

# Kommersialisering av vann i fattige land

Av Atle Sommerfeldt

Atle Sommerfeldt er generalsekretær i Kirkens Nødhjelp

Innlegg på Verdens Vanndag 25. mars 2003

I en tid med store kriser og stor usikkerhet – og manglende vilje i rike land til å ta et krafttak for bekjempelse av fattigdom, er det positivt at vann – eller tilgang til vann, er blitt et sentralt spørsmål på den internasjonale dagsorden. Denne oppmerksomheten og fokus på vann vil forhåpentligvis fortsette å øke i årene som kommer. Hvert år dør 3,4 millioner mennesker som følge av vannrelaterte sykdommer. Og vannknappheten øker – som oftest i allerede fattige og ustabile områder. Overforbruk, forurensing og skjev fordeling fører til konflikter både innenfor og på tvers av landegrenser. Vann er en forutsetning for liv. Uten vann – intet liv. Så enkelt – og så grunnleggende er det spørsmålet vi diskuterer i dag.

Arbeidet til Kirkens Nødhjelp på vannsektoren har dreid seg om å adressere to forhold:

- Sikre langsiktig vannforsyning til mennesker i områder der det er knapphet på vann og særlig rent vann. Kjennemerket har vært vann på landsbygda med sterk involvering av lokalsamfunnet både i etableringen og driften av vann-

kildene. I de senere år har vi også involvert oss i større, urbane prosjekter, som i Irak og Afghanistan.

- Sikre vannforsyning til mennesker i akutte katastrofesituasjoner som følge av tørke og flom, eller til dem som er på flukt på grunn av krig og konflikter. Kirkens Nødhjelp har sammen med norske bedrifter utviklet et mobilt vannforsynings anlegg som har vist seg meget tjenelig og som bl.a. viser sin egnethet i dagens Irak.

Kirkens Nødhjelp har arbeidet med disse to innsatsområdene i over 40 år og skaffet seg betydelig erfaring. Innsatsen på vann- og sanitærområdet omfatter rundt 25 prosent av Kirkens Nødhjelps totale virksomhet. Det drives i dag vannprosjekter i mer enn 15 land. Det tyngste landet er Afghanistan der vi forsøker å integrere rehabilitering av vannforsyning med institusjonell kapasitetsutvikling ikke minst hos afganske myndigheter og i nært samarbeid med det sivile samfunn i Afghanistan og Det internasjonale Vannakademiet.

## Kommersialisering av vann

Det er bra at "alle" nå er opptatt av vann. Men denne enigheten må ikke skygge for at vann også handler om makt, fra husholdsnivå for eksempel mellom mann og kvinne, til global politikk. En massiv satsing på vann i utviklingsprosessen må fra dag en ikke bare se på miljømessige konsekvenser, men også maktpolitiske konsekvenser. Fattigdom handler først og fremst om skjev maktfordeling, derfor må kampen mot fattigdom også adressere makt-spørsmålene.

Tema mitt i dag er ett aspekt ved dette, nemlig kommersialisering av vann i fattige land. Eller sagt med andre ord - prising av vann og privat sektors rolle når det gjelder vannforsyninger. Heller ikke det er noe nytt tema. Også her har oppmerksomheten rundt tema økt i takt med utviklingen i mange land.

La meg innledningsvis si at når en ressurs er begrenset og verdifull og samtidig krever investeringer og kompetanse for å bli utnyttet og distribuert, representerer den også et potensielt interessant investeringsområde med muligheter for god rentabilitet for aksjonærene. Denne elementære innsikten er i løpet av 1990-tallet blitt en forretningside for store multinasjonale selskaper. Vann er blitt en råvare som kan handles, fraktes og selges. Et av selskapene som utviklet dette, var det amerikanske skandaleselskapet Enron. Et annet er Haliburn, tidligere ledet av USAs nåværende visepresident Dick Cheney. Også britiske og franske selskaper er betydelige aktører. Flere har sin hovedvirksomhet innenfor energi og

har så utvidet virksomheten til å omfatte utvikling og administrasjon av vannressurser.

