

Etiske utfordringer i teknisk vannbistand

Av Harsha Ratnaweera

Harsha Ratnaweera er forskningssjef i NIVA

Innlegg under verdens vanndag 30.05.06

Sammendrag

Vann- og avløpssektoren i utviklingsland er fortsatt veldig avhengig av internasjonal bistand og internasjonale investeringer. Selv om de fleste prosjekter har en tydelig resultatprofil, kan det være forhold som virker etisk utfordrende. En del uheldige omstendigheter oppstår fordi vi ikke er nøye nok med å utrede mulige etiske konflikter, og andre fordi de er ukontrollerbare for oss som har mindre innsikt i de lokale forholdene. Svekkelse av statlige organisasjoner bidrar til økt avstand mellom folkegrupper. Etablering av ugunstig maktkultur, uvitende og ufrivillig involvering i korrupsjon og tvangsgjennomføring av udemokratiske prosesser, kan skape nye sosioøkonomiske problemer i forsøket på å løse et annet problem. Det beste vi kan gjøre er å være nøye med å se på alle forhold, og arbeide med holdningsskapende aktiviteter hos mottagerne.

Innledning

Bilateral og multilateral bistand spiller fortsatt en betydelig rolle i vannforsynings- og avløpssektoren i utviklingsland. I tillegg til bistand, fortsetter internasjonale og multinasjonale selskaper å involvere seg i økende grad med private investeringer i vannsektoren i utviklingsland. Det er også en selvfølge at de fleste utviklingslandene er helt avhengig av involvering og støtte, bl.a. for å oppnå, eller å ta et steg for å oppnå, vannrelaterte millenniumsmål og WSSD mål. Siden bistand hovedsakelig er finansiert av statlig skatt, og siden det brukes til et hederlig formål, kan en alt for raskt konkludere med at det ikke burde finnes noen bekymringsverdige, etiske sider. Dessverre kan sideeffektene i noen tilfeller være så forstyrrende for mottageren at det er grunn til å stille spørsmål om etiske komplikasjoner i internasjonal teknisk vannbistand. Dette innlegget belyser noen uheldig sider ved teknisk vann-

bistand, og argumenterer for å utøve forsiktighet som vil komme til nytte for alle parter. Innlegget fokuserer ikke bare på norsk vannbistand, og antyder heller ikke at mesteparten av vannbistand er forbundet med slike tilfeller, men er snarere et forsøk på å belyse mulige bekymringsverdige sider basert på eksempler hentet fra ulike sammenhenger. Innlegget beskriver heller ikke de gode og viktige sidene av teknisk vannbistand.

Desstabilisering av statlige organer

Etiske utfordringer i vannbistand kan være så mangt. Et eksempel er prosjekter som destabiliserer mottagerlandets statlige organer ved å sluke de sentrale og de mest kompetente medarbeidere inn i bistandsprosjekter. Lønns- og arbeidsvilkår i statlige organer kan ofte være betydelig svakere og mer ugunstig enn i den private sektoren i disse landene, og spesielt i internasjonalt finansierte prosjekter. Sistnevnte kan ofte ikke bare tilby større ressurser, men også høyere status og bedre fremtidige karrieremuligheter, sett fra en statlig ansatts synspunkt. Prosjektene søker ofte etter de beste og mest effektive medarbeiderne, og kan på sikt forårsake kronisk mangel på dyktige medarbeidere i statlige institusjoner. Etter at man har erfart dette fenomenet i en rekke prosjekter i flere land og i enkelte multilaterale bistandsorganisasjoner, har man innført regler som forbyr prosjektansettelser fra klientens organisasjon. Dessverre fungerer dette ikke bestandig. Ett eksempel er et av utviklingsbankens

kystsonesprosjekter i Asia, som har redusert mottagerlandets kystkonserveringsdirektorat til et minimum. Årsakene og metodene for å overkjøre de normale reglene kan være mange, men resultatet er likevel en svekket nasjonal organisasjon til fordel for et kortsiktig bistandsprosjekt.

De enorme lønnsforskjellene mellom statlige organer og bistandsprosjekter er en utfordring som mange bistandsmedarbeider har møtt, og som man ikke har funnet en god løsning på. Lønnen til en statlig ansatt kan være ned mot 1000-1500 kroner i måneden, i motsetning til 7000-35000 kroner for en lokalspesialist i et internasjonal prosjekt der lønnen også kan være skattefri. Et av mottiltakene kan være systematisk økning av statlig lønn, men dette er ikke så enkelt å gjennomføre. Man forventer at lønnsstrukturen til bistandsprosjektene ikke skal ødelegge for de lokale med sine skyhøye rater. Men i en situasjon hvor gode og pålitelige lokale medarbeidere er mangelvare, velger bistandsprosjekter å konkurrere seg i mellom for å skaffe de mest kvalifiserte og for å sikre seg de beste leveransene. Lønnsreguleringen for landets langsiktige prosjekter vil ofte bli et offer til fordel for kortsiktige prosjektgevinster. At det tar mange år med offentlige og andre bistandsmidler for å skape en god og dyktig statlig medarbeider, blir ofte glemt i denne prosessen.

