

# Hva bidrar Norge med gjennom bistanden til å løse vannressursproblemene

Av Mona Gleditsch og Sven Anton Holmsen

Sven Anton Holmsen er ass. dir. i NORAD

og Mona Gleditsch er Vann- og sanitærrådgiver i NORAD.

Innlegg på seminar i Norsk Vannforening 7. juni 1994

Først i de senere år er det vokst frem en konsensus at ferskvann er et knapphetsgode, og at ferskvann, til tross for den fornybarheten som ligger i vannets hydrologiske syklus, kan ødelegges og brukes opp. Etter UNCED-konferansen i Brasil er det verdensomspennende enighet om at ferskvannsressursene i verden må nyttes langt bedre, og at de må skånes for overforbruk og beskyttes mot ødeleggelse. DETTE er den utfordringen vi står over for, og bistandens utfordring er å finne frem til støttetiltak som gjør at land med små administrative og tekniske ressurser kan komme fram til en bedre vannhusholdning.

I motsetning til svært mange land i verden har vi nok av vann i Norge. Vår vannressursforvaltning har dermed kunnet ta utgangspunkt i brukernes uttrykte behov for vann og DET å tilfredsstille dem på den økonomisk mest lønnsomme måte. Norsk bistand går derimot til mange land med knapphet på vann hvor utgangspunktet må være et helt annet. Dette representerer en utfordring for de

faglige ressursmiljøene i Norge som er aktive innen vannsektorbistand, og det representerer en utfordring til å tenke nytt når det gjelder opplæring og videreutvikling.

Etraskt historisk tilbakeblikk på norsk bistand til tiltak som har med vann å gjøre viser at bistanden har gått til flere ulike sektorer og gjennom flere ulike kanaler.

Vi har gjennom de siste 25 år gitt bistand til vannforsyning i landbruk, hushold og industri, til vannrensing og behandling av kloakk, til vannkraftutbygging, og til beskyttelse og utnyttelse av våtmarker. Vi har støttet opplæring av hydrologer og hydrogeologer, vanningeniører og teknikere. Vi har støttet oppbygging av systemer for å kartlegge og måle vassføringen i elver, kartlegging av overflatekilder og av grunnvannsføremster. Vi har finansiert miljøkonsekvensanalyser av vannkraftutbygging samt hvordan magasinene best kan utnyttes økonomisk til andre formål parallelt med kraftproduksjonen. Vi har finansiert utredning av kvinners rolle i vannforsyning, av lokalsamfunnenes medbestemmelse og sty-

ring, og institusjoners oppbygging og organisering.

Bistanden til det vi kan kalle en vannsektor har altså vært uhyre variert.

Det er også svært mange aktører som er involvert i vannsektoren. På nasjonalt plan i mottakerlandene er ansvaret fordelt mellom flere offentlige etater. Internasjonalt støtter vi og samarbeider med mange ulike organisasjoner.

Bare innen FN-systemet er svært mange av særorganisasjonene involvert i vann. Landbruksorganisasjonen FAO, FNs utviklingsfond UNDP, Miljøorganisasjonen UNEP, barneorganisasjonen UNICEF, Utdannings- og forskningsorganisasjonen UNESCO, Verdens meteorologiske organisasjon WMO og Verdens helseorganisasjon WHO er de viktigste, og Norge har gitt støtte gjennom dem alle. I tillegg støtter utviklingsbankene både vannforsyning og vannkraft, og Norge har finansiert mange av disse prosjektene.

