



OLJE FOR UTVIKLING PROGRAMVEILEDER



OIL FOR DEVELOPMENT

INNHold

Nøkkelinformasjon	2
Forkortelser	2
1. Innledning	4
1.1 Formålet med og bruk av programveilederen.....	4
1.2 Målgruppe.....	5
2. Hovedtrekk ved Ofu-programmet	7
2.1 Bakgrunn	7
2.2 Valg av land	7
2.3 Samarbeidsformer.....	8
2.4 Budsjett- og forvaltningsstruktur	8
3. Roller og ansvar	11
3.1 Utenriksdepartementet	11
3.2 Styringsgruppen.....	11
3.3 Ambassadene	12
3.4 Fagdepartementene	12
3.5 Direktoratene.....	13
3.6 Norad	14
3.7 Landgruppene	15
3.8 Konsulenter	15
4. Mål og innhold	17
4.1 Programmets mål og delmål.....	18
4.2 Ressurskomponenten.....	22
4.3 Miljøkomponenten.....	22
4.4 Sikkerhetskomponenten.....	23
4.5 Finanskomponenten.....	23
4.6 Spesielt om åpenhet og ansvarliggjøring av myndighetene («tredje delmål»)	25
4.7 Tverrgående hensyn	26
5. Organisering av landprogrammene.....	30
5.1 Langsiktig organisering av institusjonssamarbeid.....	30
6. Programsyklusen	35
6.1 Forberedelsesfasen.....	35
6.2 Gjennomføringsfasen	40
6.3 Avslutningsfasen.....	41

Nøkkelinformasjon

TEKSTBOKS 1: Ofu-programmets kriterier for valg av samarbeidsland	8
TEKSTBOKS 2: Retningslinjer for Ofu-programmets forhold til norsk næringsliv.....	9
TEKSTBOKS 3: Departementenes ansvarsområder i norsk petroleumsforvaltning.....	13
TEKSTBOKS 4: Sikkerhet ved tjenestereise	14
TEKSTBOKS 5: Helhetlige programmer.....	17
TEKSTBOKS 6: Ofu-programmets målhierarki.....	19
TEKSTBOKS 7: Norske erfaringer innen petroleumsforvaltning.....	21
TEKSTBOKS 8: «Vær varsom»-plakat for erfaringsdeling og rådgivning i Ofu-programmet.....	24
TEKSTBOKS 9: Bærekraftig kapasitetsutvikling.....	28
TEKSTBOKS 10: Posisjonsnotat	36
TEKSTBOKS 11: Bakgrunnsnotat	38
TEKSTBOKS 12: Ofu-programmets mal for programdokument.....	39
TEKSTBOKS 13: Delegasjonsbesøk på politisk nivå i Ofu-programmet.....	41

Forkortelser

ASD	Arbeids- og sosialdepartementet
FIN	Finansdepartementet
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
IMF	International Monetary Fund
KLD	Klima- og miljødepartementet
KYV	Kystverket
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
OED	Olje- og energidepartementet
OD	Oljedirektoratet
OFU	Olje for utvikling
PTIL	Petroleumstilsynet
REG	Avdeling for regionale spørsmål og utvikling i UD
SD	Samferdselsdepartementet
SSB	Statistisk Sentralbyrå
UD	Utenriksdepartementet



1

1. Innledning

Olje for utvikling (Ofu) er et etterspørselsdrevet program som ble etablert i 2005. Programmet bistår samarbeidsland slik at de kan forvalte sine petroleumsressurser på en forsvarlig måte, basert på norske erfaringer med petroleumsforvaltning.

Norge har gradvis utviklet et petroleumsforvaltningsregime som har skapt grunnlag for en bærekraftig økonomisk vekst og fordeling. Denne erfaringen er det stor etterspørsel etter, og Ofu-programmet har vært et prioritert innsatsområde i norsk bistand i flere år.

I 2012 ble det gjennomført en evaluering¹ av Ofu-programmet som konkluderte med at programmet har bidratt til å legge grunnlaget for bedre petroleumsforvaltning i samarbeidslandene og har vært med på å gi Norge en synlig rolle i mange land. Evalueringen omtalte Ofu-programmet som et flaggskip innen utviklingspolitikken, og det langsiktige institusjons-samarbeidet og den faglige forankringen i norske departementer ble trukket frem som viktige suksessfaktorer.

Samtidig opererer programmet innenfor en særdeles kompleks kontekst: Naturressursforvaltning har stor betydning for mottakerlandenes økonomi og utvikling – store inntekter fra ikke-fornybare ressurser har ofte bidratt til makroøkonomisk ustabilitet og fortrengning av andre næringer, større ulikhet, ustabilitet og høyt konfliktnivå. I tillegg er petroleumssektoren spesielt utsatt blant annet for korrupsjon og miljøødeleggelser. Programmet er gjenstand for stor oppmerksomhet fra sivilt samfunn, media, akademia og andre bistandsmiljøer, både i Norge og internasjonalt.

Ofu-programmet er omfattende med mange aktører involvert – spesielt offentlige institusjoner, men også konsulenter, multilaterale organisasjoner, sivilsamfunnsorganisasjoner m.fl. Bistand innen petroleumssektoren stiller høye krav til planlegging, koordinering og kvalitetssikring. Det er derfor viktig å etablere en felles forståelse for hva Ofu-programmet skal inneholde, med tydelig rolle- og ansvarsfordeling, organisering m.m. Ofu-programmet skal kjennetegnes av åpenhet og sporbare beslutningsprosesser. Denne veilederen er ett bidrag for å oppnå dette.

1.1 FORMÅLET MED OG BRUK AV PROGRAMVEILEDEREN

Dette dokumentet utgjør Ofu-programmets veileder. Veilederen dekker vesentlige sider ved Ofu-programmet, samt redegjør for sentrale prosesser i forbindelse med planlegging og gjennomføring av Ofus landprogrammer. En førsteutgave av veilederen ble publisert i februar 2014. Denne oppdaterte versjonen er godkjent av Ofus styringsgruppe 17. desember 2015.

Formålet med programveilederen er å sikre at Ofus innsats planlegges, gjennomføres og avsluttes i samsvar med vedtatte prinsipper for norsk utviklingssamarbeid generelt, og Ofu-programmets retningslinjer spesielt. Veilederen skal bidra til å sikre en optimal grad av standardisering og enhetlig kommunikasjon om programmet, og samle styrende dokumentasjon i ett dokument. Veilederen skal ikke erstatte, men være et supplement til Utenriktjenestens regelverk og retningslinjer for utviklingssamarbeidet, herunder aktuelle ordningsregelverk og håndbøker.

¹ "Facing the Resource Curse: Norway's Oil for Development Programme", Scanteam, januar 2013.

1.2 MÅLGRUPPE

Målgruppen for denne veilederen er de norske aktører som er involvert i Ofu-programmet, dvs. de seks departementene; Finansdepartementet (FIN), Klima- og miljødepartementet (KLD), Olje- og energidepartementet (OED), Samferdselsdepartementet (SD), Utenriksdepartementet (UD) og Arbeids- og sosialdepartementet (ASD); direktoratene og etatene² (Kystverket (KyV), Miljødirektoratet, Oljedirektoratet (OD), Skattedirektoratet (SKD), Oljeskattekontoret (OSK), Petroleumstilsynet (Ptil) og Statistisk Sentralbyrå (SSB); ambassader, Norad og konsulenter. Det er forventet at alle aktører gjør seg kjent med innholdet i veilederen.

² I det følgende omtales både direktorater og etater for enkelhets skyld som direktorater



2

2. Hovedtrekk ved Ofu-programmet

2.1 BAKGRUNN

Ofu-programmet ble lansert i 2005. Norge hadde allerede da gitt petroleumsrelatert bistand i nærmere 30 år. Denne petroleumsfaglige bistanden var i hovedsak basert på et teknisk samarbeid mellom OD og en tilsvarende institusjon i samarbeidslandet, men også miljø- og sikkerhetsarbeidet ble etter hvert tatt inn. Regjeringens formål med etableringen av Ofu-programmet var å utvide den norske innsatsen innen petroleumbistand, og sikre en større vektlegging av finans- og miljøforvaltning enn tidligere. Programmet skulle «overføre norsk kompetanse slik at utviklingsland kan forvalte petroleumsressursene på en måte som bidrar til varig reduksjon av fattigdom og sikrer forsvarlig hensyntagen til miljøet»³, og bygge på en helhetlig organisering av og et rammeverk for petroleumsforvaltningen.

Etableringen av programmet bidro til en betydelig opptrapping av petroleumsrelatert bistand. Allerede i St.prp. nr. 1 (2006-2007) ble det lagt opp til en styrking av innsatsen innenfor olje og energi (s. 29):

En rekke utviklingsland har betydelige forekomster av petroleum, men har problemer med å utnytte disse på en måte som kommer befolkningen til gode. Som en stor olje- og gassnasjon, som har lyktes i å utnytte ressursene på en måte som bidrar til velferd for befolkningen, har Norge en nesten unik posisjon blant giverland i å bistå land med petroleumsressurser. Det er derfor en svært stor etterspørsel etter norsk kompetanse. Gjennom Olje for utvikling legges det til rette for at utviklingsland kan få tilgang til norske erfaringer og norsk kompetanse på et bredt felt, herunder lovgivning, organisering, skattelegging, håndtering av oljeinntekter og miljøspørsmål. Det er etablert et tett samarbeid med relevante norske fagmiljøer for dette formål. God forvaltning og korrupsjonsbekjempelse vil bidra til at petroleumsinntekter i større grad kan omsettes i økonomisk vekst og finansiering av offentlige velferdsgoder i mottakerlandene.

Det ble etablert en styringsgruppe i 2005 bestående av FIN, KLD⁴, OED og UD (ASD⁵ skulle trekkes inn ved behov) og et sekretariat i Norad. I gjennomføringen av Ofu-programmet skulle man i tillegg benytte seg av relevante fagmiljøer i Norge, som departementenes underliggende organer, konsulentmiljøer, stiftelsen Petrad og andre, samt etablere samarbeid med ulike organisasjoner for å sikre det sivile samfunns rolle som pådriver for åpenhet, godt styresett og ivaretagelse av miljøet.

2.2 VALG AV LAND

Som annet norsk utviklingssamarbeid er Ofu-programmet etterspørselsbasert, dvs. at det alltid skal foreligge en forespørsel om støtte før dette kan vurderes. Det er vedtatt kriterier for valg av samarbeidsland i Ofu-programmet, se tekstboks 1.⁶ Knapphet på ressurser i de norske institusjonene, samt at det er en målsetting i norsk utviklingspolitikk å konsentrere bistanden om færre land, gjør at alle nye henvendelser om samarbeid må vurderes strengt. Konsentrasjonen av bistanden har ført til etableringen av 12 fokusland for norsk utviklingssamarbeid, hvorav 6 sårbare stater. Prosessen omkring vurdering av anmodning om støtte er redegjort for i mer detalj i kapittel 6, «Programsyklusen».

³ Mandat for styringsgruppen for Olje for utvikling, 2007.

⁴ Den gang MD.

⁵ Den gang AD.

⁶ Notat til styringsgruppen, 28. september 2009.

OFU-PROGRAMMETS KITERIER FOR VALG AV SAMARBEIDSLAND

1. Samarbeidet skal være etterspørselsdrevet.
2. Landet skal være klassifisert som et OECD DAC-land.
3. Det skal være betydelig petroleumsproduksjon eller -potensial i landet.
4. Norsk erfaring og ekspertise må være relevant.
5. Det må være et identifisert behov for kapasitets- og kompetansebygging i petroleumsforvaltningen.
6. Landet må forplikte seg til å implementere programaktiviteter som har til hensikt å forbedre styringen av petroleumssektoren.

2.3 SAMARBEIDSFORMER

De bilaterale landprogrammene – basert på langsiktig institusjonssamarbeid mellom norske institusjoner og partnerinstitusjoner i samarbeidslandene, utgjør kjernen i Ofu-programmet. (Se kapittel 5 for en mer detaljert gjennomgang av organiseringen av landprogrammene.)

