

Norges bidrag til Den internasjonale Vanddekaden, 1981—1990

Av Aage Samuelsen

Aage Samuelsen er siv.ing. og ansatt som førstekonsulent i NORAD.

1.0 NORGES GENERELLE BISTAND

1.1 Forvaltning av bistandsmidlene.

Direktoratet for utviklingshjelp, NORAD, ble etablert i 1962 som en institusjon underlagt Utenriksdepartementet, og er pålagt administrasjonen av de bi-

lateral bistandsmidlene. Utenriksdepartementet administrerer selv de multilaterale midlene.

1.2 Norsk bistand i 1980.

Fordelingen av den totale norske bistanden i 1980 var som følger:

A. Bilateral bistand	Mill. NOK	Prosent
— direkte bilateral bistand	1.054.0	45.2
— nordisk samarbeid	22.6	1.0
— bilateral bistand administrert av internasjonale organisasjoner	155.4	6.7
— bilateral humanitær bistand	100.1	4.3
— forskning i Norge	7.2	0.3
	<hr/>	
	1.339.3	57.5
 B. Multilateral bistand		
— internasjonale organisasjoner	933.8	40.0
— internasjonal humanitær hjelp	57.4	2.5
	<hr/>	
Total bistand	2.330.6	100.0

Stortinget har til denne tid gitt uttrykk for en utstrakt støtte til de multilaterale organisasjoner med en beslutning om at omlag 50% av de tilgjengelige midler kanaliseres gjennom slike organisasjoner. Administrasjons- og informasjonskost-

nadene er ikke inkludert i ovennevnte beløp. For NORAD utgjør dette omlag 5% av det bilaterale budsjettet. For den multilaterale bistanden er den norske andel av disse kostnader betydelig mindre.

Bistanden i 1980 representerte 0.82% av bruttonasjonalproduktet (bnp). Dette er en nedgang i forhold til det foregående år, men dette skyldes at økningen i bnp var langt høyere enn beregnet.

Målsettingen har vært å gi en bistand på omlag 1,3% av bnp i 1985.

Den norske bistanden er i prinsippet ikke bundet.

1.3 Fordelingen av den norske bistanden (bilateral)

Fordelingen i 1980 var som følger:

(a) Prosjektbistand	27.2%
(b) Programbistand (program, budsjett, sektororientert, bl.a. humanitær)	35.2%
(c) Varebistand	22.0%
(d) Teknisk bistand (fagfolk, opplæring, konsulenter m.v.)	15.6%
I alt	100%

Fordelingen mellom de forskjellige land:

(a) Hovedsamarbeidsland:	
Tanzania	16.3%
Bangladesh	8.6%
India	8.2%
Kenya	7.8%
Pakistan	6.1%
Botswana	4.7%
Sri Lanka	4.2%
Mozambique	3.9%
Zambia	3.9%
(b) andre land	11.1%
(c) Annen bistand (humanitær, bistand gjennom private organisasjoner, m.v.)	25.2%
I alt	100%

1.4 Begrensninger/rammer for NORADS bistand.

I bistandsvirksomheten opererer NORAD innenfor forholdsvis klart opptrukne grenser. De grunnleggende politiske retningslinjer vedtatt av de norske myndigheter, trekker opp hovedrammebetingelsene. Videre har Stortinget innenfor disse rammene fattet vedtak om valg av samarbeidsland for rammebeløpene for den totale innsats i hvert land. For de enkelte samarbeidsland skal landprogrammer og prosjektavtaler godkjennes av Utenriksdepartementet.

I løpet av det siste tiåret har en serie viktige FN-konferanser fremmet anbefalinger overfor det internasjonale samfunn om økonomisk samarbeid og økonomisk/politiske tiltak spesielt med det siktepunktet å bedre forholdene for befolkningen i de fattige land. Innenfor vannsektoren er det FN's vannkonferanse i Argentina i 1977 som er viktigst i denne sammenheng. Anbefalingene fra denne konferansen er viktige ledetråder når det gjelder å velge retning for kanaliseringen av den norske bistanden.

For hvert hovedsamarbeidsland opererer NORAD med rullende fireårige finansieringsplaner, de såkalte landprogrammer, som utarbeides i samarbeid med mottaker. Her fastlegges de økonomiske rammer i detalj for hvert prosjekt, og her disponeres de norske ressurser. I de fleste tilfelle vil den norske finansieringsandel være så stor at den vil ha avgjørende innflytelse på utformingen og gjennomføringen av prosjektene.

