

OLJE FOR UTVIKLING PROGRAMVEILEDER



OIL FOR DEVELOPMENT



FORKORTELSER

AD	Arbeidsdepartementet
AMOR	Avdeling for metode og resultater i Norad
BD	Beslutningsdokument
EnPe	Norads masterprogram for Energi og Petroleum
FIN	Finansdepartementet
GGFR	Global Gas Flaring Reduction Initiative
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
HUF	Avdeling for helse, utdanning og forskning i Norad
IAIA	International Association for Impact Assessment
IMF	International Monetary Fund
KLD	Klima- og miljødepartementet
KN	Kirkens Nødhjelp
KyV	Kystverket
LO	Landsorganisasjonen
NRC	Natural Resource Charter
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
OED	Olje- og energidepartementet
OD	Oljedirektoratet
Ofu	Olje for utvikling
OSK	Oljeskattekontoret
Ptil	Petroleumstilsynet
REG	Avdeling for regionale spørsmål og utvikling i UD
RWI	Revenue Watch Institute
SAIH	Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpfond
Sfu	Skatt for utvikling
SIVSA	Avdeling for sivilt samfunn i Norad
SK	Statens Kartverk
SSB	Statistisk Sentralbyrå
SUP	Seksjon for utviklingspolitikk
UD	Utenriksdepartementet
UNDP	United Nations Development Programme

INNHold

1. Innledning	6
1.1 Formålet med og bruk av programveilederen	7
1.2 Målgruppe	7
2. Hovedtrekk ved Ofu-programmet	9
2.1 Valg av land	10
2.2 Samarbeidsformer	11
2.3 Budsjett- og forvaltningsstruktur	12
2.4 Forholdet til norsk næringsliv	13
3. Roller og ansvar	15
3.1 Utenriksdepartementet	15
3.2 Styringsgruppen	15
3.3 Fagdepartementene	16
3.4 Direktoratene	17
3.5 Ofu-sekretariatet i Norad	18
3.6 Landgruppene	19
3.7 Ambassadene	20
3.8 Stedlig koordinator	21
3.9 Petrad	21
3.10 Konsulenter	22
4. Mål og innhold	25
4.1 Programmets mål og delmål	25
4.2 Innhold i landprogrammene	28
4.3 Ressurskomponenten	29
4.4 Miljøkomponenten	30
4.5 Sikkerhetskomponenten	30
4.6 Finanskomponenten	31
4.7 Ansvarliggjøring av myndighetene	32
4.8 Tverrgående hensyn	33
5. Organisering av landprogrammene	37
5.1 Hovedsamarbeidsland	37
5.2 Land med begrenset samarbeid	42
6. Programsyklusen	45
6.1 Forberedelsesfasen	45
6.2 Gjennomføringsfasen	50
6.3 Avslutningsfasen	50
7. Tilgrensende initiativer og relevante samarbeidspartnere	53
7.1 Skatt for utvikling	53
7.2 Andre avdelinger og seksjoner i Norad	53
7.3 Statistisk sentralbyrå	54
7.4 Riksrevisjonen	54

1

1. INNLEDNING

Olje for utvikling (Ofu)-programmet ble initiert i 2005. Programmet bistår samarbeidsland slik at de kan forvalte sine petroleumsressurser på en økonomisk, sosialt og miljømessig forsvarlig måte, basert på norske erfaringer med petroleumsforvaltning.

Norge har gradvis utviklet et forvaltningsregime som har skapt grunnlag for fordeling og bærekraftig, økonomisk vekst. Denne erfaringen er det stor etterspørsel etter. I Meld. St. 25 (2012-13) Dele for å skape, s. 56, heter det at:

Ofu-programmet er det mest etterspurte programmet Norge har i bistanden. Programmet har vakt internasjonal oppmerksomhet, og det er et område der Norge kan gjøre en stor forskjell for utviklingen i fattige land. De potensielle inntektene myndigheter kan få gjennom en god forvaltning av naturressursene utgjør langt mer enn bistanden.

I 2012 ble det gjennomført en evaluering¹ av Ofu-programmet som peker på det samme: Programmet, som omtales som et flaggskip innen utviklingspolitikken, 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. Det langsiktige institusjonssamarbeidet og den faglige forankringen i norske departementer trekkes frem som viktige suksesskriterier.

Samtidig opererer programmet innenfor en særdeles kompleks, kontroversiell og følsom kontekst: naturressursforvaltning har stor betydning for mottakerlandenes økonomi og utvikling – store inntekter fra ikke-fornybare ressurser har ofte ført til det som kalles «ressursforbannelsen»², i tillegg til at petroleumssektoren er spesielt utsatt blant annet for korrupsjon og miljøødeleggelse. Programmet er gjenstand for stor oppmerksomhet fra sivilt samfunn, media, academia og andre bistandsmiljøer, både i Norge og internasjonalt.

Ofu-programmet er omfattende med mange aktører på norsk side – spesielt offentlige institusjoner, men også konsulenter, og det har en stor portefølje; programmet samarbeider i dag med om lag 20 land. Det er derfor viktig å etablere en felles forståelse av hva Ofu-programmet skal inneholde, med tydelighet i rolle- og ansvarfordeling, organisering mm. Ofu-programmet skal kjennetegnes av åpenhet, etterprøvbarhet og sporbare beslutningsprosesser. Denne veilederen er ett bidrag for å oppnå dette.

¹ “Facing the Resource Curse: Norway’s Oil for Development Programme”, Scanteam, januar 2013

² Meld. St. 25 (2012-13) Dele for å skape, s. 55 beskriver ressursforbannelsen på følgende måte: «Ressursrike land har i gjennomsnitt hatt lavere vekst og større ulikhet enn land uten slike ressurser. Landene er også ofte preget av ustabilitet og høyt konfliktnivå.»

1.1 Formålet med og bruk av programveilederen

Dette dokumentet utgjør Ofu-programmets veileder. Dokumentet dekker vesentlige sider ved Ofu-programmet (inkludert bakgrunn, roller og ansvar, organisering, innhold mm.), samt redegjør for sentrale prosesser i forbindelse med planlegging og gjennomføring av Ofus landprogrammer. Dokumentet er godkjent av Ofu-programmets styringsgruppe 19.12.2013. Eventuelle fremtidige, oppdaterte versjoner av programveilederen skal legges frem for styringsgruppen for godkjenning.

Formålet med programveilederen er å sikre at Ofus innsatser 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, samt samle styrende dokumentasjon i ett dokument. Veilederen skal ikke erstatte, men være et supplement til Utenrikstjenestens regelverk og retningslinjer for utviklingssamarbeidet, herunder aktuelle ordningsregelverk og håndbøker.

Kapittel 2 redegjør i mer detalj for bakgrunnen for Ofu-programmet, valg av land, samarbeidsformer, budsjett- og forvaltningsstruktur, og forholdet til norsk næringsliv. Kapittel 3 vil klargjøre roller og ansvar i Ofu-programmet. Kapittel 4 redegjør for mål og innhold, mens kapittel 5 gjennomgår organiseringen av landprogrammene. Kapittel 6 beskriver programsyklusen fra anmodning om støtte til avslutning, før kapittel 7 redegjør for andre, tilgrensende initiativer og relevante samarbeidspartnere.

1.2 Målgruppe

Målgruppen for denne veilederen er de norske aktører som er involvert i Ofu-programmet, dvs. de fire departementene (Finansdepartementet (FIN), Klima- og miljødepartementet (KLD), Olje- og energidepartementet (OED) og Utenriksdepartementet (UD)), direktoratene/etatene (Miljødirektoratet, Oljedirektoratet (OD), Skatteetaten v/Oljeskattekontoret (OSK), Petroleumstilsynet (Ptil) og Kystverket (KyV)), ambassader, Ofu-sekretariatet i Norad, Petrad og konsulenter. Det er forventet at alle aktører gjør seg kjent med innholdet i veilederen.

2

2. HOVEDTREKK VED OFU-PROGRAMMET

Ofu-programmet ble initiert i 2005. 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.

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 miljøet.»³ Opprettelsen av initiativet (nå: programmet) skulle bidra til betydelig opptrapping av petroleumsrelatert bistand⁴, samt en større vektlegging av finans- og miljøforvaltning enn tidligere. Programmet skulle bygge på en helhetlig organisering av og et rammeverk for petroleumsforvaltningen og inkludere ressursforvaltning, miljøforvaltning, inntektsforvaltning, samt sikkerhet. De ulike komponentene beskrives nærmere i kapittel 4, «Mål og innhold».

Det ble etablert en styringsgruppe i 2005 bestående av FIN, KLD⁵, OED og UD og et sekretariat i Norad. I gjennomføringen av Ofu-programmet skal 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.

Ofu-programmet har ført til en betydelig opptrapping av den petroleumsrelaterte bistanden. De siste årene har antallet samarbeidsland vært om lag 20, og det årlige budsjettet har økt fra ca. 70 mill. kroner i 2006 til omkring 300 mill. kroner i 2012.

³ Mandat for styringsgruppen for Olje for utvikling, 2007

⁴ Norge hadde allerede da gitt petroleumsrelatert bistand i over 20 år. Denne petroleumsfaglige bistanden var i hovedsak basert på et samarbeid mellom OD og en tilsvarende institusjon i mottakerlandet.

⁵ Den gang MD.

2.1 Valg av land

Som annet norsk utviklingssamarbeid er Ofu-programmet etterspørselsbasert, dvs. at det alltid skal foreligge en formell forespørsel om støtte før dette kan vurderes. Prosessen omkring vurdering av anmodning om støtte er redegjort for i mer detalj i kapittel 6, «Programsyklusen». Det er vedtatt formelle kriterier for valg av samarbeidsland i Ofu-programmet⁶, se tekstboksen under. Disse kriteriene vektlegger blant annet landets behov og hvordan Norge eventuelt kan gjøre en forskjell, hvilket stadium i petroleumsutviklingen landet befinner seg på, samt styresettvurderinger. Knapphet på nødvendig kompetanse og ressurser i de norske institusjonene gjør at alle nye henvendelser om samarbeid må vurderes strengt.

Ofu-programmets kriterier 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.