### **Hvordan er så bildet i dag?**

Erkjennelsen av at ferskvann er en naturressurs som må forvaltes på en bærekraftig måte, gjør det til en utfordring for bistanden å påse at støtten til ulike sektors bruk av vann ses i sammenheng og gis med en klar målsetting om fornuftig ressursforvaltning. Vi kan ikke støtte utbygging av vannforsyning uten å søke og bidra til reduksjon av unødvendig bruk av vann, sparing av vann der det lønner seg og er mulig, og planlegging av videre utvikling på en måte som er i samsvar med de vannressurser som finnes og deres bærekraftige utnyttelse. Bistand til for eksempel Midt-

østen og det sørlige Afrika, som er to av verdens mest vannfattige områder, må ta utgangspunkt i slike begrensninger. Som Malin Falkenmark har vært inne på finnes det en "vannbarriere" for utvikling av et moderne samfunn som avhenger av tilgjengelige kilder og størrelse på befolkningen. Å gi støtte til for eksempel industriutbygging i det sørlige Afrika uten å ta hensyn til vannbehov og tilgjengelighet, vil ikke være mulig. Å støtte opp under nabolands felles forsøk på å finne fram til en rettferdig fordeling av delte vannressurser er en stor utfordring i årene som kommer, og er et viktig støtteområde for Norge innen bistanden til SADC (fellesorganisasjonen for utvikling i det sørlige Afrika).

Under forarbeidet til UNCED-konferansen i Rio gikk de nordiske land sammen om det såkalte "nordiske ferskvannsinisiativet", som slo fast de viktigste målsettingene for bærekraftig vannressursforvaltning. For det første skal vann forvaltes på det lavest hensiktsmessige nivået, dette vil gi en mindre byråkratisk og mer brukervennlig forvaltningsstruktur som kan gi bedre utnyttelse av vannet. For det andre er vann et økonomisk gode som må prises slik at det gir mest mulig effektiv utnyttelse av vannet, og minst mulig sløsing og ødeleggelse. Disse prinsippene ligger til grunn for norsk bistand til vannressursforvaltning og vannrelaterte aktiviteter framover.

Men vann er ikke en sektor, og som vi har sett er bistanden til vannrelaterte tiltak mangfoldig.

I dag går det alt vesentlige av støtten

enten som bistand til vannforsyning og sanitær-utbygging, til vannkraft eller til tiltak innen miljøsektoren. Bistanden til vannforsyning i 1992 var ca. NOK 125 mill, i 1993 ca NOK 140 mill. Vannforsyning til jordbruket er et område Norge i stor grad har overlatt til andre land som har mer erfaring og ekspertise enn vi har.

De viktigste kanalene for bistanden er den bilaterale stat-til-stat bistanden, den multilaterale bistanden gjennom utviklingsbankene og FN's særorganisasjoner, og støtten gjennom private organisasjoner i mottakerlandene og i Norge.

La oss se litt på hvor bistanden går og hvem som arbeider med den.

Hvis vi først tar for oss **vannforsynings-** og **sanitærsektoren** går støtten innen den bilaterale stat-til-stat bistanden, som NORAD forvalter, hovedsakelig til to store sektorprogrammer i programlandene Zambia og Zimbabwe.

I Zambia går programmet helt tilbake til tidlig på 70-tallet. Bistanden ble kanalisert til den tørre og fattige Vest-provinsen mot grensen til Angola. Programmet bygget ut moderne vannforsyning i provinshovedstaden Mongu og flere andre mindre byer, og har i de senere årene også bygget enkle brønner med håndpumper på landsbygda. Programmet brukte i de første ti årene hovedsakelig norske entreprenører, men har de siste ti årene lagt større vekt på opplæring av lokalt personell og organisering av den lokale vannadministrasjonen. Når dette programmet nå er inne i sin avsluttende tre-

årsfase, sitter Vest-provinsen igjen med en relativt velfungerende vannadministrasjon, en kommunal vannforvaltning i Mongu by som er på god vei til å kunne levere vann til befolkningen uten økonomisk subsidiering utenfra, og en dekningsgrad på landsbygda opp mot 50%.

For befolkningen innebærer dette at man i Mongu kan få innlagt vann i husene, eller hente vann i felles vannposter, mot en avgift som ikke er høyere enn at enkelthushold og institusjoner stort sett klarer å betale den. På landsbygda kan halvparten av befolkningen hente gratis drikkevann i felleseide brønner hvor vannkvaliteten er helsemessig tilfredsstillende, mens resten fortsatt må bruke de tradisjonelle kildene. Når det oppstår feil på pumper eller ledningsnett har vannadministrasjonen i kommunene stort sett teknisk kapasitet til å utføre reparasjoner, men de har ikke alltid budsjetter til transport og reservedeler. På landsbygda er en del av de tradisjonelle brønnene folk selv graver oppgradert slik at de er mindre helsefarlige, og folk kan selv holde dem ved like der de ønsker det.