Den grunnleggende posisjon vann har for mennesker og et samfunn, gjør at administrasjon av vann tradisjonelt har vært en offentlig oppgave. Staten, nasjonalt og lokalt, har tatt ansvar for utvikling, distribuering og prising av vann til befolkningen. Vann, som en grunnleggende rettighet, har blitt sett på som en av fellesgodene som fellesskapet bør kontrollere og utvikle. 1990-tallet så et globalt gjennomslag for en nytenkning av statens og fellesskapets ansvar og rolle. Markedsmekanismenes uomtvistelige styrke i å øke produktivitet og effektivitet, har utfordret mange tradisjonelle offentlige oppgaver. Så også administrasjonen av vannressurser.

Mange kan være enig i at det er et behov for en ny gjennomtenkning av arbeidsdelingen mellom offentlig sektor, markedsaktører og organisasjoner i det sivile samfunn. Dette er en nyttig og nødvendig debatt. Ikke minst når det gjelder vann. Behovet for infrastruktur og vedlikehold er enormt. Vann og avløpsselskapene har bare i Norge ansvaret for omkring 1600 vannverk, 600 vannrensaneanlegg og et ledningsnett på 60 000 km. Det gir en pekepinn på hva vi snakker om. Jeg er overbevist om at privat sektor må trekkes inn dersom vi skal lykkes i å møte de utfordringer vi ser når det gjelder tilgang til rent vann i fattige land. For å gå enda lenger - private investeringer vil også være nødvendig for å utvikle alternative og kostnads-effektive løsninger.

Debatten er ikke en debatt for eller mot at privat sektor må trekkes med – men en debatt om hvilke rammer og prinsipper som må ligge til grunn. Det er ulykkelig at rollen til privat sektor er rammet inn av den ideologiske agenda til det nyliberale prosjekt slik det gjøres fra ledende hold i Washington med ringvirkninger inn i de internasjonale organisasjonene.. Det er dette som er de hovedgrunnen til den sterke motstanden mot privatisering. Jeg foretrekker derfor å bruke begrepet kommersialisering om den uheldige siden av privat sektors deltagelse i det store fellesløftet alle nå må delta i. I denne sammenhengen er det videre stor forskjell på om den private investoren er en lokal bedrift eller et multinasjonalt selskap. Klarer vi å trekke lokale bedrifter mer med, vil det bety mye for den nasjonale kapasiteten til å bedre forvaltningen og forsyningen av vann.

Uansett - vann kan ikke sees på som en hvilken som helst vare av den enkle grunn at det er et fellesgode, og fordi mennesker ikke kan leve uten vann. Vann kan ikke erstattes av noen annen vare, og er derfor usedvanlig dårlig egnet til å bli satt inn i et ideologisk og ensidig markedsperspektiv.

## **Godt styresett**

Med rette understrekes det i den internasjonale utviklingsdebatten at ”godt styresett” er en forutsetning for fattigdomsbekjempelse. Men debatten om godt styresett må ikke begrenses til et nasjonalt nivå. Dersom de rammebetingelsene en nasjonalstat lever under, svekker muligheten landet har til å fungere selvstendig, demokratisk

og med mulighet til en aktiv fordelingspolitikk til fordel for de fattige, hjelper et godt, nasjonalt styresett lite. Derfor må vann bli en hovedsak i de arenaer som bestemmer nasjonalstatens rammebetingelser. Jeg vil se nærmere på tre av dem.

## **WTO**

Den viktigste arenaen for den internasjonale debatten om privatisering og kommersialisering av vann foregår nå i WTO. Spesielt EU har jobbet for at vann skal bli inkludert som en miljøtjeneste under GATS (General Agreement on Trade in Services). Den 31. mars skal alle land offentliggjøre sine tilbud om markedsadgang til andre WTO-medlemmer, dvs. hvilke sektorer innenfor handel med tjenester som nå kan bli liberalisert. Disse forhandlingene har frem til nå vært hemmelige. En lekkasje av EUs posisjoner i prosessen viser at EU har bedt 109 land om å åpne og liberalisere tjenestesektoren på alt fra finans-tjenester til vanntjenester. Også MULLand er inkludert på denne lista over land som er bedt om å liberalisere vannsektoren.