Evalueringen av Ofu-programmet fra 2013 peker på at programmet i større grad bør vektlegge styresett i samarbeidet. Det legges nå opp til mer grundige kontekstanalyser, forundersøkelser og risikovurderinger i de forberedende fasene før en tar stilling til et eventuelt samarbeid i Ofu-programmet. Se kapittel 6 for en mer detaljert beskrivelse av denne prosessen.

⁶ Notat til styringsgruppen, 28. september 2009

2.2 Samarbeidsformer

Ofu-programmet har to typer landprogrammer: kortsiktig samarbeid med en begrenset ramme («land med begrenset samarbeid») og langsiktig institusjonssamarbeid («hovedsamarbeidsland»).

De bilaterale landprogrammene utgjør hovedelementet i Ofu-programmet. I tillegg samarbeider programmet også med multilaterale aktører (som for eksempel IMF) og sivilsamfunnsorganisasjoner. Dette samarbeidet er regulert enten gjennom egne samarbeidsavtaler, som med IMF og Natural Resource Charter (NRC), eller gjennom tilskuddsavtaler med sivilsamfunnsorganisasjoner. Se oversikten under:

Samarbeidsform	Bilateralt: fra stat til stat	Internasjonalt, multilateralt	Sivilsamfunnsstøtte
Samarbeidspartnere	Hovedsamarbeidsland og land med begrenset samarbeid	IMF, Verdensbanken, Natural Resource Charter og andre	Revenue Watch Institute, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, LO og andre
Avtaleform	Programavtaler, institusjonsavtaler	Tilskuddsavtaler/ samarbeidsavtaler	Tilskuddsavtaler

2.3 Budsjett- og forvaltningsstruktur

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

1. Tildelinger fra Avdelingen for regionale spørsmål og utvikling (REG) i UD til ambasadene som forvalter programmidler på landnivå.
2. UD støtter andre Ofu-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.
3. Ofu-sekretariatet og andre enheter i Norad tildeler midler til sivilsamfunnsorganisasjoner, departementer, direktorater, konsulenter, og Petrad gjennom egne avtaler.

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 regelverket for økonomistyring i staten, UD's håndbøker for tilskuddsforvaltning og ordningsregelverkene for en mer detaljert gjennomgang av hvilke krav og føringer som gjelder for all tilskuddsforvaltning. For Ofu-programmet er det ordningsregelverkene for tilskuddsordningene «Faglig samarbeid» og «Regionbevilgningen» som er mest relevante.⁷

⁷ 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.

2.4 Forholdet til norsk næringsliv

Det er formulert retningslinjer for hvordan Ofu-programmet skal forholde seg til norsk næringsliv, se tekstboksen under:

Retningslinjer for Ofu-programmets forhold til norsk næringsliv

Å fremme norske næringsinteresser er ikke en målsetting for Ofu-programmet.

1. Ofu-programmet bistår basert på mottakerlandets forespørsler og behov, og gir faglige råd med utgangspunkt i dette.
2. Personer som er ansatt i olje- og leverandørselskaper skal ikke benyttes som ressurspersoner i Ofus landprogrammer.*
3. Ambassader som er involvert i programmet skal skille tydelig mellom rollen det har i Ofu-programmet og arbeidet for norske næringsinteresser.
4. 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.
5. 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, må det i hvert enkelt tilfelle vurderes av Ofu-sekretariatet i samråd med departementene.

3

3. ROLLER OG ANSVAR

Forvaltningen av Ofu-programmet fordrer en høy grad av rollebevissthet hos alle aktører. Dette kapitlet redegjør for fordelingen av roller og ansvar i programmet.

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 utviklingspolitikk (SUP) i REG-avdelingen har et ansvar for koordinering av Ofu-programmet internt i UD og overfor berørte ambassader. En medarbeider fra SUP er UDs representant i styringsgruppen.

De aktuelle geografiseksjoner i REG-avdelingen trekkes inn i programmet både med hensyn til 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.

3.2 Styringsgruppen

I mandatet til styringsgruppen fra 2007 heter det at «det tverrdepartementale samarbeidet er et sentralt fundament for Ofu». Styringsgruppen består av FIN, KLD, OED og UD, og dessuten kan Arbeidsdepartementet (AD) trekkes inn ved behov. Assisterende utenriksråd leder styringsgruppen.

I henhold til mandatet skal styringsgruppen:

- «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/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, også den Ofu-bistand som gis til land innenfor en begrenset økonomisk ramme.
- 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 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 i styringsgruppen. Dersom det ikke er mulig å komme til enighet om sentrale spørsmål og landvalg, må de avklares ved regjeringsbehandling.»⁸ Styringsgruppen skal i henhold til mandatet møtes etter behov, fortrinnsvis hvert kvartal (mars-juni-september-desember). Styringsgruppen kan også konsulteres utenom styringsgruppemøtene ved behov.

3.3 Fagdepartementene

FIN, KLD og OED 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.

I henhold til mandatet til styringsgruppen skal departementene (FIN, KLD, OED, UD og ved behov AD), i tillegg til å delta aktivt i styringsgruppen, også delta i gjennomføring og kvalitetssikring av programmet gjennom:

- Involvering på egnet måte i løpende oppgaver knyttet til sentrale elementer i prosjekter og programmer på landnivå.
- Deltagelse i ulike aktiviteter ved delegasjonsbesøk til Norge og i Ofu-delegasjoner til aktuelle samarbeidsland.
- Deltagelse i løpende kvalitetssikringsarbeid i henhold til rutiner som utvikles i samarbeid mellom styringsgruppen og Ofu-sekretariatet.

Det heter videre i mandatet for styringsgruppen at «for å ivareta slik involvering i Ofus arbeid, og den tette kontakten med Ofus sekretariat den forutsetter, etableres det en uformell nettverksgruppe hvor en kontaktperson i hvert departement er bindeledd for løpende kommunikasjon.» Det er utpekt en Ofu-kordinator i hvert departement. Funksjonen til nettverket vil i hovedsak være å avklare om det er spørsmål i den løpende forvaltningen av programmet som må tas opp til formell behandling i styringsgruppen.

⁸ Mandat for styringsgruppen for Olje for utvikling, 2007

Departementenes ansvarsområder i norsk forvaltning	
OED	har sektoransvaret for olje- og gassvirksomheten på norsk kontinental-sokkel. 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.

3.4 Direktoratene

Følgende direktorater er involvert i Ofu-programmet: Norad, OD, Skatteetaten v/OSK, Miljødirektoratet, Ptil og KyV. Direktoratene har en sentral rolle i implementeringen av landprogrammene. Mens departementene normalt inngår institusjonsavtalene, delegeres implementeringen ofte til direktoratene. Når institusjonssamarbeid er etablert, er det vanlig praksis at direktoratene utpeker en prosjektleder. Prosjektlederen skal blant annet sørge for at nødvendig kompetanse i direktoratet trekkes inn, be om faglig bistand fra departementene der det er relevant, og sørge for at nødvendig konsulentbistand anskaffes og følges opp. Prosjektlederen skal også holde landgruppen informert om utviklingen i programmet både i og mellom landgruppemøtene, og ha jevnlig kontakt med Ofu-sekretariatet og departementet.

Ofu-sekretariatet har egne avtaler med OD, Ptil og KyV, og med Miljødirektoratet (gjennom avtale med KLD). Avtalene regulerer disse aktørenes bidrag i planlegging- og forberedelsesfasen frem mot et institusjonssamarbeid.

3.5 Ofu-sekretariatet i Norad

Norad v/Ofu-sekretariatet har et bistandsfaglig kvalitetssikringsansvar for Ofu-programmet. Sekretariatet har i tillegg et ansvar for å bidra til en godt koordinert gjennomføring av Ofu-programmet. Dette innebærer blant annet at sekretariatet:

Skal ivareta sekretariatsfunksjonen for styringsgruppen:

- Er ansvarlig for å legge frem saker for behandling i styringsgruppen. Agenda med saksdokumenter sendes ut minimum én uke før styringsgruppemøtet. Utkast til referat sendes ut for kommentarer senest én uke etter møtet.

Har hovedansvaret for å koordinere oppstarten av nye samarbeid og det daglige ansvaret for å bidra til koordineringen av Ofu-programmet:

- Skal bidra til helhetlige programmer hvor alle innsatsfaktorer arbeider for programmets overordnede målsettinger.
- Er ansvarlig for å koordinere prosessen i forbindelse med anmodninger om støtte.
- Er ansvarlig for å koordinere prosessen knyttet til kartlegging og innsamling av informasjon før det tas endelig beslutning om et nytt program.
- Skal, sammen med ambassaden, koordinere dialogen mellom departementene, direktoratene og tilsvarende institusjoner i samarbeidsland om innholdet i et program, og i prosessen med utarbeidelse av et programdokument.
- Står for koordinering av innsatsen på norsk side i forbindelse med gjennomføringen av et program. Det skal utpekes en landkoordinator for hvert land i Ofu-sekretariatet. Sekretariatet skal kalle inn til og lede landgruppemøtene.

Er ansvarlig for den bistandsfaglige kvalitetssikringen i Ofu-programmet:

- Skal bistå ambassaden med faglige råd i forberedelse og oppfølging av et landprogram.
- Samarbeider med relevante avdelinger i Norad for å ivareta tverrgående hensyn i gjennomføringen av et helhetlig landprogram.
- Skal være et kompetansesenter for petroleumsrelatert utviklingssamarbeid.
- Behandler ulike henvendelser knyttet til Ofu-programmet fra offentligheten, internasjonale aktører, sivilt samfunn etc.

Forvalter tilskuddsmidler:

- Forvalter samarbeidsavtaler med norske institusjoner (OD, KLD, OED, Miljødirektoratet, KyV og Ptil) angående kartlegging og forberedelser til Ofu-samarbeid.
- Forvalter samarbeidsavtaler med internasjonale organisasjoner.
- Kan forvalte programavtaler for Ofu-samarbeid, hovedsakelig i land med begrenset samarbeid.
- Anskaffer konsulenter til for eksempel oppstartstudier, gjennomganger, analyser etc.

