

# Integrert vannressursforvaltning i et utviklingsperspektiv

Av Morten Svelle

Morten Svelle er avdelingsdirektør i NORAD

Innlegg på Verdens Vanndag 25. mars 2003

Vann er i mange deler av verden en knapp ressurs. Mer enn 1 milliard mennesker mangler tilgang til rent vann, og over dobbelt så mange mangler forsvarlige sanitære forhold. I halvparten av verdens sykesenger ligger det pasienter med vannrelaterte sykdommer. Det er nær sammenheng mellom arbeid for å forebygge helseproblemer og arbeidet for bedre vannforsyning. Mangelen på tilfredsstillende vannforsyning rammer særlig kvinner og barn. Mange barn mister muligheten til å gå på skole fordi de må sikre nødvendig vann til familien. Knappe vannressurser kan også forårsake konflikter, både internt i land og mellom land. Målet om å sikre flere mennesker tilgang på rent vann og gode sanitærforhold står derfor sentralt i utviklingssamarbeidet.

De senere årene er det gjort mye for å bedre vann- og sanitærforholdene i fattige land. Og innsatsen gir resultater. I løpet av 1990-årene fikk 835 millioner mennesker i fattige land tilgang på trygt drikkevann og 784 millioner tilgang på sanitære løsninger. På toppmøtet i Johannesburg i fjor sommer, sluttet verdens ledere seg til målet om at andelen mennesker som er uten tilgang på rent drikkevann eller tilfredsstillende sanitære løsninger skal halveres innen 2015.

FN har bestemt at 2003 skal være "verdens vannår", og det bør inspirere til en ekstra innsats for å bidra til at andre mennesker får del i det godet vannet representerer, og som vi tar for gitt.

Vann er en forutsetning for økonomisk vekst og sosial utvikling, og derfor en nøkkelfaktor i kampen mot fattigdom. I verdens fattige land er bedre forvaltning og utnyttelse av vann en forutsetning for bekjempelse av fattigdommen.

En hovedutfordringen er å balansere de forskjellige behovene for vann. På den ene siden vann til drikkevann, til sanitærløsninger, vann til prosesser og kjøling i industrien, vann til energi-produksjon, vannkraft, men også termisk energi trenger vann, regnvann og vann fra irrigasjon til matproduksjon og vann til å opprettholde de økonomiske funksjonene til økosystemet. Disse behovene må balanseres mot nødvendighetene av å vedlikeholde vannets ressursbase i form av overflatevann og grunnvann samt biodiversitet knyttet til vannet på den andre siden.

Utviklingen av god vannforvaltning er relevant for fattigdomsreduksjon på flere måter. Som utgangspunkt for Verdensbankens vannstrategi har en laget følgende oversikt over hvordan ulike typer inngrep knyttet til vann påvirker fattigdom.

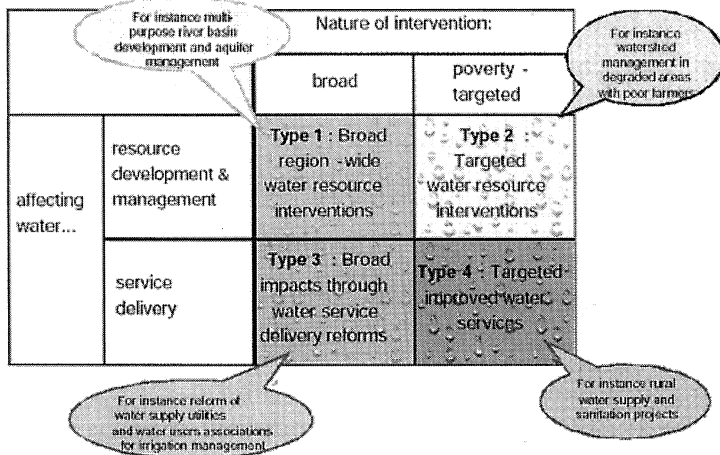


Figure 1: How Water Interventions Affect Poverty

Bidrag til å nå Millenium målene er en hovedutfordring. Hvordan henger så ulike tiltak knyttet til vann sammen med oppnåelsen av millenium målene?

Mål nr.1, er å halvere andelen av verdens befolkning som lever på under en dollar om dagen innen 2015.

Mål nr.2, som er å redusere den andelen av befolkningen som lider av sult innen 2015.

Mål nr.5 som er å redusere dødeligheten blant barn under 5 med to tredjedeler innen 2015.