En viktig forutsetning for bistanden er at den skal innpasses i mottakerlandets egne utviklingsplaner. Mottaker skal også bidra med egne ressurser i rimelig ut-

strekning. Spesielt gjelder dette det administrative apparat og midler for drift og vedlikehold av prosjektene. Det siste kravet setter en formidabel begrensning for bistandsinnsatsen dersom det skal etterleves klart og konsekvent, spesielt basert på de siste års erfaringer med prosjekter som har vært i drift en tid.

Dette er et alvorlig problem som sannsynligvis bare kan løses ved å erkjenne at bistandsinnsatsen ikke avsluttes automatisk ved fullførelsen av utbyggingen. Det kan også være nødvendig med et videre samarbeid om driften i en kortere eller lengre periode.

1.5 Den sektorvise fordelingen av den bilaterale bistanden

Den sektorvise fordelingen av de bilaterale bistandsmidlene er som følger:

— Landbruk	15,5%
— Fiske	3,4%
— Handel og industri	9,8%
— Helse og familieplanlegging	10,3%
— Transport, kommunikasjoner, kraftforsyning	18,0%
— Vannforsyning og avløp	6,9%
— Utdanning	6,5%
— Humanitære formål	7,5%
— Andre ikke forutbestemte	22,1%
Totalt	100%

En sektorvis kvantifisering av de norske multilaterale bistandsmidlene er ikke mulig, i samme grad som for de bilaterale.

1.6 Den norske personellbistand.

Den norske personell-bistanden i 1980:

	Antall pr. 31.12.80	
	Totalt	Vann
A. Bilaterale avtaler		
Eksperter	201	26
Fredskorps	99	0
B. Nordiske avtaler		
Eksperter	10	—
C. Multilaterale avtaler		
Eksperter	38	—
Fredskorps	18	—
Totalt	366	26

NORAD's administrasjon hjemme og ved utekontorene er ikke bygget opp med kapasitet til å ivareta alle faglige spørsmål som er nødvendig for en forsvarlig saksbehandling. NORAD har derfor inngått avtaler med en del statsinstitusjoner og fagorganisasjoner for faglig bistand etter behov. De ytelser som NORAD disponerer i denne sammenheng anses å kunne innpasses i samarbeidsavtalene med mottakerlandene. Det er her en klar forutsetning at dette ikke skal medføre en øket administrativ belastning for NORAD.

2.0 NORGES BIDRAG TIL VANN-FORSYnings- OG AVLØPS-SEKTOREN

2.1 Generelle betraktninger.

Behovet for å bedre tilgangen på vann for flere formål er åpenbar for alle som besøker u-land, og det fremkommer også klart i landenes egen prioritering av bistandsprosjekter. Dette reflekteres også i resolusjoner og anbefalinger fra interna-

sjonale konferanser, spesielt innen FN-systemet.

Det er alminnelig anerkjent at moderne vannforsyning bidrar til å bedre de generelle helseforhold hos befolkningen.

På landsbygda i de fleste utviklingsland er det vanlig at transporten av vann til husholdningsformål tar nærmere halvparten av arbeidsdagen. Vannbæring er for det meste kvinnearbeid, og utbygging av vannforsyning kan bety frigjøring fra et monotont fysisk slit for mange millioner kvinner og til dels også barn i disse landene. Det har riktignok vist seg vanskelig å utnytte den frigitte kapasitet på en effektiv måte for utviklingsformål på landsbygda, men det blir skapt et nytt potensial som bærer rike muligheter i seg. Når man har observert denne aktiviteten i en del sammenhenger, blir slagordet «vannforsyning er kvinnesak» ikke lenger kontroversielt.

Det faller naturlig at mange prioriterer avløpssystemer lavere enn vannforsyningsanlegg. Dette har imidlertid en tendens til å utarte seg slik at forholdene på flere steder nærmer seg katastrofe før denne sektor vies nødvendig prioritet.

I de siste årene har det imidlertid skjedd en positiv utvikling, og man har fått presentert de første resultatene av seriøs forsknings- og utviklingsarbeid på dette området. Dette lover bra, men be-

hovet for fortsatt innsats er likevel meget stort.