3.6 Landgruppene

Landgruppene er land-spesifikke fora for samordning og informasjonsutveksling som skal sikre koordinerte og helhetlige samarbeidsprogrammer. Det skal opprettes landgrupper for alle Ofus samarbeidsland.

Sammensetning, ledelse og møter

- Landgruppens faste medlemmer er representanter for departementene, relevante underliggende direktorater, ambassaden, samt landkoordinator i Ofu-sekretariatet.
- I de samarbeidsland hvor Skatt for utvikling (Sfu) også har et engasjement, er det naturlig at Sfu-sekretariatet deltar i landgruppen.
- Petrad kan delta i landgruppen når de er involvert i planlegging og/eller gjennomføring av aktiviteter i samarbeidsprogrammet.
- Der det er hensiktsmessig og relevant, kan andre aktører inviteres til å delta på utvalgte møter/tema, herunder representanter fra andre seksjoner i Norad, konsulenter som er involvert i programmet eller sivilsamfunnsorganisasjoner.
- Landgruppen ledes av landkoordinatoren i Ofu-sekretariatet. Det er landkoordinatoren som er ansvarlig for innkalling, forberedelse og gjennomføring av møter.
- Som en hovedregel skal landgruppemøter avholdes minst én gang hvert kvartal, men hyppigheten kan justeres etter behov.
- Agenda skal sendes ut minst én uke i forkant av møtet. Landkoordinator skal sende ut referat på høring til møtedeltakerne senest én uke etter møtet, der aksjonspunkter er fremhevet, med ansvarlig person/institusjon samt tidsangivelse.

Landgruppens oppgaver

Landgruppens funksjon vil variere alt etter hvilken fase Ofu-samarbeidet er inne i.

Landgruppen:

- Skal i planleggingsfasen av et nytt program drøfte overordnet strategi for Ofu-programmet i det gjeldende land.
- Skal i planleggingsfasen av et nytt program drøfte innholdet i programdokumentet og avtalestrukturen.
- Skal i gjennomføringsfasen bidra til god koordinering og helhetlig implementering av landprogrammet, og bidra til å samordne norsk innsats i det gjeldende land.
- Skal i gjennomføringsfasen drøfte budsjett, arbeidsplaner og rapportering i forkant av årlig møte.
- Skal i avslutningsfasen drøfte slutføring av samarbeidet og sluttevaluering av programmet.
- For at landgruppene skal kunne sikre koordinerte og helhetlige samarbeidsprogrammer, er det en forutsetning at landgruppens medlemmer utveksler relevant informasjon om planer og aktiviteter, samt begivenheter og utviklingstrekk som er viktige utover ens eget samarbeidsfelt.

3.7 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. I mandatet for styringsgruppen fra 2007 heter det at «norske ambassader i land som er med i programmet opprettholder i hovedsak sitt delegerede ansvar for utviklingssamarbeidet og vil normalt inngå avtaler på vegne av UD.»

Ambassadens rolle/ansvar i Ofus landprogram er derfor hovedsakelig:

Forvaltningsmessig:

- Sikre en forsvarlig oppfølging av programavtalen og overholdelse av forpliktelsene nedfelt i denne, kontinuerlig og også spesifikt gjennom årlig møte.
- Sikre en forsvarlig finansforvaltning av programmet, herunder å forestå utbetalinger. Bidra til giverkoordinering på landnivå innenfor relevante Ofu-sektorer (ressurs, miljø, finans), både med myndighetene og overfor sivilsamfunnsorganisasjoner.

Politisk:

- Holde oversikt over den politiske situasjonen, og i samarbeid med UD være ansvarlig for den politiske koordineringen av programmet.
- Overvåke og rapportere om den generelle utviklingen innen petroleumssektoren i landet.
- Dra nytte av sin lokalkunnskap og etablerte nettverk.
- Ha beredskap knyttet til risiko for omdømmetap.
- Profilerer av norsk rolle i lokale og norske medier.
- Bistå Ofu-sekretariatet i behandlingen av forhold med tydelige politiske tilsnitt.

I tråd med ordningsregelverket for «Faglig samarbeid» og «Regionbevilgningen» skal forslag fra ambassadene om ny eller utvidet innsats innen petroleumsrelaterte områder sendes til Norad v/Ofu-sekretariatet for vurdering.

3.8 Stedlig koordinator

Det kan i noen tilfeller være aktuelt å engasjere en stedlig Ofu-koordinator for å utøve lokal koordinering av norske fagetaters innsats i samarbeidslandet. Koordinatoren skal bidra til at norske institusjoner leverer effektiv og samordnet støtte til partnerlandets institusjoner, og bidra til å tilrettelegge for samarbeidet institusjonene i mellom.

3.9 Petrad

Stiftelsen Petrads formål er å utvikle og gjennomføre kompetansebyggende aktiviteter i petroleumsforvaltning og administrasjon, primært for deltakere fra utviklingsland. Stiftelsen skal i tillegg kunne tilrettelegge for utviklingssamarbeid innen petroleumssektoren.

Petrad har lang erfaring med praktisk tilrettelegging og gjennomføring av petroleumsrelatert kompetansebygging. Finansieringen av Petrads innsats for Ofu-sekretariatet skjer gjennom en flerårig samarbeidsavtale med Norad. Denne avtalen er delt opp i årlige arbeidsplaner med tilhørende budsjetttrammer. For eksempel: I forbindelse med planlegging av nye programmer kan en eller flere fra Petrad inngå i en arbeidsgruppe på oppdrag fra, og under ledelse av, Norad v/Ofu-sekretariatet.

Petrad er en samarbeidspartner til de ansvarlige aktører i Ofu-landprogrammene (de norske fagdepartementene, direktoratene og utenriksstasjonene) gjennom tidsavgrensede, kontraktsfestede oppdrag. I program med institusjonssamarbeid kan således de ansvarlige norske institusjonene benytte Petrads tjenester som en del av statens utvidede egenregi. I hvert tilfelle skal det foreligge formelle kontrakter med arbeidsbeskrivelser, budsjetter, mål, rapporteringskrav og tidsrammer. I land med begrenset samarbeid kan tilsvarende formelle kontrakter inngås mellom Norad (eller ambassadene) og Petrad. I slike sammenhenger benyttes Petrad gjerne til organisasjonsutvikling, tilrettelegging og organisering av antikorrupsjonstiltak, og andre opplæringstiltak for myndigheter, sivilsamfunn, media og parlamentarikere, samt organisering av delegasjonsbesøk.

Norad v/Ofu-sekretariatet støtter også gjennomføring og videreutvikling av Petrads 8-ukerskurs.

3.10 Konsulenter

Sekretariatet og øvrige implementerende aktører i Ofu-programmet kan benytte konsulenttjenester ved behov. Kontrakter med konsulenter skal som hovedregel inngås av norske forvaltningsorgan. Departementene har det overordnede faglige ansvar. OD har inngått rammeavtaler med flere konsultentselskaper som kan benyttes i arbeid i Ofu-programmet, hvorav flere også kan brukes av Miljødirektoratet og Ptil. Miljødirektoratet og Ptil har også inngått rammeavtaler som OD kan benytte på enkelte områder. Konsulentene med oppdrag for Ofu-programmet skal gjøre seg kjent med innholdet i denne veilederen før oppdraget utføres.

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.

Medarbeidere fra offentlige institusjoner engasjert i Ofu-programmet har adgang til å delta på kurs ved Utenrikstjenestens Kompetansesenter (UKS) som er obligatoriske for Norad/UDs ansatte ved reiser til risikoutsatte områder. Norad har ansvaret for å invitere til og koordinere påmeldingen til kursene.

Informasjon om sikkerhetssituasjonen og eventuelle reiseråd er tilgjengelig på ambassadens hjemmeside for det aktuelle land. Ambassaden bør orienteres forut for reisen.

«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, håndtering av oljeinntekter og miljøspørsmål.
2. 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.
3. I arbeid med politikk- eller regelverksutforming skal de som er engasjert fra norsk side (myndighetsrepresentanter og konsulenter) kunne gi råd om utforming av regelverket, men det skal utvises stor varsomhet og forståelse for at konteksten i mange tilfeller kan avgjøre hvilke konkrete løsninger samarbeidslandet bør velge. Norske løsninger skal ikke uten videre foreslås kopiert eller overført til et samarbeidsland.
4. 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.
5. 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.
6. 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-sekretariatets landgrupper til dette.

4

4. MÅL OG INNHOLD

4.1 Programmets mål og delmål

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 miljøet».⁹

I 2010 ble det utviklet et resultatrammeverk for Ofu-programmet¹⁰, og styringsgruppen ga sin tilslutning til følgende operative målformulering for programmet: "økonomisk, sosialt og miljømessig forsvarlig forvaltning av petroleumsressurser i utviklingsland, som ivaretar hensynet til kommende generasjoner". Det er definert tre delmål (outcomes) som samlet skal bidra til at det operative målet nås:

1. Partnerlandets myndigheter har etablert lovverk og andre rammebetingelser og definert og delegert ansvar slik at petroleumsressursene kan forvaltes på en økonomisk, sosialt og miljømessig god måte.
2. Partnerlandets ulike myndigheter er satt i stand til å forvalte petroleumsressursene i tråd med sitt mandat.
3. Partnerlandets myndigheter holdes ansvarlig for forvaltningen av landets petroleumsressurser.

Delmål 1 vil si at det politiske, juridiske og forvaltningsmessige rammeverket som klargjør roller og ansvar i sektoren er på plass, delmål 2 vil si at institusjonene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, mens delmål 3 vil si at parlamentarikere, det sivile samfunn og media kan holde myndighetene ansvarlig for forvaltningen av ressursene.