Mål nr.9 som er å sikre miljømessig bærekraftig utvikling bl.a. gjennom å innarbeide prinsippene om bærekraftig utvikling i hvert lands politikk og utvillingsprogrammer.

Mål nr.10 som er å halvere andelen mennesker uten sikkert drikkevann og halvere andelen som ikke har tilgang på grunnleggende sanitære tjenester innen 2015.

For alle disse milleniummålene har vanntiltak innen alle de fire kategoriene stor betydning.

I flere tiår har vannforvaltning, ikke minst i regi av utviklingsbankene, for en stor grad vært rettet mot bygging av vann infrastruktur, ofte i stor målestokk. Jeg tenker da på dammer, kanaler, diker osv. Erfaringene har vist oss at dette ikke ga de ønskete resultater. Hverken de økonomiske eller sosiale resultatene var som ventet. I mange tilfeller var heller ikke de miljømessige konsekvensene akseptable.

Dette har resultert i at dammer og kanaler er stigmatisert og sett på som unødvendige og direkte ødeleggende. Det vi ser nå er at både forbedringer i forvaltningen og utvikling av infrastruktur er helt nødvendig og har komplementære roller i å bidra til bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon. Godt planlagte og utførte kanaler kan i endel situasjoner bidra til økt matproduksjon uten uakseptable miljøkonsekvenser. En god del av fattige lands potensiale for utvikling av vannkraft vil være mer

bærekraftig og mindre miljøskadelig enn utbyggingen av termisk kraft basert på kull eller olje som ofte er alternativet.

Vi ser hvordan vannforvaltning har gått fra å ha vært en lokal forvaltningsoppgave, til å bli en regional utfordring, til å bli en nasjonal sak og i mange tilfeller videre til å bli internasjonale oppgaver. Dette stiller nye krav til forvaltningsregimer, finansiering og instrumenter for å avklare uenighet.

Økende behov for vann til landbruk, til urbane områder, til industri og til ivaretagelse av miljøhensyn betyr at det er større behov for konsensus mekanismer, både lokalt, nasjonalt og internasjonalt, som kan avveie de ulike behovene og avgjøre uenighet om fordeling av vannet.

Det er likeledes behov for fleksible frivillige metoder for å reallokere vann ved endringer i behov og dersom verdien av vannet til ulike formål endres. Vann kan være en kilde til konflikt eller det kan bli en kilde til samarbeid på alle nivåer - til og med for økonomisk intergrasjon mellom regioner og land. Erfaringer har vist at samarbeid om vannressurser har spilt en rolle i regional integrasjon flere steder.

I Sør-Øst Asia samarbeider Vietnam, Laos, Kambodja og Thailand aktivt i Mekong River Commission. Dette samarbeidet bidrar til at landene har etablert mange møteplasser både på høyt politisk nivå og på teknisk nivå, noe som i seg selv er viktig for å utvikle gode relasjoner og motvirke konflikter. Samarbeidet er bredt anlagt og omfatter bl.a. planlegging

for bærekraftig utvikling, miljøtiltak, overvåking og økonomisk utnyttelse av Mekong i form av bl.a. fiske, vannkraft og transport. En meget viktig del av samarbeidet er rettet mot flom-reduksjon, som vi vet forårsaker kraftige årlige flommer med store ødeleggelser og tar mange liv. I et framtidig perspektiv kan også Mekong River Commission bli en møteplass som omfatter de landene i nedbørfeltet som for tiden ikke deltar aktivt, Myanmar og Kina, som etter hvert vil trenge møteplasser som kan bidra til integrering i regionen. Det er interessant å legge merke til at Mekong Committee fortsatte å utveksle data også under Vietnam krigen!

Jeg har i den forbindelse også lyst til å nevne at Indus River Commission også fortsatte å fungere gjennom to kriger mellom Pakistan og India.

Norge er partner i Nilen initiativet, og vil ha en ledende rolle i Nile Basin Regional Power Trade Project. Jeg ser på Nilen initiativet som et modig initiativ av de ti statene som grenser til vassdraget for å bidra til regional stabilitet og forebygge og forhindre konflikter. Den helhetlige tilnærmingen bidrar til å identifisere vinn vinn muligheter og en bærekraftig og rettferdig utnyttelse av felles ressurser. Også landene rundt Nilen møtes både på minsternivå og ekspertnivå tross for en rekke pågående konflikter. Jeg har selv hatt gleden av å delta på flere slike møter og se hvordan identifisering av felles utfordringer og muligheter utvikler felleskap og gjensidig forståelse.