Programmet omfatter også samarbeid med og støtte til multilaterale aktører og sivilsamfunn. Se oversikten under:

SAMARBEIDSFORM	BILATERALT: STAT TIL STAT	INTERNASJONALT, MULTILATERALT	SIVILSAMFUNNSSTØTTE
Samarbeidspartnere	Institusjoner i samarbeidsland	Multilaterale organisasjoner	Norske, internasjonale og lokale sivilsamfunnsorganisasjoner
Avtaleform	Tilskuddsavtale og institusjonsavtale	Tilskuddsavtale	Tilskuddsavtale

2.4 BUDSJETT- OG FORVALTNINGSSTRUKTUR

Ofu-programmet finansieres over flere kapittelposter i bistandsbudsjettet (definert som «Programområde 03 Internasjonal bistand»), på følgende tre måter:

1. Tildelinger fra Avdelingen for regionale spørsmål og utvikling (REG) i UD til ambassadene som forvalter programmidler på landnivå.
2. Norad tildeles midler fra UD, og forvalter programmidler til departementer, direktorater, konsulenter, multilaterale organisasjoner og sivilsamfunnsorganisasjoner gjennom egne avtaler.
3. UD støtter andre petroleumsrelaterte initiativ direkte, som for eksempel samarbeidet med Verdensbanken og Global Gas Flaring Reduction Initiative (GGFR). Her vil det være den aktuelle seksjon i UD som har forvaltningsansvaret.

Ofu-sekretariatet utarbeider hvert år en samlet rapport over forbruk i foregående år, samt en oversikt over forventet forbruk for inneværende år. Dette legges frem for styringsgruppen til orientering i 1. kvartal. Det vises for øvrig til «Grant Management Manual»⁷ og ordningsregelverkene («Grant Scheme Rules») for en mer detaljert gjennomgang av hvilke krav og føringer som gjelder for tilskuddsforvaltning i bistanden. For Ofu-programmet er det ordningsregelverkene⁸ for tilskuddsordningene «Faglig samarbeid» og «Regionbevilgningen» som er mest relevante. For begge disse ordningene gjelder det at alle Ofu-prosjekter skal kvalitetssikres av Ofu-sekretariatet.

Tekstboks 2

RETNINGSLINJER FOR OFU-PROGRAMMETS FORHOLD TIL NORSK NÆRINGS LIV

Ofu-programmet bistår samarbeidslandet basert på dets forespørsler og behov, og har ikke som målsetning å fremme norske næringsinteresser.

1. Personer som er ansatt i olje- og leverandørselskaper bør ikke benyttes som ressurspersoner i Ofus landprogrammer. *
2. Ambassader som er involvert i programmet skal skille tydelig mellom rollen det har i Ofu-programmet og arbeidet for norske næringsinteresser.
3. Informasjon fra samarbeidslandet som behandles konfidensielt av landets myndigheter, skal også behandles konfidensielt av norske institusjoner og konsulenter som deltar i gjennomføringen av Ofus aktiviteter.
4. Åpenhet og tydelig kommunikasjon skal prioriteres. Oppsummeringer fra årsmøtene i samarbeidet med Ofu-landene publiseres på de aktuelle ambassadenes hjemmesider.

Disse retningslinjene skal kommuniseres til samarbeidslandets myndigheter.

*Dersom særskilte grunner skulle tilsi at det er behov for å fravike dette prinsippet, skal det i hvert enkelt tilfelle vurderes av Ofu-sekretariatet i samråd med departementene.

⁷ Forvaltningsverktøy for UD, ambassadene og Norad. Øvrige departementer, direktorater og etater kan kontakte Ofu-sekretariatet for å få oversendt dokumentet.

⁸ En tilskuddsordning er en operasjonalisering av Stortingets tilskuddsbevilgninger som gis til et bestemt formål med den hensikt å skape resultater som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet.



3

3. Roller og ansvar

Gjennomføringen av Ofu-programmet fordrer en høy grad av rollebevissthet hos alle aktører.

3.1 UTENRIKSDEPARTEMENTET

Utenriksdepartementet er ansvarlig for den samlede utenrikspolitikken og utviklingspolitikken hjemme og ute. UD har det formelle ansvaret for Ofu-programmet gjennom utenriksministerens konstitusjonelle ansvar for utviklingssamarbeid, og leder styringsgruppen. Utenriksstasjonene forvalter en betydelig del av Ofu-programmets midler, som i hovedsak er bevilget via REG-avdelingen i UD.

Seksjonen for energi i Avdeling for økonomi og utvikling har ansvar for å koordinere Ofu-programmet internt i UD og overfor berørte ambassader. En medarbeider fra Seksjon for energi er UD's representant i styringsgruppen.

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for samarbeidet med enkeltland, inkl. vurderingen av hvordan et Ofu-samarbeid passer inn i det bilaterale samarbeidet. De aktuelle geografiseksjoner i REG-avdelingen trekkes inn i programmet både i vurdering av nye henvendelser om samarbeid og i oppfølgingen av eksisterende programmer, herunder ved deltakelse i landgruppene, og under utarbeidelsen av relevante innspill til styringsgruppen. Andre seksjoner i UD trekkes inn ved behov (f.eks. MR/demokrati-seksjonen).

3.2 STYRINGSGRUPPEN

Det tverrdepartementale samarbeidet er et sentralt fundament for Ofu-programmet. Styringsgruppen består av FIN, KLD, OED, SD og UD, og dessuten kan Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) trekkes inn ved behov. Assisterende utenriksråd leder styringsgruppen.

Styringsgruppen skal⁹:

- > Drøfte og avklare strategiske spørsmål vedrørende prioriteringer og satsinger innenfor Ofu-programmet.
- > Prioritere mht. valg av land og institusjoner som kan motta langsiktig støtte fra Ofu-programmet.
- > Legge føringer for hovedlinjer i samarbeidet med land hvor det inngås eller er inngått langsiktig Ofu-samarbeid, samt godkjenne forslag til samarbeidsprogrammer i aktuelle land.
- > Overvåke og delta i den faglige og strategiske kvalitetssikring av Olje for utviklings samlede aktiviteter.
- > Avklare funksjoner og roller for de ulike norske aktørene som deltar i gjennomføringen av Ofu-programmet.
- > Overvåke gjennomføringen av Ofu-programmet basert på planer og rapporter fra Ofu-sekretariatet i Norad, deriblant godkjenning av årsrapport for virksomheten.

Styringsgruppen har en overordnet og styrende funksjon i Ofu-programmet. Viktige beslutninger om landvalg og hovedprioriteringer fattes ved konsensus. Dersom det ikke er mulig å komme til enighet om sentrale spørsmål og landvalg, må de avklares ved regjeringsbehandling. Styringsgruppen møtes hvert kvartal (mars-juni-september-desember), men kan også konsulteres utenom styringsgruppemøtene ved behov.

⁹ Mandat for styringsgruppen for Olje for Utvikling, september 2007.

3.3 AMBASSADENE

Som norsk utenriksstasjon har ambassaden en sentral rolle i den generelle kontakten med samarbeidslandet. Ambassadene har dessuten normalt forvaltningsansvaret for avtaler som er inngått med samarbeidslandene.

Ambassadens rolle og ansvar i Ofus landprogram er derfor hovedsakelig:

Politisk:

- > Ha oversikt over den politiske situasjonen i landet og hvordan denne påvirker landprogrammet. I samarbeid med UD være ansvarlig for at programmet relateres til våre politiske relasjoner med landet.
- > Dra nytte av sin lokalkunnskap og etablerte nettverk. Bidra til å sikre forankring og eierskap på politisk nivå hos myndighetene i samarbeidslandet.
- > Ha beredskap knyttet til risiko for omdømmetap.
- > Profilere den norske innsatsen på ambassadenes egne hjemmesider o.l.

Forvaltningsmessig:

- > Bistå i planlegging og gjennomføring av delegasjonsbesøk i forberedelsesfasen av et Ofu-program (se kapittel 6).
- > Samarbeide tett med Ofu-sekretariatet i planleggingsperioden og legge til rette for direkte dialog og samarbeid mellom de norske og samarbeidslandets institusjoner.
- > Utarbeide beslutningsdokument på bakgrunn av programdokumentet, sikre en forsvarlig oppfølging av tilskuddsavtalen og overholdelse av forpliktelsene nedfelt i denne, jf. Grant Management Manual. Ambassaden kan be om faglig rådgivning og forvaltningsstøtte fra Ofu-sekretariatet ved behov, for eksempel i forbindelse med forberedelsene til årlig møte og ved programgjennomganger.
- > Bidra til giverkoordinering¹⁰ på landnivå innenfor relevante Ofu-sektorer (ressurs, miljø, finans, sikkerhet), både med myndighetene og overfor sivilsamfunnsorganisasjoner.

3.4 FAGDEPARTEMENTENE

FIN, KLD, OED, SD og ASD har ansvar for det faglige innholdet i Ofu-programmet innenfor sine fagområder, samt for å gjøre tilgjengelig og kvalitetssikre den faglige ekspertisen som anvendes. Kvalitetssikringsansvaret gjelder uavhengig av om ekspertisen har sin basis i direktoratene, hos konsulenter eller i departementets fagavdelinger.

Departementene skal delta aktivt i styringsgruppen¹¹, og i planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av programmet gjennom:

- > Involvering på egnet måte i løpende oppgaver knyttet til sentrale elementer i programmer og prosjekter på landnivå.

¹⁰ Det er et økende antall multilaterale og bilaterale givere som er aktive med rådgivning innenfor utvinnssektoren i utviklingsland. I noen tilfeller kan disse ha program som overlapper med Ofus aktiviteter.

¹¹ ASD har observatørrolle i styringsgruppen.

- > Deltagelse i ulike aktiviteter ved delegasjonsbesøk til Norge og i Ofu-delegasjoner til aktuelle samarbeidsland eller land det vurderes å inngå samarbeid med.
- > Deltagelse i løpende kvalitetssikringsarbeid i henhold til rutiner som utvikles i samarbeid mellom styringsgruppen og Ofu-sekretariatet.

For å ivareta slik involvering, og den tette kontakten med Ofu-sekretariatet den forutsetter, er det etablert en nettverksgruppe hvor en kontaktperson i hvert departement er bindeledd for løpende kommunikasjon. Det er utpekt en Ofu-koordinator i hvert departement. Funksjonen til nettverket er i hovedsak informasjonsutveksling, samt å avklare om det er spørsmål i den løpende forvaltningen av programmet som må tas opp til formell behandling i styringsgruppen.

Tekstboks 3

DEPARTEMENTENES ANSVARSOMRÅDER I NORSK PETROLEUMSFORVALTNING

- OED** har sektoransvaret for olje- og gassvirksomheten på norsk kontinentalsokkel. OEDs hovedoppgave er å tilrettelegge for en helhetlig energipolitikk basert på bærekraftig utnyttelse av petroleumsressursene.
- KLD** har ansvaret for miljøregulering av petroleumsvirksomheten bla. for å sikre bærekraftig bruk av hav- og landområder og vern av sårbare arter og habitater.
- FIN** har ansvaret for utformingen av finanspolitikken, herunder skatte- og avgiftspolitikken og Statens pensjonsfond utland.
- SD** har ansvaret for forebyggende sjøsikkerhetstiltak og den statlige beredskap mot akutt forurensning.
- ASD** har ansvaret for politikken knyttet til arbeidsmiljø og sikkerhet. Hovedvirkemidler i arbeidet er regelverk, tilsyn, veiledning, kunnskapsutvikling og samarbeid.