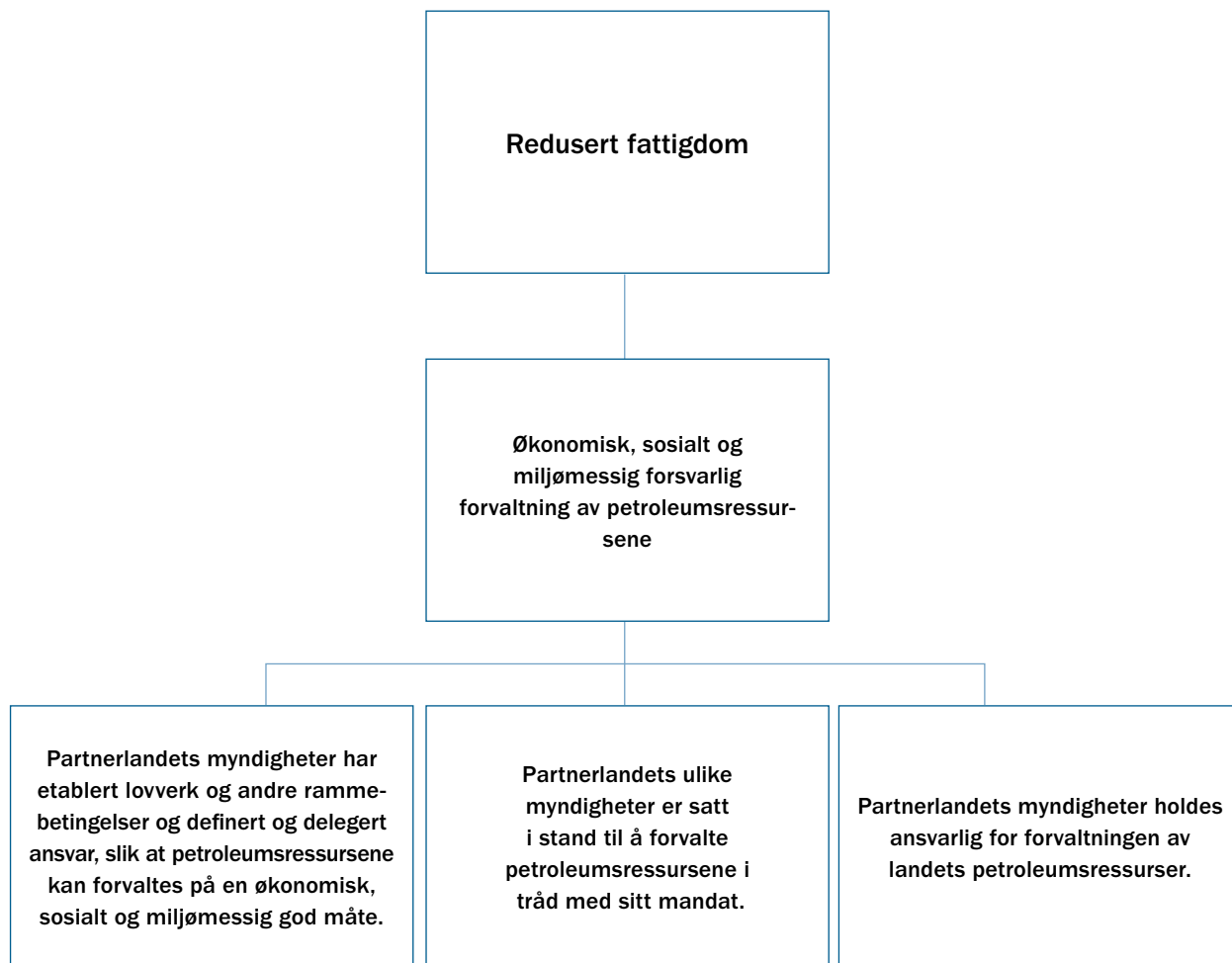
Redusert fattigdom er det langsiktige målet for samfunnet, også omtalt som samfunns-effekt eller «impact». Dersom Ofu-programmet oppnår resultater knyttet til det operative målet om økonomisk, sosialt og miljømessig forsvarlig forvaltning av petroleumsressursene, kan dette være et viktig bidrag til fattigdomsreduksjon i et land. Det er solid belegg for å forutsette økt sannsynlighet for fattigdomsreduksjon når institusjoners kapasitet og gjennomføringsevne styrkes (delmål 1 og 2) og når den politiske inkluderingen og ansvarliggjøringen økes (delmål 1 og 3).¹¹

⁹ Mandat for styringsgruppen for Olje for utvikling, 2007

¹⁰ «Results management in Oil for Development's country cooperation programs», 2010

¹¹ "Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource-Led Development", Verdensbanken, 2011

Man kan imidlertid ikke forvente at Ofu-programmet alene skal 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. Ofu-programmets resultatveileder beskriver arbeidet med resultatstyring i landprogrammene og inneholder eksempler på indikatorer som kan benyttes for å vurdere måloppnåelse. Figuren under viser Ofu-programmets målhierarki.



De ulike komponentene i hvert landprogram skal inneholde outputs (leveranser/produkter) som er innrettet mot å nå ett eller flere av de tre delmålene. Utkast til petroleumslov eller miljøforskrift er eksempler på outputs knyttet til delmål 1, mens et kurs om behandling av planer for utbygging og drift, eller tilsynsvirksomhet, kan være outputs knyttet til delmål 2. Publisering av produksjonsdata på internett, eller et kurs om petroleumssektoren for sivil samfunn, er eksempler på outputs knyttet til delmål 3.

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 viktige læringspunkter.

Forskning utført av Verdensbanken viser at et styresett basert på 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 i de internasjonale markedene tilfalt staten gjennom skatter, utbytte fra eierskapet i Statoil ASA og Statens direkte økonomiske engasjement. 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 har blitt faset inn i økonomien uten å ha ført til makroøkonomisk ustabilitet og fortrengning av andre næringer.

Forvaltningen er basert på prinsipper om transparens og hensyn 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 Innhold i landprogrammene

Mange år med petroleumsproduksjon har gitt Norge erfaring med å forvalte oljeressursene på en måte som fremmer bærekraftig økonomisk vekst og velferd i befolkningen som helhet. Det er denne erfaringen som ligger til grunn for bistanden Norge yter gjennom Ofu-programmet, og det er på grunn av dette at Olje for utvikling regnes som Norges mest etterspurte bistandsprogram.

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 i verdikjeden. Med landprogram mener vi den totale norske petroleumsrelaterte bistanden til et land. Innholdet i landprogrammene kan deles inn i fire hovedkomponenter: ressurs, miljø, sikkerhet og finans. Det er nødvendig med faglig samarbeid og koordinering på tvers av komponentene, da fagområdene til dels er overlappende (f.eks. innen arbeid med juridisk rammeverk, forvaltningsplaner, tilsyn, dataforvaltning) og da mange aktiviteter (f.eks. opplæring/kurs) kan omfatte mer enn én komponent.

Helhetlige programmer

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

En skal tilstrebe en helhetlig innsats i alle samarbeidsland. Det må samtidig tas hensyn til det enkelte samarbeidslands behov, da Ofu-programmet er etterspørselsbasert. En må også ta hensyn til hva andre givere gjør, og om relevant norsk kompetanse er tilgjengelig.

For at bistanden som ytes gjennom Ofu-programmet skal være bærekraftig og oppnå resultater på sikt, omfatter Ofu-programmet også elementer som ikke er direkte tilknyttet fagdepartementenes ansvarsområder. I tillegg til institusjonssamarbeidet vil det derfor bli gitt støtte til aktører som bidrar til ansvarliggjøring, som f.eks. parlamentarikere, offentlige kontrollinstitusjoner, media og sivil samfunn. Denne støtten skal styres og kvalitetssikres av Norads støtteordning for sivil samfunn og ambassaden. I det følgende gis en ikke-uttømmende oversikt over ulike tema som inngår i de forskjellige komponentene, samt hvilke aktører som står for gjennomføringen.

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.

Hensynet til kvinners rettigheter og likestilling, miljø og klima og antikorrupsjon er tverrgående og skal være en integrert del av innsatsen i Ofu-programmet.

4.3 Ressurskomponenten

Institusjoner: Olje- og energidepartementet, Oljedirektoratet

Gjennom ressurskomponenten skal Ofu-programmet bistå samarbeidslandene i å utvikle kompetanse og kapasitet slik at de legger til rette for lønnsom og bærekraftig produksjon av olje og gass.

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

- Generell organisering av sektoren/politikkutforming
- Juridisk rammeverk for sektoren
- Forhandlinger om retten til petroleumsressursene
- Rammebetingelser for evt. statlig oljeselskap
- Kartlegging av ressursene
- Systemer for blokkinndeling
- Gjennomføring av lisensrunder
- Forvaltning av geologiske og andre data
- Forvaltningsplaner og konsekvensutredninger
- Lisensadministrasjon
- Effektiv ressursforvaltning knyttet til utbygging og drift
- Identifisering av potensiale for økt utvinning
- Områdeoptimalisering og felles utnyttelse av infrastruktur
- Fiskal måling og kostnadskontroll
- Myndighetenes rolle i utviklingen av nasjonal leverandørindustri (lokalt innhold)
- Identifisering av sektorrelevante forskningsoppgaver
- Identifisering av potensiale for effektivisering av leting, utbygging og drift
- Informasjonsvirksomhet
- Interne prosedyrer og arbeidsprosesser i og mellom institusjoner

4.4 Miljøkomponenten

Institusjoner: Klima- og miljødepartementet, 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 tillattes.

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

- Policy, lovverk og institusjonelt rammeverk
- Kartlegging av verdifulle og sårbare arter og områder
- Systemutvikling for forvaltning av miljødata og saksbehandlerstøtte
- Forvaltningsplanlegging i områder som er eller kan bli berørt av petroleumsvirksomhet
- Miljøkonsekvensvurderinger
- Fastsetting av miljøkrav for petroleumrelatert virksomhet
- Tilsyn med overholdelse av fastsatte miljøkrav
- Organisering av miljøovervåkning i områder berørt av petroleumsvirksomhet
- Etablering av oljevernberedskap
- Opprydding i "gamle synder" (forurenset grunn)

4.5 Sikkerhetskomponenten

Institusjoner: Arbeidsdepartementet, Petroleumstilsynet

Gjennom sikkerhetskomponenten skal Ofu-programmet styrke samarbeidslandenes kapasitet til å følge opp at aktørene i petroleumsvirksomheten holder et høyt nivå innen helse, miljø, og sikkerhet.

