

Bistand til vann - oppfølging av Agenda 21 ?

Av Mona Gleditsch

Mona Gleditsch er rådgiver i NORAD

Innlegg på seminar 17. mars 1997

Implisitt i tittelen jeg har fått oppgitt ligger et spørsmål om norsk bistand til vannsektoren er en oppfølging av Agenda 21. Det er ikke så enkelt å svare på det, det er heller ikke så enkelt å oppsummere hva Agenda 21 egentlig har betydd for bistandsarbeidet. For fem år siden fikk vi en internasjonal agenda for bærekraftig utvikling, og vi skulle omforme bistanden etter disse prinsippene dersom det var nødvendig. Hva betyr egentlig det? For oss som arbeider med bistand betyr det, slik vi ser det, at vi skal jobbe parallelt med utvikling og miljø. Vi skal forsøke å utnytte synergieffektene, og derigjennom oppnå en kombinasjon av positiv verdiskapning og miljøgevinster. I den bilaterale bistanden som NORAD er ansvarlig for har vi sagt at dette betyr at vi bl.a. skal arbeide målretta for å finne miljøpositive løsninger i sektorer hvor Norge har spesiell kompetanse som er etterspurt av mottakerland. Vannkraft er en sektor som spesielt peker seg ut i denne sammenheng. Samtidig skal vi gjennomføre en økt satsing på spesifikke miljøtiltak, både innen naturressursfor-

valtning og forurensing. I arbeidet for å fremme bærekraftig forvaltning av naturressursene inkluderer vi tiltak for å fremme integrert vannressursforvaltning. I arbeidet for å bedre miljøet i byene ser vi avløp og vannforsyning som en viktig brikke. Videre skal vi bidra til å redusere fattigdommen, da peker vannforsyning seg ut som en viktig sektor .

"Vannsektoren" er en mangfoldig sektor innen bistanden, og omfatter mange ulike typer tiltak. Faktisk er det ganske vanskelig å lage en liste over all bistand som har med vann å gjøre, siden den klassifiseringen vi bruker (den er felles for alle givere), de såkalte DAC-kodene, gjør at tiltak som har med vann å gjøre ligger inne i klassifiseringer som f.eks. helse, energi o.a. Jeg har derfor ikke med meg noen komplett liste over hva Norge bruker på vannrelaterte tiltak, men jeg vil anslå at det innenfor den bilaterale andelen av bistanden beløp seg til rundt 200 millioner kroner i 1996, hvorav i underkant av 100 millioner går til vannforsyning.

Norge har drevet bistand til vannsektoren svært lenge, enkelte programmer

innen vannforsyning har fått støtte i over 20 år når forskjellige faser i arbeidet tas med. "Bistand til vann" har mange mål og består av mange ulike typer tiltak:

- * Utbygging av vannkraft er en viktig kilde til industriutvikling og sysselsetting.
- * Irrigasjon kan gi økt matproduksjon.
- * Utbedring av vannforsyningen kan bedre folkehelsa og øke produktiviteten i samfunnet.
- * Revisjon av rettigheter til vann og lovverket som styrer fordelingen av det knappe godet ferskvann er i mange land, kan gi økt utjevning og bedret økonomi for store grupper mennesker.

Men det er faktisk ikke alltid like lett å kombinere utvikling og miljø. Vannsektoren gir et godt lite bilde på hvor vanskelig det er:

I I mange år har det vært gitt bistand fra mange land til utvikling av irrigasjon, for å øke matproduksjonen og forhåpentligvis også kalori-inntaket hos fattige mennesker. Men resultatet har like ofte vært forsumpning og forsøling av jorda som bærekraftig økt produksjon, og kalori-inntaket øker heller ikke nødvendigvis hos de fattige fordi om matproduksjonen øker.

II Videre har vi bygget ut vannkraft, fordi energi er en viktig brikke i et lands økonomiske utvikling. Det fører imidlertid heller ikke nødvendigvis til at de fattige får arbeid eller bedret livskvalitet.