3.5 DIREKTORATENE

Direktoratene har en nøkkelrolle i planleggingen og gjennomføringen av Ofus landprogrammer og formidling av den institusjonelle erfaringen med forvaltningen av våre petroleumsressurser. Følgende direktorater er involvert i Ofu-programmet: Oljedirektoratet, Miljødirektoratet, Petroleumstilsynet, Statistisk sentralbyrå, Kystverket, Skatteetaten og Norad. Mens departementene normalt inngår institusjonsavtalene, delegeres implementeringen normalt til direktoratene. Når institusjonssamarbeidet er etablert, er det vanlig praksis at hvert direktorat utpeker en prosjektleder. Prosjektlederen skal blant annet:

- > Sikre tilgang på kompetanse og ressurser i direktoratet, og sørge for at eventuell konsulentbistand anskaffes og følges opp.
- > Følge opp direktoratets institusjonsavtaler, herunder bistå partner med planlegging og rapportering i tråd med avtaleforpliktelsene.
- > Holde landgruppen informert om utviklingen i programmet både i og mellom landgruppemøtene, og ha jevnlig kontakt med overordnet departement og Ofu-sekretariatet.
- > Legge til rette for delegasjonsbesøk.
- > Følge opp eventuelle egne stedlige representanter.

Ofte vil direktoratet ha behov for å være representert over lengre tid i samarbeidslandet. En stedlig representant kan være ansvarlig for koordinering innen sin komponent, og/eller fungere som mentor og rådgiver overfor samarbeidende institusjon innen sitt fagområde. Stedlig representants ansvar og oppgaver skal klart defineres og kommuniseres til involverte parter.

Tekstboks 4

SIKKERHET VED TJENESTEREISE

Arbeidsgiver har ansvar for å foreta tilstrekkelige sikkerhetsvurderinger for egne medarbeidere ved opphold utenlands, og i den forbindelse iverksette nødvendige tiltak knyttet til eksempelvis opplæring, egne retningslinjer, forsikringer og utstyr.

Informasjon om sikkerhetssituasjonen og eventuelle reiseråd er tilgjengelig på ambassadens hjemmeside for det aktuelle land. I forkant av planlagt reise sendes e-post til ambassaden med kopi til Norads landkoordinator med informasjon om hvem som reiser, tidsrom og evt. program. I tillegg oppfordres reisende til å registrere seg på nettsiden reiseregistrering.no.

3.6 NORAD

Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) er en fagetat administrativt underlagt UD, og er en integrert del av det forvaltningsmessige apparat for utviklingssamarbeidet.

Ofu-sekretariatet i Norad skal bidra til helhetlige programmer og har ansvaret for bistandsfaglig kvalitetssikring og overordnet koordinering av Ofu-programmet. Dette innebærer blant annet at Ofu-sekretariatet:

- > Ivaretar sekretariatsfunksjonen for styringsgruppen, og er ansvarlig for å legge frem saker for behandling i styringsgruppen.
- > Har hovedansvaret for oppstarten og planleggingen av nye samarbeid og ansvar for overordnet koordinering av den norske innsatsen i gjennomføringen av et landprogram.
- > Er ansvarlig for bistandsfaglig kvalitetssikring i Ofu-programmet, og skal bistå ambassaden med faglige råd i forberedelse og oppfølging av et landprogram.
- > Er et bistandsfaglig kompetansesenter for petroleumsrelatert utviklingssamarbeid, og behandler henvendelser knyttet til Ofu-programmet fra offentligheten, internasjonale aktører, sivilt samfunn osv.

- > Forvalter tilskuddsmidler, herunder: Enkelte landprogrammer, tilskuddsavtaler med internasjonale organisasjoner og norske institusjoner engasjert i Ofu.

Ved behov kan representanter for Ofu-sekretariatet oppholde seg lengre perioder i samarbeidslandet for å støtte ambassadens forvaltning, eller for å følge opp avtaler forvaltet av Norad.

Avdeling for sivilt samfunn i Norad har et overordnet ansvar for støtten til sivilt samfunn. Det er utpekt en Ofu-koordinator som skal sikre informasjonsflyten mellom avdelingen og øvrige aktører i Ofu-programmet. Avdelingen:

- > Er ansvarlig for den bistandsfaglige kvalitetssikringen av støtten til sivilt samfunn i Ofu-programmet
 - > Skal bistå ambassaden og Ofu-sekretariatet med faglige råd om sivilt samfunn i forberedelse og oppfølging av et landprogram.
- > Forvalter tilskuddsmidler
 - > Gjennomføre utlysninger av tilskuddsmidler til sivilt samfunn.
 - > Sikre en forsvarlig forvaltning av tilskuddsavtaler med sivilsamfunnsorganisasjoner.

3.7 LANDGRUPPENE

Landgruppene skal sikre koordinerte og helhetlige samarbeidsprogrammer. Det skal opprettes landgrupper for alle Ofus landprogram. Landgruppen skal i forberedelsesfasen av et nytt program drøfte overordnet strategi, innholdet i programdokumentet og avtalestrukturen for institusjons-samarbeidet i det gjeldende land. I gjennomføringsfasen skal landgruppen bidra til god koordinering og helhetlig implementering av landprogrammet, og til å samordne den norske innsatsen.

Faste medlemmer i landgruppen er representanter for departementene, relevante underliggende direktorater, ambassaden, samt landkoordinator i Ofu-sekretariatet. Landkoordinator kaller inn til møtene, og er ansvarlig for å lede møtene og skrive referat. Som en hovedregel skal landgruppemøter avholdes minst én gang hvert kvartal, men hyppigheten kan justeres etter behov.

3.8 KONSULENTER

Ofu-sekretariatet og de implementerende aktørene i Ofu-programmet benytter konsulent tjenester ved behov. Kontrakter med konsulenter skal som hovedregel inngås av norske forvaltningsorgan. OD har inngått rammeavtaler med flere konsultentselskaper som benyttes i Ofu-programmet, hvorav flere kan brukes av Miljødirektoratet og Ptil. Miljødirektoratet og Ptil har også inngått rammeavtaler som OD kan benytte på enkelte områder. Det er oppdragsgivers ansvar å påse at konsulenter med oppdrag for Ofu-programmet gjør seg kjent med innholdet i denne veilederen før oppdraget utføres.

For oppdrag med betydning for flere komponenter skal oppdragsgiver involvere øvrige berørte direktorater og departementer i utformingen av oppdragsbeskrivelse, oppfølgingen av oppdraget, og vurderingen av rapporten. Det endelige innholdet i konsulentrapporter er likevel konsulentens ansvar. Hvordan innholdet i konsulentrapporter brukes er, som annen erfaringsdeling gjennom Ofu-programmet, opp til partnerlandets myndigheter.



4

4. Mål og innhold

Formålet med Ofu-programmet er å overføre norsk kompetanse slik at utviklingsland kan forvalte petroleumsressursene på en måte som bidrar til varig reduksjon av fattigdom og sikrer forsvarlig hensyntagen til miljøet¹². Programmets mål og delmål, som presenteres under 4.1. utgjør rammene for innsatsen i landprogrammene. Med landprogram mener vi den totale norske petroleumsrelaterte bistanden til et land. Enkelte relaterte initiativer er allikevel holdt utenfor Ofu-programmet. Dette gjelder bistand fra norsk Riksrevisjon, tiltak for næringsutvikling, samt yrkesopplæring innen sektoren.

Innholdet i Ofus landprogrammer er tett knyttet til de norske fagdepartementenes ansvarsområder i norsk forvaltning, og er i hovedsak avgrenset til bistand til forvaltning av oppstrømsaktiviteter. Innholdet i samarbeidet med myndighetene deles inn i fire hovedkomponenter: Ressurs, miljø, sikkerhet og finans. Det er også nødvendig med faglig samarbeid og koordinering på tvers av komponentene, da fagområdene til dels er overlappende, f.eks. innen arbeid med juridisk rammeverk, kontrakter, forvaltningsplaner, tilsyn og dataforvaltning; og mange aktiviteter kan omfatte mer enn én komponent. Institusjonell kapasitetsutvikling berører også områder som ikke er strengt knyttet til komponentene, slik som organisasjonsutvikling, ledelse, IKT, dokumenthåndtering, analyse- og planleggingskapasitet.

For at bistanden som ytes gjennom Ofu-programmet skal være bærekraftig og oppnå resultater på sikt, omfatter landprogrammene også elementer som ikke er direkte tilknyttet fagdepartementenes ansvarsområder. Det er et formål å styrke aktører som bidrar til ansvarliggjøring av petroleumsforvaltningen, som sivilsamfunnsorganisasjoner, media og parlamentarikere. Se også kapittel 4.6.

Tekstboks 5

HELHETLIGE PROGRAMMER

Med helhetlige Ofu-programmer mener vi at:

- > Ressurs-, miljø-, sikkerhets- og inntektsforvaltning sees på som en helhet og kombineres med støtte til aktører som sivilsamfunn, parlament og media.
- > Alle komponentene ivaretas, fortrinnsvis gjennom egne institusjonsavtaler.
- > Innsatsen innrettes mot Ofu-programmets tre delmål.
- > Tverrgående hensyn som klima og miljø, menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling samt antikorrupsjon ivaretas.

En skal tilstrebe en helhetlig innsats i alle samarbeidsland, samtidig som samarbeidslandets behov skal være førende.

¹² Mandat for styringsgruppen for Olje for utvikling, 2007.

Innsatsen innen alle komponentene er tuftet på prinsipper om godt styresett. Med godt styresett innenfor petroleumssektoren mener vi en effektiv offentlig forvaltning av petroleumssektoren som legger til rette for at offentlige kontrollorganer, parlament, media, sivilt samfunn og befolkningen for øvrig kan medvirke til og ha kontroll med styringen.

4.1 PROGRAMMETS MÅL OG DELMÅL

Fattigdomsreduksjon er det overordnede målet for Ofu-programmet, og all innsats gjennom programmet er rettet mot å bidra til en økonomisk, sosial og miljømessig forsvarlig forvaltning av petroleumsressursene.

Det er definert tre delmål¹³ som samlet skal bidra til den forsvarlige forvaltningen:

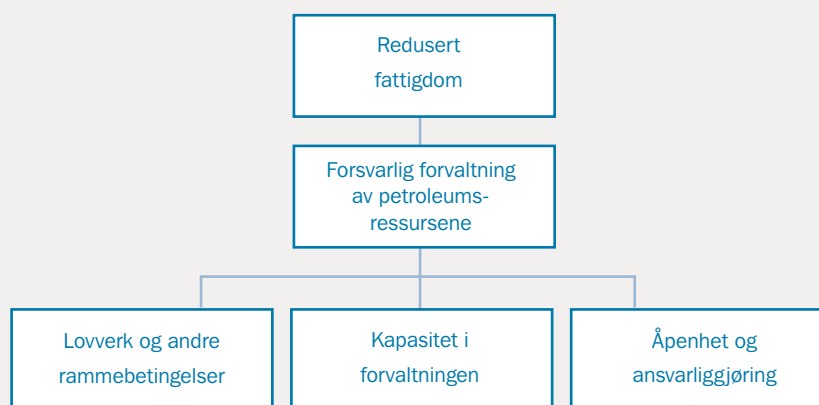
1. Partnerlandets myndigheter har etablert lovverk og andre rammebetingelser for petroleumsforvaltningen
2. Partnerlandets myndigheter forvalter petroleumsressursene i tråd med sitt mandat
3. Partnerlandets myndigheter praktiserer åpenhet i forvaltningen av petroleumsressursene, og befolkningen holder myndighetene ansvarlige

Delmål 1, i kortversjon «lovverk og andre rammebetingelser» innebærer at det politiske, juridiske og forvaltningsmessige rammeverket som klargjør mål, roller og ansvar i sektoren er på plass, *delmål 2*, «kapasitet i forvaltningen» innebærer at institusjonene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og faktisk gjennomfører sine oppgaver i tråd med rammebetingelsene for sektoren, mens *delmål 3*, «åpenhet og ansvarliggjøring» innebærer at myndighetene legger til rette for en opplyst offentlig debatt, og at befolkningen – gjennom sivilsamfunnsaktører, medier og folkevalgte representanter, holder myndighetene ansvarlig for forvaltningen av ressursene.

Dersom Ofu-programmet oppnår resultater knyttet til målet om forsvarlig forvaltning av petroleumsressursene, kan det være et viktig bidrag til fattigdomsreduksjon i et land. Det er solid belegg for å anta at det er en sammenheng mellom fattigdomsreduksjon og styrking av institusjoners kapasitet og gjennomføringsevne, samt økt politisk inkludering og ansvarliggjøring.¹⁴ Ofu-programmet kan allikevel ikke alene oppnå det overordnede målet om redusert fattigdom; det avhenger også av faktorer som ligger utenfor programmets mandat og kontroll, knyttet blant annet til om landet fører en utviklingsorientert politikk over tid og hvordan inntektene fra petroleumssektoren brukes.