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

- Regelverksutvikling innen HMS
- Institusjonsutvikling av myndighetsorgan innen HMS
- Myndighetenes tilrettelegging og pådriverrolle vedrørende trepartssamarbeid innen petroleumsvirksomheten
- Forebygging av storulykker
- Forebygging av akutte utslipp
- Tilsynsvirksomhet

4.6 Finanskomponenten

Institusjoner: Finansdepartementet, Oljeskattekontoret, Statistisk Sentralbyrå, IMF

Gjennom finanskomponenten skal Ofu-programmet bidra til at samarbeidslandene kan sikre seg en rimelig andel av inntektene fra petroleumsvirksomheten, og at inntjening og risiko fordeles på en måte som gir insentiver til en samfunnsøkonomisk optimal utvinning av ressursene. Videre skal Ofu-programmet bidra til at samarbeidslandene kan ta beslutninger som sikrer at inntektene fases inn i økonomien uten å føre til makroøkonomisk ustabilitet og fortregning av andre næringer.

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

- Skattepolitikk, fiskale regimer og annet rammeverk som legger grunnlaget for statens andel av inntektene fra petroleumsvirksomheten («government take»)
- Skatteadministrasjon (beregning, kontroll og innkreving av skatter fra selskapene i petroleumssektoren)
- Makroøkonomisk rammeverk, beregninger av fremtidige petroleumsinntekter/formue. Beslutninger om innfasing av inntekter fra oljesektoren (sparing, investeringer og konsum), bl.a. ut fra hensynet til fremtidige finansieringsbehov og makroøkonomisk stabilitet (analyser av hvordan petroleumssektoren vil påvirke resten av økonomien). Behandling av petroleumsinntektene i prosessen knyttet til statsbudsjettet.
- Petroleumsfond, strategier for å håndtere volatiliteten i statlige petroleumsinntekter, bufferfond vs. sparefond, problemstillinger knyttet til etablering og forvaltning av slike fond.
- Tiltak for å sikre åpenhet rundt inntektsstrømmene fra petroleumsvirksomheten.

4.7 Ansvarliggjøring av myndighetene

Aktører: Sivilt samfunn, internasjonale organisasjoner, media, parlamentets kontrollfunksjon

Innsatsen innen Ofu-programmet har vært, og er, i all hovedsak rettet mot utøvende myndigheter i samarbeidslandene. For at staten skal forvalte petroleumsressursene til beste for befolkningen, er det imidlertid en forutsetning at befolkningen faktisk har mulighet til å stille staten til ansvar. Dette er uttrykt i delmål 3 i Ofu-programmets målhierarki: «Beslutningstakere og øvrige myndigheter holdes ansvarlig for forvaltningen av landets petroleumsressurser». Gjennom myndighetssamarbeidet kan 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 implementere dette.

Parallelt med myndighetssamarbeidet skal Ofu-programmet bidra til å bygge opp et fritt og kritisk sivilsamfunn i samarbeidslandene. Dette er et grunnleggende gode i alle samfunn, og 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 sivilsamfunn en rekke norske og internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner som arbeider for å styrke det sivile samfunns kompetanse og evne til å holde myndighetene ansvarlig. Følgende tre tematiske områder er prioritert i støtteordningen, som forvaltes av Avdeling for sivilsamfunn (SIVSA) i Norad:

- Antikorrupsjon, inkludert medias rolle
- Ytre miljøutfordringer knyttet til petroleumssektoren i landet
- Samarbeidet mellom arbeidstakere, næringsorganisasjoner og industri i forbindelse med arbeidsmiljø, sikkerhet og helse

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 som RWI (Revenue Watch Institute), direkte fra norske offentlige institusjoner og ved opplæringstiltak organisert av Petrad. Støtte til andre offentlige kontrollinstitusjoner (riksrevisjon, antikorrupsjonsbyrå etc.) kan også bidra til å styrke ansvarliggjøringsmekanismene i Ofus samarbeidsland.

4.8 Tverrgående hensyn

Kvinnens rettigheter og likestilling, klima og miljø samt antikorrupsjon er tverrgående hensyn som skal integreres i alle faser i alle prosjekter og programmer som inngår i norsk utviklingssamarbeid.

Kvinnens rettigheter og likestilling

Kvinnens rettigheter og likestilling er et viktig innsatsområde i utviklingspolitikken, og Norge skal i utviklingsarbeidet bidra til å styrke kvinnens rett og mulighet til å delta på lik linje i styringen av stat og lokalsamfunn. Norge skal være en pådriver for kvinnens juridiske, økonomiske og sosiale uavhengighet og selvstendighet.¹²

Hvordan et lands petroleumsressurser forvaltes har stor betydning for et lands innbyggere. Dersom kvinnene ikke har innflytelse på og deltar i oppbyggingen av sektoren, kan dette føre til en utvikling hvor viktige perspektiver ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet. Det er derfor viktig at «alle» er representert når beslutninger tas. Inkludering av kvinner handler om mer enn demokrati; kvinnelig deltagelse vil kunne styrke utviklingen av sektoren og samfunnet ved at mangfoldet øker. Dermed blir beslutningstakerne bedre i stand til å møte befolkningens krav og forventninger.

Norges handlingsplan for kvinnens rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet (2007-2013, s. 31) slår fast at vi innenfor olje- og energisamarbeidet blant annet skal:

- «bidra til at både kvinnens og menns ressurser og rettigheter ivaretas i forbindelse med programmet «Olje for utvikling»
- være en pådriver for at både kvinner og menn deltar på alle nivå i forvaltningen av naturressurser i samarbeidslandene
- være en pådriver for en ansvarlig og rettferdig forvaltning og fordeling av inntektene fra olje- og energiutvinning, slik at ressursene kommer alle grupper i befolkningen til gode, og at det tas hensyn til både kvinnens og menns behov og prioriteringer i forvaltningen av inntektene
- bidra til at det skapes arbeidsplasser og inntektsmuligheter for både kvinner og menn i tilknytning til oljeindustrien og i produksjon og distribusjon av ren energi
- støtte bærekraftige og helsemessig gode energiløsninger som letter kvinnens arbeidsbyrde og fremmer deres tilgang på helse og utdanning.»

¹² St.meld. nr. 11 (2007-2008) På like vilkår: Kvinnens rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken

Ny handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken ble lansert 15. august 2013.¹³ Planen legger særlig vekt på å styrke UD's og utestasjonenes arbeid gjennom konkrete veiledere, systematisk vurdering og gjennom styrket opplæring.

Ofu-programmet skal sikre likestillingsfremmende tiltak i etableringen av nye og reviderte samarbeidsprosjekter, men bør også tilstrebe implementering av likestilling i eksisterende Ofu-programmer gjennom dialog på årlig møte og utarbeidelse av årlige aktivitetsplaner. Økt tilgang på energi, utdanning, arbeidsplasser og informasjon er likestillingsfremmende tiltak som vil kunne fremme kvinnelig deltagelse på alle nivåer i utviklingen av forvaltningen av petroleumssektoren. Ofu-sekretariatet utviklet i 2013 en plan for implementering av likestilling med konkrete tiltak og oppfølgingspunkter.¹⁴

Antikorrupsjon

Petroleumssektoren er særlig utsatt for korrupsjon, og Ofu-programmet samarbeider med mange land som anses å ha et høyt korrupsjonsnivå. Korrupsjon er ødeleggende for et lands utvikling generelt og for ressursforvaltningen spesielt. Derfor må arbeidet med antikorrupsjon stå sentralt i programmet.

Vi kan skille mellom nulltoleransen for økonomiske misligheter og korrupsjon internt i Ofus landprogrammer, og korrupsjonsbekjempelse i petroleumssektoren i Ofus samarbeidsland.

Regjeringen har nulltoleranse for økonomiske misligheter, herunder korrupsjon, i alle bistandstiltak som mottar norsk støtte. Sentral kontrollenhet i UD og varslingsteamet i Norad er kontaktpunkt og rådgiver for saker der det er mistanke om økonomiske misligheter. Nulltoleransen innebærer kort oppsummert at bistandsforvaltningen har:

- Plikt til å undersøke mistanker om økonomiske misligheter
- Plikt til å fryse midler ved begrunnet mistanke
- Plikt til å fremsette krav om tilbakebetaling når misligheter er dokumentert
- Plikt til å vurdere anmeldelse ved begrunnet mistanke om økonomiske misligheter og/eller korrupsjon
- Plikt til å vise åpenhet om avsluttede saker hvor misligheter er dokumentert

¹³ «Like rettigheter – like muligheter. Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken, 2013-2015»
¹⁴ «Plan for implementering av likestilling i Ofu-programmet», 2013

Det er også høyt prioritert å bidra til redusert risiko for korrupsjon i petroleumssektoren i Ofus samarbeidsland, blant annet ved å:

- Dele norske erfaringer om åpenhet i hele verdikjeden – fra gjennomføring av åpne lisensrunder til åpenhet om kontrakter, produksjonsdata og pengestrømmene fra petroleumsvirksomheten. Åpenhet er et sentralt virkemiddel for å redusere risikoen for korrupsjon.
- Støtte sivilt samfunn og media slik at de i større grad kan stille myndighetene til ansvar. Se pkt. 4.7 for mer om støtten til ansvarliggjøring av myndighetene.
- Bistå samarbeidsland med å etablere lover og regler som klart definerer roller og ansvar i sektoren. Uavklarte rolle- og ansvarsforhold i petroleumsforvaltningen øker risikoen for korrupsjon.¹⁵
- Integre aktiviteter knyttet til antikorrupsjon og åpenhet i landprogrammene. Egne aktiviteter som kurs og seminarer bør være knyttet til konkrete områder i arbeidsprogrammet fremfor å gjennomføres som generelle og parallelle aktiviteter.
- Bistå samarbeidsland med å etablere etiske retningslinjer, antikorrupsjonsstrategier og liknende.