III Vannforsyning - ikke alltid like

enkelt det heller. Når teknisk kunnskap er mangelfull på landsbygda kan ødelagte pumper bli stående lenge før de blir reparert, samt at bedre drikkevann ikke gir noen helsegevinst i seg selv med mindre vi også får forbedrede hygienevaner og sikrere håndtering av menneskelig avfall. I byene kan det være vanskelig å finne fram til vanntariffer som sikrer drift og vedlikehold, og som samtidig sikrer de fattigste tilgang til vann.

I det hele tatt har vi vel alle innsett etter hvert at utviklingsbistand er mer enn overføring av teknologi og investeringsmidler. I løpet av FN's vanntår fra 1980-1990 skjedde det en klar endring i bistanden til vannforsyning, vekk fra programmer som vektla teknologi og moderne metoder som ofte ble for dyre i drift for landsbygdsbefolkningen, over til programmer som vektla enkel teknologi, gradvis oppgradering av eksisterende vannkilder, organisasjonsformer hvor folk selv deltok i utbygging og i drift og vedlikehold. Det ble oppnådd en sterk internasjonal konsensus om hva som nyttet og ikke nyttet innfor vannforsyning til fattige på landsbygda, og det er oppnådd varige forbedringer for mange mennesker. Men allikevel var det flere mennesker som hadde for dårlig vannforsyning da tiåret var over, enn da det begynte. Delvis fordi programmene krevde ekstern innsats og ikke lot seg gjenta med bare lokale midler, og delvis fordi befolkningsøkningen er så sterk i en del utviklingsland at utbyggingen ikke klarer å holde tritt med den.

Problemene rundt vann og avløp i de raskt voksende byene i fattige land i verden øker daglig, og det er bare et tidsspørsmål når flere land får store kolera-epidemier slik Peru og Zambia har opplevd de siste årene. Dette er en stor utfordring for Norge som hittil ikke har gitt så mye støtte til feltet, og det er en stor utfordring fordi konvensjonelle løsninger vi kjenner hjemmefra, med vannverk og vannbasert kloakk, ikke strekker til i slike byer. Det finnes mange pilotprosjekter rundt omkring - som prøver ut alternativ teknologi, alternative organisasjonsmodeller og dugnadsbasert utbygging, men igjen er problemet - lar det seg overføre i stort til landsdekkende programmer mindre avhengig av ekstern ekspertise og ekstern finansiering?

Integrert vannressursforvaltning

Før UNCED var det imidlertid lite vanlig å tenke på all bruk av vann i et samfunn på en helhetlig måte. Både bistanden til vann og forvaltningen av vann i de fleste land i verden baserte seg på skiller mellom vannforsyning til hushold og industri, vannkraft og vann til landbruk. I forarbeidet til UNCED vedtok de nordiske land at spørsmålene omkring ferskvann som ressurs skulle prioriteres fra nordisk side. Vi arbeidet samlet for at fornuftig bruk og vern av den knappe ressursen ferskvann faktisk er i store deler av verden skulle settes på dagsorden. Prinsippene som ble lagt fram som "det Nordiske Initiativet" til Dublin-konferansen før UNCED fikk i stor grad gjennomslag i Rio og ligger

inne i kapittel 18 av Agenda 21, som omhandler ferskvann .

Disse prinsippene har vært forsøkt anvendt i størst mulig grad i norsk bistand etter UNCED. Siden vi ønsker å oppfordre landene vi samarbeider med til å ha en helhetlig forvaltning av ferskvannet sitt, ønsker vi å gi bistand til utarbeidelse av rammeplaner for slik bruk. Foreløpig er det bare i Zimbabwe at myndighetene har bedt oss støtte utarbeidelsen av en slik nasjonal rammeplan. Vi støtter imidlertid også arbeidet med å skape et forum for diskusjon og samarbeid mellom alle berørte land om utnyttelsen av de enorme vannressursene som ligger i Zambezi-elva, den største elva i det sørlige Afrika. Samtidig med utbyggingen av vannkraft i Tanzania støtter vi organiseringen av relevant planleggings- og forvaltningsstruktur for nedbørsfelt og store elver. I Laos og Angola har vi støttet arbeidet med ny vannkraftlovgivning, og i Midt-Østen gir NORAD støtte til de palestinske myndigheters vannforvaltningsetat PWA (Palestinian Water Authority). Samtidig støtter norske myndigheter gjennom andre kanaler økt samarbeid om de totale vannressursene i Midt-Østen mellom flere land.