¹³ I 2010 ble det utviklet et resultatrammeverk som fikk styringsgruppens tilslutning, «Results management in Oil for Development's country cooperation programs». Delmålformuleringene og tilhørende beskrivelse er revidert og godkjent av styringsgruppen i 2015 sammen med oppdatert programveileder.

¹⁴ Se for eksempel "Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource-Led Development", Verdensbanken, 2011.

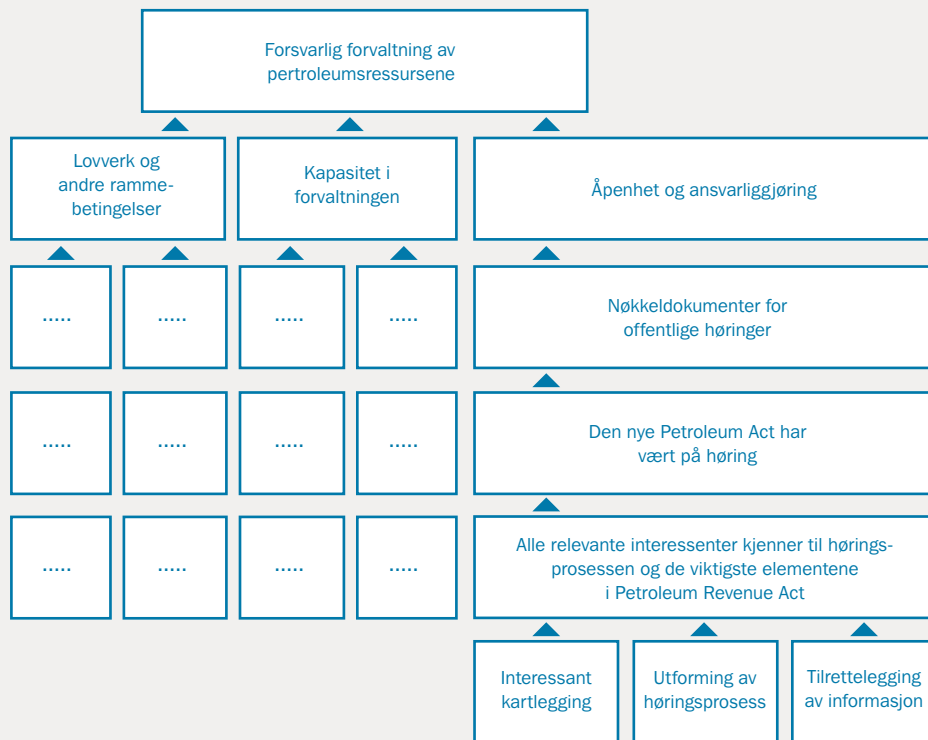
OFU-PROGRAMMETS MÅLHIERARKI

Figuren over viser kortversjonen av Ofu-programmets målhierarki.

Delmålene utgjør rammen for landprogrammene. Mål for en programperiode identifiseres i løpet av forberedelsesfasen, basert på ønsker og behov hos partner. Kjeden av mål og underliggende leveranser og aktiviteter kan være lang, og det er behov for fleksibilitet i selve programgjennomføringen. For å kunne åpne for tilpasninger underveis, er det sentralt med en trinnvis tilnærming til planlegging der man jobber seg nedover i resultatkjeden; fra overordnede mål ned til konkrete aktiviteter.

I programdokumentet for et institusjonssamarbeid stadfestes målene for programperioden (outcomes) og leveranser (outputs). Målene og deres indikatorer skal så langt som mulig baseres på «OfD Menu of Outcomes». En overordnet planlegging av aktiviteter foregår hovedsakelig i forkant av årlig møte, mens detaljplanleggingen av aktivitetene pågår fortløpende. For at en leveranse skal bidra til et mål (outcome), som igjen skal bidra til Ofus delmål og overordnede mål, ligger en rekke forutsetninger til grunn. I størst mulig grad skal forutsetningene for å nå målene diskuteres med partner og fremgå av programdokumentet.

Hypotesen om hvordan leveranser og aktiviteter skal lede til resultater på ulike nivåer, samt tydeliggjøringen av nødvendige forutsetninger er «endringsteorien» for institusjonssamarbeidet. I noen tilfeller kan det vise seg hensiktsmessig å endre eller legge til programaktiviteter. I andre tilfeller avdekkes risikoer som bør håndteres. Selv om det er mye usikkerhet, bør det være mulig å sannsynliggjøre at innsatsen i programmet vil føre til de ønskede resultatene på ulike nivåer. Usikkerheten øker selvsagt desto høyere opp i resultatkjeden man beveger seg.



Hva er forutsetninger for å oppnå målsetningene?

Er det hensiktsmessig å planlegge tilleggsleveranser for å bidra til større mulighet for måloppnåelse?

F.eks:

- > Innhente innspill fra interessenter om hvordan en reelt inkluderende høringsprosess kan gjennomføres
- > Etablere rutiner for dokumentasjon og vurdering av høringsuttalelser
- > Informasjonstiltak om hvordan høringsuttalelsene ble ivaretatt, og om implementeringen av lovverket.

Figuren over illustrerer tankegangen med en resultatkjede.

NORSKE ERFARINGER INNEN PETROLEUMSFORVALTNING

Det er på grunn av Norges erfaring med forvaltning av petroleumsressurser at Olje for utvikling er et svært etterspurt bistandsprogram. Men hva er egentlig den norske erfaringen? I det følgende gjengis noen læringspunkter.

Forutsigbare myndigheter med evne til å overholde forpliktelser over tid og en høy grad av inkludering/ansvarliggjøring i beslutningsprosessen, bidrar til å bekjempe ressursforbannelsen. Dette er blitt sentrale elementer i den norske erfaringen. Norge har utviklet et stadig tettere samarbeid med den internasjonale oljeindustrien om utviklingen av norsk kontinentalsokkel. Nettopp etableringen av et forutsigbart rammeverk har stått sentralt i forholdet mellom staten og den internasjonale oljeindustrien. Etter hvert har en stor del av inntektene fra salg av olje og gass tilfalt staten gjennom et effektivt skattesystem, Statens direkte økonomiske engasjement, utbytte fra eierskapet i Statoil ASA, og avgifter på utslipp fra sektoren. Norge har bygget opp en konkurransedyktig nasjonalt basert petroleumsindustri som skaper verdier og er en viktig del av grunnlaget for økonomisk bærekraftig sysselsetting. Samtidig bidrar Statens pensjonsfond utland og «handlingsregelen» til at inntektene så langt er fasett inn i økonomien uten å ha ført til makroøkonomisk ustabilitet og fortregning av andre næringer.

Forvaltningen er basert på prinsipper om transparens og hensyntagen til konsekvensene av petroleumsaktiviteter for berørte parter. Den legger derfor vekt på å klargjøre miljøvirkningene av en utbygging, et anlegg og drift av disse, inkludert kulturminner og kulturmiljø, naturressurser og samfunn. Konsekvensutredninger og høringsprosesser skal sikre at slike virkninger blir tatt i betraktning i beslutningsprosessen. Norsk oljepolitikk har alltid hatt som utgangspunkt at petroleumsaktiviteter skal finne sted innenfor forsvarlige rammer. Balansering av hensynet til petroleumsutvinning og miljø har vært en viktig del av denne politikken. Problemstillinger knyttet til sameksistens mellom petroleumsnæringen og fiskerinæringen har vært sentrale helt fra starten av, og er fortsatt det i dag. Ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet har vært et vesentlig hensyn i norsk petroleumsforvaltning, og erfaringene med nordsjødykkernes helseskader, Bravo-utblåsningen og Alexander Kielland-katastrofen var viktige i denne sammenheng.

Det er lett å peke på gode resultater og vellykkede løsninger i Norges petroleumsforvaltning. Det er imidlertid ikke slik at norske myndigheter alltid har hatt alle de riktige svarene. Derimot har man lyktes med å justere kursen underveis, både for å tilpasse seg en endret virkelighet, men også som følge av feilslått politikk. Betydningen av læring og kursjustering er også en viktig del av den norske erfaringen. Dette henger sammen med hvordan hele det norske samfunnet bidro til å sette premisser for hvordan ressursene skulle utvinnes, brukes og forvaltes. Et sterkt demokrati med et aktivt sivilt samfunn, et sterkt og uavhengig rettsvesen, frie medier og åpenhet har vært avgjørende for å sikre forsvarlig kontroll med myndighetene.

4.2 RESSURSKOMPONENTEN

Ansvarlige institusjoner: Olje- og energidepartementet, Oljedirektoratet

Gjennom ressurskomponenten skal Ofu-programmet bistå samarbeidslandene i å utvikle lovverk og andre rammebetingelser, kompetanse og kapasitet som til sammen legger til rette for samfunnsøkonomisk lønnsom og bærekraftig produksjon av olje og gass.

For å oppnå dette er det aktuelt å bistå med kapasitetsutvikling hovedsakelig innen følgende tema:

Lowverk og andre rammebetingelser	Kapasitet i forvaltningen	Åpenhet og ansvarliggjøring
<ul style="list-style-type: none">• Petroleumpolitikk, letepolitikk, og politikk for kapasitetsutvikling• Institusjonell organisering• Oppstrøms¹⁵ (og midtstrøms) petroleumslovgivning• Underliggende regelverk• Veiledninger	<ul style="list-style-type: none">• Ressurskartlegging• Lisensiering• Forvaltning av data• Planlegging for utbygging• Utbygging, drift og avslutning• Rammer for utviklingen av nasjonal leverandørindustri	<ul style="list-style-type: none">• Offentliggjøring av lovverk og andre rammebetingelser• Offentlige høringer• Informasjonsstrategi• Tilrettelegging og offentliggjøring av sektorinformasjon

4.3 MILJØKOMPONENTEN

Ansvarlige institusjoner: Klima- og miljødepartementet, Samferdselsdepartementet, Miljødirektoratet, Kystverket

Gjennom miljøkomponenten skal Ofu-programmet bistå miljømyndigheter og andre myndigheter i å utvikle kompetanse og kapasitet til å samhandle på en profesjonell måte med olje- og gasselskapene, og sikre at uønskede virkninger av petroleumsvirksomheten blir holdt på så lavt nivå som mulig. Innsatsen skal også bidra til at myndighetene kan ta godt informerte beslutninger om åpning og utvikling av sjø- og landområder for leting etter og produksjon av olje og gass, og til at miljøhensyn blir godt nok ivaretatt i områder der petroleumsvirksomhet tillates.

For å oppnå dette er det aktuelt å bistå med kapasitetsutvikling hovedsakelig innen følgende tema, relatert til petroleumsvirksomhet:

Lowverk og andre rammebetingelser	Kapasitet i forvaltningen	Åpenhet og ansvarliggjøring
<ul style="list-style-type: none">• Miljøaspekter i relevante politikk-områder• Lowverk og underliggende regelverk• Standarder og veiledninger• Institusjonell organisering på miljøsidan	<ul style="list-style-type: none">• Skaffe kunnskap og tilrettelegge og offentliggjøre informasjon om miljøtilstand• Miljøkonsekvensvurderinger• Fastsetting av miljøkrav• Forvaltningsplanlegging• Tilsyn• Miljøovervåkning• Etablering og vedlikehold av oljevernberedskap• Opprydding i forurenset grunn	<ul style="list-style-type: none">• Offentliggjøring av lovverk og andre rammebetingelser• Offentlige høringer• Informasjonsstrategi• Tilrettelegging og offentliggjøring av miljødata og annen informasjon om miljøtilstanden• Offentliggjøring av resultater fra tilsyn, miljøovervåkning og beredskapsøvelser

¹⁵ Oppstrøm omfatter geologisk kartlegging (undersøkelse), leting, feltutbygging, produksjon, anlegg og drift av rørdninger for transport av olje fra felt og frem et punkt der oljen lastes på skip eller går inn i et raffineri, anlegg og drift av rørdninger og behandlingsanlegg for gass fra felt og frem til gassen når et marked eller lastes på skip som flytende naturgass (LNG). Anlegg og drift av slike rørdninger og behandlingsanlegg omtales i enkelte land som midtstrømsaktivitet.