Siden det er begrensede muligheter innen bistandsprosjektene, kan ikke alle få slike tilbud. Dette kan skape problemer i form av unødvendige byråkratiske hindringer og for-

sinkelser i prosjektgjennomføringen, noe som blir kostbart både for donoren og mottageren. Å ta sikte på å få til et prosjekttilbud kan kreve langsiktige forberedelser og flytte fokus vekk fra daglige forpliktelser hos enkelte statlige saksbehandlere.

Bistandsprosjekter kan forårsake større avstand mellom fattige og rike pga. de store lønnsforskjellene. Tilgang på ulike frynsegoder og fasiliteter kan skape en uheldig maktkultur, som ikke nødvendigvis er knyttet til korrupsjon i vanlig forstand.

Korrupsjon

Korrupsjon knyttet til bistandsprosjekter skremmer mange. Men, finnes det en sannhet i at bistandsprosjekter bidrar til økt korrupsjon? Vi ønsker gjerne å tro det motsatte, selv om vi stadig hører om en del tilfeller som ikke ville ha funnet sted dersom det aktuelle bistandsprosjektet ikke var blitt en realitet. Dersom prosjektet ikke blir støttet, er det mottagerne selv som må tåle en ulempe eller skade. Korrupsjon i bistand har mange ansikter, dessverre også noen der enkelte fra givernes organisasjoner kan være involvert. Det er ikke så lenge siden verdensbankens konsulentfond ble rystet av en korrupsjonsskandale blant organisasjonenes egne ansatte. Heldigvis resulterer en hver slik hendelse i øket bevissthet og nye rutiner for å bekjempe, oppdage og kontrollere korrupsjon.

Uansett hvor forsiktig en bistandsmedarbeider er i forhold til korrupsjon, kan det være meget vanskelig å

bli helt sikker på situasjonen og eventuelt å kunne endre forholdene til forbedring. Lokale politiske og kulturelle forhold kan begrense internasjonale bistandsmedarbeideres tilgang og forståelse på enkelte interne forhold. De fleste bistandsmedarbeidere, uansett hvilket land de kommer fra, vil forsøke å hindre misbruk av prosjektmidler og korrupsjon. De korruperte lokale politikere vil, i alle fall de fleste, gi opp sine forsøk etter hvert når det settes gode eksempler og rutiner fra donorens side. Da kan fokus fra den korruperte politikeren rettes mot lokale midler i de internasjonale prosjektene (counterpart funding), som en utlending har lite kontroll med. Et annen forhold som kan oppstå er at ved å få bistandsstøtte til ellers overlappende opprinnelige statsbudsjettfinansierte aktiviteter, kan det åpnes for misbruk av lokale midler som prosjektet ikke engang har kunnskap om.

Jo større kontroll bistandsmedarbeidere eller den internasjonale prosjektledelsen har i et prosjekt, desto mindre korrupsjonsmuligheter vil vanligvis være tilstedet. Men på den annen side er det viktig at lokale systemer og holdninger bygges opp for en selvstendig kontroll og tiltak mot korrupsjon.

Uheldige endringer i sosiale og kulturelle forhold

Vannbistandsprosjekter kan forårsake uheldige endringer i levesett hos enkelte, spesielt hos de tradisjonelle brukere. Et eksempel er en omstridt flytting av forurensende og vann-

krevene industrivirksomhet til et jordbruks- og fiskeriområde med mangel på drikkevann. Lokalmyndighetene har sikret seg bistandsstøtte til et renseanlegg, og dermed manipulerer de fakta ved å informere lokalbefolkningen om at internasjonale organisasjoner støtter "hele opplegget", selv om sist nevnte bare har bevilget midler til én enkelt del av prosjektet i den tro at politiske og demokratiske beslutninger allerede er på plass. Noen lokale aktører klarer å manipulere konsekvensutredninger, og hele prosjektet kan da ende i en katastrofe fordi det vil ødelegge livsgrunnlaget til det tradisjonelle samfunnet. Industrien krever faglært arbeidskraft som må importeres utenfra, og prosjektet kan årsake nye sosiale og miljøkonflikter. Hva kan man da gjøre? Hvis man trekker tilbake støtten til renseanlegget vil omfanget av katastrofen flerdobles. Hvis man fortsetter å gi bistand, kan dette skape sosial- og miljøproblemer som forårsaker arbeidsledighet blant den tradisjonelle befolkningen i området.

Rekeoppdrett er et annet typisk eksempel på at bistand kan være omstridt i forhold til etikk. Når lokale investorer og politikere først har besluttet å etablere rekeoppdrett, kan en det være berettiget for en bistandsorganisasjon å støtte et prosjekt, for eksempel rettet mot å redusere mulige miljøproblemer. Men den overordnede prosessen kan forårsake mange sosiale, økonomiske og miljømessige problemer for den lokale befolkningen. Bør vi bruke vår bistandsmidler til dette eller ikke?

Svaret er ikke entydig.