NORAD stiller seg på linje med alle andre bistandsorganisasjoner om å bedre de nevnte forholdene. Det er ganske klart at de målsettinger som er satt for den internasjonale vanddekaden stiller enorme eller nærmest umulige krav til de menneskelige, materielle og kapitalmessige ressurser. Den forverring av de økonomiske forhold som har skjedd de siste årene har økt bistandsbehovet ytterligere.

De delområder innen vann- og avløpssektoren som NORAD finner det nødvendig å kanalisere bistanden til er:

- undersøkelser og kartlegging av vannressurser,
- teknologiske forhold,
- lovgivning og juridiske forhold,
- administrasjon/organisasjon,
- vannressursplanlegging,
- undervisning/opplæring,
- veiledning og forbrukersamarbeid,
- forskning og utvikling.

2.2 Omfanget av NORAD's innsats

NORAD's innsats på vann- og avløpssektoren startet i midten av sekstiårene og er begrenset til hovedsamarbeidslandene i Øst-Afrika. Zimbabwe er kommet med i inneværende år.

Størstedelen av bistanden — millioner NOK, er som følger:

Mottakerland	1980	1981	1982	1983	1984
(a) Kenya	17.7	12.3	14.0	17.0	?
(b) Tanzania	20.0	17.2	9.0		
			(10.0)	(15.0)	(15.0)
(c) Zambia	14.8	22.9	19.6	22.9	8.9
					(14.0)
(d) Zimbabwe	—	40.0	40.0	?	?
Totalt	52.5	92.4	92.6	?	?

Beløpene i parentes er tentative idet avtaler mellom Norge og 4 mottagerland ikke er inngått.

I 1980 startet også en relativt beskjeden bistand til Sri Lanka på denne sektoren innenfor et integrert utbyggingsprogram.

NORAD støtter *Kirkens Nødhjelp's* distriktsutbyggingsprogram i Sør-Sudan fra 1974, hvor det er en betydelig vannforsyningskomponent. Det forventes at avtalen mellom NORAD og Kirkens Nødhjelp blir forlenget utover gjeldende avtaleperiode som utløper i 1982.

Forskjellige andre norske private organisasjoner har mottatt støtte i mange år til mindre vannforsyningsanlegg i mange u-land. Denne form for bistand forutsettes opprettholdt.

Samlet finansiell bilateral bistand til vann- og avløpssektoren ved utgangen av 1980 var nærmere NOK 150 mill. Det foreligger prosjektavtaler for ytterligere omlag NOK 225 mill. ekskl. avtaler med private organisasjoner. Beløpet inkluderer heller ikke midler for vannforsyningsanlegg inkludert i integrerte programmer (Sri Lanka, Bangladesh og Botswana).

Den faglige bistand (faglig personellbistand) inngår ikke i ovennevnte beløp.

Det foreligger ingen anmodninger om ytterligere engasjement for NORAD innen VA-sektoren i u-land utover de programmer som fremgår av ovennevnte oversikt.

2.4 Bistand til Kenya

I Kenya har NORAD siden 1974 gitt bistand til følgende program, begrenset oppad til 50% av de totale kostnader:

1. Nye og rehabiliterte vannforsyningsanlegg for 39 småbyer og tettsteder.
2. Avløpsanlegg for 8 småbyer og tettsteder.
3. Laboratorium for vannundersøkelser.

4. Kontorer, verksteder og lager for vannadministrasjonen på landsbygda.

5. Opplæringsmuligheter for operatører for avløpsanlegg.

6. Driften av den hydrologiske og geologiske avdelingen i vannministeriet.

I tillegg inkluderer avtalen mellom de to land at Norge skal rekruttere norsk personell for å bistå fullføringen av programmet — da som en styrking av ministeriet generelt og ikke spesielt for oppgaver direkte relatert til programmet. Den faglige bistand siden 1966 representerer omlag 100 årsverk. For tiden er 12 NORAD-rekrutterte fagfolk i ministeriet, men det er imidlertid avtale om rekruttering av inntil 14 personer.

Gjeldende avtaler representerer NOK 100 mill. Den opprinnelige kostnad for programmet var NOK 60 mill. Dagens kostnad er anslått til omlag NOK 425 mill. Basert på en 50—50% fordeling av kostnadene må NORAD regne med å delta i prosjektet frem til 1990.