4.4 SIKKERHETSKOMPONENTEN

Ansvarlige institusjoner: Arbeid- og sosialdepartementet, Petroleurstilsynet

Gjennom sikkerhetskomponenten skal Ofu-programmet styrke samarbeidslandenes kapasitet til å følge opp at aktørene i petroleumsvirksomheten holder et høyt nivå innen sikkerhet, primært for å forebygge og begrense skadeomfang ved storulykker, akutte utslipp og personskader. For å oppnå dette er det aktuelt å bistå med kapasitetsutvikling hovedsakelig innen følgende tema:

Lowverk og andre rammebetingelser	Kapasitet i forvaltningen	Åpenhet og ansvarliggjøring
<ul style="list-style-type: none">• Sikkerhetshensyn i politikk, lov og underliggende petroleumsregelverk• Institusjonell organisering• Sikkerhetsreguleringer• Sikkerhetsstandarder og ikke-legale veiledninger	<ul style="list-style-type: none">• Boring og brønnteologi• Prosessintegritet• Konstruksjonssikkerhet• Logistikk og beredskap• Arbeidsmiljø• HMS-styring og ledelse	<ul style="list-style-type: none">• Offentliggjøring og tilrettelegging av informasjon om reguleringer og standarder• Offentliggjøring av risikoanalyser og resultater fra tilsyn• Tilrettelegging for treparts-samarbeid

4.5 FINANSKOMPONENTEN

Ansvarlige institusjoner: Finansdepartementet, Oljeskattekontoret, Skattedirektoratet, Statistisk Sentralbyrå, IMF

Gjennom finanskomponenten skal Ofu-programmet bidra til at samarbeidslandene beholder en rimelig andel av inntektene fra petroleumsvirksomheten, og at inntjening og risiko fordeles på en måte som gir insentiver til en samfunnsøkonomisk effektiv utvinning av ressursene. Videre skal Ofu-programmet bidra til at samarbeidslandene kan ta beslutninger som gjør at inntektene fases inn i økonomien slik at makroøkonomisk ustabilitet i størst mulig grad motvirkes og de ikke fortrenger effektiv produksjon i andre næringer.

For å oppnå dette er det aktuelt å bistå med kapasitetsutvikling hovedsakelig innen følgende tema:

Lowverk og andre rammebetingelser	Kapasitet i forvaltningen	Åpenhet og ansvarliggjøring
<ul style="list-style-type: none">• Finanspolitisk rammeverk og budsjettprosesser som tar hensyn til petroleumssektoren• Rammeverk for petroleumsfond• Standarder for nasjonal petroleumsstatistikk• Rammeverk som legger grunnlaget for statens andel av inntektene fra petroleumsvirksomheten («government take»)• Institusjonell organisering, rolle- og ansvarsfordeling	<ul style="list-style-type: none">• Skatteøkonomiske analyser av petroleumsvirksomheten• Petroleumsstatistikkadministrasjon• Makroøkonomiske analyser og årlige budsjettprosesser• Forvaltning av petroleumsfond• Produksjon av petroleumsrelatert statistikk	<ul style="list-style-type: none">• Offentlige høringer• Offentliggjøring av policy-dokumenter, budsjetter, mandat, lovforslag og kontrakter.• Offentliggjøring av petroleumsrelatert statistikk og av makroøkonomiske analyser som en del av budsjettpolitikken• Statsbudsjettet inkluderer alle offentlige inntekter fra petroleumssektoren• Offentliggjøring av årsrapporter• Offentliggjøring av tilsyns- og revisjonsrapporter

«VÆR VARSOM»-PLAKAT FOR ERFARINGSDELING OG RÅDGIVNING I OFU-PROGRAMMET

1. Det fremgår av St. prp. 1 (2006-2007) at det gjennom Olje for utvikling legges til rette for at utviklingsland kan få tilgang til norske erfaringer og norsk kompetanse knyttet til forvaltning av olje- og gassressursene på et bredt felt, herunder politikk-utforming, lovgivning, organisering, skattlegging, ressurskartlegging, sikkerhet, håndtering av oljeinntekter og miljøspørsmål.
2. Grensen mellom erfaringsutveksling og rådgivning kan i praksis fremstå som uklar. Likeledes kan det fremstå som uklart hva som er å anse som forhandlinger og kommersielle spørsmål. I tvilstilfelle skal de som er engasjert fra norsk side (myndighetsrepresentanter og konsulenter) søke å avklare den nærmere grenseoppgangen gjennom kontakt med de relevante norske institusjonene og Ofu-sekretariatet. Det kan være hensiktsmessig å benytte Ofu-programmets landgrupper og nettverksgruppen til dette.
3. Generelt skal alle som fra norsk side er engasjert i Ofu-arbeid i et samarbeidsland (myndighetsrepresentanter og konsulenter) dele sine erfaringer om god forvaltning av petroleumsressursene, basert på den kunnskap og kompetanse man har opparbeidet i Norge gjennom snart 50 år med petroleumsvirksomhet.
4. I arbeid med politikk- eller regelverksutforming skal de som er engasjert fra norsk side (myndighetsrepresentanter og konsulenter) kunne gi råd om utforming av regelverket og dele kunnskap om ulike regulatoriske ordninger, men det skal utvises stor varsomhet og forståelse for at konteksten må avgjøre hvilke konkrete løsninger samarbeidslandet bør velge. Norske løsninger skal ikke uten videre foreslås kopiert eller overført til et samarbeidsland.
5. I arbeid med anvendelse av regelverk skal de som er engasjert fra norsk side (myndighetsrepresentanter og konsulenter) som hovedregel ikke gi konkrete råd eller delta direkte i saksbehandlingen knyttet til hvilke løsninger det aktuelle Ofu-land bør velge i konkrete spørsmål. Basert på norske erfaringer kan man likevel bidra til å belyse mulige konsekvenser av aktuelle løsninger og være en samtalepartner, men uten å angi klart hvilken løsning som konkret bør velges.
6. De som er engasjert fra norsk side (myndighetsrepresentanter og konsulenter) skal ikke delta i forhandlinger om eller løsning av kommersielle spørsmål. Aktiviteter rettet mot et statsoljeselskap skal kun være knyttet til selskapets eventuelle regulatorfunksjon.

4.6 SPESIELT OM ÅPENHET OG ANSVARLIGGJØRING AV MYNDIGHETENE («TREDJE DELMÅL»)

Aktører: Myndighetsinstitusjoner, sivilt samfunn, internasjonale organisasjoner, media, parlamentets kontrollfunksjon

For at staten skal forvalte petroleumsressursene til beste for landets innbyggere, er det nødvendig at befolkningen faktisk har mulighet til å stille staten til ansvar. Gjennom myndighetssamarbeidet skal Ofu-programmet bidra til dette målet ved å dele norske erfaringer angående medvirkning fra sivilt samfunn og offentlighet i vurderings- og beslutningsprosesser. Det skal også deles erfaringer om etablering av juridiske rammeverk som legger til rette for åpenhet i hele verdikjeden, og det skal bygges kapasitet for å sette institusjonene i stand til å gjennomføre dette. I tillegg har myndighetene et ansvar for aktivt å bidra til åpenhet og mulig ansvarliggjøring. Gjennomføring av høringsrunder og tilrettelegging av sektorinformasjon er eksempler på leveranser under delmål tre i myndighetssamarbeidet.

Parallelt med myndighetssamarbeidet støtter Ofu-programmet ulike sivilsamfunnsaktører i samarbeidslandene. Et fritt og kritisk sivilsamfunn er avgjørende for at myndighetene holdes ansvarlig for forvaltningen av petroleumsressursene. Skal det sivile samfunn spille en slik rolle, er det imidlertid avhengig av kunnskap om og forståelse for det som er en kompleks sektor. Derfor støtter Ofu-programmet gjennom Norads støtteordning for sivilt samfunn en rekke norske, internasjonale og lokale sivilsamfunnsorganisasjoner som arbeider for å styrke det sivile samfunns og medias kompetanse og evne til å holde myndighetene ansvarlig.

Følgende fire tematiske kategorier er prioritert i støtteordningen som forvaltes av Norad:

- > Miljøbeskyttelse
- > Åpenhet rundt statlige inntekter og utgifter
- > Lokal deltakelse i beslutningsprosesser
- > Arbeidssikkerhet

I tillegg gir flere ambassader direkte støtte til lokale sivilsamfunnsorganisasjoner som arbeider med å fremme åpenhet i petroleumssektoren og ansvarliggjøring av myndighetene i Ofus samarbeidsland. Det er også en prioritert oppgave å heve parlamentets kompetanse i Ofu-programmets samarbeidsland slik at det blir bedre i stand til å utøve sin kontrollfunksjon på en effektiv måte. Støtten gis både gjennom sivilsamfunnsorganisasjoner, direkte fra norske offentlige institusjoner og ved egne opplæringstiltak.

Ofu-programmet har i tillegg en grenseflate mot Riksrevisjonen, som har etablert et samarbeid om petroleumsrevisjon i flere av Ofu-landene. Målet med Riksrevisjonens utviklingssamarbeid er å bidra til utviklingen av godt styresett og bekjempelse av korrupsjon gjennom å styrke nasjonale riksrevisjoners kapasitet og evne til å utføre revisjon i overensstemmelse med internasjonalt aksepterte standarder og beste praksis for offentlig revisjon. Det er enighet om at informasjonsutveksling og jevnlig kontaktmøter er nyttig for å fremme gjensidig rolleforståelse og sikre koordinering. Rammene for kontakten er beskrevet i Retningslinjer for samarbeid mellom Olje for utvikling og Riksrevisjonens Petroleumsprogram, mai 2015.

4.7 TVERRGÅENDE HENSYN

Klima og miljø, menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling samt antikorrupsjon er tverrgående hensyn i norsk bistand. Risikofaktorer for at Ofu-programmets innsats påvirker disse områdene negativt skal identifiseres, analyseres og håndteres gjennom hele programsyklusen. For øvrig følges tverrgående hensyn opp i tråd med gjeldende ordningsregelverk. Under følger en omtale som viser på hvilken måte Ofu-programmet kan integrere tverrgående hensyn gjennom aktive tiltak.

Klima: Også utviklingsland vil i tiden fremover møte strengere krav til reduksjon og rapportering av klimagassutslipp fra petroleumssektoren og vil trenge kapasitetsutvikling for å kunne utføre dette. Gjennom Ofu-samarbeidet kan det for eksempel gis generell informasjon om utslipp av klimagasser ved petroleumsproduksjon og om lovgivning og regulering av fakling. Det kan også informeres om regime(r) for avgifter relatert til klimagassutslipp og gis bistand til kartlegging, måling og rapportering av klimagassutslipp og måling av gass til fakkel¹⁶. Tiltaksanalyser for reduksjon av klimagassutslipp er også aktuell tematikk.

Miljø omtales under 4.3.

Menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling: Gjennom myndighetssamarbeidet kan den norske erfaringen med petroleumslovgivning som forankrer og ivaretar befolkningens eierskap til petroleumsressursene formidles. Ofu-programmet kan bistå myndighetene med å legge rammer for miljømessige og sosiale konsekvensutredninger (EIA) og forvaltningsplaner (SEA) – der det legges vekt på å vurdere og håndtere konsekvenser for lokalbefolkning, både kvinner og menn, og sårbare grupper. Ofu-programmet kan også støtte tilrettelegging for inkluderende offentlige høringer, samt legge til rette for deltakelse for både kvinner og menn i relevante opplæringsprogram.