Det er ikke å vente at land som i alle år har hatt en delt forvaltningsstruktur for vann plutselig skal endre forvaltningen sin bare fordi man ble enige i Rio om at ferskvann er en knapp og bare delvis fornybar ressurs. Forvaltningsendringer er en lang og ofte kontroversiell prosess, det vet vi fra vårt eget land! Det er dessuten delvis en politisk prosess, og gjennom bistand kan vi bare

støtte forsøk i landenes egen regi på å finne nye og mer hensiktsmessige forvaltningsformer. I noen grad vil dette måtte vente på, og gjennomføres samtidig med, almene forvaltningsreformer. Slike reformer støtter Norge i flere land, i samarbeid med andre bilaterale og multilaterale givere, og dette er prosesser som tar lang tid. Gjennom Sør-Afrikas økte samspill med andre afrikanske land har dessuten disse landene fått en partner som har langt bedre ekspertise på vannknapphet og effektiv allokering og bruk av vann enn mange europeiske land har, og det er ikke gitt at Norge skal tilby bistand til vannressursforvaltning i alle land som trenger det.

Bistand og utvikling

Dersom det var en enkel oppskrift på hvordan man stimulerer utvikling som kommer også de fattige til gode, ville det kanskje også være enkelt å drive fram en bærekraftig utvikling. Men det er ikke enkelt å få til økonomisk vekst og det er enda mindre enkelt å få til økonomisk vekst koplet med en rettferdig fordeling av godene. Verdensbanken har i mange år hatt fattigdomsbekjempelse som et hovedmål, men innrømmer åpent at mekanismene omkring fattigdom, og derigjennom hvordan man kan bekjempe den, enda er for dårlig forstått. Det hjelper svært lite å gripe inn i et avgrenset område i en nasjonal økonomi, og mekanismene som binder sammen vannsektoren og andre elementer i samfunnsøkonomien er ikke alltid så enkle. Heller ikke er det noen automatikk i at de samme tiltakene gir

samme effekter i Norge og i for eksempel Mosambik.

Men Verdensbanken er en sterk pådriver i arbeidet for økonomisk og sosial planlegging i mange utviklingsland, og etter UNCED har de arbeidet systematisk med å innarbeide miljøprioriteringer i dette. Innafor vannsektoren har Verdensbanken utarbeidet en strategi som innebærer at de ikke skal gi lån til store utbyggingstiltak som har med vann å gjøre, uten at landet har en form for strategi for hvordan ferskvann skal brukes. På den måten håper de å stimulere til den mest samfunnsnyttige og effektive bruken av ferskvann. Dette arbeidet har Norge støttet gjennom å plassere flere norske fagfolk i bankens tekniske avdelinger. I tillegg har Norge finansiert konferanser Verdensbanken har organisert hvor eksperter og forvaltere har møttes og utarbeidet strategier for vannforvaltning i Afrika.

I norsk bistand ligger fattigdomsbekjempelse som en av flere viktige føringer for all bistand, også til vann. Derfor har vi i mange år prioritert støtte til programmer som bedrer vannforsyning og sanitær på landsbygda i Afrika, og den prioriteringen ligger fortsatt der i den bilaterale bistanden. Støtten til vannforsyning omfatter i dag flere land, med store sektorprogrammer i Zimbabwe og Zambia, og mindre enkelt-tiltak i Malawi og Tanzania.

Sektorprogrammene i Zimbabwe og Zambia mottok i 1996 overføringer på henholdsvis 19 og 13.7 millioner kroner. I tillegg fikk begge land relativt store overføringer over næringslivsordningene til vannsektoren.

Flere av de norske private organisasjonene som får støtte fra NORAD arbeider med programmer innen vannforsyning og sanitær. I mange tilfeller gjør de dette som del av et større helseprogram, eller et lokalutviklingsprogram, og det er derfor vanskelig å tallfeste akkurat hvor mye som går til vannforsyning hos for eksempel Redd Barna, Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp. Men Care, Caritas og Rotary fikk i 1996 til sammen 2,7 millioner bare til vannforsyning.