Miljø og klima

Styringsgruppen godkjente i 2008 rapporten «Klimaspørsmål og Olje for utvikling». Rapporten gir anbefalinger om hvordan klimatiltak og reduksjon i utslipp av klimagasser kan inngå som en integrert del av Ofu-programmet. Siktemålet er å sette myndighetene i samarbeidslandene i stand til å innføre de virkemidler og tiltak som stimulerer til mest mulig kostnadseffektive løsninger for reduksjon av klimagassutslipp. Aktuelle klimatiltak vil enten kunne gjennomføres som en integrert del av petroleumsvirksomheten, eller som rene miljøtiltak. Tiltak som gir positive miljøeffekter kan ofte også være positive for ressursutnyttelsen, og dermed være godt begrunnet også ut fra andre hensyn enn miljø. Miljøkomponenten i Ofu-programmet omtales under pkt. 4.4.

¹⁵ “Enhancing the integrity of the Oil for Development Programme”, Discussion 7/2012, Norad

5

5. ORGANISERING AV LANDPROGRAMMENE

Det er to typer samarbeid i Ofu-programmet – langsiktig institusjonssamarbeid og kort-siktig samarbeid med en begrenset ramme. Langsiktig institusjonssamarbeid utgjør hovedmodellen, og defineres av Norad som «langsiktig, bindende samarbeid mellom to likeverdige institusjoner, regulert gjennom en avtale mellom de to partene».¹⁶

5.1 Hovedsamarbeidsland

I hovedsamarbeidsland skal kapasitetsutvikling innen ressursforvaltning, inntektsforvaltning, miljøforvaltning og sikkerhet være basert på langsiktig samarbeid mellom norske institusjoner og institusjoner i samarbeidslandene. For finanskomponenten bruker man IMF's faglige kapasitet, i tillegg til bidrag fra FIN og Oljeskattekontoret.¹⁷ Dette skal kombineres med støtte til aktører som bidrar til ansvarliggjøring av myndighetene (sivilt samfunn, media, parlament). Støtten til sivil samfunn gis direkte fra Norad eller ambassadene og omtales ikke i dette kapitlet.

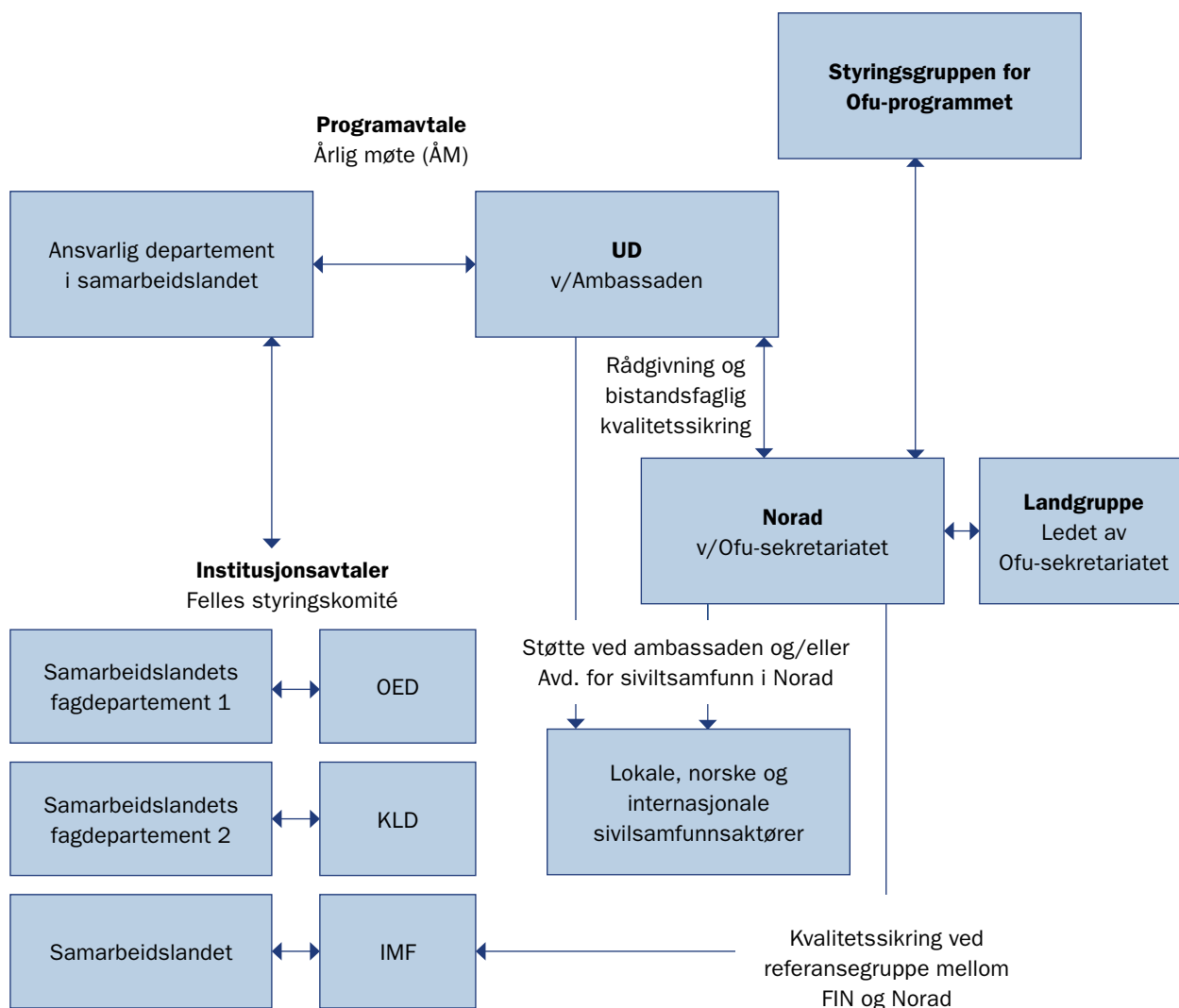
Den overordnede finansielle og innholdsmessige rammen for myndighetssamarbeidet fremgår av en programavtale¹⁸ mellom Norge og samarbeidslandet. Programavtalene forvaltes av ambassadene, med støtte fra Ofu-sekretariatet. Selve institusjonssamarbeidet reguleres i underliggende avtaler (en eller flere institusjonsavtaler) 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.

Figuren under illustrerer hvordan Ofu-samarbeidet kan organiseres i et hovedsamarbeidsland. Deretter følger en forklaring til ulike elementer i samarbeidet. Aktørens roller og ansvar er beskrevet i kapittel 3.

¹⁶ "Guide for Institutional Cooperation", Norad, 2000

¹⁷ Samarbeidet med IMF skjer gjennom den bilaterale rammeavtalen med Norad og gjennom Norads bidrag til IMF's flegiverfond for henholdsvis naturressursinntekter og skattepolitikk/-administrasjon. Samarbeidet med IMF støttes av Finansdepartementet, blant annet gjennom drøftinger i en faglig referansegruppe med medlemmer fra departementet og Ofu-sekretariatet. Den aktuelle geografiseksjon i UD og aktuell ambassade trekkes med i drøftelsen om utforming av finanskomponenten i det enkelte samarbeidsland.

¹⁸ Se avtalehåndboken "The Agreement Manual" for retningslinjer for bistandsavtaler samt avtalemaler: <http://www.norad.no/no/resultater/publikasjoner/publikasjon?key=109586>



Programavtale

Programavtalen 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 evalueringer. Programavtalen spesifiserer eksplisitt hvilke institusjoner det skal inngås samarbeid med, og spesifiserer partene i institusjonsavtalene som skal inngås. En kort oppsummering av programmet som er basert på samarbeidslandets søknad (programdokumentet) legges ved avtalen. Programdokumentet må derfor være ferdig utarbeidet før avtalen inngås. Programavtalen inngås og forvaltes av ambassaden, med Ofu-sekretariatet i Norad som rådgiver i planlegging og gjennomføring av programmet. I samarbeidslandet er avtaleparten et departement som kan inngå bistandsavtaler på vegne av landet, vanligvis finansdepartementet.

Det kan inngås én felles programavtale, eller en avtale per komponent. Sistnevnte løsning kan f.eks. være hensiktsmessig i tilfeller hvor de enkelte komponentene bruker ulik tid til å fremforhandle samarbeidsprogram og avtaler.

Årlig møte

Programavtalen inneholder bestemmelser om årlige møter mellom ambassaden og dens avtalepart. I det årlige møtet godkjennes årsrapporten fra forutgående år og arbeidsplan og budsjett for inneværende år. Årlig møte er også beslutningsorgan for eventuelle justeringer i programmet. Krav og formalia for det årlige møtet reguleres i programavtalen. 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 observatører. I forkant av årlig møte skal ambassaden, med bistand fra Ofu-sekretariatet, utarbeide et mandat.

Et grunnleggende prinsipp i norsk bistand er at arbeidsbelastningen for samarbeidslandet bør holdes på et overkommelig nivå. Det er derfor ønskelig at det kun avholdes ett årlig møte pr. år for petroleumsprogrammet, uavhengig av hvor mange programavtaler og underliggende institusjonssamarbeid som er inngått. Det vil også sikre 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 møtes som regel i siste kvartal hvert år, og er ansvarlig for å utarbeide en årsrapport (fremdriftsrapport) for inneværende år, samt arbeidsplan og budsjett for neste år en viss tid før 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 er det ønskelig at det kun opprettes én styringskomité også i landprogrammer hvor det er flere institusjonsavtaler. Det er viktig å unngå at opprettelsen av en styringskomité bidrar til en parallell struktur som fører til unødvendig administrativ belastning i samarbeidslandet.

Institusjonsavtale

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

Det kan inngås en eller flere institusjonsavtaler under samme programavtale. Som en hovedregel inngås institusjonssamarbeidet mellom norsk institusjon og «tilsvarende» institusjon i samarbeidslandet, og utgangspunktet er at det utarbeides egne institusjonsavtaler for ressurs- og miljøkomponenten, og IMF-samarbeid supplert med norsk ekspertise for finanskomponenten. 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 selv 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 programavtalen, 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

I noen tilfeller vil man måtte foreta utbetalinger direkte til norsk institusjon. Man har like fullt avtale mellom ambassaden og myndighetene i samarbeidslandet, men en klausul i tilskuddsavtalen/programavtalen 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/programavtalen.