EU ser imidlertid ut til å ha glemt at ”det du vil andre skal gjøre mot deg skal du gjøre mot de”. EU selv har ikke til hensikt å tilby liberalisering av vanntjenester under GATS.

Det legges nå et betydelig press på fattige land for å kommersialisere vannforsyning og vannforvaltning. En rekke store multinasjonale selskaper har spesialisert seg på vanntjenester og lobber overfor egne myndigheter og internasjonale institusjoner om å både bedre investeringsmulighetene

og rammevilkårene. Det er en bedriftsagenda fra nord som nå presses opp i WTO.

Det er ikke utenkelig at enkelte tjenester knyttet til vann bør inkluderes i WTOs regelverk. Men det kommer til å bli en tragedie for fattige dersom vanntjenester nå skal liberaliseres ytterligere med det siktemål å sikre investorer bedre muligheter og bedre rammevilkår. Kirkens Nødhjelp har derfor adoptert slagordet "keep water out of WTO". Vi forventer at Norge har en klar politikk på dette området og forplikter seg til, nettopp i det internasjonale vannåret, å bidra til at den internasjonale agendaen på vann ikke blir satt utifra hva som tjener interessene til multilaterale selskaper.

Vann er et økonomisk og sosialt fellesgode som bør forvaltes og fordeles av offentlige organer. Når Kirkens Nødhjelp ikke vil ha vanntjenester i WTO er det nettopp fordi u-landene må ha mulighet og frihet til å velge ulike løsninger tilpasset ulike forhold – uten krav og press om liberalisering. Forvaltningen av vannressursene bør baseres på en balanse mellom offentlige lover og reguleringer og private investeringer. Balansen vil måtte variere utifra lokale forhold – ikke minst vil befolkningsgrunnlaget måtte spille en viktig rolle.

## **Verdensbanken**

Hva er så problemene med privatisering? Det er gjort noen erfaringer siden privatisering av vanntjenester og andre tjenester i noen år har vært et tema i kjølevannet av en gjelds- og budsjettkrise mange fattige land opp-

lever. IMF og Verdensbanken har presset på i retning privatisering for å få ned de offentlige utgiftene. Budsjettbalanse og kredittverdighet er viktige stikkord i dette bakteppet.

Ghana er et av de land som har blitt utsatt for press fra Verdensbanken for å følge denne politikken, slik man allerede har gjort i for eksempel Guinea i Vest-Afrika og Nairobi, Kenya i Øst-Afrika. I Ghana er vannmangelen for folk akutt og distribusjonssystemet i byene og på landsbygda i absolutt krise. Alle er enig om at noe må gjøres, også at private aktører må settes inn der de er best. Men oppskriften Verdensbanken gir Ghana er å privatisere vandrdistribueringen i byene og sette den ut på internasjonalt anbud. Prosessen er gjennomført uten noen reell demokratisk prosess og med begrenset innsyn.

Verdensbankens økte involvering er i prinsippet bra, men det er avhengig av hvordan dette gjøres i praksis. At Verdensbanken ser ut til å bruke fattige lands gjeldskrise til å promotere multinasjonale selskapers profittbehov, er direkte skadelig. Vannforsyning til de fattigste landene kan ikke bli styrt av "shareholders", men av "stakeholders". Meglerene og investorene i New York, Paris og London er for Kirkens Nødhjelp en lite interessant "stakeholder", selv om de er shareholders.

For den store fattige majoriteten i Ghana har konsekvensene vært enorme. Prisen på vann i hovedstaden Accra er allerede doblet. Opp til 20 % av inntekten kan folk i slummen i Accra betale for vann etter kommersialiseringen.