Som nevnt ser vi på vann og avløp i byene i utviklingslandene som en stadig viktigere miljøinnsats, og det arbeides for å identifisere gode tiltak på denne sektoren. Innen næringslivsordningene (blandete kreditter og parallell-finansiering) brukte vi i 1996 33,5 millioner kroner til ny vanntilførsel til Mutare by i Zimbabwe, og 13,8 millioner til et oppgraderingsprogram for ni mindre byer i Zambia. 1,2 millioner gikk til to mindre tiltak i Kina.

Som nevnt utgjør vannkraft en stor andel av den direkte bilaterale gavebistanden til vann, i 1996 i underkant av 80 millioner kroner, hvorav 62,5 millioner til utbyggingen av Kihansi-kraftverket i Tanzania.

Den integrerte vannressursforvaltningen er som tidligere nevnt et område vi har forsøkt å støtte mer aktivt siden UNCED, og i 1996 var forbruket på dette rundt 15,4 millioner, fordelt på tiltak i det sørlige Afrika, det palestinske området, Etiopia og Vietnam.

Agenda 21 - hva nå?

Til sommeren er det påny samling i FN

under miljøflagget. I en spesialsesjon vil generalforsamlingen se på hvor langt verdenssamfunnet er kommet med miljømålene fra 1992, og foreslå hvordan arbeidet bør drives fram videre. Norske myndigheter vil trekke fram enkelte områder hvor det er særskilt viktig å arbeide videre, og det er allerede nå klart at integrert vannressursforvaltning vil bli et tema de nordiske landene vil ta opp. I denne forbindelse framheves det at såvel innafor landene som mellom giver og mottaker må det arbeides mer integrert, slik at samfunnets totale interesser legger grunnlaget for fordelingen og prisingen av ferskvannet.

UNDP, Verdensbanken og Sida har sammen tatt initiativet til opprettelsen av et nettverk de kaller "Global Water Partnership" (GWP), som vil arbeide for å stimulere en slik integrert tilnærming. Meningen er at GWP skal identifisere særskilt lovende programforslag og gjøre kjent gode eksempler. Det eneste programmet som foreløpig er identifisert som et slikt lovende program er "UNDP-WorId Bank Special Program on Water and Sanitation", som norske myndigheter har støttet gjennom mange år, lenge før Global Water Partnership eksisterte.

Det gjenstår å se hva spesialsesjonen til sommeren vil komme til med hensyn til organisasjonsformer innen miljøsektoren internasjonalt. Spørsmål omkring UNEPs rolle (FNs miljøfond) og verdien av den spesifikke oppfølgingsmekanismen for Agenda 21, CSD (Kommissjonen for bærekraftig utvikling) vil bli hefig debattert, men om det kommer noe særlig praktisk ut av det, er vel

heller tvilsomt. Ellers mener mange at utviklingsaspektet har fått en for liten plass i UNCED-oppfølgingen, og at miljøekspertisen ikke har evnet å sette seg godt nok inn i utviklingsteori og -praksis. Hvordan man løser det, tror jeg ikke noen har klare svar på.

Samtidig har FN-systemets evne til å samle troppene og arbeide målretta på tvers av de mange spesialorganisasjonene ikke alltid vært like overbevisende. De nordiske land har nylig lagt fram et initiativ til FN som peker på hvordan FN-familien kan effektiviseres i framtida, og vi håper dette kan gi bedre effekter for alt utviklingsarbeid, også innafør vannsektoren.

Siden vann er den eneste store sektoren i utviklingsarbeidet som ikke har en FN-organisasjon som leder arbeidet rent faglig, er nettopp vannsektoren svært sårbar for dårlig samarbeid og unødvendig dobbeltarbeid. Spesialsesjonen til sommeren vil neppe endre dette, men vi kan jo håpe at en framtidig reorganisering og effektivisering av FN-familien kan gi mer slagkraft i arbeidet for integrert forvaltning av og bistand til, vannsektoren i alle dens former.

Norsk bistand til vannsektoren videre.