Adgangen til å foreta direkte utbetaling til norsk institusjon utgjør et unntak fra prinsippet om mottakeransvar, og må begrunnes tilstrekkelig 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 (helt eller delvis) fra ambassaden til den norske institusjonen, er det som nevnt ovenfor ambassadens avtalepart, altså myndighetene i mottakerlandet, som er ansvarlig for resultatoppnåelse og rapportering, herunder 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.

Denne modellen er ikke fullt ut i tråd med prinsippet om mottakeransvar. Det er derfor viktig at bakgrunnen for å benytte modellen fremgår av beslutningsgrunnlaget (BD o.l.) som ligger til grunn for avtaleinngåelsen.

Programavtale 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, bør norsk institusjon gjøres oppmerksom på at de har 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 den norske institusjonen ikke er statlig.

5.2 Land med begrenset samarbeid

I land med begrenset samarbeid skal kapasitetsutvikling innen de ulike komponentene være basert på et kortsiktig samarbeid mellom norske institusjoner og institusjoner i samarbeidslandene. Begrenset samarbeid med nye land er aktuelt:

- Når det i en tidlig fase er hensiktsmessig å få erfaring med å samarbeide med institusjonene gjennom et begrenset program, før det inngås et langsiktig, forpliktende samarbeid, og;
- Når det fra norsk side er ønskelig å imøtekomme en henvendelse om Ofu-samarbeid, men uten at det er aktuelt å inngå et langsiktig forpliktende samarbeid. I dette tilfellet kan belastningen på de norske institusjonene begrenses ved å benytte kvalitetssikrede opplæringsmoduler samt samarbeidspartnere og konsulenter som er godkjent av fagdepartementene.

Som i hovedsamarbeidsland er det en grunnleggende forutsetning at de norske fagdepartementene utøver sitt faglige ansvar og kvalitetssikrer programmets innhold også i land med begrenset samarbeid.

Samarbeidet skal forankres i en programavtale som inngås mellom den aktuelle ambassaden og landets myndigheter, alternativt mellom Norad og landets myndigheter, for eksempel i tilfeller der det ikke er en norsk ambassade i landet, eller der ambassaden ikke har kapasitet til å forvalte avtalen.

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 definere strategier, sette prioriteringer, løse problemer og oppnå resultater. Kapasitetsutvikling har stått sentralt i bistanden i en årrekke. Her er noen sentrale prinsipper samlet av bl.a. OECD og UNDP som bør følges i alle Ofus landprogrammer:

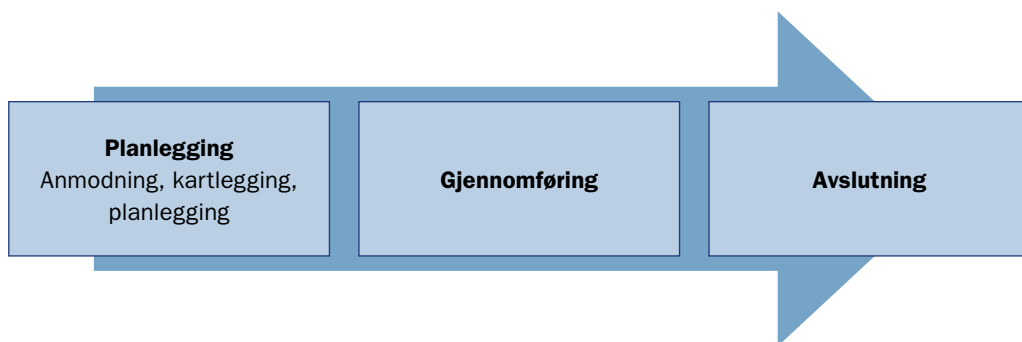
- Kapasitetsutvikling er samarbeidslandenes ansvar, og institusjonssamarbeidet bør være en del av og støtte opp under gjeldende sektorprogrammer og planer i det aktuelle samarbeidslandet.
- Vår rolle som givere er å støtte prosesser som er initiert, eiet og ledet av samarbeidslandet. La derfor mottaker 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 – ikke fokuser kun på hva som mangler.
- Kapasitet må utvikles på systemnivå, ikke bare på personnivå. Opplæringstiltak som f.eks. «on the job-training», arbeidssamlinger, klasseromsundervisning eller utdanningsstipender bør derfor inngå i en plan for å styrke samarbeidsinstitusjonens kapasitet og være direkte relevant for målgruppens arbeidssituasjon.
- Utenlandsopphold og mye reisevirksomhet blant medarbeiderne kan medføre stor belastning på en institusjon. Besøk til og fra Norge og andre land bør derfor alltid ha klart definerte formål og et relevant utvalg deltakere. Vær oppmerksom på at utenlandsreiser etc. ofte kan oppfattes som «belønning» og bidra til intern uro.
- Sørg for at det informeres om bakgrunnen for prosjektet og norske rådgiveres tilstedeværelse innad i institusjonen og til andre interessenter (myndighetsorganer, sivilt samfunn, industrien og offentligheten for øvrig).

For en praktisk veiledning i kapasitetsutvikling anbefales publikasjonen «Capacity development: A UNDP primer» (2009).

6

6. PROGRAMSYKLUSEN

Et bistandsprogram består normalt av tre faser: forberedelsesfasen, gjennomføringsfasen og avslutningsfasen. Dette kapitlet beskriver denne syklusen i mer detalj for Ofus landprogrammer.



6.1 Forberedelsesfasen

Forberedelsesfasen deles 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.

Anmodning

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

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

En skriftlig henvendelse om bistand er en forutsetning for vurdering av samarbeid. En slik henvendelse utgjør første kriterium i Ofu-programmets formelle kriterier for landvalg (se tekstboks s. 10). Nivået av politisk forankring i henvendelsen må vurderes. Anmodningsfasen skal også inneholde en vurdering av de øvrige fem kriteriene for landvalg og den samlede ressursituasjonen i Ofu-programmet. Ressursituasjonen ved den aktuelle ambassaden, hvordan et Ofu-program vil passe inn i Norges totale engasjement i landet, og hvorvidt nasjonale myndigheter selv ønsker å bekjempe fattigdom, forbedre styresettet og fremme åpenhet og demokrati, skal også vurderes. Formålet er å ta stilling til om henvendelsen bør avslås eller utredes videre.

Kriterievurderingen kan gjennomføres som en skrivebordsstudie. Dette gjelder spesielt kriteriene 1-4. Når det gjelder kriteriene 5 og 6, må de følges opp og vurderes ytterligere underveis i kartleggings- og planleggingsfasen. Kriterievurderingen skal gjennomføres av Ofu-sekretariatet i dialog med øvrige aktører i Ofu-programmet. Sekretariatet har utarbeidet et dokument som inneholder ytterligere spesifikasjoner av kriteriene og som viser til relevante kilder og indekser som kan benyttes som grunnlag for vurderingene.¹⁹ Sekretariatet skal innhente vurderinger fra UD når det gjelder Norges bilaterale forhold til det aktuelle landet, samt hvorvidt nasjonale myndigheter selv ønsker å bekjempe fattigdom, forbedre styresettet og fremme åpenhet og demokrati. En sammenstilling av disse vurderingene skal inngå i et posisjonsnotat (se tekstboksen på neste side) om hvorvidt henvendelsen bør avslås eller utredes videre. Sekretariatet legger så dette notatet frem for styringsgruppen for beslutning. Det er det enkelte departements ansvar å videreformidle eventuelle innspill fra sin politiske ledelse i behandlingen av posisjonsnotatet.

Et eventuelt avslag skal sendes i skriftlig form, fortrinnsvis fra ambassaden eller UD, så snart som mulig etter at beslutningen er tatt.

¹⁹ Ofu-programmets formelle kriterier for landvalg, Notat 2013

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 evnen til å påta seg ytterligere ett samarbeidsland) og ved ambassaden
- Innspill fra UD: Vurdering av Norges bilaterale forhold til landet
- Innspill fra UD: Vurdering av hvorvidt nasjonale myndigheter selv ønsker å bekjempe fattigdom, forbedre styresettet og fremme åpenhet og demokrati
- Tilråding fra sekretariatet (om enten avslag eller videre utredninger)

Samt ved tilråding om å utrede videre:

- Foreløpige vurderinger om omfanget på støtten (institusjonssamarbeid eller begrenset samarbeid)
- Momenter og/eller landspesifikke forhold mm. som bør tillegges vekt i en dialog om utformingen av programdokumentet
- Kartlegging av andre donorer i mottakerlandet knyttet til petroleumbistand

Kartlegging

Denne delen av forberedelsesarbeidet skal gi tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det finnes et reelt grunnlag for et Ofu-samarbeid. Det skal gjennomføres ytterligere kartlegging av søkerlandets situasjon, behov og utfordringer. I potensielle hovedsamarbeidsland skal sekretariatet, i dialog med fagdepartementene, utføre eller få utført kontekststudier som politisk-økonomiske analyser for å fremskaffe et best mulig beslutningsunderlag. For hvert land må det gjøres en vurdering av hvilke studier og konsulentoppdrag det er behov for. Ofu-sekretariatet skal i denne fasen og i nært samarbeid med ambassaden også kartlegge hvilke andre givere som er aktive i landet. I de tilfeller hvor det legges opp til et begrenset samarbeid, vil denne fasen også være mer begrenset. Det er like fullt viktig med en grundig kartleggingsprosess for å legge grunnlaget for et godt samarbeidsprogram. I denne fasen er det også naturlig med ett eller flere besøk til søkerlandet, både for å kartlegge behov og utfordringer, og for å kunne informere i mer detalj om hva et Ofu-program innebærer av innhold og forpliktelser.

De norske fagdepartementene skal være involvert i planlegging og gjennomføring av slike besøk. Som et verktøy for arbeidet med behovskartlegging kan en benytte Ofu-programmets sjekklister for godt styresett.²⁰

Ofu-sekretariatet skal, i dialog med fagdepartementene og aktuell ambassade, samle relevant informasjon om søkerlandet og skal så, basert på dialog med mottakerlandet, skissere mulige hovedtrekk i et eventuelt samarbeidsprogram i et bakgrunnsnotat. Sekretariatet skal legge notatet frem for styringsgruppen til beslutning. Dersom man ikke ser at det er grunnlag for å gå videre med et samarbeid (for eksempel dersom søkerlandet ikke aksepterer de rammer som er satt for et Ofu-program), skal det også legges frem et notat til styringsgruppen. Når styringsgruppen gir sin tilslutning til et samarbeidsprogram, går man over i planleggingsfasen. Programmet er da å anse som et Ofu-program.