Antikorrupsjon: Petroleumssektoren er særlig utsatt for korrupsjon, og Ofu-programmet samarbeider med mange land som anses å ha et høyt korrupsjonsnivå. Landprogrammene inkluderer arbeid mot korrupsjon innen samtlige komponenter og tre delmål. Hensynet kan ivaretas gjennom myndighetssamarbeidet blant annet ved å:

- > Bistå i utvikling av lover og regler som klart definerer roller og ansvar i sektoren. Uavklarte ansvarsforhold i petroleumsforvaltningen øker risikoen for korrupsjon.
- > Dele norske erfaringer om åpenhet i hele verdikjeden – fra gjennomføring av åpne lisensrunder til åpenhet om kontrakter, produksjonsdata og pengestrømmene fra petroleumsvirksomheten.
- > Bistå samarbeidsland med å etablere etiske retningslinjer og antikorrupsjonsstrategier.
- > Støtte samarbeidsland som ønsker å tilfredsstillere kravene fra Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).

Regjeringen har nulltoleranse for økonomiske misligheter i alle bistandstiltak som mottar norsk støtte. Risikoen for misligheter er tydeligst ved økonomiske transaksjoner, men kan også innebære urettmessig tilegnelse av andre former for goder som kontrakter, utstyr, reiser og

¹⁶ Fakling av gass er også et ressursforvaltningsspørsmål og behandles følgelig også under ressurskomponenten (forbud, lovfesting, måling osv.)

arrangementsdeltakelse. I Ofu-programmet er sentrale forebyggende grep: Bistand i form av kapasitetsutvikling; strenge retningslinjer for å dekke kostnader for per diem; avtalemaler der nulltoleranseprinsippene tydelig fremkommer, eksplisitte vurderinger av korrupsjonsrisiko for de enkelte landprogram; god kjennskap blant norske aktører til statens økonomiregelverk og etiske retningslinjer for statstjenesten; vurdering fra alle parter av hensiktsmessighet og kostnads-effektivitet i tiltak, virkemiddel og deltakelse, og grundig oppfølging av prosjektaktiviteter, også konsulentoppdrag.

Alle aktører i Ofu-programmer har plikt til å varsle ved begrunnet mistanke om økonomiske misligheter. Sentral kontrollenhet i UD og varslingsteamet i Norad er kontaktpunkt og rådgiver i slike saker.



BÆREKRAFTIG KAPASITETSUTVIKLING

Institusjonelt samarbeid, hvor norske institusjoner bistår søsterinstitusjoner i sør med å utvikle kapasitet, står sentralt i Ofu-programmet. Kapasitet defineres av OECD som individers, organisasjoners og et samfunns evne til å håndtere sine oppgaver på en vellykket måte. Det inkluderer ikke bare klassiske ferdigheter og teknikker, men også evnen til å utvikle strategier, sette prioriteter, løse problemer og oppnå resultater. Under er noen sentrale prinsipper som alle Ofus landprogrammer bør følge.

- > Kapasitetsutvikling er samarbeidslandenes ansvar, og institusjonssamarbeidet bør være en del av og støtte opp under gjeldende sektorprogrammer og planer i det aktuelle samarbeidslandet.
- > Vår rolle som givere er å støtte prosesser som er initiert, eiet og ledet av samarbeidslandet. La derfor mottaker selv definere sitt behov og sine utfordringer. Eierskap er en nødvendig forutsetning for å lykkes med kapasitetsutvikling.
- > Ta utgangspunkt i kapasiteten som allerede finnes hos mottaker og hvordan den kan videreutvikles for å møte de reelle utfordringene de står overfor. Ikke fokuser kun på hva som mangler.
- > Kapasitet må utvikles på organisasjonsnivå, ikke bare på personnivå. Styrking av systemer, veiledning i konkrete arbeidsprosesser og oppmerksomhet rundt faktorer, utenom de rent faglige/tekniske, som hindrer mottakers evne til å løse sine oppgaver, er viktige komponenter av kapasitetsutvikling på organisasjonsnivået.
- > En systematisk og godt informert prosess bør ligge til grunn for valg av metoder. Opplæringstiltak som f.eks. «on the job-training», arbeidssamlinger eller klasseromsundervisning bør inngå i en skreddersydd plan for å styrke samarbeidsinstitusjonens kapasitet og være direkte relevant for målgruppens behov og arbeidssituasjon.
- > Ikke undervurder betydningen av rådgiveres personlige egenskaper: Opptre kollegialt og respektfullt. Vær nysgjerrig på hva partner kan lære oss, og sett av nok tid til uformelle samtaler.
- > Læring og kontinuerlig forbedring bør vektlegges i hvert enkelt prosjekt. Programmet bør være fleksibelt nok til å gjøre endringer i tråd med ny informasjon.
- > Bruk avtale- og resultatrammeverk aktivt i programimplementeringen. Ved å stille tydelige krav til partner tar vi også eierskapet på alvor.

Prinsippene har kommet fram i konsultasjon med blant annet OECD, UNDP og GIZ i tillegg til Ofu-programmets aktører.



5

5. Organisering av landprogrammene

5.1 LANGSIKTIG ORGANISERING AV INSTITUSJONSSAMARBEID

Hovedmodellen i Ofu landprogrammer er kapasitetsutvikling innen ressursforvaltning, inntektsforvaltning, miljøforvaltning og sikkerhet, basert på langsiktig samarbeid mellom norske institusjoner og institusjoner i samarbeidslandene. Dette kombineres med støtte til aktører som bidrar til ansvarliggjøring av myndighetene.

Den overordnede finansielle og innholdsmessige rammen for myndighetssamarbeidet fremgår av en tilskuddsavtale mellom Norge og samarbeidslandet. Tilskuddsavtalene forvaltes som regel av ambassadene, med støtte fra Ofu-sekretariatet. Selve institusjonssamarbeidet reguleres i underliggende avtaler (en eller flere institusjonsavtaler) mellom de norske fagdepartementene og institusjoner i samarbeidslandet. Ambassadene/Ofu-sekretariatet og de norske fagdepartementene/direktoratene har derfor ulike roller i gjennomføringen av et landprogram.

Under følger en beskrivelse av sentrale elementer i organiseringen av et landprogram.

Tilskuddsavtale¹⁷

Tilskuddsavtalen beskriver formålet med Ofu-programmet på et overordnet nivå, og inngås mellom myndighetene i Norge og samarbeidslandet. Avtalen regulerer de finansielle og innholdsmessige rammene for programmet, partenes plikter og rettigheter, rutiner for rapportering og planlegging, årlige møter samt uavhengige gjennomganger. Tilskuddsavtalen spesifiserer eksplisitt hvilke institusjoner det skal inngås samarbeid med, og spesifiserer partene i institusjonsavtalene som skal inngås. Programdokumentet må være ferdig utarbeidet før avtalen inngås. Tilskuddsavtalen forvaltes av den norske avtaleparten, som oftest ambassaden, med Ofu-sekretariatet i Norad som rådgiver. Norad ved Ofu-sekretariatet forvalter også enkelte tilskuddsavtaler. I samarbeidslandet er avtaleparten et departement som kan inngå bistandsavtaler på vegne av landet, ofte Finansdepartementet.

Det kan inngås én felles tilskuddsavtale, eller en avtale per komponent. Sistnevnte løsning kan være nødvendig i tilfeller hvor de enkelte komponentene bruker ulik tid til å fremforhandle samarbeidsprogram og avtaler. Alternativt kan tilskuddsavtalen utvides når nye komponenter kommer til. Det er en målsetning holde antall avtaler lavt, og gjøre avtaleverket enkelt å administrere.

Årlig møte

Tilskuddsavtalen inneholder bestemmelser om årlige møter mellom forvaltningsansvarlig institusjon på norsk side og avtalepartner i landprogrammet. I det årlige møtet godkjennes fremdriftsrapport, arbeidsplan og budsjett. Årlig møte er også beslutningsorgan for eventuelle justeringer i programmet, og en oppdatert risikoanalyse for programmet skal legges frem. Krav og formalia for det årlige møtet reguleres i tilskuddsavtalen. Mottaker kaller inn til det årlige møtet, som vanligvis avholdes i 1. kvartal. Som en hovedregel deltar Ofu-sekretariatet på møtet som ambassadens rådgiver, mens representanter for andre norske institusjoner kan delta som støtte for sine respektive samarbeidspartnere. I forkant av årlig møte skal ambassaden, med bistand fra Ofu-sekretariatet, utarbeide et mandat. Årlig møte skal benyttes til å informere om planlagt støtte til sivilt samfunn og avklare hvilke deler av arbeidsplanen som kan deles med Ofu-programmets avtalepartnere i sivilt samfunn.

¹⁷ Tidligere programavtale.

Et grunnleggende prinsipp i norsk bistand er at den administrative arbeidsbelastningen for samarbeidslandet skal holdes på et overkommelig nivå. Det er derfor ønskelig at det kun avholdes ett årlig møte per år for Ofu-programmet, uavhengig av hvor mange avtaler som er inngått. Det vil også bidra til en helhetlig tilnærming komponentene i mellom.

Styringskomité

En styringskomité (kan også ha andre navn) kan brukes til å koordinere implementeringen i og mellom de ulike komponentene i et landprogram. Komiteen er ofte ansvarlig for å utarbeide en fremdriftsrapport for inneværende år, samt arbeidsplan og budsjett for neste år forut for det årlige møtet. Faste medlemmer i styringskomiteen er som regel nedfelt i institusjonsavtalene og bør inkludere sentrale beslutningstakere fra mottakerlandets samarbeidende institusjoner samt representanter for de norske partene i institusjonssamarbeidet. Samarbeidslandet er ansvarlig for å kalle inn til, og føre referat fra, styringskomitémøtene. For å sikre en helhetlig tilnærming i programmene og forhindre unødig administrativ belastning, er det ønskelig at det kun opprettes én styringskomité også i landprogrammer hvor det er flere institusjonsavtaler.

Institusjonsavtale

En institusjonsavtale er en avtale mellom en institusjon i Norge og en institusjon i samarbeidslandet. De finansielle og innholdsmessige rammene for institusjonssamarbeidet fremgår av tilskuddsavtalen, men institusjonssamarbeidet anses som en selvstendig avtale.

Det kan inngås en eller flere institusjonsavtaler under samme tilskuddsavtale. Som en hovedregel inngås institusjonssamarbeidet mellom norsk institusjon og «tilsvarende» institusjon i samarbeidslandet. Den tematiske bredden i mottakers behov vil imidlertid legge føringer på hvilke institusjonssamarbeid og institusjoner som er relevante. I tilfeller hvor institusjonene i samarbeidslandet ikke har samme tematiske ansvarsområder som de norske, kan det være nødvendig med tilpasninger. I tillegg kan andre givere være inne på enkelte tematiske områder, slik at behovet for bred bistand på petroleumssiden blir ivare tatt uten at Norge må stå for all assistansen.

Institusjonssamarbeidet utgjør hovedmodellen i Ofu-programmet, og ulike modeller kan benyttes:

Tradisjonelt institusjonssamarbeid

Pengestrømmen går fra UD v/ambassaden til samarbeidspartneren i henhold til tilskuddsavtalen, og samarbeidspartner har resultatansvaret overfor ambassaden. En norsk institusjon og en tilsvarende institusjon i samarbeidslandet inngår institusjonsavtale, og samarbeidsinstitusjonen sørger for utbetalinger til norsk institusjon for deres tjenesteleveranser.

Utbetaling direkte til norsk institusjon

Utbetalinger går direkte til norsk institusjon. Man har like fullt avtale mellom ambassaden og myndighetene i samarbeidslandet, men en klausul i tilskuddsavtalen vil bestemme at alle eller deler av midlene utbetales direkte til den norske institusjonen. Betalingsanmodninger skal imidlertid komme fra myndighetene i samarbeidslandet (ambassadens avtalepart), og det er disse som vil ha resultatansvar overfor ambassaden. Det inngås institusjonsavtale mellom institusjonene, og det følger av denne at norsk institusjon får betalt av ambassaden i henhold til tilskuddsavtalen.