De kommersielle aktørene prioriterer områder der de kan få mest mulig ut av investeringene, det vil si i middelklasseområder, offentlige bygninger paradoksalt nok og byene. De fattige på landsbygda der flertallet bor og byenes slumstrøk nyter lite godt av dette. Den profitten som kunne blitt generert fra de økonomisk lønnsomme områdene, pløyes ikke tilbake til ikke-lønnsom vannutbygging, men til aksjeeierene i Europa og USA.

Men – omleggingen har ført til høyere effektivitet og bedre kvalitet på tjenestene. Det er det grunn til å merke seg. For vi vet at offentlig forvaltning og statlig eierskap til vannressursene slett ikke med nødvendighet fører til at de fattige får vann. Det er svært mange eksempler på at dårlig forvaltning fører til manglende utbygging, lite effektiv drift og betydelig direkte og indirekte korrupsjon.

## **Private må med**

Jeg tror det er riktig å si at offentlig sektor og utviklingssamarbeid alene ikke kan dekke behovene i utviklingsland hvor vannsektoren er sterkt underfinansiert. Årlig trengs det investeringer på anslagsvis 180 milliarder USD for å møte behovet i forhold til forsyning, rensing og irrigasjon. I dag er de årlige investeringene omkring 70-80 milliarder USD .

For Kirkens Nødhjelps side er det helt avgjørende at spørsmålet om hvem som skal forvalte og drive vannressurser må vurderes ut fra hvilke resultater de ulike regimer får for fattige- de som i dag enten ikke har tilstrekkelig tilgang på vann eller som tvinges til å bruke forurenset vann

med stor helsefare som konsekvens. Vårt utgangspunkt er tilgang til rent vann for fattige mennesker.

I den grad det er mulig å generalisere erfaringer med offentlige vann tjenester i mange fattige land så er det en tendens til at middelklassen og de rike betaler for lite. Her ligger også et utgangspunkt som kan gi grunnlag for et samarbeid mellom private og det offentlige om å bedre vann tjenestene. Private aktører kan og bør bidra til å sikre bedre vann tilgang for de fattige. Men det kan ikke skje på markedets premisser. Vi må sikre en sosial profil i vannprisingen.

Et system med differensiert vannprising er en forutsetning for å sikre fattigfolk vann. De norske økonomene i Tromsø; Schultz og Målanen, har påvist dette i en studie av vannprising i Sør-Afrika. Det innebærer at fortjenesten som eventuelt måtte genereres ikke bare kan gå til aksjonærene i amerikanske, britiske og franske selskaper. Det må ligge en sikring som forplikter selskapene å investere i infrastruktur der profittatren blir lav, det vil si for fattige.

La meg her også få si at all erfaring fra vannprogrammer for fattigfolk og i marginale områder er at det bare er mulig å sikre vedlikehold, fornuftig ressursuttak og rimelig distribuering ved å gi de menneskene som selv er brukere, råderett og ansvar for driften av vannforsyningen. Multinasjonale selskaper er usedvanlig dårlig egnet til å drifte slike prosesser. De vil neppe hevde at de kan det heller. Men det er alvorlig når verdenssamfunnets ledende bistandsaktører i Verdensbanken ikke har fått med seg denne elementære innsikten.

Det leder meg også inn på et annet tema – viktigheten av å styrke det sivile samfunn i den lokale debatten om vann. Poverty Reduction Strategy Papers er på kort tid blitt et begrep i bistandssammenheng. PRSP er initiert av Verdensbanken og i utgangspunktet knyttet til gjeldsdebatten, herunder ettergivelse av gjeld og nye lån. Samtidig er PRSP mer og mer blitt et redskap for koordinering av bistand så vel som en nasjonal arena for debatt og utvikling av nasjonale fattigdomstrategier. PRSP-prosessen skal involvere ulike sektorer, inkludert sivilt samfunn, privat sektor og marginaliserte grupper.