Etter erfaringene med støtten til en provins, og i lys av det omfattende reorganiseringsarbeidet som regjeringen i Zambia har gått igang med etter regimeskiftet, er det besluttet at Norge skal gå videre med støtte til vannforsyning på en litt annen måte. Bistanden vil i framtida støtte reorganiseringen av sentrale institusjoner, støtte utbygging av enkel vannforsyning med egeninnsats fra brukerne i flere kommuner, og forsøke å få fart på lokal utbygging av

helseforsvarlige sanitærløsninger. Støtten vil i det alt vesentlige gå til vannforsyning på landsbygda for å nå de fattigste, men man har besluttet også å gi bidrag til å løse de akutte problemene enkelte byer har med vannforsyning og kloakk som resultat av mange års neglekt, gjennom en forsiktig rehabilitering og utvidelse av eksisterende anlegg. Dette skal gjøres i samarbeid med Verdensbanken, og utføres av et norsk firma. I tillegg vil Norge bistå Zambia med forvaltning av vannressursene på nasjonalt nivå.

I Zimbabwe var støtte til vannforsyning noe av det første Norge ble bedt om å hjelpe den nylig uavhengige staten med i 1980. Det begynte med nødhjelp for å rehabilitere brønner på landsbygda som var ødelagt under borgerkrigen, og fortsatte med boring av nye brønner for å sikre vannforsyning under tørken i 1983/84. Samtidig støttet vi oppbyggingen av vannadministrasjonen, og utarbeidelsen av en plan for drikkevannsforsyning på den fattigste landsbygda, områdene som var reservert for svarte. I dag er prosjektene samlet i et nasjonalt zimbabwisk program hvor mange andre givere også er inne med finansiering. Programmet bygger ut enkel vannforsyning på landsbygda, det vil si felleseide brønner med handpumper. Brukerne og kommunale myndigheter er sterkt involvert både i planlegging og gjennomføring. I tillegg gis det støtte til latrinebygging, til helseopplysning, og til oppmåling i forbindelse med planleggingen av bosettingen.

Den støtten Norge har gitt har søkt å

gjøre Zimbabwes egen administrasjon i stand til å planlegge og gjennomføre alle tiltak, samtidig som vi har bidratt til en gradvis desentralisering av ansvaret fra sentrale til kommunale myndigheter. Det er myndighetene i Zimbabwe som står for all planlegging, for innkjøp og for kontrakter med konsulenter og entreprenører. Støtten fra Norge har fått internasjonal anerkjennelse som et eksempel på støtte som skaper god nasjonal samordning og bærekraft.

Zimbabwe har videre bedt Norge om støtte til å legge rammebetingelsene på plass for en overordnet forvaltning av alle ferskvannsressursene og bruken av vann i ulike sektorer. Dette er et stort arbeid som mange givere og organisasjoner ønsker å støtte og som kommer til å gå over mange år. Basert på erfaringene med den norske bistanden til forvaltningen av vannforsyningen på landsbygda, ønsker Zimbabwe hjelp fra Norge til å bygge opp sekretariatet for vannressursplanene, fordi de føler seg sikre på at Norge ikke vil overta styringa eller utelukkende mele egen kake i form av kontrakter reservert for norske firmaer.

I tillegg til disse to hovedprogrammene gir NORAD støtte til mindre vannforsyning og sanitær-tiltak i Tanzania, Sri Lanka, Pakistan og Nicaragua innenfor programmer som omfatter mer enn bare vann/sanitær.