Programmet regnes i dag å være omlag 40% fullført.

NORAD har siden 1978 vært engasjert i opprettelsen og driften av et Diploma Course på universitetet i Nairobi. Dette er foreløpig blitt avvirket som en følge av uforutsette vanskeligheter, men det arbeides for tiden med alternative løsninger.

Norge er videre engasjert i en «cost-benefit» undersøkelse av et flerbruksprosjekt for elven Turkwell i Nord-Kenya.

2.5 Bistand til Zambia

I Zambia har Norge siden 1977 deltatt med fullfinansiering av et vannforsyningsanlegg for Western Province, det omfatter:

1. Planlegging, prosjektering og utbygging av 7 vannverk for småbyer og tettsteder.
2. Utbygging av inntil 700 brønner med delvis installasjon av håndpumper.
3. Innkjøp av utstyr samt forestå driften av et verksted i provins-senteret.
4. Bygging av et opplærings-senter for operatør-personell.
5. Innkjøp av nødvendig kjøretøy samt driften av disse.
6. Bygging av boliger for norsk rekruttert personell.

6 norske fagfolk er rekruttert for direkte deltagelse i programmet, hvorav den ene (koordinatoren) er stasjonert i Lusaka. De øvrige er stasjonert i provinsens hovedsenter Mongu.

Ytterligere 3 norske fagfolk er under rekruttering for å styrke vannmyndighetene sentralt, uten direkte tilknytning til det norske programmet.

Programmets totale kostnad i 1979 ble anslått til NOK 160 mill. Norge har til nå inngått avtaler for NOK 105 mill. frem til 1984. Programmet forventes avsluttet i 1985—86.

Programmets fremdrift går etter planen, og for planarbeidene benyttes en norsk konsulent.

Videre har NORAD ved bruk av en norsk institusjon utarbeidet en vanntariffstudie for vestprovinsen. Det antas at denne vil bli utvidet til å dekke hele Zambia — selvsagt avhengig av utfallet av den foreliggende studie.

NORAD har også antydnet interesse for å bistå Zambia i utarbeidelse av en administrasjonsplan for vannministeriet, og det samme kan sies om et fullstendig

undervisningsmaterieell for opplærings-senteret i Mongu.

2.6 Bistand til Tanzania

NORAD har tidligere finansiert byggingen og driften av nærmere 100 hydro-meteorologiske målestasjoner i Vest-Tanzania til en kostnad av ca. NOK 12 mill., pluss ca. NOK 6 mill. til faglig bistand. Tanzania har fra og med 1980 overtatt driften, men det foreligger en anmodning om fortsatt bistand til driften samt opplæring av personell.

Siden 1979 har Norge finansiert vannressursplanleggingen i to regioner i Vest-Tanzania. Fra 1981 ble dette programmet utvidet til å dekke rehabilitering av vannverk, foreløpig frem til midten av 1982.

Vannressursplanleggingen gjennomføres av en norsk konsulent og en tanzaniansk institusjon tilknyttet universitetet i Dar es Salaam. Denne delen av programmet, som også inkluderer et boligprogram m.v. for det norske personellet samt utstyr for gjennomføringen av studiene, vil beløpe seg til omlag NOK 35 mill. og forventes avsluttet og konkludert våren 1982.

Til tross for mange vanskeligheter er fremdriften nesten i rute.

I forbindelse med gjennomføringen av nevnte rehabiliteringsprogram har NORAD rekruttert i alt 7 norske fagfolk som er stasjonert i de to regioner. Dette er ment som en generell styrking av de regionale fagetater. Videre er det inngått en utvidet avtale med den norske konsulenten om bistand til gjennomføringen av denne delen av programmet til en verdi av NOK 17 mill.

Norge har også bidratt med personell til en faggruppe i ministeret som skal samordne alle vannressursplaner i Tanzania.

Ytterligere fagfolk er under rekruttering for å styrke de regionale fag-kontorene.

Utfallet av vannressurplanene og Tanzania's prioritering vil bestemme omfanget av Norges videre engasjement innen vannsektoren i de to regionene. I utgangspunktet er Norge interessert i å imøtekomme en anmodning, men det er ingen grunn til optimisme med hensyn til tempo og den politiske målsettingen om akseptabel vannforsyning for alle innen 1991.