Adgangen til å foreta direkte utbetaling til norsk institusjon utgjør et unntak fra prinsippet om mottakeransvar, og må begrunnes i beslutningsgrunnlaget. Følgende forhold kan legitimere anvendelse av denne avtale- og utbetalingsstrukturen (listen er ikke uttømmende):

- > Spesielt stor risiko for korrupsjon og økonomiske misligheter.
- > Nasjonale systemer vil føre til urimelige forsinkelser i programmet.
- > Nasjonale systemer/regler tillater ikke utbetaling til en norsk institusjon.

Selv om midlene kanaliseres fra ambassaden til den norske institusjonen, er det likevel ambassadens avtalepart, altså myndighetene i mottakerlandet, som er ansvarlig for resultatoppnåelse og rapportering (inkl. finansielle rapporter som regnskap og revisjon). For at myndighetene skal kunne oppfylle ansvaret overfor ambassaden, vil det når man utarbeider institusjonsavtalen være viktig å vurdere hvilke plikter den norske institusjonen bør ha overfor sin avtalepart, slik at de norske institusjonene i størst mulig grad kan bistå myndighetene i forbindelse med blant annet rapportering til ambassaden.

Tilskuddsavtale med norsk institusjon

Der det ikke er mulig å inngå avtale med myndighetene på mottakersiden (eller svært tungvint og tidkrevende på grunn av svak forvaltningskapasitet hos mottaker), kan man inngå avtale mellom ambassaden og norsk institusjon. Den norske institusjonen inngår deretter avtale med tilsvarende institusjon på mottakersiden. Til forskjell fra alternativ 1 og 2 vil det her være den norske institusjonen som har resultatansvar overfor ambassaden. Utbetalinger foretas også her direkte til norsk institusjon. Dersom dette alternativet velges, har den norske institusjonen et større ansvar for avtaleoppfølging og resultater enn i de andre modellene. Man bør her være spesielt varsom med hensyn til regelverket om offentlige anskaffelser og offentlig støtte dersom tilskuddsmottaker ikke er statlig.

Tilskuddsavtaler med sivilsamfunnsorganisasjoner

Som en del av arbeidet med tredje delmål inngår og forvalter Norad og ambassadene tilskuddsavtaler med sivilsamfunnsorganisasjoner. Ofu-sekretariatet i Norad bistår som rådgiver i planlegging, søknadsbehandling og oppfølging av sivilsamfunnsavtalene. Det er bare tilskuddsavtaler som omfatter arbeid i samarbeidsland som ansees som en del av Ofu-programmet. Disse skal merkes med «Special projects» i Plan Tilskudd Avtale (PTA). Avtalen regulerer de finansielle og innholdsmessige rammene for prosjektet, partenes plikter og rettigheter, rutiner for rapportering og dialog. Avtalebudsjett og resultatrammeverk i tråd med de overordnede målsettingene i Ofu-programmet skal legges ved avtalen.

Tilskuddsavtalene inneholder bestemmelser om et årlig dialogmøte mellom sivilsamfunnsorganisasjonene i samarbeidslandet og Ofu-sekretariatet i Norad og ambassaden. Representanter fra myndighetene i samarbeidslandet skal dessuten oppfordres til å delta. Formålet med dialogmøtet er å bidra til mer åpenhet ved å utnytte mulighetsrommet som ligger i å samarbeide med både myndigheter og aktørene som skal holde dem ansvarlig. Ved å dele informasjon om planer for tiltak som kan bidra til mer åpenhet vil aktørene i sivil samfunn stå bedre rustet til å anerkjenne myndighetens fremgang eller etterspørre tiltak som ikke blir gjennomført.

Dialogmøte med sivilsamfunnsorganisasjonene skal finne sted kort tid etter årlig møte med myndighetene. I dialogmøte presenteres de delene av arbeidsplanen som er knyttet til tredje delmål 3 (se kapittel 4.6) og godkjent av myndighetene å dele med avtalepartnere i sivil samfunn. I hvilken grad man er i stand til å dele informasjon om arbeidsplanen vil variere fra land til land. Sivilsamfunnsorganisasjonene vil presentere deres vurdering av myndighetens innsats og sine innspill til hvilke områder som krever spesiell oppmerksomhet samt forslag til hvordan aktørene i Ofu-programmet kan å bidra til høyere måloppnåelse innen åpenhet og ansvarliggjøring.





6

6. Programsyklusen

Et bistandsprogram består normalt av tre hovedfaser: forberedelse, gjennomføring og avslutning.¹⁸ Dette kapitlet beskriver denne syklusen i mer detalj når det gjelder Ofus landprogrammer.



6.1 FORBEREDELSESFASEN

Flere uavhengige evalueringer¹⁹ peker på mangelfull programplanlegging som en gjennomgående svakhet i norsk bistand. Det legges ikke tilstrekkelig arbeid i formulering av mål og utvikling av endringsteorier, eller til bevisstgjøring av programaktørene. Utilstrekkelig kontekstforståelse er et problem. Konsekvensene er et sviktende grunnlag for styring og korrektive tiltak i en programgjennomføring, og reduserte muligheter til å dokumentere resultater av et program. Slutt- og midtveisgjennomganger viser at heller ikke Ofu-programmer er unntatt fra slike bistandsfaglige svakheter.

På denne bakgrunn settes det nå av mer tid og legges vesentlig mer arbeid i fasen fra en søknad om et Ofu-program mottas til et eventuelt formelt program startes opp. Utvikling av kontekstforståelse, risikovurderinger, målhierarki, grunnlinjestudier og samordning av aktørene inngår i dette arbeidet. Det legges vekt på å få innsikt i og å tilpasse et eventuelt program til forhold både ved myndighetsapparatet og samfunnet for øvrig. For såkalte sårbare stater er dette spesielt viktig. Programaktørene engasjeres aktivt, og departementene holdes oppdatert om utviklingen gjennom deltagelse i landgruppen og i nettverksgruppen (se kapittel 3.3. over).

For Ofus landprogrammer deles forberedelsesfasen inn i tre: anmodning, kartlegging og planlegging. Denne oppdelingen skal sikre effektiv og sporbar saksbehandling og bidra til at styringsgruppen trekkes inn i prosessen ved gitte milepæler. De norske departementer og direktoraters innsats i forberedelsesfasen finansieres ved tilskudd fra Ofu-sekretariatets midler, over de etablerte rammeavtalene.

Anmodning

Formålet med anmodningsperioden er å sikre at styringsgruppen kan ta en godt informert beslutning om avslag eller videre vurdering av en søknad om Ofu-samarbeid. Ofu-sekretariatet er ansvarlig for å fremskaffe den nødvendige informasjonen, og dokumentere dette gjennom et posisjonsnotat som fremlegges for styringsgruppen.

¹⁸ UDs retningslinjer for forvaltning av tilskuddsavtaler, «Grant Management Manual», inneholder detaljerte beskrivelser for hver av disse fasene.

¹⁹ Se for eksempel fagfellevurderingen av norsk bistand: "OECD Development Co-operation Peer Review. Norway 2013" og CMI / Itads "Can we Demonstrate the Difference that Norwegian Aid Makes? Evaluation of results measurement and how this can be improved", 2014.

Utgangspunktet er en skriftlig forespørsel fra et land om samarbeid med Norge innenfor tema som er dekket av Ofu-programmet. Første steg er en vurdering av henvendelsen om støtte i henhold til Ofu-programmets formelle kriterier for valg av samarbeidsland (se tekstsaks 1).

De fleste anmodninger har sitt utspring i en forutgående kontakt, for eksempel gjennom møter med ambassaden eller andre, gjennom offisielle besøk og dialog på politisk nivå, eller gjennom tidligere Ofu-samarbeid. I slike tilfeller er det viktig at ambassaden eller andre omtaler Ofu-programmet som et helhetlig program der de fire komponentene (ressurs, finans, miljø og sikkerhet) presenteres som en enhet, kombinert med støtte til sivilsamfunn, parlament og media, ref. beskrivelsen av helhetlige programmer i kapittel 4.

En skriftlig henvendelse om bistand er en forutsetning for vurdering av samarbeid²⁰. En slik henvendelse utgjør første kriterium i Ofu-programmets kriterier for landvalg. Politisk forankring på høyt nivå i henvendelsen er viktig for at statsforvaltningen i søkerlandet skal kunne allokere tilstrekkelige ressurser til programplanlegging og gjennomføring. Anmodningsperioden skal også inneholde en vurdering av de øvrige fem kriteriene for landvalg.

Kriterievurderingen gjennomføres normalt som en skrivebordsstudie, og det er ikke behov for kontakt med søkerlandets myndigheter. Ofu-sekretariatet skal innhente tilbakemelding fra fagdepartementene, direktoratene og ambassaden om hvorvidt de anser å ha kapasitet til å forplikte seg til å bistå i ytterligere samarbeidsland, samt en vurdering fra UD når det gjelder Norges bilaterale forhold til det aktuelle landet. En sammenstilling av tilbakemeldingene og kriterievurderingen skal inngå i posisjonsnotatet. Posisjonsnotatet skal gi en anbefaling om hvorvidt henvendelsen bør avslås eller utredes videre. Ofu-sekretariatet legger så forslag til konklusjon frem for styringsgruppen for beslutning. Det er det enkelte departements ansvar å videreformidle eventuelle innspill fra sin politiske ledelse i behandlingen av posisjonsnotatet.

Ambassaden eller UD bør informere søkerlandet skriftlig om styringsgruppens beslutning så snart som mulig etter at saken er behandlet.

Tekstsaks 10

ET POSISJONSNOTAT BØR INNEHOLDE:

- > En faglig vurdering av land som ber om støtte opp mot Ofu-programmets kriterier for landvalg
- > Vurdering av den samlede ressursituasjonen i Ofu-programmet (dvs. kapasitetsvurderinger angående muligheten til å påta seg ytterligere ett samarbeidsland)
- > Uttalelse fra UD vedrørende Norges bilaterale forhold til landet, hvorvidt nasjonale myndigheter selv ønsker å bekjempe fattigdom og forbedre styresett, og eventuelle politiske føringer
- > Forslag til konklusjon om avslag eller videre utredning

²⁰ Dette gjelder for all norsk bistand. Det foreligger imidlertid ingen formelle krav til hva den skriftlige henvendelsen skal inneholde eller hvordan den skal utformes.

Dersom styringsgruppen gir sin tilslutning til at henvendelsen om støtte utredes videre, går man over i kartleggingsdelen av forberedelsesarbeidet. I de tilfeller hvor samarbeidslandet har anmodet om videreføring av et Ofu-program, er det ikke nødvendig å legge frem et posisjonsnotat for styringsgruppen, men heller legge frem et bakgrunnsnotat for beslutning (se neste side).

Kartlegging

Formålet med kartleggingsperioden er å sikre at styringsgruppen kan ta en godt informert beslutning om avslag, eller videreføring av vurderingsarbeidet i en planleggingsfase. Ofu-sekretariatet er ansvarlig for å fremskaffe den nødvendige informasjonen, og dokumentere dette gjennom et bakgrunnsnotat.

Denne delen av forberedelsesarbeidet skal gi tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det finnes et reelt grunnlag for et Ofu-samarbeid med søkerlandet. Det skal gjennomføres ytterligere kartlegging av søkerlandets situasjon, behov og utfordringer. Ofu-sekretariatet skal gjennomgå relevant litteratur og studier, og ved behov bestille andre studier. Ofu-sekretariatet skal også, og i samarbeid med ambassaden, kartlegge hvilke andre givere som er aktive i landet.

I denne perioden er det naturlig med flere besøk til søkerlandet. Formålet er å starte dialog og etablere kontakter med relevante aktører, kartlegge behov og utfordringer, vurdere den reelle etterspørselen etter et Ofu-program, og informere i mer detalj om hva et Ofu-program innebærer av innhold og forpliktelser. De norske fagdepartementene og direktoratene som er aktuelle for å bidra i et helhetlig program samt Norad skal være involvert i kartleggingsperioden, og etter behov delta i planleggingen og eventuelt gjennomføringen av besøk til søkerlandet. Det kan vurderes å gjennomføre faglige aktiviteter som en del av kartleggingen.