Multilateralt støtter Norge drikkevannsforsyning og sanitær programmer gjennom UNICEF i flere land. Denne støtten går hovedsakelig til vannforsyning på landsbygda, tiltak som er svært like de vi støtter bilateralt. Hovedvek-

ten legges på å trekke brukerne med, å bygge ut enkle og holdbare tekniske løsninger, å tilgodese kvinners behov og aktivt trekke dem med i planleggingen, samt å drive hygieneopplæring. Støtten går bade til programmer i Afrika og i Asia, de største programmene er i Uganda og Nepal.

Gjennom utviklingsbankene støtter Norge tilsvarende prosjekter. Gavebistand fra Norge gjør at mottakerlandene kan redusere beløpet de må låne fra utviklingsbanken, og utbyggingen blir billigere. I enkelte tilfeller brukes finansieringen fra Norge utelukkende til innkjøp av norske varer eller tjenester, sakalt parallellfinansiering.

I tillegg til prosjektstøtten gir Norge store bidrag til et spesialprogram for vann-sanitær som UNDP og Verdensbanken driver i fellesskap. Programmet er utviklet i FNs vanndekade fra 1980 til 90, og søker å samordne kunnskap om tekniske og organisasjonsmessige løsninger som fungerer, gi råd til myndigheter og organisasjoner og kople sammen ulike lands og personers erfaringer og behov. Det har arbeidet flere nordmenn i programmet, både ved hovedkontoret i Washington og på regionalkontoret i Øst-Afrika, og programmet hjelper til med råd både i de bilateralt finansierte programmene og i mange av utviklingsbankenes programmer og prosjekter.

Norge har gitt støtte til utvikling av kvinners deltakelse i programmer og prosjekter innenfor vannsektoren, og analyser av kvinners roller og kvinners spesielle behov. Det er vokst fram en erkjennelse av at det er kvinner som i

hovedsak henter og forvalter drikkevann, og at det derfor også er kvinner som vil komme til å sørge for at brønnene holdes i orden, at lekkasjer i ledningsnett oppdages tidlig, og at det ikke sløses med vann. Kvinnenes rolle i vedlikeholdsarbeid har vært sterkt undervurdert, og dette er en hovedårsak til at så mange brønner ikke holdes i orden og at pumpene bryter sammen og ikke blir reparert. Gjennom blant annet PROWESS, programmet for vann og kvinner og INSTRAW, FNs institutt for forskning og utredning om kvinner, bidrar Norge til at slike spørsmål blir utredet og resultatene kjent. Norske konsulenter og forskere har bidratt til dette arbeidet.

WHO's arbeid med vannforsyning, hovedsakelig innen utredning og veiledning, får også støtte fra Norge.

Mange norske private organisasjoner arbeider med tilsvarende prosjekter både i Afrika, Asia og Latinamerika. Det vil føre for langt å komme inn på dem alle, men de utfører et viktig arbeid langs de samme linjer vi har skissert over, og flere har et godt faglig samarbeid med ambassadene lokalt i landene de arbeider, og med NORADs hjemmeadministrasjon.

Gjennom ordningene for støtte til næringslivet bidrar NORAD til at norske firmaer, i tillegg til leveranser innen norskfinansierte gavebistandsprosjekter, kan komme inn på markedet i utviklingsland. Innen vann/sanitær og renseanlegg er det hittil Kina som har vært attraktivt for norske firmaer som eksporterer utstyr og tjenester med slik støtte, men i framtida håper vi det vil bli

økt etterspørsel etter norsk vann-og-avløpsteknologi også i betalingskraftige afrikanske land som Zimbabwe og Sør-Afrika.

Støtten til vannkraftutbygging er økende. Stadig flere samarbeidsland ønsker kompetanse og utstyr fra Norge, både til konkrete anlegg og til energi-administrasjon. Det vil føre for langt å trekke fram alle prosjektene, men vi vil peke på to eksempler på støtte fra Norge som er gode modeller for hvordan bistanden bør drives i årene som kommer.