Teknisk vannbistand kan forårsake etiske utfordringer knyttet til sosialøkonomiske og kulturelle forhold. Et av de klassiske eksemplene er den gigantiske vannkraft-utbyggingsprosjektet i Kina ved Yangtze-elven som vil forårsake tvangsflytting av over to millioner mennesker. Den nye dammen vil dekke nesten 1300 arkeologiske steder som er over 100 000 år gamle. Likevel vil dammen sikre energi til mange millioner mennesker og gi en rekke andre fordeler. Ut i fra økonomiske hensyn er flere internasjonale kredittinstitusjoner involvert i prosjektet. Bidrar det internasjonale samfunnet da med å løse et fremtidig problem eller skaper det et meget omdiskutert sosioøkonomisk og kulturelt problem?

Bærekraftige investeringer?

Undersøkelser har stilt spørsmål om bærekraftent i de investeringene innen vannsektoren, som nå gjøres i mange land nå er i gang med for å oppnå millenniumsmålene. Løsningersom er basert på utilstrekkelige grunnvannsundersøkelser, utstyr og infrastruktur som ikke er tilpasset lokale forhold, og mangel på forvaltningsmekanismer som er tilpasset lokale forhold finner vi stygge eksempler på i mange investeringer fra Vanddekaden. Hvert år mister millioner av mennesker tilgang til vann fra allerede investerte prosjekter. Dette gjør oppnåelse av millenniumsmålene enda vanskeligere.

I teknisk vannbistand ser vi eksempler på bruk av teknisk avansert

utstyr som vil gjøre mottageren avhengig av en enkelt leverandør. Enkelte - men heldigvis få - bistandsprosjekter som tilsynelatende løser et problem i et utviklingsland, kan vise seg å ha andre motiver som på sikt ikke bare betaler tilbake investeringen, men også gi grunnlag for forretningsvirksomhet i mange år fremover.

En undersøkelse som ble gjennomført på midten av nittitallet viste at hver dollar som ble gitt i bistand fra en rekke vestlige land, USA og Japan, ga tilbake opp til 44% mer en de ga bort. Den overskytende delen kan gjerne komme fra mottagerlandet selv og fra andre "snille" donorer som for eksempel de skandinaviske land. Forholdene er sannsynligvis blitt bedre nå, men fortsatt er det langt igjen til å kunne betrakte dette som etisk uproblematisk. Eksempler som viser gavefinansiering med 3 millioner dollar for å sikre 20 millioner dollar til lånefinansierte prosjekter, er forhold på diskutabile etiske forhold.

Kapasitetsbyggingsprosjekter

"Kapasitetsbyggings"-prosjekter har blitt en av de mest populære bistandstypene, ikke bare i vannsektoren, men i de aller fleste sektorer. Enkelte bistandsprosjekter og medarbeidere ser dessverre dette som en enkel mulighet til lettere å sikre seg gode inntektskilder. Det finnes eksempler på lite eller ingen lokal kapasitetsbygging i noen av disse prosjektene, hvor essensen går på å få tilgang til lokale data for å tilfredsstille egne faglige ambisjoner og for å bygge opp

nettverk for å sikre fremtidige tilsvarende leveranser til andre områder. I utgangspunktet bør slike prosjekter overføre kunnskap til lokale aktører slik at de kan lage tilsvarende utredninger og design på egenhånd. Enkelte våkne administratorer i mottagerlandene er modig nok til å si i fra, til tross for konsulenter som forsøker å benytte alle midler til å sikre prosjekter som er gunstig for seg. Dessverre hører vi historier fra våre kolleger i bistandsland om hvordan enkelte konsulentfirmaer (heldigvis ikke fra Norge) pleier beslutningstagere i mottagersystemet for å få være med på å lånefinansiere prosjekter som egentlig ikke burde ha kommet i stand.

Privatisering

Det har lenge vært anklager mot multilaterale organisasjoner for å støtte udemokratiske prosesser hos mottagere for å få bevilget ettertraktede lån til vannrelatert infrastruktur. Ofte kan slike lån være politisk viktige for beslutningstagere. Bruk av dyre konsulenter resulterer i rådgivning og offensiv publikumskontakt om restrukturering av vannsektoren med fokus på privatisering som eneste løsning. En annen anklage er direkte støtte til privatisering via subsidiering av private aktører og prosesser som forstyrrer demokratiske valg hos mottagerne. Dessverre går mottagerne enkelte ganger med på disse betingelsene med åpne øyne, fordi kortsiktige resultater kan være kritisk viktig for beslutningstagerens politiske karriere. Heldigvis ser vi en endring i denne prosessen, noe som

gjør at også vi som er mer etisk bevisste bistandsmedarbeidere kan delta i de store prosjektene.

Avslutning

Vi ser mange eksempler på etiske utfordringer i teknisk vannbistand. Dessverre er ikke alt like lett å hånd-

tere - eller unngå - da konsekvensene av dette kan bli større. Det er behov for å arbeide med langsiktige tiltak og være bevisst på de valg man tar, og veie disse sidene nøye ved bistand i teknisk vannprosjekter, uansett finansierer.