Ofu-sekretariatet skal så, i dialog med fagdepartementene, direktoratene, Norad og aktuell ambassade, sammenstille relevant informasjon om søkerlandet og skissere mulige hovedtrekk i et eventuelt samarbeidsprogram i bakgrunnsnotatet. Ofu-sekretariatet skal legge forslag til konklusjon om enten å avslutte eller å fortsette dialogen med søkerlandet og begynne planleggingen av et program, frem for styringsgruppen til beslutning. Hvis styringsgruppen gir sin tilslutning til et samarbeidsprogram, går man over i planleggingsperioden av forberedelsesfasen. Programmet er da å anse som et Ofu-program, og søkerlandet som en del av Ofus landportefølje.

Ambassaden eller UD skal i skriftlig form informere søkerlandet om styringsgruppens beslutning så snart som mulig etter at beslutningen er tatt. Ved beslutning om videreføring skal meldingen også inneholde informasjon om formål og omfang av neste steg i prosessen: planleggingsperioden.

ET BAKGRUNNSNOTAT BØR INNEHOLDE:

- > Oppsummering av erfaringene ved de tilfeller det har vært foregående programfaser
- > Relevant informasjon om søkerlandet, herunder:
 - > Politisk kontekst og styresett
 - > Ressurssituasjonen (påviste petroleumsressurser, funn, produksjon, mm.)
 - > Organisering av og rammeverk for petroleumsvirksomheten hos de ulike forvaltningsmyndighetene
 - > De aktuelle samarbeidsinstitusjonenes utfordringer og behov på et overordnet nivå
 - > Spesielle utfordringer (som for eksempel grensekonflikter, sårbare områder, korrupsjon)
- > Risikovurderinger
- > Status og utfordringer for sivil samfunn
- > En fornyet vurdering av kriterium 5 og 6 (identifisert behov, forpliktelse til å implementere programaktiviteter)
- > Tilrådning fra Ofu-sekretariatet (om avslag eller videre planlegging)

Ved tilrådning om videre planlegging:

- > *Mulige hovedtrekk i samarbeidsprogrammet (organisering, samarbeidsinstitusjoner, lengde, omfang, innhold).*

Planlegging

Formålet med planleggingsperioden er å etablere innholdet i samarbeidet ved utvikling av et helhetlig programdokument, og et avtaleverk som skal regulere dette. Ofu-sekretariatet har ansvaret for å lede gjennomføring av planleggingsperioden, og for å legge til rette for direkte dialog og samarbeid mellom de norske og samarbeidslandets institusjoner. Et tett samarbeid mellom ambassaden og Ofu-sekretariatet er en forutsetning.

I planleggingsperioden legger man grunnlaget for samarbeidet. Nå videreutvikles dialogen med mottakerlandet, og det gjennomføres flere besøk, møter og faglige aktiviteter for å utarbeide og ferdigstille programdokument(er) med tilhørende resultatrammeverk og risikomatrix, og forhandle frem egnet avtalestruktur.

Programdokumentet er gjenstand for bred dialog og bearbeidelse mellom partene, og er mottakerlandets endelige søknad om støtte gjennom Ofu-programmet. Her er både samarbeidsinstitusjonene, fagdepartementene, ambassaden og Ofu-sekretariatet involvert. Det er vanlig med flere samlinger for blant annet å avklare mottakerlandets behov og hva Ofu-programmet kan tilby (ref. «OfD menu of outcomes»), overordnede målsetninger for samarbeidet og mulig innhold i programmet. Programdokumentet skal også inneholde en analyse som både identifiserer risiko, vurderer denne med hensyn til sannsynlighet og konsekvens, og foreslår håndtering i form av avbøtende tiltak. Det er viktig at det settes av tilstrekkelig tid til denne dialogen. Ofu-sekretariatet har utviklet en mal for programdokument, inklusive resultat-

rammeverk og risikomatrix, som skal benyttes i arbeidet. Tverrgående hensyn skal integreres gjennom risikovurdering, samt i resultatrammeverket hvis aktive tiltak anses som relevante (jf. omtale under 4.7.). I denne fasen kan det også være aktuelt å gjennomføre mer systematiske vurderinger av behov og utfordringer hos mottaker (som behovskartlegging eller kapasitetsanalyse). For å bidra til økt forståelse og læring er det ønskelig at dette arbeidet gjennomføres av norske implementerende institusjoner, fortrinnsvis i et samarbeid med mottakerlandet, eller alternativt som et konsulentoppdrag.

Tekstboks 12

OFU-PROGRAMMETS MAL FOR PROGRAMDOKUMENT

- > Programperiode, tentativt budsjett og involverte institusjoner
- > Bakgrunn for anmodningen om samarbeid
- > Målsetninger for petroleumssektoren i landet
- > Forutsetninger for at institusjonssamarbeidet kan bidra til ansvarlig forvaltning i landet (endringsteori, se 4.1)
- > Overordnede mål med behovsbegrunnelse (justification) og grunnlinje (baseline/gap)
- > Programstruktur og organisering
- > Strategi for bærekraft i programmet (sustainability and exit strategy)
- > Resultatrammeverk
- > Risikovurderinger med avbøtende tiltak

På grunnlag av programdokumentet, skal forvaltningsansvarlig utarbeide et beslutningsdokument. Hovedformålet med beslutningsdokumentet er å gi en selvstendig vurdering av søker og det prosjektet det søkes om. Se for øvrig UD's retningslinjer for forvaltning av avtaler – «Grant Management Manual», for en mer detaljert beskrivelse av hva som skal omfattes av et beslutningsdokument. Det er også egne krav for hvilke vurderinger («appraisals») som er nødvendig før en beslutning om støtte kan tas avhengig av valg av ordningsregelverk. Det er tilskuddsordningene «Faglig samarbeid» og «Regionbevilgningen» som er mest relevante for Ofu-programmet. For begge disse ordningene gjelder det at alle Ofu-prosjekter skal kvalitetssikres av Ofu-sekretariatet. De ansvarlige departementene på norsk side skal holdes informert om utviklingen av programdokumentet via nettverksgruppen, og deltagelse i den aktuelle landgruppen. Ved eventuelle uenigheter kan departementene be sekretariatet om å ta saken opp til behandling i styringsgruppen, før avtaler signeres.

Planleggingsperioden, og dermed forberedelsesfasen, avsluttes med signering av avtalen(e). Avtalene er det overordnede styringsverktøyet mellom partene.

6.2 GJENNOMFØRINGSFASEN

Gjennomføringsfasen er perioden fra de formelle avtalene er inngått til det avtalte samarbeidsprogrammet avsluttes. Det er i denne fasen det arbeides med sikte på å nå de målene som partene har blitt enige om i tilskuddsavtalen. Formålet med gjennomføringsfasen er identisk med Ofu-programmets operative mål: å støtte samarbeidslandet i utviklingen av en forsvarlig forvaltning av landets petroleumsressurser. Det er normalt ambassaden – i noen tilfelle Norad – som har forvaltningsansvaret for tilskuddsavtalen. De norske fagdepartementene, direktoratene og deres konsulenter står for den faktiske gjennomføringen og formidling av de norske erfaringene, fortrinnsvis gjennom separate eller felles institusjonsavtaler.

Sett med den forvaltningsansvarliges (ambassadens eller Norads) øyne, er resultatstyring, budsjettoppfølging og risikohåndtering viktige aktiviteter i gjennomføringsfasen. Krav til oppfølging er beskrevet i «Grant Management Manual» og ordningsregelverk. Årlige budsjetter og arbeidsplaner skal utarbeides og legges frem i årlig møte. Den årlige arbeidsplanen skal beskrive forventede resultater og planlagte aktiviteter basert på de flerårige målsettingene i programdokumentet. Risikomatriksen skal gjennomgås og oppdateres i hvert årlige møte. Oppdatering av risikobildet sammen med den årlige arbeidsplanen skal bidra til justering av programmet dersom det er nødvendig. Der ambassaden er forvaltningsansvarlig bistår Ofu-sekretariatet som rådgiver i forberedelsene til årlig møte. Se kapittel 5.1. ang. rapporteringsansvar.

En midtveisgjennomgang er et viktig element i oppfølgingsarbeidet i gjennomføringsfasen. Midtveisgjennomgang er obligatorisk for bistandsprogrammer med en ramme på over 50 mill. kroner finansiert over Regionbevilgningen (eller andre ordningsregelverk som henviser til 03.10 i regelverket), men skal også vurderes gjennomført for programmer med en lavere beløpsramme. Hovedhensikten å se nærmere på i hvilken grad programmet oppnår de ønskede resultatene, og det er viktig at midtveisgjennomgangen gir anbefalinger om eventuelle justeringer som bør vurderes. Det er ikke uvanlig at oppdragsbeskrivelsen etterspør en vurdering av grunnlaget for forlengelse eller avslutning av programmet. Midtveisgjennomgangen bør være et delt ansvar mellom tilskuddsavtalens to parter (Norge og samarbeidslandet), slik at begge har eierskap til utforming av mandatet og ikke minst diskusjonen om og en eventuell oppfølging av anbefalingene.

Bærekraftig kapasitetsutvikling er gjennomgående viktig i detaljplanlegging, gjennomføring og den årlige vurderingen og eventuelt justeringen av program. For et program som nærmer seg avslutning bør det planlegges i spesiell grad for å sikre bærekraft. For eksempel bør det planlegges med en gradvis utfasing, det bør kartlegges viktige kompetansehevingstiltak i en siste fase, og eventuelle andre givere/samarbeidspartnere bør kartlegges for å se om noen kan overta eventuelle utestående oppgaver. Partner bør ha den mest sentrale rollen i denne planleggingen, for selv å kunne sette av ressurser og ivareta fremtidige oppgaver uten støtte på best mulig måte.

Det skal gjennomføres en sluttgjennomgang for bistandsprogrammer i henhold til gjeldende ordningsregelverk, men en slik gjennomgang bør også vurderes for programmer med en lavere beløpsramme enn ordningsregelverket tilsier.

En sluttgjennomgang er en omfattende dybdevurdering basert på en grundig og systematisk innsamling av data. Gjennomgangen skal vurdere hvorvidt planlagte resultater er oppnådd, og om mulig si noe om sannsynligheten for at planlagte resultater på samfunnsnivå vil bli oppnådd i et lengre tidsperspektiv basert på utvalgte indikatorer.

Tekstboks 13

DELEGASJONSBesøg PÅ POLITISK NIVÅ I OFU-PROGRAMMET

- > Ved planlegging av besøk til Norge på politisk nivå i forbindelse med Ofu-programmet, er utenriksstasjonen ansvarlig for å trekke inn relevant geografiseksjon i Utenriksdepartementet, Utenriksdepartementets seksjon for energi, fagdepartementene og Ofu-sekretariatet fra starten av.
- > Utenriksstasjonen skal også sørge for at leder av Ofus styringsgruppe er informert om mulig besøk på politisk nivå.
- > Formell invitasjon sendes fortrinnsvis fra utenriksstasjonen etter nødvendig konsultasjon med berørte parter.
- > Utenriksdepartementets geografiseksjon forespør om møter på politisk nivå i ulike departementer. Ved besøk av parlamentarikere forsøker en også å ha et møte med representanter i relevant(e) Storkomite(er).
- > Besøksprogrammet utarbeides og ferdigstilles i nær kontakt mellom Utenriksdepartementet, utenriksstasjonen og Ofu-sekretariatet.

6.3 AVSLUTNINGSFASEN

Avslutningsfasen er beskrevet i «Grant Management Manual» og handler om den formelle avslutningen av en avtale, herunder sluttrapportering og revisjon, tilbakebetaling av eventuelle ubrukte midler og utsendelse av avslutningsbrev til partner. Ofu-sekretariatet skal i tillegg utarbeide et kort notat for å dokumentere avslutningsprosessen.



Februar 2016
Omslagsfoto: Hans Peter Christophersen
Trykk: Konsis
Opplag: 350
ISBN: 978-82-7548-862-4

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid

Postadresse: Postboks 8034 Dep, 0030 OSLO
Besøksadresse: Ruseløkkveien 26, Oslo

Tel: +47 23 98 00 00 / Faks: +47 23 98 00 99

postmottak@norad.no / www.norad.no