I Tanzania har støtten til kraftutbygging i Pangani-vassdraget også støttet utviklingen av en lokal administrasjon basert på vassdraget og magasinet. "Pangani Water Board" har forsøkt å kartlegge brukere og behov, for blant annet å kunne begrense bruken av vann ovenfor dammen for å unngå mangel på vann til kraftproduksjonen. Støtten til oppbygging av en slik lokal forvaltning er ny i denne delen av verden, og representerer en viktig utfordring og modell for framtida. I Frankrike er det lange tradisjoner for en slik forvaltningsform, og også i det sørlige Afrika har man forsøkt noe liknende i liten skala. På denne måten kommer forvaltningen nærmere brukerne og kan bedre tilpasse lokale forhold og behov.

Angola har bedt Norge om bistand til å se på lovverket og forvaltningen av vannressurser, etter at de har fått slik støtte fra Norge på olje- og gass-sektoren. Betalt med bistandsmidler er norske institusjoner igang med å gi hjelp til å reorganisere og fastlegge administrasjonsapparatet og lovverket slik at Angola kan få en mest mulig effektiv for-

valtning i framtida. Metodikken har vært at arbeidet starter med et bredt presentasjon-seminar, og at landet selv tar ansvar for lov- og regelverksarbeidet med støtte fra de norske radgiverne.

Dette arbeidet vil gi erfaringer som siden kan nyttes for eksempel i Zimbabwe, når rammebetingelsene for vannressursforvaltningen der skal legges på plass.

I det sørlige Afrika er det knappe ferskvannressurser, samtidig som flere økonomier er i rask utvikling og industri og jordbruk krever økt tilførsel av vann. En av de viktigste felleskildene er det enorme Zambesi-vassdraget, som nesten alle medlemslandene i SADC har tilknytning til. På samme måte som Nilen, hvor en lang rekke land er avhengige av vannet i elva, bør ikke ett land bestemme alene hvor mye av vannet det vil ta ut fra Zambesi. Hittil har de forskjellige landene lagt mange planer for store prosjekter som innebærer bruk av vannet i Zambesi, men få er gjennomført. To av verdens største damanlegg ligger imidlertid allerede i dette vassdraget, Kariba og Cabora Bassa, og et tredje er planlagt. Det er derfor viktig for landene å finne en felles plattform for forvaltning av vassdraget, med de muligheter for økonomisk utvikling dette innebærer. SADCs sekretariat for naturforvaltning har bedt om støtte til å kartlegge vannressursene, undersøke lovverk, administrasjonsrutiner og ressurser i alle de aktuelle landene, utarbeide en database og begynne arbeidet med å komme fram til enighet og avtaler mellom landene. De nordiske land gir støtte til dette, som har fått navnet

Zambesi River Action Plan, eller "ZACPLAN", og Norge har påtatt seg ansvaret for utarbeiding av databasen og koordinering av arbeidet de første to årene. En norsk ekspert er på plass i sekretariatet i Lesotho, og et norsk firma skal lage databasen.

I tillegg til støtten til ZACPLAN er det besluttet at vannressursforvaltning skal være et hovedsatsningsområde innenfor bistanden til natur-ressursforvaltning i SADC.

Dette er en rask skisse av det viktigste av bistanden som går til vannsektoren i dag, og hvor vi ønsker å gå videre i morgen. I arbeidet med denne bistanden er vi avhengige av den norske ressursbasen, og av at den kan tilpasse

seg de spesielle forholdene som finnes i vannknappe utviklingsland. NORAD og utenriksdepartementet har alltid hatt gode forbindelser med institusjoner og konsulenter i Norge, og svært mange enkeltpersoner har fått sin erfaring med andre kontinenter gjennom arbeid i bistanden. Gjennom institusjons-samarbeid håper vi dette vil bli forsterket i årene framover, slik at de erfaringene vi har i Norge kan komme utviklingslandene til gode - selv om de starter med et annet utgangspunkt.

Det er stilt spørsmål om vannknapphet er en utfordring eller en krise. Vi ser det som en utfordring i bistanden. Hvis vi ikke i fellesskap kan møte denne utfordringen, vil det bli en krise.