Den gjensidige avhengigheten tvinger fram integrasjon. Eksemplene

over viser hvordan det er nødvendig å ha en helhetlig tilnærming. Vi må se på forholdet mellom ressurser, økonomisk utvikling og sosial utvikling, og som i Nilen initiativet se på hvordan en felles styrt bærekraftig utvikling kan gi mer til alle. Vi må basere oss på integrasjon mellom hva vi gjør på landarealene og vannbruk, mellom grunnvann og overflatevann, mellom kvantitet og kvalitet, mellom oppstrøms og nedstrøms og mellom ferskvannsystemer og kystvann.

Det blir ikke mer vann på kloden. Derfor må det vannet vi har, forvaltes bedre. Hovedansvaret for bærekraftig vannressursforvaltning ligger hos det enkelte lands regjeringer, men utfordringene i mange fattige land er så store at det internasjonale samfunnet må trå til for å støtte utviklingslan-

denes bestrebelser. Vi må bidra til at forvaltningen av de naturlige vannsystemene blir integrert i plansystemer og strategier. Vann må inn som et element i den nasjonale økonomien og i fattige land bør vi bidra til at vann tas inn som et element i nasjonale fattigdomsstrategier, som igjen er grunnlaget for innretningen av vårt partnerskap. Vi må bidra til å sikre koordinering mellom ulike sektors behov for vann i strategiene og planer.

Vi må altså bevege oss fra subsektor basert vannforvaltning til en tverrsektoriell vannforvaltning. Global Water Partnership, som gjør et viktig arbeid i å tilrettelegge for og drive opplysningsarbeid knyttet til integrert vannressursforvaltning har laget en figur som illustrerer dette godt.

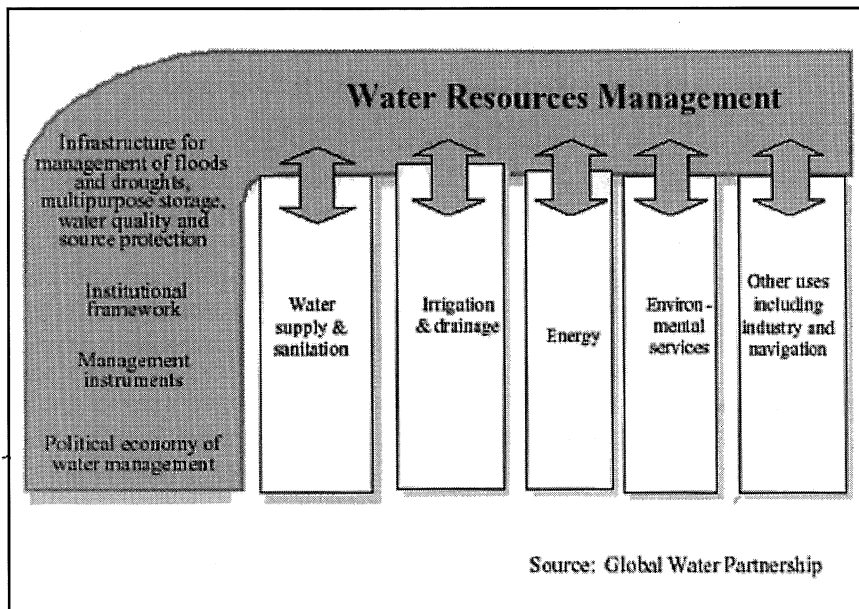


Figure 3: Scope of this Strategy: Focus on Water Resources Management not Services

Vannforvaltning er her framstilt som en kam, hvor tennene er de vannbrukende sektorene og håndtaket er vannressursene i form av lokalisering, kvantitet og kvalitet, økonomien, virkemidler i forvaltningen, institusjonelt rammeverk og infrastruktur.

Institusjonell kapasitet omfatter slikt som lover, rettigheter, konsesjoner, ansvar for de enkelte aktører. Virkemidlene er regulerende institusjoner, finansielle ordninger, standarder og planer, systemer for deltakelse osv. Utvikling og forvaltning av infrastruktur og økonomien i vannforvaltningen og reformer.

ODA (overseas development assistance) penger er ikke tilstrekkelig til de store investeringer som er påkrevet i vannsektoren. Private investeringer er viktige, og jeg tror det vil bli enda viktigere framover hvis vi skal få til det nivået på nye investeringer som er nødvendig. Jeg tror samtidig at vi skal se på hvilken rolle uformell sektor og frivillige organisasjoner kan spille for vann til de fattigste både i byer og på landsbygda.

