr. 1 (2000-2001) – *med det siktemål å få et klarere fokus og tydeligere prioriteringer, både i forhold til UNESCO sentralt og i vårt UNESCO-arbeid i Norge.* Ut fra et slikt ”både-og”-siktemål, mener vi det er nødvendig at UNESCO-arbeidet forankres i en policy og overordnet strategi. Denne vil utgjøre grunnlaget både for forbedringer av styringsdialogen mellom Kulturdepartementet og kommisjonen, av samordningen mellom UNESCO-departementene og av det nasjonale arbeidet mot UNESCO sentralt. Nødvendigheten av en nasjonal policy og overordnet strategi bør også ses i lys av reformprosessen som pågår i UNESCO – og spørsmålet om Norge ønsker å aktivt påvirke denne prosessen. Dersom svaret på dette er *ja*, mener vi det vil være avgjørende at norsk påvirkning forankres i en nasjonal policy for hva Norge ønsker å få ut av UNESCO-arbeidet og i en strategi for hva som skal være norske prioriteringer, hvordan en påvirkning skal gjennomføres og hvilken rolle Kulturdepartementet, UNESCO-departementene og kommisjonen skal ha i dette arbeidet.

Vi vil understreke at det – uavhengig av hvorvidt det utarbeides en policy og overordnet strategi – er nødvendig å forbedre styringsdialogen og samordningen mellom UNESCO-departementene, og å klargjøre hva som skal ligge i ansvaret som følger hovedbevilgningen til UNESCO.

Våre anbefalinger kan oppsummeres i følgende punkter:

?? Det bør utarbeides en nasjonal policy og strategi for UNESCO-arbeidet

Kulturdepartementet bør iverksette et arbeid med utvikling av en policy og overordnet strategi for norsk UNESCO-arbeid. Den bør kunne identifisere

1. de totale norske interesser og berøringspunkter inn mot UNESCO og dets internasjonale forgreninger
2. mål og virkemidler for det nasjonale UNESCO-arbeidet
3. de forvaltnings- og budsjettmessige virkemidler som er nødvendige for å nå målene – inkludert nasjonal samordning
4. mål og virkemidler for deltakelse i UNESCO
5. behov for samordning med det generelle reformarbeidet som drives av UD mot det multilaterale systemet. Rent konkret kan en slik samordning foretas med utgangspunkt i UD's tekst i St. prp.nr. 1 (2000–2001) under Kap. 165

post 70.20 (vedr. multilaterale organisasjoners normative rolle og norsk medvirkning) og bør kunne gjøres gjeldende for alle UNESCO-departementer og den interdepartementale samordningen.

En strategi bør sannsynligvis legges opp for en treårsperiode før den revideres. Utformingen av strategien vil i seg selv vil være et virkemiddel overfor UNESCO og organisasjonen bør involveres på høyt nivå før arbeidet ferdigstilles.

UNESCO-departementene og kommisjonen bør trekkes aktivt inn i strategiarbeidet. Den nyopprettede *Interdepartemental samordningsgruppe for UNESCO-saker* bør få en sentral rolle i dette arbeidet og det bør vurderes å presisere dette nærmere i mandatet til gruppen.

Som et resultat av et strategiarbeid vil det være naturlig å foreta en oppsummering hvert 3.-5. år av hva Norge ønsker å få ut av UNESCO-samarbeidet. Og på grunnlag av dette revidere organisering, innretting og ressursbruk – inkludert bruk av spisskompetanse som UNESCO-kommisjonen besitter i form av enkeltpersoner/institusjoner og nettverk.

?? På bakgrunn av en policy og overordnet strategi bør styringsdialogen med den norske UNESCO-kommisjonen forbedres

Kvaliteten på tildelingsbrevet må heves vesentlig når det gjelder omtale av mål, utfordringer og satsingsområder. KD må foreta reelle prioriteringer, og ut fra dette selv formulere resultatmål og -krav for kommisjonen. Statskonsult vil i så henseende gjenta anbefalingen fra tidligere gjennomgang av UNESCO-arbeidet (Statskonsult, Rapport 1996:3 Vurdering av organiseringen av UNESCO-arbeidet i Norge): *I henhold til intensjonene i økonomiregelverket anbefaler vi at KD ser på mulighetene til å styrke samordningen mellom de departementene som har politisk ansvar innenfor UNESCOs arbeidsområder, gjennom deltakelse i utforming av tildelingsbrevet til UNESCO-kommisjonen.*

I resultatrapporteringen bør kommisjonen innarbeide en kvalitativ beskrivelse og vurdering av aktivitetene. Kommisjonen bør også synliggjøre ressursutnyttelsen gjennom en kobling mellom budsjett og resultatmål.

Halvårlige etatsstyringsmøter mellom KD og kommisjonen bør formaliseres i en møtekalender som gjengis i tildelingsbrevet.

Vi vil også peke på at oppnevning av kommisjonen i praksis inngår som en del av styringsdialogen – ved at departementet oppnevner. Etter Statskonsults vurdering bør fremtidig oppnevning av kommisjonen ses i sammenheng med en overordnet strategi for norsk UNESCO-arbeid, dvs. med sikte på en mer strategisk bruk av den spisskompetanse og det nettverk som kommisjonen representerer. Sammensetning av kommisjonen bør således foretas i lys av hva som skal være hovedsatsingsområder i perioden kommisjonen oppnevnes for.