Skal PRSP-prosessen bli en bæredyktig prosess som ivaretar interessene til de fattige også når det gjelder vann, må det sivile samfunn styrkes og gjøres i stand til å delta i denne prosessen. Aktørene i det sivile samfunn må ikke isoleres til en ren vaktbikkje funksjon, men må involveres både i planlegging, gjennomføring og evaluering når det gjelder fattigdoms strategiene generelt, og i kampen for vann til de fattigste spesielt. Særlig interessant vil det være å stimulere nasjonale organisasjoner i det sivile samfunn sin deltagelse i lokal styring av vannressurser og vannforsyning.

## **FNs Menneskerettighetskommisjon**

Parallelt med debatten om privatisering av vann har en annen debatt fått økende internasjonal oppmerksomhet. Nemlig – spørsmålet om tilgang til rent vann er en menneskerettighet. Dersom det skal være noen mening i å

tale om at menneskers rettigheter innebærer rett til grunnleggende, sosiale goder, er retten til vann den mest grunnleggende av alle disse rettigheter. Og dersom det skal være meningsfylt å tale om at verdenssamfunnet gjennom stater og internasjonale organisasjoner har plikt til å sørge for at mennesker faktisk oppholder disse grunnleggende rettighetene, slik menneskerettighetserklæringen forutsetter, er vann den første av alle rettigheter som må prioriteres. Vann er forutsetningen for helse, ernæring og økonomisk utvikling.

FNs komité for økonomiske, kulturelle og sosiale rettigheter har nylig avgitt en uttalelse der de erklærer tilgang til vann som en menneskerettighet og at vann er et kulturelt og sosialt gode, ikke bare et handelsvare. Det pågår også en prosess for å få etablert en oppfølgingsprotokoll til Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, slik Konvensjonen for sivile og politiske rettigheter har hatt helt siden 1976. Debatten forventes å komme opp i Kommisjonen i begynnelsen av april. En slik protokoll vil være viktig fordi det betyr at individer og grupper får mulighet til å søke om internasjonal støtte mot brudd på sine sosiale og økonomiske rettigheter. Det kan bli et viktig instrument både mot regjeringer som vanskjøtter vanntjenester og mot ukritisk kommersialisering. Det vil skape et robust fundament i diskusjonen om privatisering av vanntjenester.

Vann kan ikke betraktes som en vare på linje med olje og matvarer.

Det er en grunnleggende rettighet som ikke kan erstattes av noe annet. Kommersiell virksomhet knyttet til vann i fattige land må måles på om det tjener interessene til de fattige. Det er dette vi vil utfordre den norske regjering å stå for – i WTO og i Verdensbanken og IMF. Hva mener den norske Regjering om at vanntjenester skal inkluderes i GATS? Uten vilje til å ta denne debatten på andre arenaer enn de vannfaglige, blir vann-engasjementet lite troverdig.

La meg her også si at det internasjonale vannsamarbeidet i dag i stor grad preges av fragmentering. Behovet for ledelse og koordinering er stort. Vannmålsettingene fra Johannesburg legger opp til at FN-systemet skal ha en lederrolle både når det gjelder utvikling av handlingsprogrammer for vann og sanitære forhold

og overvåkning. Den institusjonelle kapasiteten i FN til å håndtere dette er i dag for dårlig. FN må ta et lederskap. Jeg håper at den norske regjering vil bidra til det.

## **Avslutning**

Utfordringene når det gjelder vann er så store at både når det gjelder teknologi og finansiering så må både offentlig og privat sektor mobilisere. Men – vi kommer ikke utenom at det internasjonale samfunnet har et spesielt ansvar i oppfølgingen av de globale vannforpliktelsene fra Johannesburg og Millenniumserklæringen, gjennom det multilaterale og bilaterale utviklingssamarbeidet.

For å avslutte i tråd med tittelen jeg er gitt: Vann er altfor viktig til å bli solgt på anbud til internasjonale selskaper.