Det er viktig at også de private investeringene skjer innenfor en offentlig utviklings strategi og ikke minst at det nødvendige lovverk og reguleringer er på plass. Dette er en forutsetning både for å tiltrekke private investeringer, som forutsetter forutsigbare rammebetingelser. På den annen side er lovverk og reguleringer nødvendig for å beskytte det offentlige og befolkningens interesser i forhold til privat sektor. Dette er særlig kritisk for å ivareta de fattiges interesser både når det gjelder tilgang på vann og til hvilken pris de får tilgang på vann fra private aktører.

Vår utvikling fra å være et av Europas fattigste land til et velstandssamfunn i forrige århundre bygget for en stor del på god forvaltning av våre vassdrag og utvikling av vannkraft. Vi har måttet etablere forvaltningssystemer, planer og mekanismer som kan avveie ulike hensyn mellom ulike brukergrupper, vern og utvikling, oppstrøms og nedstrøms osv. Dette er erfaringer som har blitt trukket fram av Verdenskommisjonen for dammer. Kommisjonen forslag til god forvaltning bygger for en stor del på den norske modellen. Jeg tror derfor at et viktig bidrag fra oss er å trekke med det beste av den faglige ekspertisen vi har her i landet for å hjelpe fattige land til å bygge opp en bedre vannforvaltning. Vi har ekspertise og erfaringer vi kan dele med fattige land med knappe vannressurser og dårlig forvaltningstradisjon. Mens utviklingsbankene og privat sektor må bidra til store investeringer i infrastruktur, kan vårt bidrag i større grad være institusjonsutvikling, kapasitetsbygging og forvaltningsstøtte.

Norske institusjoner og konsultantselskaper har gjennom mange år bidratt til utvikling av bedre vannressursforvaltning i bl.a. Zambia, Angola, Mosambik, Palestina, Nepal, Bhutan, Laos, Vietnam og Sri Lanka.

Nepal og Laos er gode eksempler på hvordan NVEs bidrag til å etablere lover og institusjonell kapasitet for vannkraftutbygging la grunnlaget for utenlandske investeringer og utvikling av ressursene til økonomisk vekst.

I Bhutan er norske fagmiljøer engasjert i utviklingen av en nasjonal vannbruksplan, oppbyggingen av

nasjonale planleggingskapasitet og etableringen av et nytt ministerium for vannressurser og energi. For et lite fattig land hvor eksport av vannkraft til India skal bli ryggraden økonomien er det neppe å overdrive at dette er viktige bidrag til å ivareta vitale interesser.

NORAD og SIDA gir Vietnam støtte slik at norske og svenske eksperter kan bidra til å utvikle en masterplan for hvordan de kan prioritere utvikling av de minst konfliktfylte vassdragene. Rangeringen av vassdragene skjer etter avveining mellom tekniske og økonomiske forhold og miljømessige og sosiale konsekvenser avinnngrep. I Vietnam vil vassdragene normalt ikke utvikles bare for kraftutbygging men for flerbruk, dammene skal også bidra til jordbruksvanning og ikke minst til å dempe de årlige flommene som forårsaker store skader og fører til tap av mange liv.

Midt-Østen er av de mest utsatte områdene i verden når det gjelder begrenset tilgang på vann, og vann-

mangel er en viktig del av bakteppet for konfliktene. NORAD har siden 1995, med assistanse fra norske vannmiljøer, støttet etableringen av regelverk og et forvaltningsorgan for vann for de palestinske selvstyremyndighetene. Støtten har også bidratt til oppbygging av kompetanse og kapasitet hos de som skal forhandle med israelerne om fordelingen av knappe vannressurser.

Vann er en av sektorene som sammen med energi, helse, landbruk og biodiversitet, de såkalte WEHAB områdene, skal være spydspissen i oppfølgingen av Johannesburg-møtet for å bidra til bærekraftig utvikling. Alle områdene har en sterk tilknytning til vann. NORAD vil bidra til dette med å bygge på våre gode erfaringer til å utvikle strategiske partnerskap på vannsektoren i våre samarbeidsland slik at de gode erfaringene vi har fra bilateralt samarbeid kan danne ide grunnlaget for god integrert vannressursforvaltning og bidra til å bekjempe fattigdom.