2.7 Bistand til Zimbabwe

Det er inngått en avtale mellom Zimbabwe og Norge om norsk bistand tilsvarende NOK 80 mill. for årene 1981 og 1982.

Bistanden skal i første rekke nyttes for vannforsyning på landsbygda i sammenheng med gjenoppbyggings- og utviklings tiltak etter krigen.

Foreløpig er det blitt utbetalt NOK 20 mill., og avtalen forplikter ingen norsk personellmessig bistand.

Forut for avtalen ble det bl.a. oppnådd enighet om å benytte omlag 25% av midlene til en oppbygging av egenproduksjon for kjøretøyer.

2.8 NORAD's krav til mottagerlandet

Det er et klart ønske eller nærmest en forutsetning fra NORAD's side at mottagerlandets forvaltningsapparat skal stå for mest mulig av prosjektgjennomføringen, for derved å kunne utvikle dette apparat og høste viktige erfaringer for den fremtidige driften. Det er ofte vanskelig å kombinere slike hensyn med ønsker om mest mulig rasjonell og effektiv gjennomføring av prosjektene, og kompromisser blir vanlige i slike situasjoner. NORAD påtar seg gjerne å styrke

mottagerlandets etater med norske fagfolk, og delvis må man finne frem til gjennomføringsmodeller med en løsere kontakt med statsapparatet. Det siste alternativet medfører gjerne at NORAD involveres i gjennomføringen på en direkte måte som ikke er ønskelig sett ut fra egen kapasitet. Det er etterhvert blitt etablert kontakt med norske institusjoner som forhåpentligvis vil bedre denne situasjonen.

Det er ofte ønsket om effektivitet og kostnadsbegrensninger som driver NORAD inn i slike situasjoner, men hensynet til sterkere kontroll med bruken av norske midler trekker i samme retning.

Mottagerlandets kapasitet og budsjett-prioriteringer i fremtiden skaper betydelig usikkerhet om driften av prosjektene. NORAD er i denne sammenheng i ferd med å finansiere og administrere et vedlikeholdsseminar i Tanzania med det først — et seminar som er tenkt å skape forståelse for de stadig økende drift- og vedlikeholdsproblemene.

Drift- og vedlikeholdsaspektene er ikke medtatt i avtalene til denne tid, men i betrakningen av de erfaringer som er gjort, må det forventes at slike forhold vil danne grunnlag for inngående analyser før nye avtaler blir inngått.

Herunder kan som et stikkord også opplæringsaspektet medtas.

Et annet moment som man har erkjent betydningen av de senere år, er behovet for nødvendig brukerinformasjon for de anleggene som blir bygget og tatt i bruk. Dette er spesielt viktig i sammenheng med en etablering av vannavgiftssystemer.

Videre vil NORAD i fremtidige avtaler tillegge tilpasset teknologi vesentlig vekt.

Det er en forutsetning at den norske bistanden blir tilpasset annen bistand til vedkommende land som sammen med

landets egne ressurser skal danne grunnlaget for utviklingsplaner og budsjetter. Et viktig mål for Norge's bistand må bli at den anvendes innenfor dette systemet på en smidig måte uten å legge urimelige administrative byrder på mottager.

Hovedmålsettingen er at bistanden skal komme de aktuelle målgrupper til gode, at den mest mulig skal virke sammen med annen utviklingsinnsats, og at gjennomføringen kan tilfredsstille våre krav til oppfølging og kontroll med bruken av norske midler.

2.9 Faglig bistand

Til denne tid har NORAD vært i stand til å dekke behovet for det avtalemessige antall fagfolk. Som en følge av kostnadsnivået har NORAD også imøtekomet

ønsket fra mottagerlandene om personellfond for rekruttering av fagfolk fra andre land med langt mindre kostnader. NORAD understreker imidlertid betydningen av å opprettholde en egnet antall norske fagfolk.

2.10 Forskningsstøtte

NORAD gir også støtte til norske forskere. Innen vann- og avløpssektoren har denne støtten til nå vært minimal.

En norsk institusjon er imidlertid gitt i oppdrag å foreta en studie av den forskning som er foretatt til denne tid, og hvilke behov som nå foreligger, da i første rekke i de landene hvor NORAD er engasjert på vann- og avløpssektoren.

Det forventes en videreføring av denne studien.