Et bakgrunnsnotat kan inneholde:

Relevant informasjon (presentert i kortform i notatet) om søkerlandet, herunder:

- Landinformasjon, 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
- Spesielle utfordringer (som for eksempel grensekonflikter, sårbare områder, korrupsjon)
- Risikovurderinger
- Status og utfordringer for sivil samfunn

Ved tilrådning fra sekretariatet om videre planlegging:

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

²⁰ Petroleum Sector Governance Mapping Framework, Oil for Development, 2009

Planlegging

I planleggingsdelen av forberedelsesfasen legger man grunnlaget for samarbeidet. Formålet er å etablere innholdet i samarbeidet og et avtaleverk som skal regulere samarbeidet. Nå videreutvikles dialogen med mottakerlandet, og det er vanlig med flere besøk og møter for å ferdigstille programdokumenter og forhandle frem en eller flere avtaler.

Programdokumentet er mottakerlandets formelle søknad om støtte gjennom Ofu-programmet, og et utkast skal således alltid komme fra mottakeren. Programdokumentet vil så være gjenstand for videre dialog og bearbeidelse mellom partene, inkludert fagdepartementene. Selv om programdokumentet skal være partnerlandets dokument, er det fastsatt minimumskrav til innholdet i et slikt dokument (se under). På bakgrunn av programdokumentet utarbeider ambassaden utkast til beslutningsdokument.

Minimumskrav til innholdet i et programdokument:

- Bakgrunn for anmodningen om samarbeid
- Overordnede mål m/indikatorer
- Programstruktur og organisering
- Budsjett og overordnet implementeringsplan
- Ivaretagelse av tverrgående hensyn (likestilling, miljø, antikorrupsjon)
- Risikovurderinger
- Formulering av utfasingsstrategi

Forberedelsesfasen avsluttes med signering av avtalen(e). I UD's og Norads generelle retningslinjer for forvaltning av avtaler kan en lese om hvilke krav som forvaltningsansvarlig enhet (ambassaden eller Ofu-sekretariatet) må forholde seg til når det gjelder valg av ordningsregelverk, valg av avtaleformat, krav til vurdering (appraisal) av programdokumentet, hva som skal omfattes av beslutningsdokumentet, faglig og juridisk kvalitetssikring og så videre.

6.2 Gjennomføringsfasen

Gjennomføringsfasen er perioden fra de formelle avtalene er inngått til samarbeidsprogrammet avsluttes. Sett med den forvaltningsansvarliges (ambassadens eller Ofusekretariatets) øyne, er resultatstyring og risikohåndtering det viktigste som skjer i gjennomføringsfasen. Årlige budsjetter og arbeidsplaner blir behandlet og godkjent i årlig møte. Den årlige arbeidsplanen skal beskrive forventede resultater og planlagte aktiviteter basert på de flerårige målsettingene i programdokumentet. Det er mottaker som har hovedansvaret for at aktivitetene som er avtalt i programdokumentet og i de årlige planene gjennomføres. Den årlige arbeidsplanen skal bidra til justering av samarbeidsprogrammet dersom det er nødvendig. Det er også mottakers ansvar å legge frem årlige fremdriftsrapporter på årlig møte.

Et viktig element i oppfølgingsarbeidet i gjennomføringsfasen, er en såkalt midtveisgjennomgang. Midtveisgjennomgang er obligatorisk for bistandsprogrammer med en ramme på over 50 mill. kroner, men bør også vurderes gjennomført for programmer med en lavere beløpsramme. Vanligvis er hovedhensikten å se nærmere på produktiviteten – om ressursene utnyttes effektivt i programmet, og om de bidrar til å nå programmets målsettinger. Videre er det viktig at midtveisgjennomgangen gir anbefalinger om eventuelle justeringer som bør vurderes, og det er ikke uvanlig at Terms of Reference inneholder et punkt om at konsulenten skal si noe om grunnlaget for forlengelse eller avslutning av programmet. Midtveisgjennomgangen bør være et delt ansvar mellom programavtalens 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.

6.3 Avslutningsfasen

Hovedformålet med denne fasen er å sikre en bærekraftig avslutning. For eksempel bør det planlegges for 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. Allerede i planleggingsfasen bør det etableres en utfasingsstrategi, dvs. en plan for avslutning av samarbeidet, og en plan dersom gitte forhold inntreffer.²¹

²¹ For veiledning i å vurdere bærekraft, se «Practical Guide: Assessment of Sustainability Elements/Key Risk Factors», Norad, 2010

Det skal gjennomføres en sluttgjennomgang for bistandsprogrammer med en ramme på over 50 mill. kroner, men en slik gjennomgang bør også vurderes for programmer med en lavere beløpsramme. En sluttgjennomgang er en vurdering av programmet (her gjelder de samme prosedyrer og retningslinjer som for midtveisgjennomgang, se omtalen under pkt. 6.2). En sluttgjennomgang er en omfattende dybdevurdering basert på en grundig og systematisk innsamling av data.

Delegasjonsbesøk 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 utviklingspolitikk, 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.
- 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.
- Den administrative/praktiske håndteringen av besøket kan overlates til andre.
- Bakgrunnsmateriale om Ofu-samarbeidet i vedkommende land utarbeides av Ofu-sekretariatet.
- Utenriksstasjonen/geografiseksjonen oppdaterer generell landinformasjon.
- Det utarbeides en oppsummering av besøket på norsk side.
- Tilreisende oppfordres til å gi tilbakemelding vedrørende nytteverdi og praktisk avvikling av besøket.

7

7. TILGRESENDE INITIATIVER OG RELEVANTE SAMARBEIDSPARTNERE

Ofu-programmet samarbeider også med aktører som ligger utenfor programmet, men som anses som relevante for og nær tilknyttet Ofu-programmets virksomhet.

7.1 Skatt for utvikling

Programmet Skatt for utvikling (Sfu) ble etablert i 2011 og omfatter en rekke programmer og avtaler som forvaltes av UD, Norad og ambassadene. Programmet samarbeider med skattemyndigheter og gir råd om utvikling av skattepolitikk og -administrasjon. Den norske skatteetaten er en viktig aktør. Skatteetaten er underlagt FIN. Fra høsten 2012 har Sfu-sekretariatet og Ofu-sekretariatet tilhørt samme seksjon i Norad. Hovedprinsippene i de to programmene er på noen måter sammenfallende: Mens Ofu-programmet ser petroleumsbeskatning som en del av en helhetlig ressursforvaltning, ser Sfu på skattlegging av ikke-fornybare ressurser som en viktig del av en helhetlig skattepolitikk og -administrasjon, ref. Meld. St. 25 (2012-2013) Dele for å skape. Det er en målsetting at de to programmene ses i sammenheng og er koordinert i de land hvor begge programmer er representert.

7.2 Andre avdelinger og seksjoner i Norad

Ofu-sekretariatet benytter ressurser og fagkompetanse fra og samarbeider med en rekke avdelinger og seksjoner i Norad. Ofu-sekretariatet samarbeider spesielt med SIVSA (Avdeling for sivilt samfunn) i Norad om støtte til sivilt samfunn. Sivilsamfunnsorganisasjoner kan søke Norad v/SIVSA om tilskudd til prosjekter (i Ofus samarbeidsland). Det er SIVSA som mottar og behandler søknadene om støtte og som forvalter avtalene, men de innhenter faglige råd og vurderinger fra Ofu-sekretariatet og ambassadene.

Videre samarbeider sekretariatet med Seksjon for næringsutvikling om relevante prosjekter knyttet til lokalt innhold og næringsutvikling. Det er HUF (Avdeling for helse, utdanning og forskning) som har fagansvaret for grunnutdanning og høyere utdanning. HUF-avdelingen forvalter Norads masterprogram for energi og petroleum, EnPe. Programmet bidrar til kapasitetsutvikling innen fornybar energi og petroleumsfag ved universiteter i utviklingsland.

7.3 Statistisk sentralbyrå

SSB²² har et bredt utviklingssamarbeid basert på langsiktige institusjonsavtaler. Den overordnede målsettingen for SSBs internasjonale utviklingssamarbeid er å bidra til å styrke utviklingslandenes muligheter og kompetanse til å produsere og formidle statistikk. Her er en liste over mulige bidrag fra SSB til Ofu-programmet:

- Bistå med at tallgrunnlag om naturressurser inngår i nasjonale regnskap og derved bidra til at beslutningstakere kan ta informerte beslutninger, samt legge til rette for at myndighetene kan holdes til ansvar.
- Bistå med å formidle hvorfor statistikk er viktig i budsjettplanlegging i samarbeidslandene, og i så måte sikre større åpenhet i sektoren.
- Bidra med å vurdere troverdigheten i tallgrunnlaget som inngår i økonomiske modeller (for fremskrivninger om fremtidig produksjon, skatteinntekter) og informasjon som publiseres.
- Bidra til en grundigere behovskartlegging i landprogrammene som i ettertid kan gjøre det lettere å måle resultater av aktivitetene utført gjennom Ofu-programmet (som for eksempel økonomistatistikk, ressursstatistikk, miljøstatistikk).

7.4 Riksrevisjonen

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 overenstemmelse med internasjonalt aksepterte standarder og beste praksis for offentlig revisjon. Det er enighet om at informasjonsutveksling og jevnlig kontaktmøter er nyttig.

²² SSB er underlagt FIN.

Januar 2014
Design: Siste Skrik Kommunikasjon
For- og baksidfoto: Fredrik Naumann
Opplag: 350
ISBN 978-827548-716-0



Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation
Postadresse: Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO
Besøksadresse: Ruseløkkveien 26, Oslo, Norge
Tel: +47 23 98 00 00 Fax: +47 23 98 00 99

postmottak@norad.no www.norad.no