Forberedelsene til spesialsesjonen har vist at Norge tar vann alvorlig som en viktig brikke i arbeidet for å fremme utvikling. Med de økte bevilgningene til miljø innen bistanden er det all grunn til å tro at støtten til kompetanseutvikling og investeringsprogrammer innen vannforsyning vil øke i de kommende år, kanskje særlig i byene i Asia. Dette

arbeidet vil nok både innebære eksport av varer og tjenester fra Norge, og rene overføringer av midler til lokalbaserte og lokalstyrte programmer for spesielt vanskeligstilte grupper. Problemet med oppgradering av eksisterende byvannverk - selv om dette er viktig nok - er at dette ofte ikke på noen måte kommer de fattigste til gode. De er ikke tilknyttet nettet, og de blir det heller ikke fordi slumområdene øker raskere enn det er mulig å bygge ut tradisjonell vannforsyning. Derfor må vi se nøye på hva bistandsmidler skal gå til, støtte til byvannverk som kan bli lønnsomme gjennom en svak økning av vannavgiftene for folk som har råd til det, er ikke nødvendigvis god bistand.

I Afrika vil arbeidet for å fremme den lokale forvaltningens evne til selv å legge til rette for oppgradering og utbygging av vannforsyning, og ikke minst, til sanitær- og hygieneløsninger som virkelig kan gi forbedra folkehelse, stå klart i fokus i årene som kommer. Ofte vil det være hensiktsmessig å gjøre dette arbeidet gjennom programmer innafør primærhelse, eller som del av utbygging av bygg for grunnskolen, ikke som separate vannforsyningsprogrammer. Den enkle varianten av brønner som passer på landsbygda i fattige land som Zambia og Tanzania trenger ikke organiseres av ingeniørene i vannministeriet, de viktigste støttespillerne er nok lokale teknikere og brønngrave-re, og den tekniske ekspertisen knyttes like ofte til helseklinikken som til kommunenes tekniske etater.

Vannressursforvaltning, spørsmål omkring lovverk og vanntariffer, vann-

sparing og gjenbruk er områder vi ventet økt forespørsel etter i årene som kommer. Norge har en del ekspertise vi mener bør kunne brukes ute, særskilt gjennom samarbeidsavtaler mellom norske institusjoner og kommuner og tilsvarende institusjoner ute. Vi har begynt prøve ut slikt samarbeid for eksempel i det palestinske området.

Selv om bistanden til landbruk er ventet å øke kraftig i årene som kommer, tror vi ikke at irrigasjon er et felt vi vil komme til å gå sterkt inn i. Norge har liten ekspertise på dette, fagmiljøene i Norge har liten eller ingen erfaring med dette under tropiske forhold. Mange andre land har dette som et høyt prioritert område for sin bistand, så Norge vil neppe bli savnet om vi holder oss på et lavt nivå med støtten

Vannkraft er et område hvor det stadig er etterspørsel etter norsk ekspertise, og energi vil fortsatt være en sterk sektor i norsk bilateral bistand.

Ellers er vel den viktigste utviklingstrenden i bistanden at vi fortsetter arbeidet for å legge bistanden over på mottakerens hender helt og fullt, bl.a. gjennom økte overføringer til sektorpro-

grammer og som budsjetstøtte, i stedet for til enkeltstående prosjekter.

Da gjenstår det bare å ønske dere alle velkommen i bistandsdebatten! Som dere vet har vi i flere år understreket viktigheten av "Norges-aksen", som for oss betyr aktivt å bruke norsk kompetanse ute, der det er relevant, og hvor samarbeidslandene viser interesse for dere. For at det skal bli interesse for dette ute, må vi også kunne presentere de norske miljøene. Tidligere brukte vi mye eksperter, mens vi idag i større grad arbeider gjennom institusjons-samarbeid. Gjennom NORADs samarbeidsavtaler med andre norske etater har vi trukket med oss stadig nye norske fagmiljøer i bistanden. NVE har vært en samarbeidspartner lenge, Direktoratet for Naturforvaltning, NIVA, Kommunenes Sentralforbund og SFT er nyere samarbeidspartnere innen miljø og vann, som vi har store forhåpninger til. I tillegg har vi konsulentfirmaene og leverandørene av utstyr som alle har en rolle å spille innen bistanden til vann.

Vi er åpne både for synspunkter og for kritikk, og vi håper på en aktiv dialog i årene framover.