En mulig konsekvens av at klarere prioriteringer legges inn i tildelingsbrevet vil være at ansvars- og oppgavefordelingen i kommisjonen endres. En slik antakelse understøttes av kommisjonens ønske om å inneha en sterkere rådgivningsfunksjon overfor departementene, og motsatt – flere departementers ønske om bruk av kommisjonen som rådgiver. I lys av en slik mulig utvikling bør Kulturdepartementet vurdere å foreta en gjennomgang av vedtektene til kommisjonen med sikte på å klargjøre ansvars- og rollefordeling.

?? Arbeidet mot UNESCO sentralt bør styrkes

I den nasjonale samordningen bør det avklares hvilke oppgaver som skal ligge i styringsansvaret for hovedbevilgningen – både i forhold til andre norske myndigheter og i forhold til UNESCO. Også i samordningen bør man utnytte et fagmiljø som representerer både multilateral og UNESCO-relatert kompetanse.

En slik avklaring – og et bedre samordnet nasjonalt arbeid basert på en policy og overordnet strategi – vil få konsekvenser for arbeidsformer og innsats mot UNESCO sentralt.

Det er klar kobling mellom program- og policyutvikling i UNESCO og bistandssamarbeid, som også bør reflekteres i utnyttelsen av den norske støtten og deltakelse gjennom ulike kanaler. Arbeidet mot UNESCO sentralt bør generelt reflektere en mer proaktiv tilnærming til UNESCOs plan- og budsjettprosess som i større grad reflekterer initiativretningen og kontaktflatene i organisasjonen. Arbeidsformen bør baseres på en mer aktiv utnyttelse av både formelle og uformelle kanaler for medvirkning. Bistandsmyndighetene – inkludert KUF – bør aktivt trekkes inn i arbeidet mot de policyutformende organer i UNESCO.

Ettersom arbeidet i UNESCO i perioden mellom de biannuale generalkonferansene er vesentlig i denne sammenhengen, anbefales det å gi ambassaden i Paris en større rolle gjennom aktiv tilstedeværelse i UNESCO og det bilaterale miljøet rundt organisasjonen. For at ambassaden skal kunne fylle en slik rolle, er det nødvendig at større ressurser settes inn gjennom ambassaden. En viktig forutsetning er imidlertid at arbeidet er samordnet nasjonalt, slik at ambassaden kan få informasjon og oppgaver i forhold til departementene som gjør at den kan trekkes inn som en funksjonell del av det løpende arbeidet mot UNESCO.

Det anbefales også å identifisere påvirkningsmuligheter mot de interstatlige komiteene og de regionale valggruppene. En bakgrunn for dette er deres økte betydning under nåværende ledelse i UNESCO. En annen er at det nordiske samarbeid tradisjonelt har stått sentralt, men er blitt utfordret av EU-samarbeidet. Her spiller også et økt behov for myndighetssamarbeid på nordisk nivå inn bl.a. på grunn av ulik organisering og tilknytningsform for kommisjonsarbeidet i de ulike nordiske land.

Litteratur

Statskonsult: Rapport 1996: 3 *Vurdering av organiseringen av UNESCO-arbeidet i Norge*

NORAD (2000): *Anbefalinger om resultatrapportering i NORAD*

Den norske UNESCO-delegasjonen (1999): *Rapport fra Norges delegasjon til UNESCOs 30. generalkonferanse i Paris*

UNESCO (2000): Document 30 C/5. *Approved Programme and Budget for 1998–1999*

UNESCO (2000): Document 30 C/5. *Approved Programme and Budget for 2000–2001*

UNESCO (2001): Draft Document C/4. *Medium Term Strategy 2002-2007*

UNESCO (2001), Executive Board: *Report by the Director General on the Reform Process*

UNESCO (2000): *Overview over the operational capacities of 140 National Commissions for UNESCO*

UNESCO (1989): Charter of National Commissions for UNESCO

Riksrevisjonen (utkast april 2001): *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende multi-bi tilskudd til utdanningstiltak I regi av UNESCO og Verdensbanken*

REFERANSER

Tittel:	Gjennomgang av det norske UNESCO-arbeidet
Forfatter(e):	Olav Hernar og Freddy Hansen
Statskonsults rapportnummer:	2001:18
Prosjektnummer:	24 580 00
Prosjektnavn:	Gjennomgang av det norske UNESCO-arbeidet
Prosjektleder:	Olav Hernar
Oppdragsgiver(e):	Kulturdepartementet
Resymé:	Statskonsult har gjennomgått det norske UNESCO-arbeidet med et særlig fokus på ansvars- og rollefordeling og samhandling mellom hovedaktørene. Det er avdekket et stort forbedringspotensial for styringen av UNESCO-arbeidet, både det nasjonalt rettede og mot UNESCO sentralt. Mangelfull samordning og uavklart styringsansvar mellom departementer bidrar til svakheter i styringsdialogen med den norske UNESCO-kommisjonen og i utnyttelse av innflytelsesmuligheter overfor UNESCO sentralt. Statskonsult anbefaler konkrete tiltak innen utarbeidelse av en nasjonal policy og strategi for UNESCO-arbeidet, i forbedring av styringsdialogen med UNESCO-kommisjonen og i mer effektive arbeidsformer overfor UNESCO sentralt.
Arbeidsområde:	Styring og resultatorientering, internasjonalisering
Emneord:	FN, FN-reform, UNESCO, styringsdialog, internasjonalisering, kulturpolitikk, utdanningssamarbeid, utviklingssamarbeid, UNESCO-kommisjonen
Dato:	September 2001
Sider:	62
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO