

A fejlett államok évente több tíz milliárd dollárral támogatják a függetlenségüket történelmi összehasonlításban nem oly régen elnyert fejlődő államokat azzal a deklarált céllal, hogy megkönnyítsék számukra a világgazdaságba való bekapcsolódást, illetve hozzájáruljanak a szegénység problémájának leküzdéséhez. A nemzetközi segélyezésben kifejeződő törekvések ellenére a különbségek nőnek: napjainkban vásárlóerő-paritáson számolva az átlagos egy főre jutó bruttó hazai jövedelem a fejlett államokban tizenöt-hússzorosa az Afrikában elérhetőnek. E különbség több, mint kétszerese annak, amelyet 1950-ben mértek. A nemzetközi segélyezési rezsim egésze azonban van annyira összetett és ellentmondásos, hogy ne lehessen egyértelmű értékítéletet alkotni, sem annak hasznosságáról, sem kívánatos mivoltáról.

Az olvasó által kézben tartott kötet célja a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim elveinek, normáinak, működésének, főbb szereplőinek és hatékonyságának bemutatása. Elsősorban a téma iránt érdeklődő egyetemi hallgatóknak kívánunk olyan szakmai alapot biztosítani, amelynek segítségével a későbbiekben a nemzetközi segélyezéssel kapcsolatban önálló gondolatokat fogalmazhatnak meg. Bátran ajánljuk a kötetet azoknak is, akik csupán többet szeretnének tudni a nemzetközi kapcsolatok ezen alterületének sajátosságairól, a hivatalos segélyezés mozgatórugóiról, eredményességéről, vagy esetleg e területen dolgoznak és érdeklődnek a téma elméleti háttéré után.

A szerzők mindegyike a Budapesti Corvinus Egyetemen végzett közgazdászként. Jelenleg a Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskolájának PhD-hallgatói, illetve az egyetem Világgazdasági Tanszékének és Nemzetközi Tanulmányok Intézetének oktatói. Kutatási területeik: a nemzetközi segélyezés politikaelméleti, filozófiai összefüggései és az izraeli-palesztin kérdés politikai, gazdasági vonatkozásai (Paragi Beáta); a nemzetközi segélyezés gazdasági hatásai és hatékonysága (Szent-Iványi Balázs); valamint a donor államok társadalmainak nemzetközi segélyezéshez fűződő viszonya és a felemelkedő donorok segélypolitikája (Vári Sára).

Nemzetközi fejlesztési Segélyezés – tankönyv

Nemzetközi fejlesztési Segélyezés tankönyv

Paragi Beáta
Szent-Iványi Balázs
Vári Sára

Budapest • 2007

A kötet megjelenését
a Magyar Köztársaság
Külgyminisztériuma
támogatta



9 789630 639682 >



TeTT Consult Kft.

Nemzetközi fejlesztési segélyezés

Nemzetközi fejlesztési segélyezés

Paragi Beáta
Szent-Iványi Balázs
Vári Sára

Tankönyv

2007 Budapest

A kötet szerzői:

Paragi Beáta (1., 2., 7., 8. fejezetek)

Szent-Iványi Balázs (1., 3., 4., 6. fejezetek)

Vári Sára (5., 9., 10. fejezetek)

Glosszárium: Paragi Beáta – Szent-Iványi Balázs – Vári Sára

Szerkesztette:

Szent-Iványi Balázs

Lektorálta:

Dr. Blabó András

A borítót Oren Ginzburg (<http://hungrymanbooks.free.fr/>)
művének felhasználásával Incze Tünde tervezte.

A kötet megjelenését a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma támogatta,
de a benne foglaltak nem tükrözik a Minisztérium hivatalos álláspontját.

Kereskedelmi forgalomba nem kerülhet!

ISBN 978-963-06-3968-2

Kiadja a TeTT Consult Kft.,
1023 Budapest Gül Baba u. 2.
www.tett.co.hu

Első magyar nyelvű kiadás, 2007

© Paragi Beáta, Szent-Iványi Balázs, Vári Sára, 2007

© TeTT Consult Kft., 2007

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás, a nyilvános előadás,
a rádió- és televízióadás, valamint a fordítás jogát,
az egyes fejezeteket illetően is.

Printed in Hungary



TeTT Consult Kft.

Tartalomjegyzék

Előszó	7
Bevezetés	9
1. A nemzetközi fejlesztési segélyezés értelmezési és fogalmi keretei	11
1.1. A nemzetközi fejlesztési együtt működési rendszer keretei	11
1.2. A segélyek tartalmi szempontból történő értelmezése	14
1.3. A fejlesztési együttműködés természete nemzetközi politikaelméleti értelmezésben	19
1.4. A fejlesztési együttműködés szakirodalmi	24
Összefoglalás	25
2. A segélyezés nemzetközi kapcsolatokban játszott szerepe és rövid története	27
2.1. A segélyezési együttműködés háttérében álló motivációk	27
2.2. A fejlesztési segélyezés rövid története, változó hangsúlyai	32
2.3. A fejlesztési segélyezés kritikája: a fejlesztés után	41
Összefoglalás	43
3. Fejlődési paradigmák	45
3.1. A klasszikus fejlődés-gazdaságtan	45
3.2. A strukturalista és függőségi iskolák	48
3.3. A neoliberais fordulat és a washingtoni konszenzus	50
3.4. Intézmények és kontextus függőség	52
Összefoglalás	55
4. A nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim működése és hatékonysága	57
4.1. A nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim főbb jellemzői	57
4.2. A fejlesztési segélyek működési mechanizmusa	64
4.3. A fejlesztési segélyezés hatékonysága	65
4.4. A fejlesztési együttműködés hatékonyságának javítása	77
Összefoglalás	82
5. Bilaterális nemzetközi fejlesztési együttműködés	83
5.1. A bilaterális segélyezés	83
5.2. Az OECD DAC szerepe	84
5.3. A bilaterális donorkor sajátosságai	84
5.4. Kína: egy időben két oldalon	88
5.5. Az Egyesült Királyság, az egykori gyarmattartók iskolapéldája	90
5.6. Amerikai Egyesült Államok, a kezdeményező	93

5.7. Japán, a dollárdiplomata	97
5.8. Svédország, az északi donor	100
Összefoglalás	103
6. Multilaterális nemzetközi fejlesztési együttműködés	105
6.1. Mi indokolja a multilateralizmust?	105
6.2. A multilateralizmus alakulása és finanszírozása	106
6.3. A Világbank-csoport	109
6.4. Az ENSZ-rendszer	113
6.5. Regionális fejlesztési bankok és tematikus globális kezdeményezések	116
Összefoglalás	118
7. Az Európai Unió közös fejlesztési politikája	119
7.1. Elvi kérdések	119
7.2. A közös fejlesztéspolitika fejlődése és jellemzői	121
7.3. Az Európai Bizottság fejlesztéspolitikai programjainak területei és eszközei	132
7.4. A közös fejlesztéspolitika értékelése	141
Összefoglalás	143
8. Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködési politikája	145
8.1. Előzmények (1989/1990-ig)	145
8.2. Napjaink segélypolitikája az OECD- és EU-tagság tükrében – Intézményi háttér	147
8.3. Napjaink fejlesztéspolitikája az EU-tagság tükrében – gyakorlati tevékenység	157
Összefoglalás	163
9. Humanitárius segítségnyújtás	165
9.1. A humanitárius segélyezés céljai és alapelvei	165
9.2. A fejlesztési és a humanitárius segélyek kapcsolata	166
9.3. A DAC-donorok tevékenysége	169
9.4. A DAC-on kívüli és a nem hivatalos humanitárius segélyezés	170
9.5. Kihívások	171
Összefoglalás	172
10. A nem állami szereplők	173
10.1. Nem kormányzati szervezetek	173
10.2. Vállalatok	178
10.3. A média szerepe	181
Összefoglalás	182
Összegzés	185
Irodalom	189
Glosszárium	211
Rövidítések	227
Táblázatok jegyzéke	235
Ábrák jegyzéke	236
International Development Assistance (Angol nyelvű összefoglaló)	237

Előszó

A fejlődő államok elmaradottságát magyarázó elméletek vizsgálatának hosszú múltra visszatekintő hagyományai vannak a Budapesti Corvinus Egyetemen. Még ha változó intenzitással és hangsúlyokkal is, de mind a Világgazdasági Tanszéken, mind a Nemzetközi Tanulmányok Intézetében (sokáig Nemzetközi Kapcsolatok Tanszéken) évtizedek óta kutatjuk a gazdasági fejlődés elmaradásának okait, illetve oktatjuk, hogy önmagában a segélyek nem képesek összetett makrogazdasági, társadalmi problémák megoldására. Magyarország fejlett világhoz való tartozásából, az OECD- és EU-tagságból egyaránt következő elvárás a fejlődő államok gazdasági, társadalmi, politikai fejlődéséhez való hozzájárulás. Miután a nemzetközi fejlesztési együttműködés napjainkban ismert rendszere meglehetősen vitatott hatékonysággal működik, az abban való eredményes és hatékony részvétel sem könnyű feladat. Nem voltak könnyű helyzetben azok a kutatók – e könyv szerzői – sem, akik ezt az ellentmondásos, különféle érdekek metszetében elhelyezkedő jelenséget megpróbálták szakmailag hitelesen vizsgálni és korrekt módon értékelni. Teljesítményük magukért beszél: kritikus szemléletük, módszertanilag körültekintő megközelítésük alapos forráselemzéssel, széles körű szakmai ismeretekkel, illetve tudományos körökben elvárható objektivitással párosult.

Minden egyetemi tanárnak kivételes öröm, ha korábbi tanítványai, jelenlegi kollégái által készített munkát ajánlhat az olvasóközönség figyelmébe. E könyv vonatkozásában különös elismerés illeti a szerzőket, miután olyan témát dolgoztak fel, amely kapcsán szervezett formában tudományos kutatás hazánkban az utóbbi években nem folyt. A nemzetközi kapcsolatok e sajátos alrendszerének – a nemzetközi fejlesztés összefüggéseinek – tágabb elméleti rendszerbe foglalása szükségszerűen multidiszciplináris szellemben történt. Bízom benne, hogy e munka hozzájárul a tudományos diskurzus kibontakozásához, megbízható alapot kínál további kutatások számára, illetve a téma iránt érdeklődők is haszonnal fogják forgatni.

Rostoványi Zsolt
intézetigazgató egyetemi tanár

Bevezetés

Kötetünk célja a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsimek elveinek, normáinak, működésének, főbb szereplőinek és hatékonyságának bemutatása. Elsősorban a téma iránt érdeklődő egyetemi hallgatóknak kívánunk olyan szakmai alapot biztosítani, amelynek segítségével a későbbiekben a nemzetközi segélyezéssel kapcsolatban önálló gondolatokat fogalmazhatnak meg. Bátran ajánljuk a kötetet azoknak is, akik csupán többet szeretnének tudni a nemzetközi kapcsolatok működési mechanizmusának sajátosságairól, a hivatalos segélyezés mozgatórugóiról, eredményességéről, vagy esetleg e területen dolgoznak és érdeklődnek a téma elméleti háttere után. Miután a téma Magyarországon – legalábbis európai összehasonlításban – viszonylag kevésbé ismert, illetve mert a könyvet oktatási célokra szántuk, amennyire lehetséges, igyekeztünk a kérdést tudományos szempontból és módszertanilag, pragmatikusan vizsgálni. A nemzetközi segélyezési rezsimek egésze van annyira összetett és ellentmondásos, hogy ne lehessen egyértelmű értékítéletet alkotni, sem a hasznosságáról, sem kívánatos mivoltáról. Ennek megfelelően – az olvasó érzékelteti fogja – igyekeztünk azon létező elvi, politika, gyakorlati nézetkülönbségeket is megvilágítani, amely a rendszer egészének, illetve alkotóelemeinek kritikusabb szemléletét teszi lehetővé.

Struktúra. A nemzetközi segélyezés – fejlesztési együttműködés – alapvetően két tudományág kutatási témája. Egyrészt a hivatalos nemzetközi kapcsolatokat is vizsgáló politikatudományé, másrészt a közgazdaságtudományé, amelynek kiemelt területe a nemzetgazdaságok fejlődési lehetőségeinek, különbségeinek elemzése. E kettősségből adódóan eltérő szemszögből értékelhető a fejlesztési segélyezés hatékonysága is. A politikatudomány számára a fejlesztési segélyezés olyan eszköz, amelynek segítségével adott donorállam valamely érdekében álló célt kíván elérni. A lehetséges külpolitikai érdekek érvényesülése nehezebben mérhető, de mind a realista, mind a liberális szemléletet, valamint a köztük lévő különbséget is igyekeztünk megvilágítani (2. fejezet). Tekintettel arra, hogy hivatalos külső támogatások (segélyek) – deklarált – szerepe a fejlett és elmaradott országok közötti különbség felszámolása, a szegénység csökkentése, azok indokoltságát és hatékonyságát elsősorban közgazdasági szempontból elemezzük (3. és 4. fejezet). A bilaterális segélypolitikákról szóló részben néhány konkrét donorállam példáján keresztül tekintjük át a partner (más néven fogadó vagy recipiens) államok kiválasztásának szempontjait, a releváns külpolitikai célokat, az alkalmazott segélyezési eszközöket, a rendelkezésre bocsátott segélyek időbeli alakulását, valamint a recipiens államokkal való kapcsolatok természetét, minőségét (5. fejezet). A nemzetközi fejlesztési segélyezés

elvi és gyakorlati alakulásában, a normaalkotásában és értékelésében egyaránt fontos szerepet játszanak a multilaterális intézmények: az univerzális tagsággal rendelkező ENSZ-család; az oda tartozó, de sajátosságai miatt mégis jelentősen eltérő Világbank-intézmények; illetve a regionális fejlesztési bankok és tematikus globális kezdeményezések (6. fejezet). A nemzetközi rendszerben betöltött sajátos szerepénél fogva külön fejezetben foglalkozunk az Európai Unió közös fejlesztéspolitikájának fejlődésével, annak közös kül-, biztonságpolitikában, illetve európai identitásépítésben betöltött szerepével (7. fejezet). A nemzetközi keretek – OECD- és EU-tagság által szabott normák ismeretében – Magyarország nemzetközi fejlesztési politikája szintén önálló fejezet tárgya (8. fejezet).

A fentiek mellett két további – a hagyományos államközi együttműködés koncepcionális keretei között nehezen értelmezhető – téma teszi teljessé a nemzetközi segélyezési együttműködés vizsgálatát. A hagyományos külpolitikai érdekeket, gazdasági növekedésre vonatkozó megfontolásokat felülíró humanitárius segítségnyújtás kizárólag rászorultság alapján, a diszkriminációmentesség elvének megfelelően nyújtható – nyújtandó (9. fejezet). A nem állami szereplők, azaz a civilszervezetekkel, valamint a vállalati szféra részvételével foglalkozik a kötet utolsó, 10. fejezete.

Természetesen kötetünk nem teljes – egy olyan komplex és ellentmondásos kérdéskör, mint a fejlesztési segélyezés valamennyi aspektusa nem elemezhető a rendelkezésünkre álló terjedelmi keretek között. Ennek ellenére bízunk benne, hogy e – legalábbis hazai szakirodalomban – hiánypótló munka hozzájárul az érdeklődő olvasó ismereteinek bővüléséhez.

A kötet alapjait a Budapesti Corvinus Egyetemen 2005-ben általunk elindított Nemzetközi fejlesztési együttműködés című kurzus, illetve az ahhoz végzett többéves kutatásaink jelentik. A tantárgy elindításához nélkülözhetetlennek bizonyult a Külügyminisztérium szakmai támogatása, amelyet ezúton is szeretnénk megköszönni a minisztérium munkatársainak, különösen Fodor Erikának, Szűcs Gabriellának és Vízi Lászlónak. Köszönettel tartozunk továbbá Blahó András professzor úrnak, kötetünk lektorának, az általa végzett alapos munkáért és lényegi észrevételekért, valamint mindazoknak, akik tanácsaikkal segítették munkánkat. A leírtak azonban minden esetben saját következtetéseinket tükrözik, azokért és az esetleges hibákért kizárólag minket terhel a felelősség.

Végül, de nem utolsósorban köszönettel tartozunk Gyöngyinek, Istvánnak és Attilának a munkához hátteret biztosító támogatásért, türelemért és humorérezékért.

A szerzők

I.

A nemzetközi fejlesztési segélyezés értelmezési és fogalmi keretei

Az első fejezetben bevezető jelleggel ismertetjük a nemzetközi fejlesztési együttműködés és segélyezési rendszer alapvonásait, valamint tisztázzuk a kötet során használt kulcsfogalmak jelentését. Áttekintjük a nemzetközi fejlesztési rendszer főbb sajátosságait, a „segély” kifejezés értelmezési lehetőségeit, típusait és formáit, illetve a politikaelméleti keretek segítségével azonosítjuk a fejlett és fejlődő államok közötti fejlesztési együttműködés sajátos természetét.

I.1. A nemzetközi fejlesztési együttműködési rendszer keretei

A nemzetközi segélyezés működése, minősége, hatékonysága nem értékelhető anélkül, hogy ne definiálnánk a rendszer egészének elvi kereteit. *Nemzetközi fejlesztési együttműködés* alatt a hivatalos szereplők (elsősorban államok) adott normák és erőviszonyok mentén zajló együttműködését értjük, amelynek során a fejlett országok bizonyos célok elérése érdekében különféle forrásokat – pénzt, technológiát, árut, tudást – juttatnak a fejlődő világ országainak. Az együttműködés hivatalos célja a fejlődő országok felzárkóztatása, a szegénység leküzdése. Ennek ellenére, mint majd kötetünkben látni fogjuk, a donorállamokat általában ennél jóval önösebb motivációk is hajtják.

A rendszer meghatározó ismérve, hogy a donorok a fejlődő országoknak (partnerállamoknak, recipienseknek) juttatott forrásokat végső soron adófizető állampolgáraik költségvetési hozzájárulásából fedezik. Ennek megfelelően, törekedjenek a segélyezés révén bármilyen nemzetállami célok elérésére, tevékenységükkel morális-politikai és pénzügyi értelemben egyaránt elszámolni tartoznak az állampolgárok, illetve a szélesebb nemzetközi közvélemény felé. Az adófizetők nyomásán túl korlátokat szabnak az államok cselekedeteinek bizonyos nemzetközileg elfogadott normák és hivatalos intézmények is, valamint a globalizálódó nemzetközi civil szféra.

A nemzetközi fejlesztési segélyezésben résztvevő szereplőket, illetve e téren hozott döntéseiket és cselekedeteiket mozgató érdekeket és motivációkat, valamint az ezeknek korlátokat szabó nemzeti és nemzetközi formális és informális intézményeket, szabályokat és normákat összefoglaló néven *nemzetközi fejlesztési együttmű-*

ködsi rendszernek vagy *rezsimnek* nevezzük. A későbbiekben visszatértünk rá, hogy a rezsím működését és hatékonyságát alapvetően meghatározza annak sokrétű és nehezen áttekinthető felépítése.

1.1.1 Szereplők

A rendszer szereplőit két fő csoportba lehet osztani: hivatalos és nemállami szereplők. A hivatalos nemzetközi segélyezés közvetlen államközi relációban, bilaterálisan, vagy valamely nemzetközi szervezet közbeiktatásával, multilaterális keretek között zajlik. Ennek megfelelően hivatalos szereplők az államok és a nemzetközi kormányközi szervezetek, nem hivatalos szereplők pedig a nemzeti és nemzetközi nem kormányzati szervezetek (*non governmental organisations, NGOs*) és a fejlesztési együttműködésben szintén nagyban érdekelt profitorientált magánszféra. Az államokat két további csoportba lehet osztani: a fejlesztési segélyeket nyújtó, fejlett, általában nyugati *donorokra* és a fejlődő világbeli *szegény recipiensekre* (ez utóbbi megjelölésére a kötet használja a fogadó állam és a partnerállam kifejezéseket is). Az évtizedek folyamán donor- és recipiens államban egyaránt kiépültek a nemzetközi fejlesztési együttműködésben érintett azon struktúrák (minisztériumok, ügynökségek, érdekképviselések stb.), amelyekkel összefüggésben a rendszer fenntartásához fűződő érdekek azonosíthatók. A donorok és a recipiensek közötti együttműködés egyéni indítékai, közösen deklarált céljai, tartalma, feltételei, időtartama relációról relációra és időben is változik.

A nemzetközi rendszer sajátos szereplői azok a hivatalos nemzetközi intézmények, amelyek – felhatalmazásuktól, hatáskörüktől függően – a tagjaik által vizionált célok teljesítése érdekében tevékenykednek. Mindenkor autonómiájuk a tagállamok szándékaitól, illetve érdekvényesítési képességeitől éppúgy függ, mint a szervezet tevékenységi területének szakmai hozzáértést követelő mivoltától. Amíg az ENSZ szervei és szakosított intézményei – többnyire a tagállamok politikai csatározásai miatt – kevésbé képesek hatékonyan működni, addig az ENSZ-hez tartozó, de attól eltérő irányítási struktúrával rendelkező Világbank bizonyos esetekben kifejezetten önállóan be tud avatkozni a recipiensek gazdaságpolitikájába. Miután a multilaterális szervezetek a tagállamok befizetéseiből működnek, ezért végső soron azok tevékenységét éppúgy a fejlett államok értékei, érdekei határozzák meg, mint ahogy a fejlett országok adófizetői finanszírozzák fenntartásukat is.

1.1.2. A fejlesztési együttműködés céljai

A deklarált és nem deklarált célok megértéséhez egyaránt szükséges hangsúlyozni, hogy (i) a fejlesztési együttműködés ma ismert rendszere döntően a gyarmatok, gyámsági területek függetlenné válása során formálódott; (ii) a rendszer szereplői nemzetközi jogi értelemben szuverén államok. Formálisan, más államközi együttműködésekhez hasonlóan, a nemzetközi segélyezés is nemzetközi jogi – szuverén-

nek közötti szerződésben rögzített – kereteken belül zajlik. Ennek szem előtt tartása azért fontos, mert az erőviszonyok e módon történő értelmezése a segélyezési együttműködés terén is egyenrangú kapcsolatokat feltételez. Ez természetesen nincs így, de mint viszonyítási alap nem megkerülhető. A *dekolonizáció* időszakában a függetlenséget követelő államok jelentős része képtelen volt legális kereteken túli effektív (pozitív) szuverenitását külső támogatás nélkül biztosítani (Jackson 1990; Kreijen 2001). A gyarmatok függetlenné válásával átalakuló nemzetközi rendszer az állami szuverenitás tartalmát tekintve két fő, egymástól nem elválasztható ismérvvvel rendelkezett. Egyrészt elismerte a maguknak függetlenséget követelő közösségek önrendelkezéshez való jogát, másrészt „fejlődő” mivoltukra hivatkozva hangsúlyozta, hogy azok a fejlett államoktól külső fejlesztési támogatásra jogosultak. Ezen úgynevezett „kvázi államok” formális (negatív) szuverenitását a fejlesztési segélyezés hivatott effektív (pozitív) szuverenitássá változtatni (Sørensen 1993: 394). Mindezekről függetlenül más államközi együttműködésekhez hasonlóan a nemzetközi segélyezés is jogi, szerződéses kereteken belül zajlik. Jellemzően a leendő donorállam ajánlja fel a segélyt, noha – paradox módon – az együttműködés arra a feltételezésre épül, hogy a rászoruló fél folyamodik segítségért.

A leírtakból következik, hogy a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim feloldhatatlannak tűnő logikai ellentmondást hordoz magában. A fejlődő államok számára ugyanis nehéz egyszerre élvezni a külső beavatkozástól mentes szuverenitáshoz való jogot, illetve a külső támogatás jelentette előnyöket. Miközben az előbbi azt feltételezi, hogy a nemzetközi rendszer egyenrangú szereplői, az utóbbi ezen egyenlő státuszról való lemondást kívánja tőlük (Sørensen 1993: 394). Fontos látni, hogy a rendszer természete attól nem változott, hogy az utóbbi években hivatalos körökben a partnerségre épülő együttműködést hangsúlyozzák, illetve annak megteremtésére törekuszenek. Felidézve az athéniai Melosz-sziget lakóinak meggyőzésére a peloponnészoszi háború folyamán az i.e. V. században használt érveit – tudniillik annak kapcsán, hogy jobban járnak, ha önként megadják magukat, mintha erőszakkal győzik meg őket –: „jogegyenlőségről csak az erők egyensúlya esetében lehet beszélni.”^I

A donorok és recipiensek röviden ismertetett ellentmondásos viszonyának figyelembevételével megállapítható, hogy bármiféle segélyt alapvetően három megközelítésben lehet vizsgálni, értelmezni. A segélyek, nyilvánosan deklarált céljaik szerint, mindig a recipiens állam valamely „problémájának” (szegénység, alacsony gazda-

^I Az idézet szűkebb szövegkörnyezete: „Okosabb, ha csak annyit akartok elérni, amennyit kettőnk őszinte érzése megengednek. Hiszen éppen olyan jól tudjátok, mint mi, hogy emberek között jogegyenlőségről csak az erők egyensúlya esetében lehet beszélni, a hatalmas azonban végrehajtja, amit akar, a gyenge pedig meghajlik előtte.” (Thuküdidész 1999: 399). A németből és franciából fordított magyar változatot (Muraközy Gyula, 1913) az angol fordítással összevetve: „... we hope that you ... will aim at what is feasible, holding in view the real sentiments of us both. You know as well as we do that right, as the world goes, is only a question between equals in power, while the strong do what they can and the weak suffer what they must” (Thucydides 1951: 331).

sági növekedés, technológiai lemaradás, nem megfelelő közszolgáltatások, instabilitás veszélye, természeti katasztrófa, környezetvédelmi kérdések, külső sokk (stb.) megoldásához kívánnak támogatást nyújtani. Másik, klasszikus értékelési alap a segélyek donorállam külpolitikai céljainak eléréséhez való hozzájárulás minősége, mértéke. Bár ez játékelmélet segítségével modellezhető, illetve bizonyos megnyilvánulásain keresztül (például partnerországok kiválasztása) regressziós módszerekkel is mérhető, általában az esettanulmányok jelentik a legmegfelelőbb vizsgálati módszert. A donorállamok többsége ugyanis segélyallokációs döntéseit többnyire nem a fejlődésemelvények ajánlásai, hatékonyságvizsgálatok következtetései alapján hozza meg (Hoebink – Stokke 2005b: 18), és nem is a fejlődő országok igényei alapján. Ráadásul, mint látni fogjuk a harmadik fejezetben, a különböző fejlődésemelvények oly szerteágazóak, hogy a donorok könnyen találhatnak olyan elméleti indokot, ami jól illeszkedik politikai céljaikhoz (Easterly 2006: 39–43).

A fenti két értékelési alap mellett megkerülhetetlen a második ezredforduló idején egyre gyakrabban hangoztatott közös ügyek, globális problémák szempontjából történő vizsgálat. Ilyen globális problémát jelentenek többek között a környezeti problémák, az éghajlatváltozás és globális felmelegedés, a tömeges szegénység, a migráció, a szervezett bűnözés, a terrorizmus stb. Ezek közös vonása, hogy megoldásuk nem valamely állam külpolitikai vagy gazdaságfejlesztéssel összefüggő érdeke, hanem „közös jövőnk” szempontjából releváns olyan probléma, amelynek megoldása a nemzetközi közösség egészének összefogását követeli meg, abban az esetben legalábbis mindenképpen, ha a rendszer szereplői között megfelelő konszenzus van e problémák jövőre vonatkozó veszélyességét illetően.

1.2. A segélyek tartalmi szempontból történő értelmezése

1.2.2. A segélyek definíciója és típusai

A kötet teljes terjedelmében – hacsak másként nincs jelölve – a *segély* kifejezés alatt a *fejlesztési célú külső hivatalos támogatást* értjük. E kategóriába tartoznak mindazon államok – kormányzati intézmények – közötti hivatalos forrástranszferek, amelyek kizárólag fejlesztési vagy szegénységcsökkentési célokat szolgálnak az arra jogosult kedvezményezett országban. Lényeges különbség, hogy *nemzetközi pénzügyi* – elszámolási és statisztikai – értelemben céljától függetlenül segélynek (*aid*) minősül az a forrástranszfer, amelyben a vissza nem térítendő elem, vagyis adomány (*grant*) aránya legalább 25 százalék. A maradék hányad jellemzően kedvezményes feltételekkel nyújtott kölcsön (*concessional aid*, *concessional loan*).

Ami a köznyelvben és szakirodalomban egyaránt használt segély (*aid*) kategóriát illeti, az általa jelölt transzferek céltól, történelmi-politikai kontextustól, időtől, helytől függően meglehetősen változatosak. A *fejlesztési támogatás* kifejezés mindenképpen a donorállamok szemszögéből jelzi az adott segélyek funkcióját. A külföldi segély (*foreign aid*) kifejezés, bár széles körben használják, egyaránt utalhat fejleszt-

tési, humanitárius vagy katonai célú támogatásra. Az egyoldalúságot jelző segélyezés helyett a fejlesztési együttműködés (*development cooperation*) kifejezés a recipiens államok remélt vagy valós egyenrangú szerepét kívánja hangsúlyozni (Stokke 2005:32).

Az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottsága (Development Assistance Committee, DAC) irányadóként elfogadott definíciója szerint *hivatalos fejlesztési támogatásnak* (official development assistance, ODA) minősülnek mindazon minimum 25 százalékos adományelemet tartalmazó, fejlesztési vagy szegénységcsökkentési célokat szolgáló segélyek, amelyeket a DAC által összeállított listán feltüntetett államok és területek javára hivatalos szinten vállalnak a donorállamok. Az ODA-ra való jogosultság megállapítása az egy főre jutó nemzeti jövedelemben kifejezett fejlettség alapján történik, jelenleg 10 065 dollár/fő jelenti a felső határt.² A listát a DAC háromévente felülvizsgálja, erre legutóbb 2006-ban került sor. Bár az ODA definíciója bevezetésének kezdete – vagyis az 1970-es évek eleje – óta számottevően nem változott, értelmezési keretei némileg bővültek. Azon felül, hogy a klasszikus értelemben vett fejlesztési segélyeken túl magában foglalja a technikai együttműködés (lásd később) címen átadott és többnyire piaci áron elszámolt szakmai tanácsokat, ismereteket, 1979-től beleértik az adminisztratív költségeket is (Stokke 2005: 51).

Kötetünkben az ODA, segély, fejlesztési segély, fejlesztési támogatás kifejezéseket, az előbbieken ismertetett tartalmi különbségek és árnyalatok ellenére szinonimaként használjuk. Fejlesztési együttműködés és a fejlesztési segélyezés szavakat szintén azonos értelemben használjuk. A kötet nem foglalkozik a *katonai segélyek* kérdéskörével. A katonai segítségnyújtás messze nem fejlesztési vagy szegénységcsökkentési célokat szolgál, hanem egyrészt a donor-ország bizonyos stratégiai céljait, másrészt a donor hadiiparának érdekeit. Emellett, érthető módon, nagyon nehéz nemzetközileg összehasonlítható adatokat beszerezni e segélyekről, mivel nincs olyan egységes statisztikai módszertan nagyságuk megállapítására, mint a fejlesztési segélyek esetén az ODA (lásd SIPRI 2007).

Kötetünk egy fejezet erejéig foglalkozik a segélyek harmadik nagy típusával, a vészhelyzetbeli segítségnyújtás és az emberi szenvedés enyhítését célzó humanitárius támogatással. A humanitárius támogatás szintén alapjaiban különbözik a fejlesztési segélyezéstől. Amíg, mint látni fogjuk, a fejlesztési segélyek általában a donorállam külpolitikai céljait szolgálják, addig ilyen megfontolások a humanitárius segélyeknél nem lehetnek relevánsak, amennyiben azok egyetlen célja az ember vagy természet által okozott vészhelyzet keltette szenvedés, nélkülözés azonnali enyhítése. E különb-

² Korábban fenntartott a DAC egy másik segélykategóriát is, a hivatalos segítséget (official assistance, OA), amellyel azon államoknak juttatott hivatalos transzfereket jelölte, amelyek fejlettségi szintje ezt egyébként nem indokolta olyan mértékben, mint a legszegényebb államok esetén. Az OA-jogosultak körébe tartoztak például a közép- és kelet-európai államok, vagy olyan országok, mint Izrael. A DAC az OA kategóriát azonban 2006-ban megszüntette, illetve részben összevonta az ODA-val. A mindenkor aktuális csoportosítás elérhető az OECD honlapján keresztül: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/51/35832713.pdf>

ségtétel ellenére a fejlesztési és a humanitárius segélyek között nem feltétlenül húzható éles határvonal, mivel a kettő között sajátos átmenetet képeznek a vészhelyzet utáni rehabilitációt, újjáépítést támogató források. A szenvedő lakosság legegésztőbb szükségleteinek (átmeneti szállás, élelem, ivóvíz, gyógyszerek stb.) kielégítése után kezdődhet meg az adott katasztrófa által okozott károk helyreállítása. Az erre irányuló támogatások azonban már hordozhatnak olyan jegyeket, mint amilyeneket a fejlesztési segélyek is. Külön kihívás továbbá azt biztosítani, hogy az újjáépítés végeztével a segélyek ne apadjanak el, hanem fenntartható módon további fejlesztéseket is támogassanak.

A nemhivatalos, azaz a donorok nemállami szférája által a recipiensek állami vagy nemállami szférájának nyújtott segélyekkel³ szintén csak korlátozottan – az NGO-k kapcsán a 10. fejezetben – tudunk foglalkozni. Ennek ellenére a globális filantrópia fontossága, különösen a legszegényebbek helyzetének javításában betöltött szerepe révén nem lebecsülendő, részletes elemzésére és hatásainak értékelésére azonban nincs mód kötetünkben.

1.2.2. A segélyek minősége

A donorállamok által folyósított segélyeknek egyrészt a nagysága, másrészt a minősége befolyásolja, hogy milyen mértékben képesek hozzájárulni a recipiens állam fejlődéséhez. A segélyek nagyságának alakulásával a második és negyedik fejezetben is foglalkozik a kötet. A segélyek minősége azt jelzi, hogy milyen feltételekkel hajlandó azt nyújtani a donorállam. Minél kedvezőbbek a feltételek a recipiensre nézve, annál jobb minőségű segélyről beszélhetünk. A segélyek minőségét az alábbi tényezők befolyásolják:

Adományelem aránya. Minél nagyobb hányadát teszi ki egy adott segélytranszfernek a vissza nem térítendő adomány hányada, annál kedvezőbb a recipiensre nézve.

Koncessziós hitel esetén annak jellemzői. Az adományhányadon túl a segélyek gyakran tartalmaznak koncessziós, azaz a piacinál kedvezőbb feltételű hiteleket. Ezen hitelek jellemzői (kamat nagysága, lejárat ideje, türelmi ideje, törlesztés átütemezésének lehetősége stb.) nagyban befolyásolják, hogy a segély visszafizetése milyen terheket ró a későbbi generációkra. Az ODA-ként elszámolt kölcsönök esetében a tőkeösszeg visszafizetése negatív forrásátadásnak minősül, ennek megfelelően meg kell különböztetnünk nettó és bruttó ODA-t: az előbbiből levonásra kerültek a visszafizetett tőketörlesztések, az utóbbi azonban nem tartalmazza ezeket.

³ A „nemzetgazdaságok között” zajló egyoldalú pénzáramlások tartalmaznak „magánsegélyeket” is. Ezek rendelkezésre bocsátásáról azonban az állampolgárok (illetve adományozó jogi személyek) közvetlenül maguk döntenek, anélkül, hogy a hivatalos segélyezésre vonatkozó nemzetállami érdekeket, együttműködési elveket, jogi normákat, nyilvántartási, statisztikai szabályokat stb. követniük kellene. E vonatkozásban lásd a washingtoni Hudson Intézet kiadványát (Hudson Institute 2007), illetve a Center for Global Prosperity publikációit (www.global-prosperity).

Kapcsolódó kondicionalitás. A donorok gyakran különböző feltételeket kötnek a segélyekhez. Ilyen feltételek lehetnek gazdaságpolitikai jellegűek (azaz például a partner a segélyért cserébe hozzon meg bizonyos gazdasági reformokat), politikai jellegűek (vagyis a recipiens hozzon politikai, például a demokratizálódás irányába mutató reformokat). E kérdéskörre a fejezet folyamán még visszatérünk.

Kötöttség. A kötöttség gyakorlatilag azt jelenti, hogy a donor meghatározza, hogy a segélyt mire költheti a recipiens. Szélsőséges esete a segélyek exporthoz kötése, amikor a donor kiköti, hogy az általa nyújtott segély csak saját cégei exportjára fordítható.

Kapcsolódó adminisztratív követelmények. A kapott segélyek elköltésével a recipiensnek el kell számolnia a donor felé, különböző jelentéseket, költségelszámolásokat kell leadni, mindezt határidők betartása mellett. Ezek az adminisztratív terhek jelentős nehézségeket rónak a recipiens bürokráciájára, főleg ha minden donor más és más eljárások és módszerek használatát követeli meg.

A segélyek minőségének alaposabb vizsgálata a segélyezés hatékonyságának kérdésköréhez vezet. E témával részletesen a kötet negyedik fejezetében foglalkozunk.

I.2.3. A fejlesztési segélyek elszámolása; csatornák és formák

A fejlesztési együttműködés eredményességének és a segélyek hatékonyságának elemzése – az előző alfejezetben említettek mellett – megköveteli annak ismeretét is, hogy (i) milyen tevékenységek szerepelnek az ODA látszólag homogén kategóriája mögött; (ii) milyen csatornákon keresztül, illetve (iii) milyen formákban bocsátják a segélyeket rendelkezésre.

(i) A hivatalos fejlesztési támogatás változatos együttműködési, segítségnyújtási gyakorlatokat takar. A teljesség igénye nélkül az ODA-ként elszámolható tevékenységek között az alábbiak sorolhatóak fel, a fent említett feltételeknek megfelelő segélyeken túl: békefenntartás (az ENSZ által jóváhagyott olyan tevékenységek, mint például választások előkészítése, ellenőrzése, rendőrök képzése); polgári jellegű rendőrségi munka; társadalmi, kulturális programok; menekülteknek nyújtott támogatás (a donorállamban töltött első év költsége); atomenergia békés célú felhasználásával kapcsolatos transzferek; kutatás (amennyiben közvetlenül és elsődlegesen kapcsolódik a fejlődő országok problémáinak megszüntetéséhez); multilaterális intézményeknek fizetett tagdíjak, hozzájárulások egy része (például a WHO esetében annak 70 százaléka, az UNESCO esetében annak 25 százaléka);⁴ az ENSZ valamely szervezete által konkrét célra létrehozott alapokhoz való bilaterális befi-

⁴ A fejlesztési tevékenységet is végző multilaterális szervezetekhez (például Világbank, ENSZ-család, EU stb.) történő befizetések (tagdíjak) egészben vagy részben elszámolhatóak ODA-ként. A multilaterális donorok részben ezen rendszeres állami befizetésekből végzik fejlesztési tevékenységüket, de bizonyos általuk kezelt specifikus alapokhoz rendkívüli hozzájárulást is kérhetnek az államoktól.

zetések (változó mértékben); nemzetközi civilszervezeteknek (INGO-k) és fejlesztéssel foglalkozó hazai civilszervezetek (NGDO-k számára) kifizetett célirányos összegek; oktatás-képzés (például donor-országban a partnerország állampolgára számára nyújtott képzés) költségei; felmerülő adminisztratív költségek, illetve a fejlesztési együttműködést népszerűsítő, ismeretterjesztő programok (KÜM 2005b).⁵

(ii) A lehetséges csatornákat illetően alapvetően bilaterális és multilaterális segélyekről szükséges beszélni, azaz arról, hogy egy donor közvetlenül, maga folyósítja a nemzetközi támogatási forrásait, vagy azokat valamely multilaterális szervezethez befizetve az adott szervezetre bízza azok folyósítását. Bár a multilaterális szervezetek az egyes tagállamok befizetéseiből valósítanak meg fejlesztési projekteket, a hatodik fejezetben látni fogjuk, hogy döntéseikben igen nagy önállósággal rendelkeznek. A fejlesztési együttműködés módját illetően minőségükben a tisztán kétoldalú és multilaterális csatornák „között” léteznek egyéb, sajátos átmenetet képező csatornák is. Ilyen lehet például a vegyes vagy közös megvalósítás, amely során valamely bilaterális donor és egy másik állam vagy nemzetközi szervezet együttműködnek egy konkrét program vagy projekt megvalósításában. Léteznek ezenkívül olyan kezdeményezések is, amelyek formailag ugyan multilaterálisak, tartalmilag azonban inkább bilaterálisak. Erre szolgálnak például a különböző, legfeljebb alacsony létszámú állandó szervezettel rendelkező speciális tematikus alapok, amelyeket adott tevékenység elvégzésére, többnyire jól definiált hatáskörrel és időtartamra hoznak létre.

(iii) Az egyes donorállamok érdekeit tükrözik a segélyezési politika végrehajtása során alkalmazott gyakorlatok, így a segélyek választott megvalósulási formái is. Épp ezért e formák meglehetősen változatosak lehetnek, és valamennyi fentiekben ismertetett csatorna esetén előfordulhatnak. A felsorolt kategóriák kapcsán szükséges szem előtt tartani, hogy a csoportosítás nem kizárólagos, az egyes kategóriák rendelkezhetnek közös metszettel. Költségvetési támogatást például lehet államközi átutalással folyósítani, és természetben (például fénymásoló gépek formájában) rendelkezésre bocsátani. Ez utóbbi azonban nem jelenti, hogy minden áruszállítás (vagy szolgáltatásnyújtás) költségvetési támogatás lenne. A lehetséges megvalósulási formák a következők:

Projektek. A donorok által finanszírozott különböző beruházási projektek jelentik a fejlesztési segélyek leginkább hagyományos formáját. A donorállam által juttatott forrásokat a recipiens csak az adott beruházásra (például egy adott út, híd, közmű, iskola kórház stb. felépítésére) használhatja fel, ha egyáltalán joga van dönteni a végrehajtás mikéntjéről. A projekt megvalósítása ilyen esetekben soká-

⁵ Nem számolható el ODA-ként: a katonai segély, a békefenntartó tevékenység kényszerítő elemei, donorállamok hivatalos szervei által egymásnak juttatott támogatások, illetve gazdasági szereplőknek (magáncégeknek) nyújtott különféle állami támogatások (KÜM 2005b). Hasonlóképpen nem kerülnek bele a hivatalos statisztikába a magánszemélyek, jogi személyek által fejlődő államok hivatalos intézményei számára juttatott adományok.

ig a donor-országból származó cégek privilégiuma volt, ma már azonban egyre inkább feltétel a nyílt közbeszerzés. A projektberuházás azért kedvelt forma a donorok körében, mert jóval átláthatóbb, ellenőrizhetőbb segítségnyújtási lehetőség, mint például a költségvetési támogatás.

Programok. Szemben a projektekkel, a programok célja egy-egy szakterület, például az oktatás, egészségügy, mezőgazdaság integrált formában történő támogatása. A donor- és a partnerállam kormányzata együttműködnek a közös program stratégiájának kidolgozásában, a megvalósítás során azonban jóval nagyobb szerepe és felelőssége van a recipiensnek, mint projektek esetén. A programtámogatásnak két fajtája van, a szektortámogatás és az általános költségvetési támogatás. Előbbi esetben a folyósított támogatás csak egy adott szektorra vehető igénybe, utóbbinál viszont a recipiens belátására van bízva, összhangban természetesen a donorral kötött megállapodással. A szektortámogatás, illetve az általános költségvetési támogatás jelentik a recipiens számára legkedvezőbb segélyformákat, ám nem nehéz belátni, hogy a donor számára számtalan kockázattal járnak. A költségvetési támogatás nyújtása sokkal nagyobb bizalmat jelez a recipiens iránt, mint projekttámogatás.

Áruszállítás. A donor vagy közvetlenül szállít bizonyos készleteket, árukat a recipiensnek (például élelmiszert, gyógyszereket, orvosi eszközöket stb.), vagy pedig kiköti, hogy az általa folyósított pénz csak ilyenek vásárlására fordítható. Bár ez a megoldás kedvelt gyakorlat, nagy melléfogásokat is eredményezhet. Vaját küldeni Afrikába vagy szardíniakonzervet a tengerparttal rendelkező recipiens államba nem feltétlenül ésszerű megoldás.

Technikai együttműködés. A fejlődő államokban egy-egy tevékenység elvégzéséhez nem mindig áll rendelkezésre megfelelő szakértelem. Ebből adódóan a donorok nemcsak pénzt vagy árut, hanem szakértőket is küldhetnek az adott partnerországba, akik segítenek bizonyos fejlesztési tevékenységet valamely szakterületen véghezvinni. Tudásukkal hozzájárulnak például új jogszabályok kidolgozásához, intézmények felállításához, az ország szükségleteinek megfelelő (és később beszerzendő) gépek, berendezések műszaki specifikációinak meghatározásához, vagy egyszerűen csak oktatásokat, tréningeket tartanak stb.

Adósságkönnyítés. Bár ez a megoldás a recipiens számára nem jelent közvetlen forrástranszfert, a recipiens korábbi adósságainak, vagy azok egy részének elengedése elszámolható ODA-ként.

I.3. A fejlesztési együttműködés természete nemzetközi politikaelméleti értelmezésben

Az előbbieken ismertetett sajátosságok alapján a fejlesztési segélyek államközi kapcsolatokban betöltött szerepét három megközelítésben érdemes vizsgálni. Egyrészt abból a szempontból, hogy milyen tényezők határozzák meg a donor- és fo-

gadó állam közötti kapcsolat minőségét, természetét; másrészt azt vizsgálva, hogy a fejlődő államok politikai és gazdasági összefüggésekben egyaránt értelmezhető államépítésében milyen szerepet játszott, játszik a külső támogatás; végül, de nem utolsósorban röviden érintjük a „segély mint ajándék” problémakörét.

1.3.1. A donor- és recipiens állam közötti kapcsolat természete. A feltételeesség dilemmái

A nemzetközi segélyezés meghatározásánál, illetve természeténél fogva hivatalos szereplők között zajlik. Kormányzatok nem ajánlanak fel, illetve adnak pénzt anélkül, hogy ne akarnának valami érdekében állót elérni (Little – Clifford 1996: 78). E realitásból az együttműködés minőségét meghatározó alábbi ismérveket lehet levezetni:

- egyetlen kormány sem kényszeríthető arra, hogy külföldi (fejlesztési) támogatást nyújtson vagy fogadjon el;
- a donor- és a recipiens állam közötti kapcsolat végtelenül aszimmetrikus;
- a külföldi segély szükségszerűen beavatkozást jelent a fogadó államban⁶ (Stokke 1995: 7–13).

A felsorolt három sajátosságot lényegében a nemzetközi rendszer szereplői közötti kapcsolatok minősége befolyásolja. A fennálló erőviszonyok lehetnek (*de facto*) „adottak”, illetve az egyes szereplők által valamely közösen elfogadott módon (*de jure*) szabályozottak. Ez utóbbi alatt értjük a nemzetközi szereplők által alakított, egyúttal azokat szabályozó nemzetközi jog rendszerét, beleértve annak mindenkori kikényszeríthetőségét. Az előbbi értelmezés magában foglalja mindazon tényleges (gazdasági, politikai, ideológiai, vallási stb.) erőviszonyokat és érdekeket, amelyek az államok közötti kapcsolatok minőségét, annak alakulását a létező nemzetközi jogi kodifikált normáktól vagy szokásjogtól függetlenül történelmi távlatban meghatározzák. A nemzetközi rendszer szereplői (az államok) ezen adottságoknak köszönhetően születtek meg, képességeiknek és hajlandóságuknak megfelelően ezek

⁶ A „szükségszerű beavatkozás” kapcsán érdemes a Helsinki Záróokmányban (1975) felsorolt nemzetközi jogi alapelveket felidézni, amelyek megfogalmazásában: a „szuverén egyenlőség, a szuverenitásban foglalt jogok tiszteletben tartása” szerint az államok szabadon választhatják meg és fejleszthetik politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális rendszerüket, joguk van ahhoz, hogy törvényeiket, szabályaikat maguk határozzák meg; a „belügyekbe való be nem avatkozás szerint” a részt vevő államok tartózkodnak attól, hogy bármilyen módon, közvetlenül vagy közvetve, külön-külön vagy együttesen beavatkozzanak egy másik részt vevő állam belső joghatóságába tartozó bel-, külügyekbe, illetve tartózkodnak bármiféle katonai, politikai, gazdasági és egyéb kényszerítő tettektől; valamint a „népek egyenjogúsága és önrendelkezési joga” értelmében valamennyi népnek joga van ahhoz, hogy szabadon, belátása szerint, külső beavatkozás nélkül határozza meg belső és külső politikai státuszát, és belátása szerint valósítsa meg politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését (Blahó – Prandler 2001:87–103).

mentén alakítják egymás közötti kapcsolataikat, és ezáltal a nemzetközi rendszer egészét. Ebből következően „nem létezik olyan morális magaslat, amelyekről az ártatlan rászoruló recipiens államok [relatív helyzetükért] hibáztathatnák a bűnös donorokat.” (Sørensen 1995: 392)

Feltételesség (kapcsolódó kondicionalitás) és annak paradoxonja. Miután a fejlesztési együttműködésben való részvétel bilaterális és multilaterális keretek között egyaránt önkéntes, a donorállamok és -szervezetek minden további nélkül alkalmazhatnak különféle feltételeket. A feltételesség (*conditionality*) a segélyt rendelkezésre bocsátó donor (állam vagy nemzetközi szervezet) által alkalmazott olyan nyomásgyakorlás, amelynek értelmében bizonyos feltételek nem teljesülése esetén a segélyek folyósítása felfüggesztésre vagy megszüntetésre kerül. E feltételesség lehet *ex ante* (amennyiben a segély nyújtását megelőzően megegyeznek bizonyos feltételekben, amelyek végül vagy teljesülnek, vagy nem) és *ex post* (amennyiben a fogadó állam adott teljesítményével kapcsolatos várakozásokat a segély folyósítása előtt számon kérik) (Stokke 1995: 11–33).

E feltételeket rögzíthetik megkötött szerződésekben, de az esetek túlnyomó többségében az érintett recipiens államot még bármilyen hivatalos dokumentum megkötése előtt kérik bizonyos feltételek vállalására, változtatások teljesítésére (Abdel-Khaleh – Korayem 1995: 278). A feltételeket klasszikusan első és második generációs kategóriákba szokás sorolni, az első generációs feltételek az 1980-as évek gazdaságpolitikai, míg a második generáció az 1990-es évek politikai feltételességére és azok sajátosságaira utal (Sørensen 1993; Stokke 1995; Collier – Dollar 2002; Lőrinczné 2004: 501–517). További csoportosításra ad lehetőséget e feltételek „mélységének” meghatározása. Annak alapján, hogy a donorállam milyen mélységig avatkozik be a recipiens szuverenitásába, a feltételesség egyaránt érvényesülhet projekt, (szak)politika, nemzeti politikák/prioritások szintjén, illetve a nemzetközi fejlesztési rezsim egészét érintve rendszerszinten is. Az olyan látszólag technikai jellegű feltételek, amelyek a segélyek (adományok, kölcsönök) pénzügyi-elszámolási, illetve adminisztrációs, nyilvántartási kritériumaira vonatkoznak, szintén politikai természetű beavatkozást jelentenek (Stokke 1995: 13; Forster 1995: 202).

Az *ex post* feltételesség sajátos alkalmazásának tekinthető a kilencvenes évektől egyre terjedő szelektivitás (*selectivity*): ez esetben a donor egyáltalán nem vagy jóval korlátozottabban ad segélyeket olyan országoknak, amelyek nem teljesítenek bizonyos kritériumokat (World Bank 1998; Dollar – Levin 2004). A második generációs (politikai) feltételesség szelektivitással összefüggő klasszikus területe a jó kormányzás (*good governance*). Ennek szellemében a fejlesztési együttműködés rendszere alapvetően átértékelésre került az utóbbi egy-másfél évtizedben. A fejlődő országokkal való együttműködés szempontjából a jó kormányzás egyszerre vált a fejlesztési támogatás eléréndő *céljává*, illetve annak *feltételévé* (Santiso 2001: 1). Carlos Santiso (2001) összefoglalásában a kormányzás definíciójába beleértendő a politikai rendszer formája, annak módja, ahogyan valamely ország gazdasági, társadalmi erőforrásait a fejlődés érdekében menedzselik, illetve a kormányzati szakpolitikák tervezésére, megalkotására

ra, végrehajtására vonatkozó képessége, hajlandósága is (World Bank 1991; 1992; 1994; 2000).⁷ Úgy tűnik, a „kormányzás minősége [jósága] egyértelműen annak demokrati-
kus jellegétől függ” (Santiso 2001: 4).

A fentieknek messzemenő elvi, gyakorlati következményei vannak bármilyen államközi (donor-fogadó) relációban. A feltételesség révén a segélyezés gyakorlata szükségszerűen sért olyan elvi normákat, amelyeket – más összefüggésben – ugyanaz a nemzetközi közösség alkotott meg, amely a fejlesztési együttműködés fenntartásában is érdekelt. Példaként említhető a belügyekbe való be nem avatkozás tilalma, amely nem csupán *de jure* létező nemzetközi jogi alapelv, hanem a nemzetközi szereplők mindegyike által a nemzetközi rend fenntartásához *de facto* szükségesnek ítélt gyakorlat is. Ezzel szemben a segélyek folyósítását például az emberi jogok vagy a demokrácia érvényesüléséhez kötni – akár azzal az indokkal, hogy az javítja a hatékonyságot – nem jelent mást, mint az egyéni jogok nemzeti szuverenitással szembeni elsődlegességét (Sørensen 1993), vagyis belügyekbe való közvetlen beavatkozást.⁸ Hasonlóan a civilszervezetek kormányzattal szemben külső támogatása könnyen a központi hatalom legitimitációjának gyengüléséhez vezethet, hiszen általa ellátott feladatokat a társadalom más szereplői végeznék helyette (Doornbos 1995: 386). A civilszervezetekre is vonatkoznak ugyanakkor olyan politikai feltételek (emberi jogok, demokratikus értékek stb. tiszteletben tartása), amelyek tagadása, megsértése esetén nem jogosult támogatásra. További problémát jelenthet, hogy a donor és recipiens nem feltétlenül ugyanazokat az ideológiai meggyőződéseket, kulturális értékeket osztja (Forster 1995: 201–202).

Megkerülhetetlen a segélyezés hatásaiért való *felelősség kérdése* is, nevezetesen, hogy milyen mértékig képesek és hajlandók a külső szereplők vállalni részvételük – politikai, gazdasági intervenciójuk – következményeit (Stokke 1995: 36–41; Karagiannis 2004). E kérdés különösen akkor releváns, ha a segélyezés feltételekhez volt kötve, majd eredménye elmarad a várakozásoktól. A donorok ugyanis viszonylag könnyű helyzetben vannak, legalábbis a döntően politikai érdekekkel magyarázható bilaterális segélyezési gyakorlatukat illetően: az államok szuverén egyenlőségének elve értelmében végső soron a recipiens állam maga felelős gazdasági növekedéséért, társadalmi fejlődéséért – annak elmaradásáért is.

⁷ A Világbank értelmezése szerint a jó kormányzásnak az alábbi hat kategóriája van: (1) szólásszabadság és külső elszámoltathatóság; (2) politikai stabilitás; (3) kormányzati hatékonyság; (4) szabályozás minősége; (5) jog uralma; (6) korrupcióellenes küzdelem. Lásd részletesebben: Kaufmann – Kraay – Zoido-Lobaton (1999).

⁸ Más kérdés, hogy a létező – egymást részben átfedő, részben kétértelmű, illetve esetenként egymással ellentmondásban álló – nemzetközi jogi alapelvek (Blahó – Prandler 2001: 86–99) mennyire igazodnak a valósághoz. Reálfolyamatokat vizsgálva minden állam – még az Egyesült Államok – szuverenitása is korlátozható, illetve korlátozott: csupán értelmezés kérdése, hogy mit értünk állami szuverenitáson, illetve annak sérelmén.

I.3.2. A segély mint külső államépítési eszköz szerepe és a politikai folyamatokra gyakorolt esetleges torzító hatásai

A segélyezés hatékonyságával foglalkozó szakirodalom az 1990-es évek óta egyre nagyobb figyelmet szentel a gazdasági fejlődést befolyásoló politikai, intézményi összefüggéseknek. Ezek közé tartoznak olyan egymásra is ható tényezők, mint a létező – létrehozandó, átalakítás alatt álló – intézményrendszer minősége, hatékonysága (World Bank 1998), a kormányzat jövedelemgeneráló képessége, az elitek és a tömegek eltérő gazdasági, politikai érdekeinek (Sørensen 1993; Acemoglu – Robinson 2005) viszonya, valamint az adott politikai hatalom segélyekkel kapcsolatos járadékvadászati lehetőségeinek alakulása (Moore 1998).

A segély mint az államépítés külső eszköze. Az államépítés olyan folyamat, amely során az állami struktúrák különböző tényezők hatására kialakulnak, az állam szerepe definiálásra kerül, illetve érzékelhetővé válik az államhatalom minősége. A folyamat lehet autonóm, amely a szuverenitás elvének védelme alatt szándékolta külső befolyástól mentesen zajlik le. E nyugati gyakorlattal szemben az utóbbi évtizedekben a külső tényezők egyre meghatározóbb szerepet játszanak adott formálódó államok minőségének meghatározásában (Dornboos 1995: 378–379). Ezért cserébe a donorok „elvárják” a támogatott államoktól, hogy nemzetközi fórumokon viszonozzák (például szavazataikkal) a hivatalos segítségüket (Dornboos 1995: 378), illetve azzal is elvárják, hogy bizonyos politikai feltételeket a recipiens államok teljesítsenek. Míg ezek nem számítanak új jelenségnek, addig a valamely állam intézményeit, politikai értékeit, kereteit, illetve adminisztrációs gyakorlatát illetően feltételeket támasztani az 1990-es évek innovációja volt (Dornboos 1995: 380). Ebből adódóan a külső szereplők meghatározó befolyást képesek gyakorolni a politikai prioritások felállításától kezdve a költségvetés tételeinek összeállításáig. Beavatkozásuk eredményeként megváltozhat a hatalmon lévő erők lakossághoz, társadalomhoz fűződő viszonya, annak közös cél érdekében való együttműködése, hatékonysága (Landell-Mills – Serageldin 1991: 13).

A kívülről befolyásolható „államalakulás” nem elképzelhető anélkül, hogy az érintett államok között ne lenne függőségi viszony. A donor-recipient közötti függőség ellenére (vagy pont emiatt) sem gazdasági, sem politikai reformok nem lehetnek hatékonyak olyan közegben, ahol az állami főhatalom (vagy helyette bármely külső szereplő) képtelen szabályozó szerepét ellátni, közvetítő funkcióját betölteni, illetve a társadalom számára védelmet nyújtani (Bangura 1994: 298).

A segélyek politikai (torzító) hatásai. A segélyek jelentős hatásokat gyakorolnak a recipiens politikai körülményeire. Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy a külföldi segélyek nem laboratóriumi, vegytiszta körülmények között jelennek meg a fogadó államban, hanem jól meghatározott csoportok, egyének érdekeit erősítve, mások pozícióit gyengítve. Ebből következően a kedvezményezett csoportok belső, politikai struktúrákban betöltött szerepe erősödhet – illetve a támogatás megvonásával gyengülhet – attól függően, hogy a donorok milyen prioritásokkal,

preferenciákkal rendelkeznek, milyen célra ajánlanak fel segélyeket, illetve ténylegesen hogyanallokálják azokat (Anderson 1999; Boyce 2002).

A segélyek által okozott torzításokkal a negyedik fejezet részletesen is foglalkozik. Annyit azonban meg kell itt előlegezni, hogy a segélyek jelentős hatással lehetnek a recipiens fiskális folyamataira is – az államnak ugyanis kisebb ösztönzése lesz például adóbeszedési kapacitásai erősítésére, ami szerteágazó következményekkel jár az állam és a lakosság kapcsolatára nézve. Épp ezért a donorok az utóbbi években az átláthatóság (*transparency*) mellett egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek bizonyos elvekre: az állampolgárok oldaláról az állammal szemben értelmezhető elszámoltathatóságra (*accountability*) és a döntések alanyainak döntéshozatali folyamatokba való bevonására (*participation*).

1.3.3. A segély mint ajándék

A segély adományként való értelmezése elsősorban civilizációs, kulturális okok miatt vezethet problémákhoz. Az ajándéknak (tradicionális társadalmakban különösen) közösség-összetartó ereje van, amennyiben az azonnal nem viszonzandó adomány a későbbiekben válik értékké, amikor a másik fél szorul segítségre. Ebben az értelemben adni nem más, mint felelősséget vállalni. Ezzel szemben a gazdasági cserére épülő modern társadalmakban és gazdasági rendszerekben az emberi kapcsolatok tartóssága nem függ a hosszú távú egymásra utaltságtól vagy kiszolgáltatottságtól. Különböző fejlődési úttal rendelkező, eltérő civilizációkhoz tartozó közösségeket (államokat) ajándék révén összekapcsolni szükségszerűen identitásváltozást vagy identitásválságot eredményezhet az ajándékot hosszú távon viszonzni nem tudó fél oldalán. További probléma, hogy az eltérő fejlettségből adódóan segélyt adni önkényes döntés eredménye, egy olyan döntésé, amelynek tartalmát illetően a rászoruló félnek nincs beleszólási joga (Karagiannis 2004: 105–115).

1.4. A fejlesztési együttműködés szakirodalma

A második világháború óta komplex rendszerré váló nemzetközi fejlesztési együttműködésnek és segélyezésnek rendkívül széles körű, multidiszciplináris szakirodalma van, amely merít a politikatudomány, a közgazdaságtudomány, a politikai gazdaságtan, a nemzetközi kapcsolatok, a szociológia és a kultúra antropológia, valamint nem utolsósorban a filozófia tudományaiból.

A nemzetközi fejlesztési rendszer formálódásának korai évtizedeiben jellemzően a hivatalos segélyek (amerikai) külpolitikában betöltött biztonsági, gazdaságfejlesztési, konfliktuskezelési funkcióját vizsgálták (Morghentau 1963; Lancaster 1993, 2000; Krueger et al 1989), addig a későbbiekben egyre nagyobb figyelmet szenteltek a rendszer új szereplői által kidolgozott eltérő fejlesztési céloknak és stratégiáknak. A segélyek államközi kapcsolatokban betöltött szerepét vizsgáló írások nagy hangsúlyt helyeznek a segélyezéshez fűződő eltérő nemzetállami célok (Seers 1983; Hook 1995),

a segélyezés során alkalmazott bilaterális vagy multilaterális feltételeesség (Sørensen 1993; Stokke 1995), illetve általában a donorállamok által az együttműködésben látott lehetőségek (Morgenthau 1963; Aouri et al 1993; Brown 2006) vizsgálatára.

Az együttműködés történetével, a rendszer egészének működésével foglalkozó átfogó (nagy részt politikaelméleti) munkák nagy része besorolható a realista vagy liberális-idealista elméleti iskolák egyikébe (Lumsdaine 1993; Little és Clifford 1996; Degnbol-Martinussen és Engberg-Pedersen 2003). A segélyezés hatásait, hatékonyságát közgazdasági, politikai gazdaságtani szempontokból szintetizáló munkákat meglehetősen nehézkes egységes rendszerbe foglalni (Tarp et al 2000; Chakravati 2005).

A fejlesztési együttműködés irodalmához szorosan kapcsolódik magának a fejlődés és gazdasági növekedés kérdéseinek, amelyek gyakorlatilag a közgazdaságtudomány modern történetének központi kérdésfelvetései is egyben. A fejlődésemelletek teljes körű áttekintése meghaladná kötetünk terjedelmét, ám a segélyezés szempontjából levonható következtetések mindenképpen részei a fejlesztési együttműködés irodalmának (Szentés 2002b, 2003; Easterly 2002b). A kutatások másik, az 1990-as évek közepétől dinamikusan fejlődő, meglehetősen heterogén csoportja arra keresi a választ, hogy felfedezhető-e, és ha igen, milyen természetű ok-okozati kapcsolat a fejlesztési segélyek és a gazdasági növekedés, illetve szegénységcsökkenés között (Cassen 1986; Boone 1996; World Bank 1998; Burnside – Dollar 2000; McGillivray 2005; Easterly 2006). Elsősorban a donorállamok adófizetői felé való elszámolási kötelezettség eredményezte, hogy a nemzetközi fejlesztéspolitika megvalósításáért felelős szervezetek (fejlesztési minisztériumok, külügyminisztériumokon belüli segélyezésért felelős főosztályok, illetve hivatalos fejlesztési ügynökségek) egyre komolyabb figyelmet szentelnek tevékenységük nemzetközi normák (OECD 1986, 1991, 1992; 2000; 2002; 2003a) alapján – mikro-, makroszinten – történő értékelésének (Stokke 1991; Carlson – Köhlin – Ekbohm 1994).

Végül, de nem utolsósorban figyelmet érdemelnek a segélyezéssel kapcsolatos filozófiai, etikai, ideológiai, morális dilemmák is (Riddel 1987; Gasper 2004). Ezek egy része a fejlett világ államainak, illetve társadalmainak elmaradottabb államo-kért való – segélyezésben megnyilvánuló – felelősségét hangsúlyozza. E felfogással némileg ellentétben más szerzők a nemzetközi rendszer autonóm – nemzetközi jogi terminológiával élve szuverénként elismert – szereplői közötti viszony „morális felelősség” leple alatt meghúzódo „valódi” (erősen alá-fölérendelt) természetével foglalkoznak (Rist 1997; de Rivero 2001; Karagiannis 2004).

Összefoglalás

A nemzetközi fejlesztési együttműködést kötetünk a nemzetközi kapcsolatok egy komplex alrendszerként értelmezi. A nemzetközi fejlesztési együttműködés számtalan szereplője közül meghatározó pozíciót a hivatalos szereplők tudhatnak magukénak. Kötetünk elsősorban a fejlesztési segélyekkel, és kisebb részben a huma-

nitárius támogatásokkal foglalkozik, a katonai segélyekkel egyáltalán nem. A jelző nélkül használt segély kifejezést, illetve a fejlesztési segély kifejezést az OECD DAC által megalkotott hivatalos fejlesztési támogatás (ODA) kategóriájának szinonimájaként használjuk, hacsak másként nincs jelölve. ODA-nak minősül azon pénzügyi transzfer, amelyet valamely donorállam kormánya ad a recipiens ország kormányzatának, minimum 25 százalék adományelemet tartalmaz, illetve fejlesztési vagy szegénységcsökkentési célokat szolgál. Az ODA-ként elszámolható fejlesztési segélyek sokféle formát ölthetnek: lehetnek projektek, programok, vagy akár természetbeni áruszállítás is, de az OECD DAC iránymutatásai szerint elszámolható a technikai együttműködés, a multilaterális donorokhoz történő befizetés, illetve az adósságkönnyítés is.

A fejlesztési segélyezés és az államközi kapcsolatok kérdésköre meglehetősen ellentmondásos. Az államok szuverén egyenlőségének elve alapján egyetlen állam sem kényszeríthető segélyek nyújtására vagy elfogadására, ebből viszont az következik, hogy aki nyújt segélyeket, az köthet hozzá bizonyos feltételeket. E feltételek sérthetik a nemzetközi jog más alapelveit, például a belügyekbe való be nem avatkozás tilalmát. A segélyezés természeténél fogva is hordoz magában problematikus elemeket: a donor érdekérvényesítési pozíciója összehasonlíthatatlanul erősebb a recipiens pozíciójánál. További ellentmondás, hogy miközben a donorok által előírt politikai és gazdasági feltételek, illetve maguk a segélyek definíciószerűen befolyásolják a recipiens belső társadalmi, politikai, gazdasági fejlődését, addig kudarc esetén az ez utóbbiért való felelősség nem kérhető számon a donorokon, illetve donorközösségen.

2. A segélyezés nemzetközi kapcsolatokban játszott szerepe és rövid története

Jelen fejezetben a hivatalos nemzetközi segélyezés nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepét vizsgáljuk. Elsőként röviden összefoglaljuk a donor és recipiens országok részéről azonosítható azon érdekeket, amelyek az együttműködés hajóerejét képezik, majd áttekintjük a nemzetközi segélyezés történetét a második világháborútól napjainkig, végül pedig megismerkedünk a fejlesztési célú együttműködés kritikájával, a *poszt-development* irányzat megközelítésével.

2.1. A segélyezési együtt működés háttérében álló motivációk

Miután a fejlesztési segélyezés – nemzetközi fejlesztési együttműködés – több tudományág kutatási témája, ezért eltérő célok szerint és módszertannal értékelhető annak hatékonysága is. A segélyek hatékonyságvizsgálata által felvetett közgazdasági kérdésekkel a negyedik fejezetben foglalkozunk részletesen. Ami a politikaelméleti összefüggéseket illeti, széles körben elfogadott, hogy kormányok nem ajánlanak fel fejlesztési segélyeket, hacsak nem kívánnak valami érdekükben állót elérni (Morgenthau 1963; Lumstaine 1993: 30–72; Little – Clifford 1996: 78–92; Degenbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003: 7–25). A kérdés csupán annyi, hogy mi a „valami.” Ennek megválaszolásához világosan meg kell egymástól különböztetni a külföldi segély *céljait* (amelyek a donorállam érdekeit szolgálják) a segélyek recipiens államban betöltött *funkciójától, rendeltetéséről*. Ez utóbbi nem csupán valamely fejlett állam által meghatározott cél elérésében játszhat szerepet, de értelmezhető úgy is, mint a recipiens állam kormányzata számára kínálkozó lehetőség saját céljai megvalósításához (Stokke 1992: 7–13; Sørensen 1993; Sørensen 1995)

A donorállamok segélynyújtáshoz fűződő érdekei – akár bilaterális, akár multilaterális keretek között vizsgáljuk – sok esetben meghatározóbbak, mint a névleg megfogalmazott célok. A hivatalos retorikában megjelenő szlogenek (például „a szegénység felszámolása”; „igazságos és méltányos emberi fejlődés lehetőségének biztosítása”; „a fejlődő országok integrálása a világgazdaságba”, „konfliktus utáni rehabilitáció” stb.) mögött általában önzetlennek aligha nevezhető gazdasági, külpolitikai, biztonságpolitikai, és ideológiai-morális motivációk állnak – donorok és recipiens államok részéről egyaránt (Paragi – Szent-Iványi 2006: 100). Más kérdés, hogy a két csoport közül melyik milyen eszközökkel rendelkezik céljai realizálása érdekében.

A nemzetközi politikaelméleten belül számos iskola, irányzat vizsgálja a rendszer szereplőinek – államoknak, illetve nemzetközi szervezeteknek – egymáshoz való viszonyát (Beitz 1999; Brown 2002; Kiss J. László 2003; Caney 2006). A segélyezés mögött álló nemzeti érdekek vizsgálata különféle okok miatt, de fontos vonulatát képezi mind a nemzetközi politikai gazdaságtan (Seers 1983, Easterly 2006), mind a fejlesztési együttműködés (Hook 1995) szakirodalmának. Egyrészt azért, mert eltéríthetik a fejlesztési segélyeket a deklarált célok – például békeszerződések támogatása; gazdasági növekedés; szegénységcsökkentés – szempontjából optimális allokációtól. Másrészt azért, mert jelentősen alááshatják az egyes transzferek hatékonyságát. Végül, de nem utolsósorban azért, mert könnyedén megkérdőjelezhetik a gazdasági szempontú hatékonyságvizsgálatok értelmét (Stokke 1991). Ha ugyanis valamely segélyezési tevékenység háttérben politikai megfontolás áll, akkor a szóban forgó tevékenység hatékonyságának vizsgálata problémássá válik. Hiába lehetséges ugyanis módszertanilag az értékelés, ha az ok-okozati, illetve cél-eszköz összefüggések hiánya miatt irreleváns. E jelenség akkor áll fenn, ha nem létezik releváns kapcsolat a donor politikai szándékai, illetve azon társadalmi, gazdasági, politikai célok között, amely utóbbiakat a recipiens állam határozott meg (Stokke 1992: 7–13).

A segélyek hatékonyságát vizsgáló szerzők egy részének következtetései szerint a donorállamok által nyújtott segélyeket napjainkig sokkal inkább indokolják a donorok különféle stratégiai megfontolásai, mint akár a fogadó államok szükségletei, akár a segélyek révén remélt gazdasági fejlődésre gyakorolt pozitív hatások (Maizels – Nissanke 1984; Griffin 1991; Alesina – Dollar 2000; Berthelemy 2005; Paragi – Szent-Iványi 2006). Ami a bilaterális keretek között zajló segélyezést illeti, az egyes recipiens államok között a kapott segélyek mértékében létező különbségeket jelentősen magyarázzák olyan politikai tényezők, mint a volt gyarmati kapcsolatok, politikai szövetségek, stratégiai érdekek (a segélyezés történetét lásd a következő alfejezetben). Részben a történelmi múlttal való összefüggések révén a hidegháború végéig jellemzően nem a gazdasági szükségesség, illetve hatékonyság döntött a segélyek rendelkezésre bocsátásáról (Chakravati 2005: 6). Az 1990-es évtizedet követően, 2001. szeptember 11-e óta ismét a biztonságpolitikai és ideológiai összefüggések számítanak kiemelt magyarázó tényezőnek. A donorok számára egyre nagyobb biztonsági kihívásokat jelentő nemzetközi terrorizmus, járványok, migráció, szervezett bűnözés kezelésének egyik lehetséges eszközét jelentik a fejlesztési segélyek, nem utolsósorban az ezeknek táptalajt adó szegénység felszámolása révén.

A hivatalos nemzetközi fejlesztési együttműködésben érdekelt szereplők motivációit, érdekeit a szakirodalom (Lumstaine 1993: 30–72; Little – Clifford 1996: 78–92; Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003: 7–25; Paragi – Szent-Iványi 2006) alapján négy fő, egymást részben átfedő csoportba sorolhatjuk: külgazdasági-kereskedelmi, külpolitikai, biztonsági, illetve ideológiai¹. Az egyes érdekeket a 2.1. táblázat foglalja össze.

¹ A hidegháború hagyományos ideológiai kontextusán túl az utóbbi csoportba tartoznak az egyéb ideológiai megfontolásból – pl. a külső fejlesztés szükségességében, illetve lehetőségében való hit, vagy a terrorizmus elleni küzdelem stb. címén – rendelkezésre bocsátott segélyek is.

2.1. táblázat: a donor- és recipiens államok segélyezési együttműködéshez fűződő érdekeinek csoportosítása

Donorállamok részéről		Recipiens államok részéről
Külgazdasági, kereskedelmi		
Rövid, középtávú haszon	<ul style="list-style-type: none"> • export növelése • gazdasági pozíciószerezés • partnerország hiteltörlesztő képességének fenntartása 	<ul style="list-style-type: none"> • saját termékeik világgiacra juttatása • folyó kormányzati kiadások finanszírozása
Hosszú távú érdekek	<ul style="list-style-type: none"> • piacméret növelése a lakosság életszínvonalának emelésén keresztül 	<ul style="list-style-type: none"> • a fennálló nemzetközi gazdasági rendszerhez optimálisabb igazodást lehetővé tevő gazdasági szerkezet kialakítása • hatékony intézményi infrastruktúra kialakítása
Külpolitikai		
Rövid, középtávú haszon	<ul style="list-style-type: none"> • a partnerország kormányzatának befolyásolása • bizonyos csoportok (pl. „saját” etnikai vagy vallási kisebbségek, ellenzéki mozgalmak) támogatása 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>ownership</i> elv sajátos értelmezési lehetőségei • segélyek felhasználása magánvagyon gyarapítására • fennálló rezsim hatalmának fenntartása
Hosszú távú érdekek	<ul style="list-style-type: none"> • stratégiai külpolitikai célok érvényesítése • nemzetközi presztízs növelése 	<ul style="list-style-type: none"> • a fejlődéshez szükséges stabil politikai környezet megteremtése
Biztonságpolitikai		
Rövid, középtávú haszon	<ul style="list-style-type: none"> • regionális stabilitás fenntartása (pl. költségvetési összeomlás, valutaválság stb. elkerülése) 	<ul style="list-style-type: none"> • a donorállam mint szövetséges demonstrálása • a segélyek felhasználása a szomszédos államokra való nyomásgyakorlás és/vagy a regionális stabilitás fenntartása céljából
Hosszú távú érdekek	szegénység és államkudarok által közvetetten generált biztonsági kihívások felszámolása (terrorizmus, járványok, tömeges és ellenőrizetlen migráció, környezeti degradáció, regionális konfliktusok)	
		<ul style="list-style-type: none"> • regionális befolyás megszerzése, megtartása
Ideológiai		
Rövid, középtávú haszon	<ul style="list-style-type: none"> • ideológia terjesztése a segélyezés révén (politikai, vallási stb.) 	<ul style="list-style-type: none"> • szembenálló nagyhatalmi ideológiák esetén ahhoz a félhez való igazodás, ahonnan több segély remélhető
Hosszú távú érdekek	<ul style="list-style-type: none"> • szegénységcsökkentés humanitárius és szolidaritási megfontolásokból, emberi jogok univerzalizálására hivatkozva 	<ul style="list-style-type: none"> • posztkoloniális igazságszolgáltatás (kárpótlás a gyarmati múltért) • saját ideológia (vallási, egyéb) meggyőződés terjesztése lokális és/vagy regionális szinten
Humanitárius		
	A humanitárius segítségnyújtásra vonatkozó nemzetközi irányelvek kifejezetten tiltják a külpolitikai érdekből történő támogatás nyújtását.	Nem beszélhetünk előzetesen megfogalmazható érdekekről, csupán a bekövetkező katasztrófa során nyújtott támogatás nem eredeti megfelelő célnak (gondatlan, önkényes, „alkalom szülte”) felhasználásáról.

A TÁBLÁZAT ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ BŐVEBB ELEMZÉST LÁSD: PARAGI ÉS SZENT-IVÁNYI 2006.

A 2.1. áttekintő táblázaton belül bővebb magyarázatot érdemelnek a donorállamok *külpolitikai érdekei*. A nemzeti érdekek és a külső támogatás közötti kapcsolat meglehetősen összetett és nem ellentmondásokról mentes. Ettől függetlenül – vagy épp emiatt – a globális társadalmi jólét, gazdasági növekedés kérdése néhány évtized alatt közel olyan fontos problémája lett a nemzetközi kapcsolatoknak, mint amilyen szerepet hagyományosan a „kemény” katonai (védelmi, nemzetbiztonsági) kérdések játszanak (Keohane és Nye 1989). A nemzetközi kapcsolatok szélesebb elméleti megközelítése alapján a külföldi segélyek a 2.2 táblázatban összefoglalt nemzeti érdekeket, külpolitikai célokat szolgálhatják.

2.2. táblázat: a nemzetközi kapcsolatok iskoláinak fejlesztési segélyekről alkotott felfogása

Külpolitika-elméleti iskola	A korábbi segélyek értékelése	A jövőbeli segélyek szerepe
Realista iskola	Csak akkor volt megfelelő, ha a donorok érdekeit szolgálta.	Minimálisra kell csökkenteni a segélyeket; a biztonsági (katonai) segélyeknek kell prioritást élvezni, a gazdasági támogatásoknak a fogadó államban való hasznosulásától (megtérülési rátától) kell függnie.
Idealista (liberális) iskola	Szolgálhatta a donorok és fogadó államok közös érdekeit.	Érdemes kiterjeszteni; az „alapvető szükségletek”, illetve határon átnyúló problémák kezelése kell, hogy prioritást élvezzen; a donor- és fogadó államoknak közösen kell megreformálniuk a fennálló donor-mechanizmusokat, azok bürokráciáját.
Strukturalista személet	Olyan eszköz, amely révén a gazdag államok kizsákmányolják a legkevésbé fejlett államokat, illetve intézményesítik függőségüket a fejlett világtól.	Jelenlegi formájában meg kell szüntetni; a nemzetközi szervezetek kell, hogy ellenőrzést gyakoroljanak a gazdasági erőforrások elosztása felett a globális gazdasági egyenlőség megteremtése érdekében.

FORRÁS: HOOK (1995: 35).

A realista és liberális gondolkodók, politikusok közötti vita egyik legjobb terepe a nemzetközi segélyezés, hiszen – ahogy a 2.2. táblázatból is látható – a külpolitikájukban eltérő felfogást képviselő államok más-más funkciót tulajdonítanak a külföldi segélyeknek. E tekintetben Európa (az EU/EK és tagállamai), illetve az Egyesült Államok való összehasonlítása különösen érdekes (5. fejezet).

Realista szemszögből a külföldi segély nem más, mint a donorok külpolitikai érdekeinek érvényesülését szolgáló eszköz. Az ezen irányzatba tartozó gondolkodók szeretik megkérdőjelezni a külső segély és a recipiens ország gazdasági teljesítménye közötti összefüggést (Hook 1994: 35). Gyakran vádolják azzal a közgazdasági gondolkodást, hogy ahhoz képest túl sok energiát fordítanak a segélyek gazdasági természetének, hatékonyságának vizsgálatára, hogy azt tisztán közgazdasági szempontból nem is lehetséges értelmezni (Morgenthau 1963: 78). Felfogásuk szerint egyedül az lehet jó segély, amely közvetlenül szolgálja a donorállam valamely recipiens államban létező érdekeit. Hans Morgenthau szerint a látványos segélyprojektek nagy része (legyen akár erőmű, autópálya, modern fegyverzet) a fejlődő államokban nem gazdasági vagy katonai célokat szolgál, sőt a meglévő problémákat csak súlyosbítja. A vezető politikusok sokkal inkább presztízsnak, politikai-hatalmi szimbólumnak tekintik e beruházásokat, amelyek segítségével saját vagy államuk legitimitását és életképességét igazolhatják. Nézetei alátámasztására India első miniszterelnökét – az amerikai adminisztráció által egyébként túlzottan kommunistabarátnak tekintett – Dzsavaharlal Nehrut (1947–1964) idézi, aki kínai kollégájának, Csou En-Lajnak (1949–1979) egy új duzzasztógátát megmutatva azt találta mondani, hogy „Én ilyen templomokban áldozok” (Morgenthau 1963: 77). A klasszikus realista felfogás szerint a segély nemcsak gazdaságilag nem hatékony, de politikailag is káros lehet, amennyiben esetenként olyan hatalmi-politikai struktúrákat (eliteket) tart életben, amelyek külső támogatás nélkül lecserélődnének.

Az idealista (liberális) megközelítés jóval optimistábban tekint a nemzetközi rendszer szereplői közötti kapcsolatok természetére, és a kölcsönös, globális érdekek közös elérésében látja a segélyek fő küldetését. E szemlélet szerint a segélyek igenis képesek olyan pozitív változásokat eszközölni, amelyek hosszú távon egyaránt szolgálják a donor- és recipiens államok – és a következő generációk – érdekeit. David Lumsdaine kétségbe vonja a realisták körében népszerű, az emberi természet önérdékkövető magatartására visszavezethető külpolitikai motivációkat. Véleménye szerint az önzetlen, a másik emberi lény, közösség, vagy állam irányába megnyilvánuló segítőkészség, kooperatív magatartás legalább annyira sajátja az embernek (nemzetállamnak), mint amennyire az önérdékkövető magatartás (Lumsdaine 1993: 6–12). A segélyezéssel kapcsolatos liberális kritika tehát sokkal inkább a végrehajtás, kivitelezés formájára, minőségére, mennyiségére vonatkozik, mint az egész rendszer létjogosultságára (Hook 1994: 36).

A harmadik, strukturalista felfogás a fejlett és fejlődő államok közötti viszonyokat – beleértve a segélyek szerepét is – lényegében az egyoldalú gazdasági függőség (recipiens államok részéről kiszolgáltatottság) tükrében értelmezi (3. fejezet). Az újbaloldali, neomarxista fejlődésméleteknek megfelelően a külföldi segély eggyel több eszközt jelent a fejlett világ számára, hogy az érdekeinek megfelelően befolyása alatt tartsa a nála elmaradottabb államokat. E nézetek szerint a donorok által – részben segélyek révén – kívülről erőltetett, többnyire exportorientált növekedési (fejlesztési) stratégiák ellehetetlenítik a valódi belső szükségleteken alapuló, tartósan önfenntartó növekedést biztosító alternatívákat (idézi Hook 1995: 38). A nem-

zetközi szervezetek és donorállamok egy platformon helyezkednek el – a rászoruló fejlődő államokkal szemben. E megközelítést, különösen az 1970-es években, széles körben osztották az el nem kötelezett államok, a 77-ek csoportja (G77), illetve az UNCTAD.

Az említett strukturalista kritikák ellenére a felsorolt főbb politikaelméleti iskolák felfogása közül inkább, bár nem kizárólag a liberális szemlélet dominálja az OECD DAC, illetve a segélyezéssel foglalkozó más multilaterális nemzetközi szervezetek (ENSZ, Világbank) normaalkotását, illetve gyakorlati tevékenységét (Hook 1995: 37). Tevékenységüket természetesen nem elsősorban a tagjaik fejlődő államok érdekeivel való maximális azonosulása jellemzi, ellenkezőleg. A megfogalmazott gazdasági célok és hangzatos elvek valószínű azon legkisebb közös többszöröst jelentik, amelyben még minden fél kész egyetérteni. A fenti három iskolát gyakorlatilag keverő institucionalista szemléletnek is megvannak a maga gyengeségei. Elsősorban az, hogy a nemzetközi segélyezés terén is a nyugati (fejlett, szekularizált, modernizált) államok a normaalkotók. A rászoruló államok politikai, gazdasági berendezkedésének kialakítását, illetve fejlesztését – a nemzetközi rendszer erőviszonyainak nemzetközi jogilag is kodifikált és univerzálisnak tekintett keretei alapján – saját értékeik és identitásuk mentén tudják csak elképzelni. Az eddigi eredmények viszont egyértelműen nem bizonyítják, hogy a recipiens államok közösségének társadalomfejlődésével, értékeivel, identitásával a kívülről ösztönzött fejlesztési stratégiák eredményesen összeegyeztethetők (Seers: 1983 70–73; Afshar 1992; Doornbos 1995).

2.2. A fejlesztési segélyezés rövid története, változó hangsúlyai

2.2.1. Az együttműködés kereteinek kialakulása

Az államok közötti hivatalos segélyezés második világháború kezdetétől formált-formálódott rendszere gyakorlatilag történelmi példa nélkül álló jelenség. Sajátossága abban ragadható meg, hogy hatalmi-politikai, jogi értelemben szuverén entitások közötti szervezett, békés forrástranszferre évszázadokon keresztül nem került sor.

A reneszánsz Itáliában, majd a vesztfáliai rendszer (1648) kezdeti évszázadai során, ha nem is elterjedt, de alkalmazott gyakorlat volt valamely uralkodó, illetve állam részéről egy másik állam politikusának, befolyásos tisztviselőjének valamely államközi politikai ügyben betöltött közvetítő szerepéért ellenszolgáltatást (támogatást, „kenőpénzt”) felajánlani, illetve nyújtani (George Liska alapján Morgenthau 1963: 72–76; Little – Clifford 1996: 21–23). A XIX. század folyamán a hivatalos források helyett inkább a magánforrások mobilizálása volt szokás, persze hasonló célokkal. E gyakorlatoknak megvolt az a veszélye, hogy a kedvezményezett személy nagyobb befolyást szerzett az adományozó állam felett, mint kellett volna (Little – Clifford 1996: 23). A későbbiekben, a gyarmati, illetve mandátumrendszer idején, az európai fővárosok szintén áldoztak a szuverenitásuk alatt álló kapcsolódó területek, országok

fejlesztésére. Ez azonban többnyire jól felfogott érdekük volt: „civilizált” infrastruktúra, minimális oktatás-, illetve egészségügyi rendszer nélkül a gyarmati tisztviselők, európai befektetők, keresztény misszionáriusok aligha boldogultak volna a „civilizálatlan világ” helyi körülményei között. Miután a gyarmatok, illetve mandátumterületek nem élveztek szuverenitást, az irányukba megvalósuló fejlesztési (vagy korabeli terminológiával élve „civilizációs”) jellegű támogatás aligha hasonlítható össze a későbbi gyakorlattal.

Bár a népek önrendelkezéshez való jogának politikai szinten történő elismerése Woodrow Wilson amerikai elnök (1913–1921) 1918-as kongresszusi beszédében megfogalmazott tizennégy pontos víziójában jelent meg először, annak realizálásához még egy világháborúra volt szükség. Az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság vezetői által 1941 augusztusában aláírt Atlanti Chartában foglaltak már jelezték a háború után várható nemzetközi rendszer játékszabályait. Az ENSZ 1945. októberi Alapokmánya külön cikkeiben hangsúlyozza a gyarmatok és mandátumterületek önrendelkezéshez való jogát. A közgyűlés 1514. (1960) számú határozatának (úgynevezett dekolonizációs nyilatkozat) elfogadása és megvalósulása jelezte, hogy a korábbi gyarmatosító nagyhatalmak (elsősorban az Egyesült Királyság, Franciaország és Belgium) érdekeivel nem ellenkeznek a nemzeti felszabadító mozgalmak törekvései. Az 1956–1975 között létrejövő független államok egy része azonban csak formálisan, nemzetközi jogi értelemben vált szuverénné (Kreijen 2001). Az államot – mint „modern” társadalomszerveződési intézményt – csak nyugati segítséggel voltak képesek mind értelmezni, mind működtetni.

Ezen államok (újja)építéséhez tökéletes gyakorlati példát – egyúttal ideológiai alapot – kínált a **második világháború után** romokban heverő Európa amerikai kormányzati segítséggel történő újjáépítése. A George C. Marshall amerikai külügyminiszter (1947–49) nevéhez kötődő, 1947-ben meghirdetett Európai Újjáépítési Program (*European Recovery Program*², ERP) eredményeként Európa gazdasági teljesítménye az 1950-es évek elejére elérte a háború előtti szintet. A program keretében az amerikai kormány mintegy 20 milliárd dollárt ajánlott fel Európa strukturált újjáépítésére. A felajánlást a Szovjetunió és a formálódó kommunista tömb államai visszautasították. A Marshall-segélyt elfogadó tizenhat európai állam 1951-re mintegy 13 milliárd dollár forrástranszferben részesült, ennek meghatározó hányada öt országba (Egyesült Királyság, Franciaország, Német Szövetségi Köztársaság, Hollandia és Olaszország) áramlott. A segély folyósításának feltételei közé tartozott, hogy azt amerikai cégek által szállított amerikai termékek vásárlására kellett fordítani. A program végrehajtására hozták létre az Európai Gazdasági Együttműködés Szervezetet (*Organisation for European Economic Co-operation*, OEEC) 1948-ban, amely 1961-ben alakult át az OECD-vé. A kezdeményezést egyértelmű sikerként könyvelték el, amely jó hivatkozási alapul szolgált a fejlődő államok számára nyújtandó hivatalos állami támogatások meghirdetésekor.

² A programot meghirdető beszéd elérhető a <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/democrac/57.htm> címen.

Az első, nem nyugati államoknak címzett „felajánlás” Harry S. Truman amerikai elnök (1945–1953) második elnökségi ciklusának kezdetén, 1949 januárjában elmondott úgynevezett négyponos beiktatási beszédében hangzott el. A negyedik pont olyan „merész új programot” (*bold new program*) hirdetett meg, amely néhány éven belül Ázsiában és Latin-Amerikában is érezteti hatását. Az, hogy a Marshall-segély vagy a négyponos terv jóváhagyást nyert volna-e az amerikai kongresszusban a kommunista „veszély” nélkül is, örök kérdés marad (Lumsdaine 1993: 55).

A Világbank, az európai újjáépítést követően először 1949 januárjában nyújtott fejlesztési kölcsönt fejlődő világbeli országoknak. Az ENSZ keretei között a Truman-kezdeménnyezés hatására alakították ki a technikai segítségnyújtásra koncentráló, meglehetősen sovány felajánlással (20 millió USD) induló együttműködési modellt, a Kiterjesztett Technikai Segítségnyújtási Programot (*Extended Program of Technical Assistance*, EPTA). A Dél-Ázsia számára 1950-ben meghirdetett, először hat évre szóló, később formális szervezetté alakuló Colombo-tervezés³ a brit nemzetközösség fejlett tagjai (elsősorban Kanada és az Egyesült Királyság) finanszírozták. Az Egyesült Államok külső segélyre vonatkozó első törvényét (*Foreign Assistance Act*), illetve első hivatalos fejlesztési ügynökségének (USAID) létrehozását 1961-ben hagyta jóvá a kongresszus. Ez részben összefüggésben állt a Latin-Amerika számára meghirdetett Szövetség a Haladásért (*Alliance for Progress*) segélyprogrammal, illetve az első regionális fejlesztési bank, az Amerikaközi Fejlesztési Bank szintén 1961-es megalapításával.

Az ENSZ-tagállamok számának szaporodásával azok fejlett világhoz képest való elmaradottságát is egyre szélesebb körben kezdték vizsgálni, magyarázni, elemezni (az ekkoriban kialakuló fejlődéstudományokkal a harmadik fejezet foglalkozik részletesen). Ezen közgazdasági elméletek hamarosan politikai, ideológiai „marketingeszközzé” váltak, mivel mind hidegháborús kontextusban, mind a fejlett államokon belüli többrétegű „identitásválság” (lásd az 1968-as diáklázadásokat) részeként vonzó lehetőséget kínáltak a fejlődő világ politikai és társadalmi problémáinak megoldására. Minél szélesebb körben magyarázták a fejlettségbeli különbségeket, annál nagyobb figyelmet kapott az egész problémakör. Az egyre erősebb, a világ dolgaiban tájékozottabb, a rászorulókkal szolidárisabb hazai közvéleménnyel rendelkező nyugati államok saját társadalmukban erős szövetségest találtak a Szovjetunióval szemben a harmadik világ államainak megnyerésért folytatott politikai-hatalmi küzdelemben.

A fejlődő államok felzárkóztatásában a kezdetektől meghatározó szerepe volt – a gyarmatosítás időszakában civilizációs missziót teljesítő – különféle keresztény felekezeteknek. A protestáns Egyházak Világtanácsa 1958-ban elsőként szólította fel a fejlett államokat, hogy nemzeti jövedelmük 1 százalékát adományozzák az arra rászorulóknak javára (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003: 59)

³ A szervezet hivatalos neve: *The Colombo Plan for Co-operative Economic and Social Development in Asia and the Pacific* (<http://www.colombo-plan.org/>).

Talán nem véletlen az sem, hogy a fejlődéstudományok egyik táptalajául szolgáló Latin-Amerikában relatíve erős a katolikus egyház szerepe. És bár az 1961-ben létrejött el nem kötelezett államok mozgalma politikailag, ideológiailag „mindkét első világtól” igyekezett távol tartani magát, a fejlett világ gazdasági szolidaritására és segítségére igényt tartott. Az 1964-ban alakult fejlődő országokat tömörítő, meglehetősen heterogén összetételű G77 (77-ek csoportja) célja tagjai gazdasági, társadalmi fejlődésének ENSZ intézményrendszeren keresztül történő elősegítése volt. A „társaság” formálisan az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája (*United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD*) első ülését követően alakult meg és napjainkig működik kormányközi jelleggel.⁴ A megalakulását követő évek folyamán jelentős diplomáciai tevékenységet fejtett ki annak érdekében, hogy a fejlődő államok relatív hátrányának leküzdésében a fejlett világ részt vállaljon.

E tevékenység eredménye lett az Új Nemzetközi Gazdasági Rend (*New International Economic Order, NIEO*) koncepciójának kidolgozása és meghirdetése. A NIEO alapjai eredetileg az el nem kötelezett államok 1973 szeptemberében – a kibontakozó olajválsággal egy időben – Algírban tartott találkozásán megfogalmazott, „igazságosabb” gazdasági rendre felszólító javaslatból nőtt ki magát. Ezt követően, 1974 tavaszán, az ENSZ közgyűlése hatodik rendkívüli ülészakán elfogadta az új nemzetközi rend létrehozására irányuló nyilatkozatot és 18 pontból álló cselekvési tervet (*Declaration and Program of Action of the New International Order*), majd decemberben az államok gazdasági jogait és kötelezéseit tartalmazó kartát (*Charter of Economic Rights and Duties of States*) is. A nyilatkozat elfogadásával a fejlett államok első alkalommal vállalták hivatalosan, hogy éves bruttó nemzeti jövedelmük 0,7 százalékát az elmaradottabb országok gazdasági fejlesztésére fogják fordítani.⁵

A fejlett és fejlődő államok közötti együttműködés innentől kezdve legalább a célok tekintetében kézzelfoghatóan alakult. Az, hogy a hivatalos törekvések ellenére a köztük lévő különbség az eltelt években folyamatosan nőtt, sokféle módon és összefüggéssel magyarázható (4. fejezet). Az egyenlőtlenségek időbeli alakulását, a fejlett és fejlődő országok közti szakadék tágulását a 2.3. és 2.4. táblázatok szemléltetik.

⁴ Hivatalos honlapja: <http://www.g77.org/doc/>

⁵ Az Új Nemzetközi Gazdasági Rend kezdeményezéséről lásd részletesebben Szentés 2002a.

2.3. táblázat: egy főre jutó GDP, dollárban, vásárlóerő-paritáson a világ néhány régiójában és országában, 1820–2001

	1820	1913	1950	1973	1980	2001
Fejlett országok	1 204	3 989	6 298	13 376	15 257	22 825
Kelet-Európa	683	1 695	2 111	4 988	5 786	6 027
Szovjet utódállamok	688	1 488	2 841	6 059	6 426	4 626
Latin-Amerika	692	1 481	2 506	4 504	5 412	5 811
Ázsia	584	883	918	2 049	2 486	3 998
Kína	600	552	439	839	1 067	3 583
India	533	673	619	853	938	1 957
Japán	669	1 387	1 921	11 434	13 428	20 683
Afrika	420	637	894	1 410	1 536	1 489

FORRÁS: UNITED NATIONS 2006: 5

2.4. táblázat: egy főre jutó GDP átlagos éves változása a világ néhány régiójában és országában, 1820–2001, százalékban

	1820– 1913	1913– 1950	1950– 1973	1973– 1980	1980– 2001
Fejlett országok	1,3	1,2	3,3	1,9	1,9
Kelet-Európa	1,0	0,6	3,8	2,1	0,2
Szovjet utódállamok	0,8	1,8	3,3	0,8	-1,6
Latin-Amerika	0,8	1,4	2,6	2,7	0,3
Ázsia	0,4	0,1	3,6	2,8	2,3
Kína	-0,1	-0,6	2,9	3,5	5,9
India	0,3	-0,2	1,4	1,4	3,6
Japán	0,8	0,9	8,1	2,3	2,1
Afrika	0,4	0,9	2,0	1,2	-0,1

FORRÁS: UNITED NATIONS 2006: 5

2.2.2. Az együttműködés gyakorlata

Az elmaradottság leküzdésére – jellemzően a harmadik fejezetben ismertetendő közgazdasági elméleti háttér alapján – megalkotott fejlesztési stratégiák hamarosan bekerültek a nemzetállami külpolitika eszköztárába. Egyrészt a létrehozott multilaterális intézmények segítségével (Világbank, IMF, OECD, G7/8) bővítették a fejlett államok érdekérvényesítést szolgáló gazdaságdiplomácia lehetőségeit (Hill 2003: 142–143), másrészt – a fejlett és fejlődő világban egyaránt – fokozatosan integrálták a társadalmi-politikai élet egyre szélesebb köreit. Míg az 1960-as években csupán a szűk központi adminisztráció, illetve a célcsoportnak minősülő egyének, háztartások voltak a segélyezés szereplői, addig az ezredfordulóra a politikai pártoktól a különféle ágazatokban tevékenykedő gazdasági szervezeteken keresztül a szervezett civil társadalomig és akadémiai körökig mindenki érintetté – és a rendszer egészének hatékonyságától függetlenül érdekeltté – vált a nemzetközi fejlesztési együttműködés fenntartásában (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003: 40–44).

A fejlesztési együttműködés fókuszában kezdetben (azaz az 1950-es, 1960-as években) a fejlődő államok tőkehiányának megszüntetése és a „modern” technológiák biztosítása állt annak érdekében, hogy gazdasági növekedésüket lendületbe hozzák. Ezt az időszakot az egyszerű, inkább ad hoc alapon szerveződő, de volumenükben annál nagyobb beruházások jellemezték. A szervezett segélyezési együttműködéshez szükséges tudás, infrastruktúra és adminisztráció a fejlett államokban még meglehetősen dezintegrált volt. Tevékenységük a támogatott államokban nem eredményezte az átadott tudás és technológia a gazdaság és társadalom széles körébe történő átszivárgását. A támogatás fő kedvezményezettjei azon harmadik világbeli, frissen függetlenné váló államok voltak (például India, Egyiptom, Ghána), amelyek gazdaságára a fejlett világnak (legalábbis korábbi „gazdáinak”) szüksége volt. Fő donorok az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, illetve multilaterális keretek között a nagyrészt volt gyarmati tisztviselőkkel dolgozó Világbank volt. Jellemző módszerként az anyagi forrásokkal és kiküldött szakértőkkel támogatott, döntően a fizikai infrastruktúra (kikötők, repülőterek, úthálózat, gátak, energiaszektor) fejlesztését célzó nagyprojektek magvalósítását alkalmazták (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003: 44–45).

Az 1970-es évtizedben a segélyezés fókusza az alapvető szükségletek kielégítésére, lényegében a szegénységcsökkentésre irányult. Fontos ideológiai támaszt jelentett a jóléti államok európai sikere. A Világbank és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (*International Labour Organisation*, ILO) által képviselt különféle, de ötvözhető nézetek szerint megfelelő munkahely-teremtési módszerekkel nem csupán az alapvető szükségletek (táplálkozás, lakóhely, egészségügyi ellátás, oktatás) elégíthetők ki, de a tömegesen rendelkezésre álló munkaerőt egyúttal a gazdasági fejlődés szolgálatába is lehet állítani. Ennek keretében a donorok elsősorban integrált vidékfejlesztési programokat dolgoztak ki és támogattak. A mennyiségükben megnövekvő, ráadásul végtelenül összetett „feladatok” kivitelezésében egyre nagyobb szerepet kezdtek játszani a helyi és nemzetközi civilszervezetek. A „tervek” a gazdaság adminisztratív

(közigazgatási), szociális (egészségügy, oktatás) és termelő szektorait egyszerre kívánták fejleszteni, anélkül azonban, hogy a mennyiségükben és minőségükben szükséges kapacitások akár a koordináció, akár a végrehajtás terén rendelkezésre álltak volna. Az eredménytelenség további fontos magyarázata volt, hogy a recipiens államok elitje egyre gyanakvóbban tekintett a Nyugat céljaira. Meggyőződésük szerint a befektetésekhez és versenyképességhez szükséges modern technológiához való közvetlen hozzájutás sokkal jobban szolgálta volna országaik érdekeit, mint a szegénység problémájának megoldása⁶ (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003: 45–47).

A hetvenes évektől a fejlődő államok közül egyre többen kezdtek eladósodni, majd az 1980-as évek elejére világossá vált, hogy adósságválságba kerültek (ennek folyamatát lásd a következő fejezetben). A jelenség elterjedésétől való félelem megfelelő választ követelt a hozzáértőktől, akik a piachoz fordultak segítségért. Ebben nagy szerepet játszott, hogy a meghatározó donorállamokban milyen gazdaságpolitikai reformlépésekre (állam visszaszorítása, privatizáció, deregularizáció) került sor. A fejlődő országok támogatására megalkotott és elsősorban a Bretton Woods-i szervezetek által „erőltetett”, minél szélesebb körű gazdasági liberalizációt előíró „strukturális kiigazítási programok” azonban nem érték el a kívánt hatást a fejlődő államokban (a washingtoni konszenzussal és következményeivel a harmadik fejezet foglalkozik).

A bilaterális segélyezési-fejlesztési stratégiák nagy része továbbra is a korábbi gyakorlatnak megfelelően alakult a nyolcvanas években. A nyugati közepes gazdasági befolyással bíró államok – például a hasonlóan gondolkodó úgynevezett like-minded csoport, vagyis a skandináv és a Benelux-államok – inkább a társadalmak minél szélesebb köreit és minél közvetlenebb módon elérő támogatásban, míg a politikailag, gazdaságilag erősebb donorok a látványosabb infrastruktúra-fejlesztésekben látták a prioritásokat (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003: 47–48). Az egyre mélyülő szemléletbeli szakadékot azonban időlegesen háttérbe szorította „a történelem vége”.

2.2.3. Elvi és gyakorlati változások az 1990-es évek elejétől

A Szovjetunió összeomlásával, a kétpólusú világ felbomlásával megszűnt a nemzetközi segélyezés háttérében álló egyik fontos motiváció, a szövetségesek keresése, illetve elkötelezettségük fenntartása. A segélyekre fordított kormányzati kiadások relatív visszaesése (az egyes DAC-tag donorok által nemzeti jövedelem arányosan felajánlott ODA nagyságának 1970 és 2005 közti alakulását lásd a 2.5. táblázatban; az abszolút összegek 1990 és 2006 közötti változását pedig a 2.1. ábra szemlélteti),

⁶ A szemléletbeli különbség abból a sokáig divatos fejlődés-gazdaságtani „meggyőződésből” származik, hogy minden országnak azonos fejlődési utat kell bejárnia a sikerhez (3. fejezet). A kérdés nem is az, hogy a fejlődő államok tudták volna-e adaptálni a korabeli modern technológiákat, hanem hogy a szegénység (a megfelelő táplálékhoz és lakóhelyhez jutás hiánya) valóban volt-e akkora probléma, amekkorának tekintették, vagy mint amilyené a későbbiekben vált.

2.2. A FEJLESZTÉSI SEGÉLYEZÉS RÖVID TÖRTÉNETE, VÁLTOZÓ HANGSÚLYAI

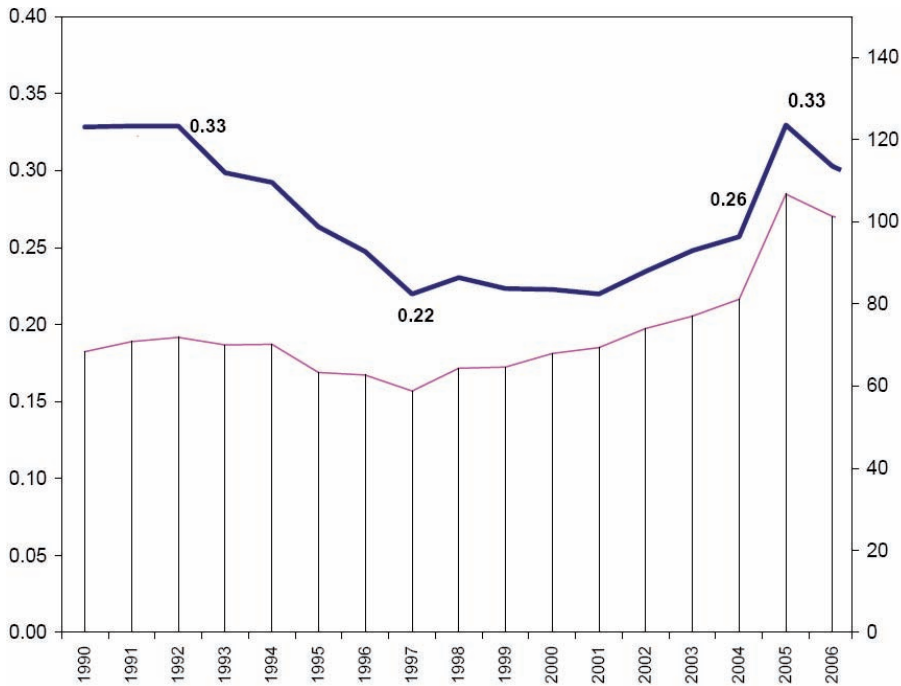
illetve a fejlődő államok azzal részben összefüggő tovább gyengülő gazdasági teljesítménye a korábbi (relatív) drága és költséges fejlesztési programok helyett új érdeklődési területet eredményezett. A kívánt gazdasági növekedés „elmaradását” egyre inkább a fejlődő államok társadalmi adottságaiban (például az iskolázottság szintje), politikai viszonyaiban (például demokrácia hiánya; állam saját társadalmával szembeni járadékvadász, kizsákmányoló magatartása; elitek és tömegek viszonya), intézményi készségeinek hiányában, azok gyengeségeiben (például rossz minőségű szabályozás, kompetenciahiány; költségvetési bevétel generáló képesség; korrupció) kezdték keresni. Ennek megfelelően az ezredfordulóig legjobb esetben is stagnáló fejlesztési segélyek egyre nagyobb hányadát fordították a jó kormányzás (good governance) alapjainak megteremtésére.

2.5. táblázat: az OECD DAC-tagállamainak ODA/GNI arányai (1970–2005), százalék

	1970	1980	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2005
Európa									
Norvégia	0,32	0,87	1,17	0,87	0,8	0,83	0,89	0,92	0,94
Dánia	0,38	0,74	0,94	0,96	1,06	1,03	0,98	0,84	0,81
Hollandia	0,61	0,97	0,92	0,81	0,84	0,82	0,81	0,81	0,82
Luxembourg	..	..	0,21	0,36	0,72	0,82	0,77	0,8	0,82
Svédország	0,38	0,78	0,91	0,77	0,8	0,81	0,83	0,7	0,94
Belgium	0,46	0,5	0,46	0,38	0,36	0,37	0,43	0,61	0,53
Franciaország	0,66	0,63	0,6	0,55	0,32	0,32	0,38	0,41	0,47
Írország	0,03	0,16	0,16	0,29	0,3	0,33	0,4	0,41	0,42
Svájc	0,15	0,24	0,32	0,34	0,34	0,34	0,32	0,38	0,44
Finnország	0,07	0,22	0,65	0,32	0,31	0,32	0,35	0,34	0,46
Egyesült Királyság	0,36	0,35	0,27	0,29	0,31	0,32	0,31	0,34	0,47
Németország	0,32	0,44	0,42	0,31	0,27	0,27	0,27	0,28	0,36
Spanyolország	..	0,07	0,2	0,24	0,22	0,3	0,26	0,25	0,27
Görögország	....	..	..	..	0,20	0,17	0,21	0,21	0,17
Portugália	0,45	..	0,25	0,25	0,26	0,25	0,27	0,21	0,21
Ausztria	0,07	0,23	0,25	0,33	0,23	0,29	0,25	0,2	0,52
Olaszország	0,16	0,17	0,31	0,15	0,13	0,15	0,2	0,16	0,29
Európán kívül									
Egyesült Államok	0,31	0,27	0,21	0,1	0,1	0,11	0,13	0,14	0,22
Japán	0,23	0,32	0,31	0,28	0,28	0,23	0,23	0,2	0,28
Kanada	0,45	0,42	0,44	0,38	0,25	0,22	0,28	0,26	0,34
Ausztrália	0,61	0,48	0,34	0,36	0,27	0,25	0,26	0,25	0,25
Új-Zéland	..	0,32	0,22	0,23	0,25	0,25	0,22	0,25	0,27
DAC átlag	0,34	0,38	0,33	0,27	0,22	0,22	0,23	0,25	0,33

FORRÁS: UNCTAD ÉS OECD FORRÁSOK ALAPJÁN STOKKE 2005: 25; ILLETVE OECD 2007A

2.1. ábra: az OECD DAC tagállamai által nyújtott segélyek abszolút összegekben (vékony vonal, jobb oldali tengely, milliárd dollárban 2005-ös árszínvonalon), illetve GNI arányosan (vastag vonal, bal oldali tengely, százalékban) 1990 és 2006 között



FORRÁS: OECD 2007B

Fontos lépés volt komplett szektorok (egészségügy, mezőgazdaság, stb.) kisebb-nagyobb projekteken túlmutató, összetett programszerű támogatásának előtérbe kerülése. Ezt nem utolsósorban az indokolta, hogy a fejlődő országok a súlyos eladósodottság, a csökkenő exportbevételek és segélyek, a rendkívüli mértékű korrupció, illetve a strukturális kiigazítási programok sikertelensége miatt egyre kevésbé voltak képesek közszolgáltatási feladataikat teljesíteni. A recipiens államok adminisztrációjának önmenedzselő képességének javítását célzó kapacitásépítés szintén kiemelt prioritás lett. Ezzel párhuzamosan egyre intenzívebbé és „szakmaibbá” vált a nemzetközi pénzügyi szervezetek és a fejlődő államok kormányai közötti (gazdaság)politikai párbeszéd annak érdekében, hogy a segélyezés minél szervezettebben illeszkedjen az országspecifikus (és rövid távon legalábbis megváltoztathatatlannak tűnő) politikai, társadalmi struktúrákhoz.

A fenti újítások mellett az 1980-as évek segélyeihez kötött gazdaságpolitikai feltételelességével szemben egyre elterjedtebbé vált a politikai kondicionalitás jelensége. A nemzetközi pénzügyi intézmények által korábban alkalmazott gaz-

daságpolitikai feltételeességet széles körben nem tudták érvényre juttatni, a bilaterális kapcsolataikban a donorok ugyanis hajlamosak voltak figyelmen kívül hagyni a multilaterális keretek között saját maguk által megszabott kritériumokat (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003: 50). Annak érdekében, hogy a segélyeket a fejlődő államok hatékonyabban használják fel, olyan elveket kellett megfogalmazni, amelyekkel a „partner” államok is azonosulni tudtak. Ezek egyike volt az úgynevezett „ownership” koncepció megfogalmazása, amelynek értelmében a fejlesztési együttműködés terén meghatározóbb szerepet biztosítottak az együttműködni kész fejlődő államoknak. Nagyobb szerepet kaptak a fejlődésük tervezésében, a projektek és programok kiválasztásában és megvalósításában, egyszóval a fejlődési folyamat „tulajdonosaivá” váltak. Azon államok, amelyek a (lehetőleg demokratikus) fejlődést nem tekintették kellő prioritásúnak, kiszorulhattak a kedvezményezett köréből. Az első fejezetben már ismertetett *ex post* kondicionalitásra épülő szelektivitás, azaz a recipiensek előzetes megválogatási is a 1990-es évek végétől kezdett elterjedni.

Az ezredforduló szimbolikus fontossága az élet minden terén – a nemzetközi kapcsolatokban szintén – kiemelt „felkészülést” igényelt. Az ENSZ közgyűlésének napirendjén a millenniumi fejlesztési célok (*Millennium Development Goals*, MDGs) kidolgozása és jóváhagyása 2000 folyamán kiemelt helyet foglalt el (4. fejezet). A megfogalmazott nyolc cél olyan globális problémákat orvoslását sürgeti, amelyek elsősorban a Föld fejlődő országaiban élő milliárdok számára jelentek napi kihívást. Annak vizsgálatával, hogy e célok miért és mennyiben irreálisak (illetve értelmesekek) részben a negyedik fejezet foglalkozik, de részben túl is mutat kötetünk lehetőségeinken. A célokat és alcélokat kijelölő nemzetközi közösséget kétségtelenül jó szándékok vezették, még ha az azok realizálásához fűződő eszközök messze túlmutatnak a nemzetközi segélyezés által kínált lehetőségeken. Az MDG-k megfogalmazásának azonban annyi hatása mindenképpen volt, hogy a nemzetközi közösség megmozdult: 2000–2001-től ismét növekedésnek indultak a felajánlott segélyek, illetve vállalt kötelezettségek.

2.3. A fejlesztési segélyezés kritikája: a fejlesztés után⁷

A *fejlesztési célú* segélyezés mibenlétét számos tudományterület vizsgálja, sokszor egymástól kölcsönzött következtetésekkel, módszertannal. A közgazdaságtan számára hagyományosan alapkérdés a fejlesztési segélyek gazdasági növekedésre, a szegénység csökkenésére gyakorolt hatását vizsgálni. Az egyéb, a tudományterület vizsgálódási fókuszába közvetlenül nem tartozó, de a gazdasági növekedésre – így

⁷ A post-development (mivel a development fejlesztést és fejlődést egyaránt jelent, magyarra fordítása meglehetősen nehézkes) szerteágató nézeteit viszonylag jól összefoglalja: Siemiatycki (2005). Részletesebb, a témával foglalkozó könyvek: Escobar (1994); Rist (1997); Rahnama és Bawtree (1997); Peet és Hartwick (1999); de Rivero (2001). Lásd még a ROCAD mozgalom honlapját és publikációit: <http://www.apres-developpement.org/>

a segélyezés hatékonyságára – is hatást gyakorló tényezők, körülmények (például politikai berendezkedés, intézményrendszer, választások, konfliktus utáni helyzet) az utóbbi években kerültek az érdeklődés középpontjába. A kutatási eredmények rendszerbe foglalása – az alkalmazott módszerek sokféleségének is köszönhetően – meglehetősen nagy fantáziát igényel. Ami vitathatatlan, hogy a fejlesztési segélyek célravezető mivoltát, hatékonyságát – jogi-politikai értelemben szuverén államok példáit vizsgálva – nem sikerült egyértelműen bizonyítani (erről lásd részletesebben a negyedik fejezetet). Ebből következő probléma, hogy a gazdasági növekedés, illetve a szolgálatába állított fejlesztési segélyezés értelmét bizonyos körökben következetesen kétségbe vonják.

Nagyjából az 1950-es, intenzívebben az 1970-es, illetve 1990-es évek óta fogalmazódnak meg a fejlesztési segélyezés értelmét bíráló kritikák. Az úgynevezett *post-development* áramlatába tartozó gondolkodók meglehetősen heterogén háttérrel és nézetekkel rendelkeznek, többnyire az „alternatív” közgazdaságtan, az antropológia és a filozófiatudomány köreiből kerülnek ki. Közös meggyőződésük, hogy a külső fejlesztés külpolitikákban felvállalt, nemzetközi szervezeteken keresztül is ösztönzött ideológiája effektíve nem szolgálja a fejlett világba nem tartozó államok érdekeit. Annak, hogy ennek milyen okai vannak, azt sokan sokféleképpen magyarázzák, de alternatívát jellemzően nem kínálnak.

Az e platformon állók érvényesülési esélyeit nehezíti, hogy nem egyszerűen a segélyezési tevékenység minőségét, gyakorlatát bírálják, hanem annak egyik célját, a gazdasági növekedés támogatását is. E gondolkodók lényegében a gazdasági növekedés emberi társadalmakra (közösségekre) gyakorolt hasznosságát kérdőjelezik meg. Kritikájuk tárgya az elérendő cél – a kapitalizmus mint „egyetlen” társadalmi rendszer – ellen irányul (Rist 1997; Karagiannis 2004: 47–55). Egyik fő érvük szerint a nemzetközi „fejlesztés” csupán egy „modern mítosz” – nevezetesen a nyugati gazdasági növekedésbe mint értékbe vetett hit – fenntartását szolgálja. Nem más mint a „modernizáció vallásának” egyik eleme, amely azért különösen veszélyes, mert a mítoszokban anélkül hisz mindenki, hogy észébe jutna megkérdőjelezni azokat: olyanok, mint aranyra átváltani nem kívánt papírpénz (Rist 1997: 21–24).

A nehezen rendszerbe foglalható *post-development* nézetekkel alapvetően két probléma van. Egyrészt a posztmodern sajátosságaihoz méltóan kellően komplikált gondolatmeneteik könnyen félreértelmezhetők. Így leegyszerűsített formában lényegében összemoshatók a különféle antiglobalista mozgalmak minőségükben szintén nem feltétlenül következetes nézeteivel. Másrészt bár érvelésük és megfogalmazott kritikáik helyessége többnyire belátható, azok a valós társadalmi-történelmi folyamatok tükrében gyakorlati szempontból értelmezhetetlenek. Hiába képesek megmagyarázni a globális társadalmi problémák okait történelmi, politikai, hatalmi, intézményi összefüggésekben, ha a vizsgált (és sokszor vádolt) jelenségek és folyamatok – köztük a gazdasági növekedés, illetve a gazdasági értelemben fejlettebb világhoz való igazodás kényszere – döntő mértékben autonóm módon alakulnak.

Összefoglalás

A nemzetközi fejlesztési együttműködés tárgyalását nem lehet függetleníteni az abban résztvevő államok (mind donorok, mind recipiensek) érdekeitől. A donorállamok érdekei alapvetően meghatározzák a nyújtott segélyek nagyságát, eloszlását és minőségét. A nemzetközi kapcsolatok realista iskolája szerint a segélyek célja csak és kizárólag a donorok külpolitikai érdekeinek előmozdítása lehet, így teljességgel értelmetlen olyan kérdéseket feltenni, hogy mennyiben járulnak hozzá a fejlődő országok növekedéséhez, fejlődéséhez. A liberális-idealista iskola ennél jóval optimistább, és elismeri, hogy a különböző nemzetközi normák igenis hatással lehetnek az államok viselkedésére, így a pusztán önérdékkövetés mellett a normáknak való megfelelés iránti igény is megjelenik a segélyezési gyakorlatban. Ez esetben sem vitathatjuk azonban, hogy a fejlesztési együttműködés a donorérdekek hajtják, a recipienseknek jóval kisebb tér nyílik az érdekérvényesítésre.

A második világháború után, nagyrészt a Marshall-terv és a dekolonizáció hatására kialakult nemzetközi fejlesztési együttműködési rendszer hangúlyai, elméleti háttére és gyakorlata folyamatosan alakult, változott az elmúlt hatvan évben. Az ötvenes-hatvanas évek nagy infrastrukturális beruházásokat előnyben részesítő gyakorlatát a hetvenes években az alapvető szükségletek kielégítése, a nyolcvanas években pedig a strukturális kiigazítás jelszava vette át. A hidegháború végével csökkenésnek indultak a fejlesztési segélyek, a kelet-nyugat közti vetélkedés megszűntével ugyanis a donorok egy fontos külpolitikai motivációjukat veszítették el. A kilencvenes években olyan új koncepciók nyertek teret a fejlesztési együttműködésben, mint a partnerség, az „ownership”, vagy a szelektivitás. Az ezredforduló után, félig-meddig az ENSZ keretében megfogalmazott millenniumi fejlesztési céloknak köszönhetően, ismét emelkedésnek indultak a segélyek, de ebben az emelkedésben szerepet játszott a donorok azon felismerése is, hogy a globális szegénység által számukra közvetve vagy közvetlenül okozott biztonsági kihívások részben kezelhetőek a fejlesztési segélyek révén.

Fejlődési paradigmák

Jelen fejezetben a különböző fejlődésméletek fejlesztési segélyekkel kapcsolatos fontosabb megállapításait foglaljuk össze. Nem a teljességre törekszünk, célunk elsősorban az olyan kérdések megválaszolása, hogy milyen elméleti megfontolásokból javasolták az elmúlt évtizedek tudósai a fejlesztési segélyek folyósítását a fejlődő országoknak, milyen típusú segélyeket és projekteket tartottak kívánatosnak, illetve milyen kritikákat kaptak ezek az irányzatok. A fejezet foglalkozik az ötvenes években kialakult „klasszikus” fejlődés-gazdaságtannal, a hatvanas-hetvenes évek strukturalista és függőségi iskoláival, a nyolcvanas évek neoliberais „ellenforradalmával”, illetve az elmúlt tíz évben teret nyert intézményközpontú megközelítéssel.

3.1. A klasszikus fejlődés-gazdaságtan

A fejlődés-gazdaságtan, mint a közgazdaságtudomány önálló diszciplínája a második világháború után alakult ki, azaz gyakorlatilag egy időben a fejlesztési együttműködési rezsim megszületésével. A korai fejlődés-gazdaságtan egyik fontos vonulatát képezte a fejlesztési segélyek elméleti hátterének megalkotása: indokoltságuk, hatásmechanizmusuk, illetve várható eredményeik modellezése. Az irányzat legfontosabb képviselői között Gunnar Myrdal, Alexander Gerschenkron, Paul Rosenstein-Rodan, Walt W. Rostow, Arthur Lewis, Simon Kuznets neveit szükséges megemlíteni.

A korai vagy más néven „klasszikus” fejlődés-gazdaságtan képviselői nem alkottak egységes elméleti iskolát, ám kétségtelenül vannak azonban közös vonások köztük. Ezek közül talán a legfontosabb a keynesiánus kiindulási alap, amely szerint a korszak teoretikusai elfogadták, hogy állami beavatkozás nélkül nem teremthető meg a gazdaság teljes kapacitáskihasználtsága, illetve a befektetések határozzák meg a gazdaság gyarapodásának ütemét.¹ A fejlődést olyan unilineáris folyamatként fogták fel, amely szerint valamennyi ország azonos fejlődési stációkon megy keresztül. Ennek megfelelően a jelenleg fejlett országok korábban ugyanazt az utat járták be, mint amelyeknek a fejlődők még csak az elején vannak (Szentés 1999: 682). Az ilyen stádiumelméletek közül Gerschenkron (1962) és Rostow (1960) munkája vált a legismertebbé.

¹ Ez megfelel a harmincas években született Harrod-Domar növekedési modell feltevéseinek. A modellről lásd részletesebben például Domar 1957.

A Robert Solow (1956) nevéhez kötődő neoklasszikus növekedési modellt, amely hosszú távon nem a tőkefelhalmozás szintjével, hanem a modell által exogén változónak tekintett technológiai fejlődés ütemével magyarázza a növekedést, a fejlődés-gazdaságtan képviselői elvetették, arra hivatkozva, hogy a fejlődő országokban nincsenek meg azok a körülmények, amelyek a modell érvényesüléséhez kellene. Valóban, a Solow-modell olyan premisszái, mint az azonos technológiához való hozzáférés a valóságtól tényleg messze álltak. Lényegében ettől az időszaktól kezdve beszélhetünk a növekedéstudomány és a fejlődés-gazdaságtan szétválásáról. A folyamat velejárója volt, hogy a fejlődés-gazdaságtan némileg kimaradt a közgazdaságtan második világháború után lejátszódott módszertani forradalmából, vagyis egészen a kilencvenes évekig nemigen jellemezte a formalizált, matematikai módszerek használata. Érdekes megjegyezni a diszciplínák elnevezései közötti különbséget is. A nevek azt sugallják, hogy növekedéstudományt csak a gazdasági növekedés érdekli, azaz az egy főre jutó GDP változása, miközben a fejlődés-gazdaságtan fogalma egy jóval tágabb megközelítést takar, amely számba veszi a gazdaság strukturális változását, a szegénység szintjének és az emberi életkörülményeknek az alakulását, illetve egyéb, gazdaságon kívüli tényezőket is. Ez a különbségtétel sokáig indokolt is volt, ám az elmúlt tíz évben olyan erőteljes konvergenciát figyelhetünk meg a két diszciplína között, hogy teljesen elmosódott a kettő közötti határvonal (Warsh 2006). A fejlődés-gazdaságtanban is elterjedtek a növekedéstudomány formalizált módszerei, és egyre gyakrabban alkalmazzák a növekedés kifejezést fejlődő országok vonatkozásában. A nyolcvanas évek végétől megjelenő endogén növekedési elméletek lehetővé tették a fejlődő országok „speciális esetének” magyarázatát is.

A fejlesztési segélyek elméleti alapjai kapcsán három, egymással szorosan összefüggő fogalmat alkotott meg a klasszikus irányzat az ötvenes években: a szegénységscsapda (*poverty trap*), a nagy lökés (*big push*), illetve a felszállás (*take-off*) koncepcióit.

A szegénységscsapda a fejlődő országoknak azon sajátos helyzetét hivatott jelölni, amelyben saját belső körülményeik nem teszik számukra lehetővé, hogy növekedési pályára álljanak. Önhibájukon kívül egyszerűen képtelenek kitörni a szegénységből, vagyis gazdaságaik valamilyen ok miatt beálltak egy alacsony jövedelemszint melletti egyensúlyba. Ragnar Nurske (1953) azóta szállóigévé lett híres mondása szerint „Egy szegény ország azért szegény, mert szegény”. Elméletileg számtalan olyan forgatókönyv képzelhető el, amely szerint egy ország valamiért bennragad a szegénységscsapdában. Szentés Tamás (1999) értelmezésében például a szegénységscsapda egyfajta ördögi kör (*circulus vitiosus*): a fejletlen országok sajátos gazdasági és társadalmi viszonyai olyan kölcsönhatásban állnak egymással, amelyek a fejletlenséget okozó tényezőket folyamatosan újratermelik. Számtalan példa említhető ilyen ördögi körökre: például, ha alacsonyok egy gazdaságban a megtakarítások, akkor alacsonyok lesznek a beruházások, ami alacsony jövedelmekhez vezet. Alacsony jövedelmek mellett alacsony lesz a megtakarítási hányad, így maguk a megtakarítások is, és ezzel be is zárult a kör. Másik, a szegénységscsapda értelmezésére szolgáló magyarázat lehet a növekvő skáláhozadék létének gazdaságon belüli feltételezése. A termelés alacsony volumenek mellett még igen költséges (kevés és drága az infrast-

ruktúra, nincs megfelelő mennyiségű és képzettségű munkaerő stb.), a piaci korlátok miatt azonban nem érdemes azt növelni – például nem érdemes áttérni a kézműves módszerekről a manufakturális vagy tömegtermelési eljárásokra, mert a megtermelt termékmennyiséget nem lehetne eladni. A közelmúltban Karla Hoff és Joseph Stiglitz (2001) fogalmazott meg egy olyan variációt a szegénységscapdára, amelyben a gazdasági szereplők tevékenységét koordináló intézmények hiányosságaival magyarázták egy országban a növekedés beindítására való képtelenséget. Ebben a megközelítésben a szegénységscapda egyfajta intézményi kudarcként is felfogható.

A szegénységscapda gondolata, bár első ránézésre logikusnak is tűnhet, számtalan bírálatot kapott. Szentés Tamás (1999) kritikájában azt emeli ki, az elmélet egy olyan statikus és zárt rendszerként fogja fel a gazdaságot, amely nincs összhangban a valósággal. A kritikák egy másik iránya történelmi ihletettséggel: a már fejlett országok múltjában vajon jelentkezett a szegénységscapda? Ha nem, miért nem? Ha igen, nekik hogyan sikerült kitörni belőle? A történelmi tapasztalatok mindenesetre nehezen támasztják alá a szegénységscapda létét. Egy harmadik megközelítés empirikus adatokra épít: a gyakorlatban nem nagyon figyelhető meg, hogy egy országban tartósan nulla közeli lenne a gazdasági növekedés (Easterly 2005). Sokkal inkább annak lehetünk tanúi, hogy egy-egy országban néhány évre megindul a növekedés, majd megáll, esetleg a visszajára fordul valamilyen oknál fogva (Rodrik 2003). E kritikák ellenére napjainkban mintha reneszánszát élné a szegénységscapda elmélete (Easterly 2006). Jeffrey Sachs (2005) Afrika jelenlegi helyzetének leírására használja a fogalmat, és elsősorban a kontinens földrajzi és klimatikus viszonyaira vezeti vissza (4. fejezet). Paul Collier (2007) a szegénységscapda analógiájára konfliktuscsapdáról beszél: a legszegényebb országokban a polgárháborúk és más belső konfliktusok akadályozzák a fejlődést.

A szegénységscapdából való kitörési lehetőséget a „nagy lökés” elmélete fogalmazta meg, amelyet Paul Rosenstein-Rodan (1943) fogalmazott meg először, később pedig Kevin Murphy, Andrei Shleifer és Robert Vishny (1989) formalizált. Rosenstein-Rodan kiindulása, hogy az adott gazdaságban valamilyen oknál fogva alacsony jövedelmek mellett kialakult az egyensúly, a belső piac kicsi, így az egyéni gazdasági szereplőknek nem éri meg modernizálni, befektetni (vagyis a gazdaság szegénységscapdában van). Egy-egy iparág fejlődése önmagában képtelen magával húzni a gazdaságot, ezért az államnak arra kell törekednie, hogy szimultán indítsa meg valamennyi ágazat fejlődését, koordinált állami beruházások formájában. Az államnak több ágazatban kell olyan nagymértékű beruházásokat véghezvinnie, amelyek kilövik a gazdaságot az egyensúlyi helyzetből, és növekedési pályára állítják. Mivel azonban a szegény országoknak erre aligha van forrásuk, ezért ezen beruházásokat külföldi segélyekből kell finanszírozni. A nagy lökés elmélete óriási hatást gyakorolt az ötvenes években, és nagyjából meghatározta a nemzetközi fejlesztési együttműködés első két évtizedének gyakorlatát, a donorok ekkor ugyanis szinte kizárólag nagyméretű állami beruházásokat, infrastrukturális fejlesztéseket finanszíroztak. A korszak emblematisztikus segélyprojektjei közé tartozik például az egyiptomi asszuáni gát, vagy a ghánai Akosombo vízi erőmű és alumíniumkohó.

A nagy lökés elmélete sem mentes a maga ellentmondásaitól. Egyrészt feltételezi a beruházásokat tervező és megvalósító állam mindenhatóságát és tökéletes informáltságát, márpedig e tulajdonságokkal a fejlett országok államai sem rendelkeznek. Az elmúlt ötven évben bizonyossá vált, hogy a nagy lökés hívei épp olyan országoknak ajánlották az erős állami beavatkozást, ahol az államnak nincs meg sem a kapacitása, sem a tudása, sem a megfelelő erőforrásai ahhoz, hogy ilyen feladatot elvégezzon. Az eredmény különösen a szub-szaharai afrikai térségben látszik: olyan diktatúrák jöttek létre, amelyek bár igen kiterjedt bürokráciáikkal az ország életének szinte minden aspektusára rátelepednek, mégsem képesek még az alapvető közjavak és közszolgáltatások biztosítására sem. Másrészt a nagy lökés elmélete – nagyon is egyoldalúan – a fejlődés gátjaként a belső kereslet elégtelenségét jelöli meg, miközben nem számol a világgazdasági hatásaival, az exportorientált fejlődés lehetőségével. Ehhez képest a huszadik század második felének növekedési sikertörténeteinek (például a Japán, Hongkong, Tajvan, Dél-Korea, vagy az utóbbi időben Kína) éppen az exportjuknak köszönhetően sikerült modernizálódnia.

A harmadik koncepció, a felszállás, tulajdonképpen a nagy lökés következménye. Eredetileg Walt W. Rostow (1960) unilineáris szakaszelméletéhez kötődik, amelyben a fejlettségnek öt stációját különbözteti meg. Később, általános értelemben egy gazdaság azon állapotának jelölésére kezdték el használni, amely során az kitör a szegénységscsapdából, és megindul az önfenntartó növekedés útján. A fejlesztési segélyek célja tehát ebben az értelemben az, hogy segítsék az adott országot a „felszállásban”.

Összefoglalva röviden a „klasszikus” fejlődés-gazdaságtan központi gondolatát: a szegény országok sajátos belső helyzetük miatt alacsony jövedelemszintek mellett egyensúlyban ragadtak, amelyből külső segítség nélkül nem tudnak kitörni. Az állam feladata, hogy külföldi segélyekből egy olyan koordinált, szimultán beruházási programot vezényeljen le, amely képes a gazdaságot kilökni ebből a szegénységscsapdából, és önfenntartó növekedési pályára állítani.

A klasszikus elméletek ajánlásai nagy hatást gyakoroltak a fejlődő világ országában. Az ötvenes évektől függetlenné váló egykori gyarmatokban mind erős szerepet kapott az állam a gazdaság irányításában: állami vállalatok, gazdasági tervezés, illetve erőteljes szabályozás és szigorú engedélyeztetési kötelezettségek révén. Ne feledjük azonban, hogy akkoriban az állami beavatkozás ilyen nagyságrendje jóval elfogadottabb volt, mint napjainkban. A Szovjetunió hatalma csúcán volt, belső gazdasági gyengeségei még nem látszottak. A nyugati fejlett országok is keynesi gazdaságpolitikát folytattak, és nem volt ritka az indikatív tervezés sem (például Franciaországban vagy Svédországban).

3.2. A strukturalista és függőségi iskolák

A hatvanas évektől egyre jobban előtérbe kerültek azok az elméletek, amelyek a fejlődő világ lemaradását külső, világgazdasági tényezőkkel magyarázták, szemben a „klasszikus” fejlődés-gazdaságtan internalista hangsúlyával. Két jelentősebb irány-

zat született ekkor, a strukturalista és a függőségi (*dependencia*) iskola. A két felfogás, elsősorban hasonló gazdaságpolitikai ajánlásai miatt, nem mindig különíthető el élesen egymástól, sőt, bizonyos szerzők (például Bandow 1998; Lal 1998) a klasszikus fejlődés-gazdaságtannal is összemosják a két iskolát, mivel mindhárom irányzat az állam erőteljes gazdasági szerepvállalását hangsúlyozza. Ez az összemosás azonban, mint látni fogjuk, nehezen indokolható.

A strukturalista irányzat képviselőit összekapcsoló közös vonás, hogy a fejletlenség okait abban látják, hogy a szegény országok gazdasági szerkezete nem teszi lehetővé számukra a hatékony illeszkedést a világgazdaságba. Belső gazdasági szerkezetük azonban épp a világgazdaságba való torz és részleges, nyersterméktermelőként történő bekapcsolódásuk miatt alakult ki (Szentes 2003). Az irányzat egy fontos elmélete a közismert Prebisch–Singer-tétel: a nyerstermékeket termelő és exportáló fejlődő országok külkereskedelmi cserearánya egyre inkább romlik, azaz importjuk árszínvonalja gyorsabban nő, mint exportjuké. A jelenség magyarázata a nyerstermékek jövedelemrugalmatlan keresletéből vezethető le.² A tételből következik, hogy a világpiac szerkezete felelős a globális egyenlőtlenségekért, a fejlődő országok ugyanis olyan termékek termelésére szakosodtak, amelyek nem biztosítanak számukra megfelelő fejlődési kilátásokat. A fejlődő országok felemelkedése tehát nem képzelhető el világgazdasági illeszkedésük átgondolása, strukturális átalakulásuk, iparosodásuk nélkül.

A függőségi iskola képviselői a strukturalisták megközelítését vitték tovább, illetve házasították össze a lenini imperializmuselmélettel (Szentes 1999). Az iskola atyjaként Raul Prebisch tartják számon, de az irányzatból leginkább az Immanuel Wallerstein (1974, 2004) nevével fémjelzett világrendszer-elmélet, illetve a Samir Aminhoz (1990) köthető lekapcsolódás (*de-linking*) fogalma vált ismertté. A világrendszer-elmélet a globális gazdaságot a fejlett, iparosodott centrumra és fejletlen, agrárorientált perifériára osztja. A periférián az alacsonyabb munkabérek révén elérhető többlethasznot a centrum az egyenlőtlen cserén keresztül elszívja, és így megfosztja a periféria országait a fejlődés lehetőségétől. A periféria kedvezőtlen, nyerstermékekre történt szakosodását a megközelítés a centrum erőszakával (gyarmatosítás) magyarázza. A fejlődő országok számára az egyetlen lehetőség a világgazdaságról való lekapcsolódás, az önerőre támaszkodás, saját technológiák és importhelyettesítő iparágak kifejlesztése. Magas vámfalakkal kell védeni a fejlődő gazdaságokat, és arra kell törekedni, hogy a periférián is kialakuljanak olyan gazdasági és politikai erőközpontok, amelyek a centrumban vannak³.

A hatvanas évek végétől megfigyelhető bizonyos kiábrándulás a fejlesztési segélyekből, hiszen a kezdeti várakozások nem igazolódtak, a „klasszikus” fejlődés-gazdaságtan által előrevetített „felszállásra” nem került sor a szegény országok nagy részében. A strukturalista irányzat képviselői ennek okát a segélyek alacsony szintjében látták:

² A tételről azóta is jelentős vita folyik a közgazdaságtanban. Lásd részletesebben: Sarkar 2001.

³ Wallerstein és Amin munkásságának kritikai értelmezéséért lásd Szentes (1999)

ahhoz, hogy valóban érvényesüljenek az elvárt hatások, jelentősen meg kellene növelni a szegény országoknak juttatott fejlesztési segélyek összegét. Ezzel szemben a függőségi iskola képviselői közül többen is úgy vélték, hogy a segélyek csak tovább erősítik a periféria függő helyzetét, és a nyugat dominanciájának szimbólumaként, az imperiaлизм megnyilvánulásaként értelmezték azokat (Hayter 1971).

A két iskola gazdaságpolitikai ajánlásai azonban mégis hasonlóak: mivel a világ-gazdaság erőviszonyai a gazdag országoknak kedveznek, ezért a szegény országoknak vagy át kell alakítaniuk kapcsolódásukat a világgazdaságba, vagy teljes egészében le kell kapcsolódnuk attól, saját erejükre kell támaszkodniuk. Az importot csökkenteni kell államilag támogatott importhelyettesítő iparágak felépítése révén, a transznacionális társaságok befolyását meg kell törni, a stratégiai ágazatokban államosítani kell. Ezen ajánlások különösen Latin-Amerikában találtak kedvező fogadtatásra, nem utolsósorban a már említett Prebisch révén, aki 1950 és 1963 között vezette az ENSZ Latin-Amerikai Gazdasági Bizottságát (közismert spanyol rövidítésén *CEPAL*-t), később pedig az UNCTAD főtitkára lett.

Az 1973-as olajárrobbanás által felszínre hozott világgazdasági strukturális válság, illetve a korábbi elméletekben való általános csalódás révén a strukturalista, valamint függőségi iskolák híveinek páratlan lehetőségük nyílt arra, hogy elméletüket átültessék a gyakorlatba: az ENSZ 1974-es rendkívüli közgyűlésén elfogadták az Új Nemzetközi Gazdasági Rend koncepcióját, amely gyökeresen átalakította volna a világgazdaság rendszerét, igazságosabb kereskedelmet, magasabb összegű, politikai feltételektől mentes segélyeket, a fejlődő országoknak teljes gazdasági szuverenitást ígérve (lásd részletesebben kötetünk második fejezetét, illetve Szentes 2002a). Az Új Nemzetközi Gazdasági Rend kezdeményezés azonban végül lényegében elhalt a fejlett országok passzív ellenállásán.

3.3. A neoliberális fordulat és a washingtoni konszenzus

A hetvenes évek második felére az importhelyettesítő stratégia káros következményei egyértelművé váltak, különösen Latin-Amerikában. Az importhelyettesítő iparosítás dacára ugyanis nem csökkent a gazdaságok importigénye, miközben az export-bevételek esni kezdtek a külpiacra termelő ágazatok elhanyagolása következtében. A romló külkereskedelmi mérleg kormányzati túlköltekezéssel párosult, amelynek finanszírozására a latin-amerikai országok egyre nagyobb összegű hitelfelvételre kényszerültek, elvetve a későbbi adósságválságok magvait (Hayami 2003). Az eladósodási folyamatot jelentősen súlyosbította, hogy az olajárrobbanás révén hatalmas bevételekhez jutó, elsősorban közel-keleti országok nagyrészt mind nyugati bankokban helyezték el a jövedelmeket, amely a nyugati bankok megnövekedett hitelkínálatában csapódott le. Miután az Egyesült Államok jegybankjának szerepét betöltő FED nyolcvanas évek eleji kamatemelései elvágták ezt az olcsó hitelcsatornát, a fejlődő országok azzal szembesültek, hogy nemcsak korábban felvett kölcsöneiket képtelenek törleszteni, de újakat sem kapnak.

A nyugati országok a hetvenes évek végére, nyolcvanas évek elejére sikeresen ki-lábaltak a strukturális gazdasági válságból – nem utolsósorban a Ronald Reagan (1981–1989) és Margaret Thatcher (1979–1990) nevével fémjelzett neoliberális poli-tikáknak köszönhetően. Adódott tehát a következtetés: ha Nyugaton működött a megközelítés, akkor fejlődő országok helyzetén is segíthet.

A neoliberális irányzat szerint a fejlődés elmaradását nem a piaci kudarcok okoz-zák, hanem éppen ellenkezőleg: a piaci kudarcok orvoslására szánt nem hatékony kormányzati beavatkozások, azaz a kormányzati kudarcok. A korábbi fejlődés-gazdaságtani elméletek ajánlásainak megfelelően a fejlődő országok jelentős ré-szének gazdasága erősen túlszabályozottá vált, az állam rátelepedett a gazdasági élet szinte valamennyi aspektusára: bonyolult adminisztratív és engedélyezési el-járásokat írt elő a magánszféra számára, az állami vállalatok kiszorították a piaci szereplőket, az ártámogatások miatt az árak eltorzultak és elvesztették informá-ciótövébbíté szerepüket, illetve a felduzzadt bürokrácia miatt hatalmas méreteket öltött a korrupció. A számtalan adminisztratív teher, a magas adók és a torz árak miatt a piaci szereplőknek egyszerűen vagy nem érte meg vállalkozásba kezdeni, vagy a szürke zónába szorultak.

A neoliberális megközelítés hívei (például Deepak Lal 1998) úgy érveltek, hogy az állam visszaszorítása révén a magángazdaság levegőhöz juthat, a piaci kezdeménye-zések pedig növekedési pályára állítják az országot. Különös hangsúlyt helyeztek az árak információs szerepének visszaállítására, innen is ered az irányzat „jelmondata”: „Get prices right!” A neoliberális iskola gazdaságpolitikai ajánlásait John Williamson (1989) az alábbi tíz pontban foglalta össze:

1. Államháztartási fegyelem
2. Közkiadási prioritások meghatározása, azaz univerzális szubvenciók és tá-mogatások helyett a szegények számára fontos területek támogatása (pél-dául oktatás, egészségügy)
3. A határadókulcsokat csökkentő, de az adóalapot szélesítő adóreform
4. Pénzpiaci liberalizáció és a piac által meghatározott kamatok
5. Versenyképes valutaárfolyam
6. Külkereskedelmi liberalizáció, vámcsökkentés és mennyiségi korlátozások eltörlése
7. Külföldi közvetlen beruházások liberalizálása és ösztönzése
8. Az állami vállalatok privatizációja
9. A versenyt akadályozó és közérdekű (például egészségügyi, környezetvédel-mi) célokat nem védő előírások, szabályozások eltörlése, azaz dereguláció
10. Tulajdonjogok védelme.

Williamson e tíz gazdaságpolitikai reformlépésnek a *washingtoni konszenzus* nevet adta, mivel három, Washingtonban székelő szervezet informális megegyezését tükrözték: a Világbankét, a Nemzetközi Valutaalapét (IMF) és az Egyesült Államok pénzügyminisztériumát.

A fejlesztési segélyezésen belül egyre nagyobb teret kapott a Világbank és a Valutaalap által szorgalmazott strukturális kiigazítás gyakorlata. A két Bretton Woods-i szervezet ugyanis a hetvenes évek végétől egyre inkább azért nyújtott segélyeket és kedvezményes hiteleket a fejlődő országoknak, hogy támogassa őket a *washingtoni konszenzus* tíz pontjának gyakorlati átültetésében, lényegében költségvetésük strukturális kiigazításában. Az IMF és a Világbank az így folyósított hiteleket és segélyeket gazdaságpolitikai kondicionalitással kapcsolták össze. Az egyes részletek lehívásának feltételül a *washingtoni konszenzus* „menüjéből” kínált bizonyos reformlépések meghozatalát, vagy legalábbis vállalását írták elő.

A *washingtoni konszenzusban*, illetve strukturális kiigazításban testet öltő neoliberais fordulatot igen erős kritikák érték, ezek jelentős része közismert (lásd például Benczes 2002). Mivel a fejlődő országok számára előírt kormányzati kiadási reformok igen nagy terhet róttak a szegényekre – az állami ártámogatások és transzferek csökkentése épp az ő helyzetüket rontotta leginkább –, a kormányok nem szívesen lépték meg a szükséges lépéseket. A prognosztizált növekedési hatások a legszegényebb országokban szinte egyáltalán nem is jelentkeztek. Szintén sok kritika érte külkereskedelmi liberalizáció előírását. Bár ez kétségtelenül kedvez a hazai fogyasztóknak (különösen a szegényeknek), illetve csökkentheti az inflációt, a helyi termelők számára az erősödő piaci verseny kedvezőtlen hatásokkal is járhat: csökkenti jövedelmeiket, csődökhöz és növekvő unkanélküliséghez vezethet. A kritikák további forrása, hogy a Valutaalap és a Világbank rendre figyelmen kívül hagyták az egyes fejlődő országok sajátos körülményeit, vagyis minden ország esetén, válogatás nélkül ugyanazt a gazdaságpolitikai receptet ajánlották.⁴

A sok bírálat ellenére annyit mindenképpen szükséges megjegyezni, hogy teljes terjedelmében a *washingtoni konszenzus* tíz pontját sehol sem ültették át a gyakorlatba (Van de Walle 2001), sőt sok kormány a már átültetett reformokat is a visszájára fordította (részben azok népszerűtlen volta miatt). A számonkérésben a Világbank-Valutaalap páros sem bizonyult túl szigorúnak: Kenya például 1979 és 1996 között összesen 19-szer kapott strukturális kiigazítási támogatást a két a Bretton Woods-i szervezettől, érdemi költségvetési reformok mégis alig történtek (Easterly 2002b: 111). Nem jelenthetjük ki tehát általánosságban, hogy a *washingtoni konszenzus* nem egy működőképes stratégia, hiszen gyakorlatilag ki se próbálták!

3.4. Intézmények és kontextusfüggőség

A *washingtoni konszenzus* koporsójában a végső szöveget az 1997-es délkelet-ázsiai pénzügyi válság ütötte. A térség országai – összhangban a *washingtoni konszenzussal* – a kilencvenes évek elejétől fokozatosan liberalizálták a határokon átvívelő pénzügyi tranzakciókat, ami szabad utat biztosított a gyors növekedési lehetőségeket kihasz-

⁴ A Bretton Woods-i szervezetek strukturális kiigazítási gyakorlatáról, illetve annak afrikai eredményeiről részletes kritikát nyújt Nicholas Van de Walle (2001).

nálni igyekvő külföldi tőkének. Nem születtek meg ugyanakkor azok az intézmények, amelyek megvédehették volna a gazdaságot egy hirtelen tőkekimenekítéstől: nem volt a bankok számára minimális sajáttőke-arány előírva, fejletlenek voltak a betétbiztosítási rendszerek és csődtörvények, akárcsak a pénz- és tőkepiaci felügyeleti szervek. Ennek ismeretében nem meglepő, hogy a külföldi befektetők 1997-ben bekövetkezett pánikszerű pénzkivonása bankcsődökhöz vezetett. Mivel a reálszférát jelentős részben bankhitelekből finanszírozták, a válság gazdaság egészére áterjedt (Hayami 2003). A megfékezésére adott washingtoni ajánlások (például a költségvetési kiadások visszafogása) csak tovább mélyítették a krízist.

A történetek hatására a fejlődés-gazdaságtannal foglalkozó kutatók figyelme az olyan tágran értelmezett intézmények felé fordult, amelyek a növekedés és fejlődés hosszú távú meghatározóinak számítanak. Az intézményeket gyakorlatilag úgy kell felfognunk, mint a „társadalom tagjainak együttélését meghatározó játékszabályokat”. *„Az intézmények emberek által alkotott korlátok, amelyek szabályozzák közöttük a gazdasági, politikai és társadalmi interakciókat”* (North 1991: 97). Ilyen intézmény például az adott ország jogrendszere, politikai berendezkedése, kormányzatának működési mechanizmusai, gazdaságsszabályozása, egészségügyi és oktatási rendszere, sőt akár kultúrája és szokásai is.

Az intézmények vizsgálata nem új jelenség a közgazdaságtudományban, Douglas North és Robert Thomas például már 1973-ban kimondta, hogy a növekedési rátákban az egyes országok közt tapasztalható különbségek intézményi eltérésekre vezethetők vissza. Ennek ellenére a fejlődés szempontjából történő elemzésük a kilencvenes évek vége felé lett igazán divatos. Daron Acemoglu, Simon Johnson és James Robinson (2001) kimutatták, hogy a történelem folyamán azoknak az országoknak sikerült gazdaggá válniuk, amelyekben kialakították a tulajdonjogok biztonságát garantáló intézményi struktúrákat. A tulajdonjogok fontossága józan ésszel is belátható: ha ugyanis egy szegény ember nem tudja bizonyítani, hogy valóban az övé a ház, amelyben lakik, jelzálóghitelt sem tud felvenni vállalkozása beindításához. Hernando de Soto (2003) részletesen elemzi a fejlődő országokban azokat a körülményeket, amelyek gátolják a tulajdonjogokat hatékonyan biztosító rendszerek kialakulását. William Easterly és Ross Levine (2003) pedig kimutatták, hogy hosszú távon nem a neoliberaisok által hangoztatott gazdaságpolitikai minőség határozza meg a fejlődést, hanem az ország intézményeinek minősége.

Ha egy országban rosszak vagy hiányoznak bizonyos intézmények, akkor torz jelzéseket és ösztönzőket küldenek a piaci szereplőknek. Délkelet-Ázsia esetében például a fejletlen pénzpiaci szabályozás arra ösztönözte a bankokat, hogy jóval erejük felett, sőt sokszor felelőtlenül hitelezzenek. A fejlődéshez olyan intézményekre van szükség, amelyek megfelelő ösztönzőket jelentenek a gazdasági szereplők számára. Az intézmények középpontba kerülésével háttérbe szorult a neoliberais elmélet piaci fundamentalizmusa: a megfelelő intézmények felépítése ugyanis feltételezi a piac és az állam közötti együttműködést, partneri kapcsolatot.

Megjelent továbbá az elmúlt években a szegénységnek egy újfajta értelmezése a Nobel-díjas Amartya Sen (2003) tollából. E megközelítés szerint a szegények nemcsak alacsony jövedelmeik miatt szegények, hanem azért is, mert nem rendelkeznek megfelelő lehetőségekkel és képességekkel. Nem elegendő tehát, ha a donorok a szegények jövedelmeinek növelésére törekednek, hanem közvetlenül is javítani kell életkörülményeiket: oktatáshoz és egészségügyhöz való hozzáférésüket, lakáskörülményeiket és ivóvíz-ellátottságukat, biztosítani kell számukra a vállalkozáshoz való szabadságot és a tiszta környezetet, valamint nem utolsósorban a politikába való beleszólás lehetőségét.

A *washingtoni konszenzusz* Joseph Stiglitz (1998, 2004) szerint egy „poszt-washingtoni konszenzussal” kell felváltani, amely kellő hangsúlyt helyez az intézményi reformokra, a jó kormányzás (*good governance*) kialakítására, a piacgazdaságnak megfelelő jogrendszer megalkotására, illetve a méltányos jövedelempolitika megteremtésére. Mindezt lehetőleg a társadalom széles rétegeinek bevonásával, fenntartható módon⁵. Stiglitz szerint sikeres fejlesztési stratégiát nem Washingtonban kell kidolgozni, hanem a fejlődő országok érdemi bevonásával a nemzetközi közösség egészének. Nem tanácsos számukra előírni, hogy mit tegyenek a fejlődés érdekében. Sokkal inkább szükséges lehetőséget biztosítani nekik, hogy megtalálják azt a stratégiát, intézményi struktúrát, amely leginkább megfelel belső adottságaiknak. A kísérletezésnek, az eredmények megfelelő értékelésének és a visszacsatolásnak tehát fontos szerepe van.

Milyen következtetések vonhatóak le az intézményi megközelítésből a fejlesztési segítyezésre nézve? Ha a rossz intézmények jelentik a fejlődés gátját, akkor adódik a következtetés, hogy a donoroknak is elsősorban ezek megváltoztatására kell áldozniuk. Ez látszik is a gyakorlatban: a donorok egyre több forrást fordítanak „a kormányzás minőségének fejlesztésére”, a demokratizálódás támogatására, a jogbiztonság megteremtésére, az emberi jogok tiszteletben tartásának előmozdítására, az oktatási és egészségügyi rendszerek korszerűsítésére, a nem hatékony intézményi működés tüneteiként felfogható korrupció visszaszorítására stb. Jól látszik az is, hogy a fejlesztési segítyezés célja immár nem kizárólag a gazdasági növekedéshez szükséges optimális körülmények megteremtésének támogatása, hanem az azonnali szegénységcsökkentés és a humán életkörülmények, illetve életkilátások javítása is. Ettől függetlenül szükséges megjegyezni, hogy a fejlődő országokban a szegénységcsökkentés hosszú távon, fenntartható módon *nem képzelhető* el gazdasági növekedés nélkül, pusztán redistributív lépésekkel.

Kritikák természetesen az intézményi megközelítés esetén is említhetőek. Az intézmények túlzott hangsúlyozása például nem ad egyértelmű útmutatást a gazdaságpolitika számára: amíg Williamson tíz pontja viszonylag világos és egyszerű gazdaságpolitikai reformlépéseket takart, addig az intézményi megközelítés hívei nem adnak ilyen konkrét útmutatást. Nem derül ki, hogy milyen sorrendben kell

⁵ A poszt-washingtoni konszenzusz megkísérléi 11 pontban összefoglalni Benczes István (2002: 158).

megreformálni az intézményeket, melyekkel kell kezdeni, és mi is az ideális intézményi struktúra (igaz, az irányzat képviselői elismerik, hogy ez utóbbi nem létezik). Formális intézményeket könnyű építeni, informálisakat viszont rendkívül nehéz, időigényes, és igazából semmilyen recept sem adható a folyamatra. A demokráciát rendszeres szabad választások bevezetése révén formálisan létre lehet hozni⁶. Ahhoz, hogy a demokratikus játékszabályokat a társadalom tagjai elfogadják, tiszteletben tartsák, gondolkodásuk és cselekedeteik meghatározója legyen (azaz megfelelő ösztönző erőként szolgáljon számukra), jóval hosszabb idő szükséges. Dani Rodrik (2006) részben e kritikák kivédése érdekében azt javasolta, hogy mindig az egyes országok egyedi esetéből kell kiindulni: be kell azonosítani, hogy az adott gazdaságban melyik a növekedést leginkább gátló, rosszul működő intézmény, és ennek felszámolására kell összpontosítani a donorok és a kormányzat erőfeszítéseit.

Összefoglalás

A fenti áttekintésből jól látszik, hogy a fejlesztéspolitika elmélete és gyakorlata szoros kölcsönhatásban van egymással. Az elméletek a gyakorlati jelenségek alapján változtak, egy-egy elmélet gyakorlati megvalósításának (vagy arra tett kísérletnek) a tapasztalatai alapján jöttek létre az újabb iskolák. A korai elméletek erőteljes etatizmusára és annak kudarcára a neoliberalizmus piacbarát megközelítés adott választ, az intézményi megközelítés pedig a kettő egyfajta szintézisaként is felfogható. A fejlesztési segélyezésben kiemelt célok többé-kevésbé követték az éppen „divatos” elméletek ajánlásait: az ötvenes-hatvanas években a „klasszikus” fejlődés-gazdaságtannak megfelelően a nagy infrastrukturális beruházások domináltak, a nyolcvanas években a strukturális átalakulás és piacbarát reformok támogatása került előtérbe, amíg az elmúlt évtizedben a szegénységcsökkentés és a recipiensek intézményi átalakulásának elősegítése vált jellemzővé.

A közgazdaságtudomány, mint minden tudomány, igyekszik általános érvényű elméleteket alkotni. A fejlődés-gazdaságtan aldiszciplínájában azonban ez, úgy tűnik, eddig kevés sikerrel járt. Ami egy országban működik, az máshol korántsem biztos, hogy beválik, a helyi körülmények, intézmények, a történelmi múlt jelentősen befolyásolhatják egy-egy beavatkozás sikerét. A jövőben a témával foglalkozó tudósoknak és a nemzetközi donorközösségnek nagyobb figyelmet kell fordítani a kifejezetten országspecifikus ajánlások, reformprogramok kidolgozására.

⁶ Ez sem mindig könnyű. A hatalmon lévő autoriter vezetés ugyanis gyakran képes úgy irányítani a választásokat, hogy számára kedvező kimenetel jöjjön létre. A választások utáni rendszer lehet, hogy demokratikusabb lesz, mint az előző, de nem lesz teljesen demokratikus (Sørensen 1993: 3; Acemoglu és Robinson 2005: 32–40, 173–181).

4. A nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim működése és hatékonysága

A nemzetközi fejlesztési segélyezésben résztvevő szereplőket, releváns döntéseiket és tevékenységüket mozgató érdekeket, motivációkat, valamint az ezeknek korlátokat szabó nemzeti és nemzetközi formális és informális intézményeket, szabályokat, normákat összefoglaló néven a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsimnek nevezzük. A rendszer mögöttes elméleteit, normáit és ezek alakulását az előző két fejezetben áttekintettük. Jelen fejezetben a rendszer gyakorlati működésének néhány aspektusát és következményét tárgyaljuk: a *millenniumi fejlesztési célokat*, a fejlesztési segélyek nagyságát és megoszlását, a segélyek működési mechanizmusait, valamint hatékonyságuk értékelését és annak nehézségeit. Különös figyelmet fordítunk továbbá a segélyek alacsony hatékonyságát vélhetően kiváltó tényezők tárgyalására, illetve a szakirodalomban (és a gyakorlatban) megjelent azon kezdeményezésekre, amelyek ezen tényezők kiiktatására törekednek.


4.1. A nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim főbb jellemzői

4.1.1. A rezsim felépítése és a millenniumi fejlesztési célok

A nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim erősen decentralizált: mint kötetünk első fejezete is érzékeltette, a rezsim legfontosabb szereplőit a bilaterális donorok, multilaterális donorszervezetek, partnerországok, a fejlesztésben résztvevő civil- és nemkormányzati szervezetek, valamint a segélyekből finanszírozott projekteknél érdekelt forprofit magánszféra jelentik. A rendszernek nincs olyan globális, központi és mindenki által egységesen elfogadott szervezete, amely képes lenne arra, hogy irányítsa vagy összehangolja az egyes szereplők tevékenységét. Minden donor a maga érdekeinek megfelelően cselekszik: saját maga dönt a fejlesztésre fordított forrásai nagyságáról, partnerországai kiválasztásáról, az ott finanszírozandó projektekről és programok, az általa nyújtott támogatások feltételeiről stb. A donorok közötti koordináció biztosítására létrehozott fórumok, például az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottsága (*Development Assistance Committee, DAC*), nem képesek igazán átütő eredményeket elérni. A donorok, úgy tűnik, e téren féltékenyen őrzik külpolitikai szuverenitásukat.

A donorok egymáshoz való viszonyában a rezsím normáinak mégis van némi szabályozó szerepe. Emlékeztetőül, a korábbi fejezetekben kifejtettük, hogy a szegénység-csökkentés, az emberi életkörülmények javítása, valamint az intézmények és kormányzás színvonalának javítása az elmúlt években a nemzetközi fejlesztési együttműködési legfontosabb céljai és normái közé kerültek. A legfontosabb, összefüggő normarendszerré azonban az e szemléletet részben megtestesítő *millenniumi fejlesztési célok* váltak.

A *millenniumi fejlesztési célok* (*Millennium Development Goals, MDGs*) az ENSZ Millenniumi Csúcstalálkozója által 2000 szeptemberében elfogadott Millenniumi Nyilatkozat tartalmazza. Az összesen nyolc fejlesztési cél és ezeken belül a tizennyolc alcél olyan orvosolandó problémákat fogalmaz meg, amelyek megoldása nemcsak a fejlődő országok, de az egész világ számára is nehézségeket okoz, miközben megoldatlanságuk potenciális globális katasztrófával fenyeget. A célok a következők:

1. Véget vetni a súlyos szegénységnek és éhínségnek
 - a. A napi egy dollárból élők arányának felére csökkentése.
 - b. Az éhezők arányának felére csökkentése.
2. Mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás megvalósítása
 - a. Biztosítani, hogy valamennyi fiú és lány befejezi az általános iskolát
3. Nemek közti egyenlőség  bízditása
 - a. Megszüntetni a nemek beiskolázottsági arányai közötti diszparitást az alap- és másodfokú képzésben 2005-ig; minden szinten 2015-ig.
4. Gyermekhalandóság csökkentése
 - a. Kétharmadával csökkenteni az öt év alatti gyermekhalandóságot
5. Anyai egészségügy javítása
 - a. Háromnegyedével csökkenteni az anyai halálozási rátát.
6. HIV/AIDS, malária és egyéb betegségek elleni küzdelem.
 - a. Megállítani és visszafordítani az AIDS terjedését.
 - b. Megállítani és visszafordítani a malária és más betegségek terjedését.
7. Környezeti fenntarthatóság biztosítása
 - a. A fenntartható fejlődés elvét integrálni az egyes országok politikáiba és programjaiba. A természeti erőforrások fogyasztásának megállítása.
 - b. Felére csökkenteni a tiszta ivóvízhez hozzá nem férők arányát.
 - c. Jelentős javulást elérni a világ legalább 100 millió nyomornegyed lakójának életkörülményeiben 2020-ig.
8. Globális fejlesztési partnerség kiépítése.
 - a. A szabályalapú, kiszámítható, nem diszkriminatív nemzetközi kereskedelmi és pénzügyi rendszer továbbfejlesztése, amely a nemzeti és nem-

- zetközi szinten is elkötelezett a jó kormányzás, a fejlődés és a szegénységcsökkentés mellett.
- b. A legkevésbé fejlett országok különleges igényeinek kezelése. Ide tartozik az exportjaik számára biztosított vám- és kvótamentesség; a súlyosan eladósodott szegény országoknak biztosított adósságkönnyítés; és a bőkezűbb hivatalos fejlesztési segítségnyújtás a szegénységcsökkentés mellett elkötelezett országok számára.
 - c. A tengerparttal nem rendelkező és a szigetországok különleges problémáinak megoldása.
 - d. Átfogó megoldást találni a szegény országok adósságproblémájára: nemzeti és nemzetközi lépések révén fenntarthatóvá kell tenni adósságterheiket.
 - e. A fejlődő országokkal együttműködésben tisztességes és termelékeny munkát biztosítani a fiataloknak.
 - f. A gyógyszergyártókkal együttműködésben biztosítani, hogy a fejlődő országok a megfizethető áron hozzáférjenek nélkülözhetetlen gyógyszerekhez.
 - g. A magánszektornal együttműködésben a fejlődő országok számára is elérhetővé tenni az új technológiákat, különösen az információs- és kommunikációs technológiákat.

A nemzetközi közösség arra vállalt kötelezettségeket, hogy az 1990-es kiindulási adatokhoz viszonyított célokat 2015-ig teljesíti. A célok rendkívüli hatással voltak a nemzetközi fejlesztési együttműködésre. Mivel nagy sajtóvisszhangot kaptak, illetve több ismert közszereplő is felkarolta a kezdeményezést, sikerült felhívni a fejlett világ közvéleményének figyelmét a szegény országok helyzetére és a szegénység által jelentett fenyegetésre. A donorországok fejlesztési stratégiáiban nem csupán a szegénységcsökkentésre helyeztek egyre nagyobb hangsúlyt, de elkezdték kimutatni saját hozzájárulásukat is az egyes célok megvalósulásához. A *millenniumi fejlesztési célok* a nemzetközi fejlesztési együttműködés iránymutató keretévé váltak.

Kofi Annan ENSZ-főtitkár (1997–2007) azzal a céllal hívott életre 2002-ben egy szakértői testület, hogy az 2005-ig vázoljon fel egy ütemtervet, illetve javasoljon lehetőségeket a célok teljesítésére. A testület a *Millenniumi Projekt* nevet kapta, vezetésével pedig a New York-i Columbia Egyetem közgazdaságtan professzorát, Jeffrey Sachs-ot bízták meg. A *Millenniumi Projekt* összesen tíz munkacsoporttal és közel 250 szakértő bevonásával dolgozott, tevékenységét 2005-ben fejezte be. A bizottság terjedelmes, minden melléklettel együtt több mint 3500 oldalas jelentésének (UN Millennium Project 2005) fő megállapítása, hogy a célok nagy része nem fog teljesülni, hacsak nem történnek ez irányba gyors és határozott erőfeszítések. Egyetlen cél tűnik csak megvalósíthatónak globális szinten: a napi egy dollárból élők számának felére csökkentése. Ez viszont elsősorban Kína és India gyors fejlődésének köszönhető, Afrikában ez a cél sem lesz tartható. A jelentés összefoglalja a legfontosabb nemzetközi és nemzeti teendőket, amelyek nélkülözhetetlenek a célok teljesítéséhez. Leggyakrabban azon következtetést emelik ki a jelentésből, hogy az ODA nagy-

ságrendjét nem a donorok politikai megfontolásai kellene, hogy irányítsák, hanem a MDG-k eléréséhez szükséges igények. Ehhez nagyjából meg kellene duplázni a jelenleg folyósított segélyek nagyságát.

A gyakorlatban nem sok esély mutatkozik egy ilyen „duplázásra”. Az MDG-eket a „nemzetközi közösség” nevű absztrakció fogadta el, így megvalósításukért – a nemzetközi rendszer *de jure és de facto* szabályai szerint – e képződmény felel. Mivel egy-egy célhoz való közeledésben csak igen nehezen mutatható ki egy-egy donor konkrét hozzájárulása, illetve mivel az adott donor egymaga nem is felelős a cél megvalósításáért, ezért különösebben nem érdekelt abban, hogy addigi gyakorlatán (legalábbis a retorikán túlmenően) változtasson, illetve valóban számottevőbb erőfeszítéseket tegyen a célok teljesítése érdekében. Más szóval, az MDG-kből hiányzik a számonkérhetőség, így a donorok nincsenek ösztönözve arra, hogy valóban érdemben növeljék, esetleg megduplázzák nyújtott segélyeiket.

A fentiek mellett gyakran éri az a bírálat az MDG-eket (legalábbis azok megfogalmazóit), hogy ahelyett, hogy néhány olyan területre koncentrálnának, ahol a meglévő források felhasználásával is el lehetne érni áttöréseket, inkább elaprózzák az erőfeszítéseket 18 cél között. Mivel az MDG-k között lényegében nem állapítottak meg fontossági sorrendet, a donorok számára sincs konkrét útmutatás, hogy melyikre, milyen sorrendben koncentrálnak.

4.1.2. A fejlesztési segélyek megoszlása donorok...

Az OECD DAC-tag donorok 2005-ben 107 milliárd dollárt, 2006-ban azonban csak 104 milliárd dollárt (OECD 2007a, 2007b) fordítottak hivatalos fejlesztési együttműködésre. Megtorpant tehát a korábbi évek viszonylag dinamikus növekedése (2. fejezet, 2.1. ábra), és nyoma sincs az ENSZ és a *Millenniumi Projekt* által sürgetett duplázásnak. Az egyes bilaterális donorok által 2005-ben folyósított összegeket a 4.1. táblázat tartalmazza:

4.1. táblázat: az OECD DAC-donorok által nyújtott ODA összege és aránya az egyes országok bruttó nemzeti jövedelméhez képest 2005-ben.

	Összes ODA (millió dollár)	ODA/GNI (%)
Ausztrália	1 680	0,25
Ausztria	1 573	0,52
Belgium	1 963	0,53
Kanada	3 756	0,34
Dánia	2 109	0,81
Finnország	902	0,46
Franciaország	10 026	0,47
Németország	10 082	0,36
Görögország	384	0,17
Írország	719	0,42
Olaszország	5 091	0,29
Japán	13 147	0,28
Luxembourg	256	0,82
Hollandia	5 115	0,82
Új-Zéland	274	0,27
Norvégia	2 786	0,94
Portugália	377	0,21
Spanyolország	3 018	0,27
Svédország	3 362	0,94
Svájc	1 767	0,44
Egyesült Királyság	10 767	0,47
USA	27 622	0,22
Összes DAC	106 777	0,33

FORRÁS: OECD 2007A.

A világ legnagyobb donora abszolút összegekben az Egyesült Államok, az összes ODA közel egynegyede tőle származik. Nemzeti jövedelméhez viszonyítva azonban a többi országhoz képest relatíve szűkmarkú, hiszen mindössze 0,22 százalékot fordít nemzetközi fejlesztésre. E szempontból a második legnagyobb donor, Japán is hasonló. Mindössze öt ország teljesíti az ENSZ által előírt, és a *Millenniumi Projekt* által is megerősített, közismert 0,7 százalékos nemzeti jövedelem arányos költést: Hollandia, Svédország, Norvégia, Dánia és Luxembourg.

A mexikói Monterreyben rendezett fejlesztésfinanszírozási ENSZ konferencián (2002) a résztvevők megerősítették a 0,7 százalékos cél iránti elkötelezettségüket (United Nations 2003), a 15 EU-tagállam pedig konkrétan vállalta, hogy 2006-ig 0,39 százalékra emeli GNI arányos hozzájárulását. Ezt sikerült is teljesíteni, 2006-ban ugyanis az EU-15 államok a nemzetközi fejlesztési segélyekre fordított összes kiadása elérte a térség nemzeti jövedelmének 0,43 százalékát (OECD 2007b). Országokénti bontásban azonban találunk egyenlenségeket: amíg az említett északi donorok élen járnak, addig a mediterrán országok, különösen Görögország és Portugália, még igen messze vannak a 0,39 százaléktól.

A nem DAC-tag donorok által folyósított források 2005-ben 3,2 milliárd dollár tettek ki. Ebbe a csoportba tartoznak az új EU-tagállamok, illetve az arab- és az olyan ázsiai donorok, mint Dél-Korea, Szingapúr, Tajvan. Az összeg nem tartalmazza azonban az egyik jelentős felemelkedő donor, a Kínai Népköztársaság által folyósított segélyeket, bár erre nem is nagyon léteznek megbízható adatok (5. fejezet).

4.1.3. ...és recipiensek között

A második fejezetben szó volt arról, hogy a donorok segélyallokációs döntéseit saját érdekeik, és nem a fejlődő országok igényei szerint alakítják. A 4.2. táblázat néhány recipiens országnak juttatott segélyek adatait tartalmazza. Bár a táblázat nem teljes, tartalmazza a világ két legnagyobb országát, Kínát és Indiát. Az elmúlt évek látványos szegénységcsökkenése ellenére e két államban a mai napig igen nagy az extrém szegénységben (azaz napi egy dollárnál kisebb jövedelemből) élők száma, mégis, országuk méreteihez képest elenyészően kis mennyiségű segélyben részesülnek. Haitiban és Tanzániában közel azonos a szegények aránya, miközben az előbbi GNI-arányosan kevesebb, mint feleannyi segélyben részesül, mint az utóbbi. Algériában minimális az extrém szegénység, mégis közel annyi segélyt kap gazdasága méretéhez képest, mint a Fülöp-szigetek, ahol viszont a lakosság 15,5 százaléka él ilyen körülmények között. A globális segélyallokáció egyenlőtlen voltáról szóló példákat hosszan lehetne még sorolni, egy végső következtetés azonban jól látszik a 4.2. táblázatból: nem azok kapják a legtöbb segélyt, akik igazán rászorulnának. Alberto Alesina és David Dollar (2000) statisztikai módszerekkel is kimutatta, hogy gyakorlatilag semmi összefüggés nincs egy országban a szegénység szintje és a kapott segélyek nagysága között. Sőt, Alesina és Beatrice Weder (2002) arra a következtetésre jutott, hogy a donorok a korrupst, többet között a segélyek jelentős hányadát ellopó kormányzatokat sem büntetik kevesebb segéllyel, sőt épp ellenkezőleg: számításaik szerint az ilyen kormányzatok egyenesen több segélyt kapnak!

4.2. táblázat: az ODA bruttó nemzeti jövedelemhez (GNI) viszonyított aránya és a napi 1 dollárnál kevesebből élők aránya néhány fejlődő országban.

	ODA/GNI (%)	Napi 1 dollárnál kevesebből élők aránya (%)
Algéria	0,39	2
Argentína	0,06	7
Banglades	2,36	36
Bolívia	9,14	23,5
Brazília	0,05	7,5
Burundi	54,58	54,6
Közép-afrikai Köztársaság	7,93	66,6
Kína	0,09	16,6
Egyiptom	1,85	3,1
Ghána	15,99	44,8
Haiti	6,72	53,9
India	0,1	34,7
Nepál	6,39	24,1
Nigéria	0,95	70,8
Fülöp-szigetek	0,51	15,5
Tanzánia	16,17	57,8
Zambia	21,21	75,8
Összes fejlődő ország átlaga	1	19,4

Megjegyzés: az ODA/GNI adatok 2004-ből, a napi egy dollárnál kevesebből élők arányára vonatkozó adatok az 1989–2004 időszakból a legutolsó rendelkezésre állót jelentik.

FORRÁS: VILÁGBANK 2006

A fejlesztési segélyek allokációja tehát messze nem optimális, vélhetően ugyanis jóval több ember helyzetén lehetne javítani, ha olyan országok kapnák a legtöbb segélyt, amelyek leginkább rászorulnak.

4.2. A fejlesztési segélyek működési mechanizmusa

A fejlesztési együttműködés egyik fontos kérdése, hogy hogyan, milyen mechanizmusok révén fejtik ki a segélyek gazdasági növekedést gerjesztő, illetve szegénységet csökkentő hatásait. A hagyományos, a klasszikus fejlődés-gazdaságtan körébe tartozó működési modellt Hollis Chenery és Alan Strout dolgozta ki 1966-ban. Eszerint a fejlesztési segélyek két csatornán keresztül fejtik ki növekedésgerjesztő hatásait:

Egyrészt pótlólagos beruházási forrásként kiegészítik az ország saját megtakarításait, így magasabb összegű beruházásokra nyílik lehetőség. A magasabb beruházások a keynes-i multiplikátor hatás révén összegüknél nagyobb mértékben emelik a gazdaság kibocsátását és jövedelmeit. Ez az érvelés gyakorlatilag az előző fejezetben már említett Harrod-Domar növekedési modell gondolatmenete. A növekedési hatások természetesen csak akkor érvényesülnek, ha a segélyeket produktív, termelő beruházásokra fordítják, és nem elpazarolják, ellopják őket.

Másrészt kiegészítik az adott recipiens, a szegény országok esetében gyakran szűk keresztmetszetnek számító, *devizataralékait*. A fejlődő országok rendszerint erőteljesen rá vannak kényszerülve a fejlett országokból származó importra, növekedésük szempontjából pedig különösen, hiszen általában nem képesek előállítani a termelő beruházásokhoz szükséges berendezéseket, gépeket. Ha nincs kellő mennyiségű devizájuk, amellyel importjukat finanszírozni tudják, akkor nem képesek a fejlődésük szempontjából nélkülözhetetlen gépeket behozni. A segélyeknek alapvető szerepe lehet abban, hogy devizához juttassák a fejlődő országokat, áthidalják az exportból befolyó és az import finanszírozásához szükséges devizamennyiség közötti különbséget.

Napjainkra a fenti „kettős szakadék” (*two gap*) elmélet elavultnak számít. A mai növekedésemelvények szerint a növekedést nem a tőkefelhalmozás, hanem a technológia, az intézmények és a humántőke határozza meg. Ehhez hasonlóan a valutataralékok fontosságát is sokan kétségbe vonták. Napjaink elméletei inkább abból indulnak ki, hogy segélyeknek elsősorban a humán életkörülmények, illetve az intézményei berendezkedés javítása révén érik el hatásait. Egyrészt az ország lakosságának egészségügyi és iskolázottságai színvonalának javulása, másrészt az intézményi berendezkedés stabilizálódása, megfelelő gazdaságpolitika és vállalkozásbarát szabályozási rendszer kialakulása ösztönözni fogja mind a hazai vállalkozókat, mind a külföldi befektetőket. Ennek megfelelően a segélyek szerepe elsősorban abban áll, hogy segítsék a kormányzatot a vállalkozások számára kedvező környezet megteremtésében. A fejlődés először alacsony hozzáadott értékű, munkaigényes ágazatokban, például a textiliparban indul meg, ám később elmozdul magasabb képzettségű munkaerőt igénylő ágazatok felé. Mivel a gazdaság folyamatos alkalmazkodási kényszernek van kitéve, a segélyeknek csupán azon szegmenst kell kiemelni, amely stratégiai vagy strukturális helyzeténél fogva leginkább hatni tud a gazdaság egészére.

Mindkét elmélet meggyőzőnek hangozhat, ha elfogadjuk annak elméleti hátterét. A nemzetközi fejlesztési rezsim elmúlt több mint fél évszázados teljesítményét vizsgálva azonban a kérdés nem is annyira az, hogyan működnek a segélyek, hanem hogy van-e egyáltalán valami tényleges hatásuk, működnek-e egyáltalán?

4.3. A fejlesztési segélyezés hatékonysága

Működik-e a segély? – tették fel a kérdést 1986-ban Cassen és szerzőtársai mára alapművé érett munkájuk címében (*Does Aid Work?*). Az azóta eltelt bő húsz évben a kérdés megválaszolása a fejlesztési segélyezés szakirodalmának meghatározó áramlatává nőtte ki magát. Az eddigi eredmények első ránézésre nem sok bizakodásra adnak okot: egy átlagos szub-szaharai afrikai ország egy főre jutó jövedelme ma, az elmúlt közel fél évszázadban odapumpált hatalmas összegű segélyek ellenére is alig magasabb, vagy sok esetben egyenesen kisebb (Maddison 2003), mint az 1960-as évek elején volt. A dél- és kelet-ázsiai gazdasági csodák beindításában a segélyeknek legfeljebb minimális szerep jutott: a térség legdinamikusabban fejlődő országaiba, Kínába és Indiába egy főre vetítve elhanyagolhatóan kevés segély érkezett és érkezik ma is, amint azt a 4.2. táblázatból láttuk. Ebből azonban mégsem vonhatjuk le azt a következtetést, hogy a fejlesztési segélyek nem működnek. A gazdasági növekedés, illetve a különböző szegénységi mutatók alakulása csak részben függ a segélyektől (ha egyáltalán), azokra számos egyéb tényező is hatással van, kezdve az adott ország világgazdasági pozíciójától belső körülményein át egészen a kulturális hagyományaiig. Épp az ilyen nehézségek miatt kell tisztázni azt, hogy milyen lehetőségeink is vannak a hatékonyság mérésére.

4.3.1. A hatékonyság mérése

A fejlesztési segélyezés hatékonyságát két szinten is mérhetjük: egyrészt makroszinten, azaz a segélyeknek az ország növekedésére, szegénységi mutatói gyakorolt hatásainak vizsgálatán keresztül; másrészt mikroszinten, a konkrét projektek és programok hatásait elemezve. Egyik megközelítés sem mentes a maga hibáitól, mindkét esetben számtalan módszertani és gyakorlati probléma vetődik fel, amelyek az eredmények elfogadhatóságát is gyakran megkérdőjelezzik. A két megközelítés ráadásul nem egyszer ellentétes eredményekhez vezet, jól szemlélteti ezt a Paul Mosley (1987) által megfogalmazott mikro-makró paradoxon: amíg mikroszinten az elemzések az esetek jelentős hányadában pozitívan nyilatkoznak egy-egy projekt vagy program hatásairól, addig makroszinten mégsem látszik igazán a hatás, azaz a projektek és programok mikroszintű eredményei nem jelennek meg a gazdaság makroszintű teljesítményében.

A beáramló segélyek nagysága és a recipiens országok gazdasági növekedési üteme között kapcsolatot kereső **makroszintű hatékonysági vizsgálatok** irodalma hatal-

masra duzzadt az elmúlt években.¹ Az e témában kutató szerzők panel (☰)ometriai módszereket használnak: mintát készítenek ország-év megfigyelésekből a növekedésről és a beáramló segélyek nagyságáról, majd felépítenek egy növekedési modellt, amelynek egyes paramétereit regressziós technikákkal becslik meg, annak érdekében, hogy lehetővé váljon a segélyek hatásának más tényezőkétől való elkülönítése. Az általános modell tipikusan így néz ki:

$$(1) G_i = \beta_0 + \beta_1 A_i + \beta_2 Z_i + \varepsilon_i$$

Ahol G_i az i -edik ország egy főre eső gazdasági növekedési rátája;
 A_i az i -edik országba áramló segélyek nagysága;
 Z_i a gazdasági növekedésre hatással lévő egyéb tényezők vektora;
 ε a hibatag.

Mivel szempontunkból elsősorban a segélyek növekedésre gyakorolt hatása érdekes, ezért az (1) egyenletből a β_1 paraméter nagysága rendelkezik kiemelkedő jelentőséggel. Ha β_1 negatív, akkor segélyek hatása negatív a gazdasági növekedésre, ha pozitív, akkor viszont képesek növelni a gazdasági növekedés ütemét.

McGillivray és szerzőtársai (2005) szerint a segélyek makrogazdasági hatásait mérő kutatások két nagy szakaszra oszthatóak. A vízválasztót a Világbank híres *A segélyek értékelése (Assessing Aid)* című 1998-as kiadványa jelenti, amelyre később e fejezetben még visszatérünk. Az ötvenes évektől 1998-ig megjelent tanulmányok alapján kibontakozó vitából igen nehéz egyértelmű következtetéseket levonni: szép számban készültek ugyanis mind a segélyek hatékonyságát, mind értelmetlenségét alátámasztó tanulmányok. A kilencvenes évek második feléig tehát nem volt egyetértés a segélyek hatékonyságáról. *A segélyek értékelése* után a vita hangsúlyja áttevéődött a *Működnek-e a segélyek?* jellegű kérdésfelvetésekről a *Mikor, milyen feltételek mellett működnek a segélyek?* típusú problémákra (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003). A Világbank említett kiadványa, illetve további nagyhatású tanulmányok (Burnside – Dollar 2000, Collier – Dollar 2002) révén a szakirodalomban kialakult egyfajta konszenzus: a segélyek hatékonysága nagyban függ a recipiens ország belső körülményeitől, egészen pontosan a kormányzat által folytatott gazdaságpolitikától és az intézményi berendezkedés minőségétől. Steven Kosack (2003) szerint azonban a segélyek hatásait nem a gazdasági növekedés ütemével, hanem a különböző szegénységi mutatók, például a gyermekhalandóság alakulásával kell összevetni. Kosack arra a következtetésre jut, hogy a segélyek demokratikus berendezkedésű országokban jelentősen képesek javítani a szegénységi mutatókon, nem demokratikus berendezkedés mellett viszont nincs hatásuk. Bár az említett munkákat sokan bírálták, az elmúlt években megjelent kutatások fő üzenete az, hogy a segélyek legalábbis bizonyos feltételek teljesülése esetén működnek. E témakörre visszatérünk még a fejezet során részletesen is.

¹ Lásd például: Boone (1996); Burnside – Dollar (2000); Hansen – Tarp (2000); Hansen – Tarp (2001); Chauvet – Guillaumont (2002); Lensink – Morrissey (2000); Collier – Dollar (2002). Az irodalomról részletes áttekintést nyújt McGillivray (2005).

A segélyek makrohatásait vizsgáló modellek kapcsán még meg kell jegyeznünk, hogy a kapott eredmények nagyban függenek attól, hogy (1) milyen országok kerülnek bele a mintába; (2) mi az ökonometriai vizsgálathoz használt növekedési modell, vagyis milyen változókat vesznek bele a modell specifikációjába, és melyeket hagynak ki. Egy ország gazdasági növekedését számtalan tényező befolyásolja, így rendkívül nehéz meggyőzően elkülöníteni a fejlesztési segélyek hatásait. Az ökonometriai növekedési modellek számára további kihívás, hogy valamennyi olyan tényezőt figyelembe vegyenek, amelyek a gazdasági növekedés rendkívül komplex jelenségét befolyásolják (azaz, hogy esetünkben mit is tartalmazzon a Z vektor).

Nem egyszer előfordult már, hogy a szerzők ideológiai céljaiknak megfelelően alakították mintájukat és modelljüket: ha a segélyek ellen akartak érvelni, akkor olyan modellt építettek, ahol hatásukra nagy eséllyel negatív előjelű együtthatót kapnak. A tudományos közösségnek elengedhetetlen feladata, hogy az ideológiailag manipulált kutatások módszertani gyengéire rámutasson. Bár a Burnside – Dollar (2000) szerzőpárost is érte hasonló kritika, a módszertan kiforgatása különösen David Dollar és Art Kraay (2002) azon ismert tanulmányában szembeötlő, amelyben az átlagjövedelmek és a szegények jövedelmeinek alakulása között keresnek kapcsolatot (Lübker – Smith – Weeks 2002).

A **mikroszintű elemzések** megközelítésmódja egészen más. A segélyprojektek és programok értékelésének komoly módszertana alakult ki (OECD DAC 1986, 1991, 1992, 2000; Stokke 1991, 1992; Cracknell 2000), aminek részletes vizsgálata túlmutat kötetünk keretein. Bár megközelítésük középpontjában a donorállamok adminisztrációjának részéről történő elemzés, illetve értékelés áll, fogalmi megalapozottságuknál fogva megbízható alapot nyújtanak a független szemszögből való értelmezéshez is.² A segélyprojektek értékelésére vonatkozó irányelveik, következtetéseik röviden az alábbiakban foglalhatók össze:

Az értékelés (*evaluation*) olyan folyamat, amely során adott inputokból képződött eredmény egy meghatározott időpontban szisztematikus módon elemzésre kerül. E definícióban az input magában foglalja mindazokat az (erő)forrásokat, tevékenységeket, amelyek a kívánt cél elérése érdekében mobilizálásra kerültek. Az eredmény (*output*) – legyen szándékolt vagy sem – ezen inputok hatásaira utal; e hatások egyaránt lehetnek kézzelfoghatóak és kevésbé materiálisak. Az adott eredmény értékelése magában foglalja a ráfordítások és a bekövetkező változás közötti ok-okozati kapcsolat természetének elemzését. Ennek megfelelően az értékelés minősége (érvényessége) azon megközelítésen, illetve módszereken múlik, amelyeket a vizsgált inputokból származó hatások elkülönítése, illetve mérése céljából alkalmazunk (Stokke 1991).

² Az OECD klasszikus irányelvei, módszerei természetesen nem kötelezőek, sem kizárólagosak. Vannak államok, amelyek más szempontok szerinti gyakorlatokat követnek. Az úgynevezett eredmény szemléletű (*results-based management*, RBM) megközelítés lényegét például jól összefoglalja Binnendijk 2001.

Az projektértékelésnek – legalábbis az azt többnyire kezdeményező, végrehajtó donorállam szemszögéből – többféle funkciója lehet. Ezek egyrészt a segítségnyújtás minőségének javításához, másrészt a segélyezési tevékenység ellenőrzéséhez kapcsolódnak. Az előbbi elsősorban a végrehajtásért felelős ügynökségek, az utóbbi a politikai döntéshozók szempontjából fontos. Mivel e kettő víziói, érdekei, értékei nem feltétlenül esnek egybe, az értékelés hangsúlyai is eltérőek lehetnek (Stokke 1991: 9). Ennek megfelelően az értékelés alapvetően arra a kérdésre keresi a választ, hogy a felhasznált források (a) milyen mértékben járultak hozzá a „beavatkozás” kezdetekor kitűzött konkrét vagy közvetett célok teljesüléséhez, illetve (b) milyen gazdasági, társadalmi-kulturális, intézményi következményekkel jártak a kedvezményezettnél (Stokke 1991: 7–8).

A fentieknek megfelelően, segélyprojektek tervezésekor előre meg kell határozni indikátorokat, olyan mutatókat, amelyek alakulására befolyással van a projekt vagy a program. Nem mindig egyszerű megfelelően objektív és mérhető mutatókat találni. Egy kórházfejlesztés esetében használható indikátor lehet például a kórház által évente ellátott emberek száma, a várólisták hossza, vagy akár hosszabb távon a vonzáskörzetében a halálozási ráta csökkenése. Jóval nehezebb feladat azonban például egy, kormányzati tisztviselők továbbképzését szolgáló projekt eredményességét jól leíró indikátorok megtalálása. Az indikátorokhoz meg kell adni bázis és cél értékeket, és ez utóbbiak teljesítése révén értékelhető a projekt. Jól látszik tehát, hogy egy projekt megfelelő értékeléséhez kritikus fontosságú a megfelelő indikátorok definiálása és pontos mérése. Az utólagos projekt- és programértékeléseknek ki kell terjedniük arra is, hogy a megvalósítás során biztosították-e az átláthatóságot és a gondos pénzkezelést, és nem történt-e visszaélés.

A mikroszinten kimutatott hatékonyság azonban csalóka lehet, hiszen az egyes projekteket az esetek túlnyomó többségében nem független auditorok elemzik, hanem a projektet finanszírozó donorügynökségek illetékes részlegei. Könnyen belátható, hogy egy donorügynökségnek nem érdeke, hogy túl sok projektje kapjon negatív értékelést, hiszen ez a szervezet külső megítélését erősen rontja, sőt felveti a költségvetés esetleges elvonásának veszélyét is. Épp ezért ritkán engedik meg független elemzőknek, civilszervezeteknek projektjeik áttekintését és vizsgálatát, belső értékelő részlegüknek pedig nem érdeke, hogy objektív legyen. E jelenség részben magyarázatot ad a korábban említett mikro-makro paradoxonra. Szintén fontos módszertani probléma, hogy a projektek hatékonyságát nincs mihez viszonyítani. A donorügynökségek rendszerint nem ügyelnek arra – bár igaz, hogy erre a valóságban nem is mindig lehet –, hogy kísérleti körülmények teremtése révén ellenőrizzék projektjeiket. Például, ha egy regionális oktatásfejlesztési program megvalósításakor az indikátorként használt, a térségben beiskolázott gyerekek korosztályos aránya növekedést is mutat, akkor sem bizonyos, hogy ez valóban a program következménye-e, vagy valamilyen más, külső tényező hatására következett be. Módszertani okok miatt kívánatos lenne, ha az ilyen társadalmi beavatkozások során minden esetben lenne egy kontrollcsoport is – példánk esetén egy olyan régió, amely a program indulása előtt hasonló jellemzőkkel bír, mint a fejlesztés által érintett terület. Ennek alapján a program lezárását követően megfelelően össze lehetne hasonlítani az intézkedésbe

bevont területet és a kontroll régiót. Ha a kontrollrégióban is hasonló arányban történt emelkedés a beiratkozási rátákban, akkor legalábbis felmerülhet a gyanú, hogy valamilyen külső hatással van dolgunk.

Bármit mutatnak azonban is a makroszintű ökonometriai tanulmányok vagy mikroszintű projektértékelések, annyi mindenképpen bizonyos, hogy a segélyektől kezdetben elvárt látványos eredmények nem igazolódtak be. Ha el is ismerjük, hogy vannak esetek, amikor a segélyek működnek, mindenképp célszerű megvizsgálnunk, hogy melyek azok a tényezők, amelyek rontják a fejlesztési források hatékonyságát.

4.3.2. A segélyek alacsony hatékonyságának okai

A fejlesztési együttműködés szakirodalmának egy másik fontos területe arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen tényezők, jelenségek, nem szándékolt hatások azok, amelyek csökkentik, illetve semlegesítik a segélyek növekedésgerjesztő hatásait. A segélyek hatékonyságát csökkentő tényezők két nagy csoportra bonthatóak: egyrészt a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim működéséből, a donorérdekek segélyekben való megjelenésből következő torzulások, másrészt pedig maguk a segélyek, mint viszonzás nélküli erőforrástranszferok által közvetlenül előidézett torzulások.

4.3.2.1. A nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim működéséből következő torzítások

Mint már részletesen tárgyaltuk, a donorok nem önzetlenül adnak segélyeket, hanem bizonyos célokat kívánnak elérni velük. Mivel minden donornak eltérő céljai vannak, más-más érdekeket képviselnek, ezért sem a stratégiák, sem a megvalósítás szintjén nem törekszenek túlságosan nemzetközi fejlesztési politikáik összehangolására. Különösen úgy nem, hogy nincs semmilyen szupranacionális nemzetközi hatóság, amely bármilyen ösztönzővel vagy szankcióval normakövető magatartásra kényszerítené őket. **A donorok közötti megfelelő koordináció hiányának** szerteágazó következményei vannak a segélyezés hatékonyságára nézve. Egy átlagos szub-szaharai afrikai ország adminisztrációjának harminc-negyven donorszervezettel kell kapcsolatot tartania. Mivel mindegyikük akár több tucatnyi projektet is finanszírozhat, így azok összehangolása, az ország szegénységcsökkentési vagy fejlesztési stratégiájába való beillesztése még egy fejlett állam bürokráciájának is szinte leküzdhetetlen feladatot jelentene. Világbanki adatok szerint például csak Burkina Fasóban 1500 segélyekből finanszírozott fejlesztési projekt vagy program folyik (Brainard et al 2003: 10). Gyakran nem gondolunk abba bele például, hogy a fejlődő országok számára mekkora terhet jelent a különböző donorok által előírt, egymástól teljesen eltérő formátumot, logikát igényelő beszámolók, jelentések, kimutatások folyamatos készítése. Ráadásul, amint arra Nicolas van de Walle (2001) is rámutatott, a fejlődő országok adminisztrációja egyébként is súlyos kapacitáshiányokkal küzd: nincsenek megfelelő számviteli, projektvezetési,

tervezési ismeretekkel rendelkező, kellően motivált munkatársaik. Aki egy szub-szaharai afrikai országban ilyen képességek birtokában van, igen értékes ember. A donorszervezetek hamar felfigyelnek rá, hiszen helyismerettel és szaktudással rendelkező szakemberekre projektjeik megvalósításához nekik is szükségük van. A recipiens országok kormányzata nem képes versenyre kelni a donorok által nyújtott fizetésekkel és életkilátásokkal. Az OECD DAC számtalan javaslatot fogalmazott meg a donorok közötti koordináció javítására, folyamataik harmonizálására és összehangolására (OECD 2003a). Ezt a célt szolgálja az úgynevezett *párizsi folyamat is (Paris High Level Forum 2005)*.

A donorok külgazdasági érdekeinek egyik, fejlesztési segélyezésben történő megnyilvánulása a **segélyek exporthoz kötése**. A donorok ez esetben gyakorlatilag kikötik a recipiens ország számára, hogy az általuk folyósított segélyeket csak a donorország cégeinél költhetik el, a megvalósításukra kiírt közbeszerzési pályázatok csak ők indulhatnak (rosszabb esetben sor sem kerül pályáztatásra). Bár a donorország részéről indokolt lehet, hogy a nemzetközi fejlesztésre szánt forrásokból rövidtávon is hasznot akar húzni – sőt gyakran elhangzik az az érv is, hogy enélkül nem lenne biztosítható a fejlesztési együttműködés hazai támogatottsága –, mégsem nehéz belátni, hogy e kötöttség egyfajta monopóliumot, és ezáltal hatékonyságvesztést jelent. Mivel a partnerországok (beszerzésre vonatkozó) választási lehetőségei jelentősen leszűkülnek, korántsem biztos, hogy a leghatékonyabb kivitelező kerül kiválasztásra. Ez a magyarázata, hogy a normaalkotó nemzetközi szervezetként az OECD és az EU a partnerországok érdekeire hivatkozva nem támogatja a segélyek exporthoz kötését. Az EU esetében ez egyébként is sértené az egységes piac elvét, amely többek között előírja az egyes tagállamok számára közbeszerzési piacaik kölcsönös megnyitását.

4.3. táblázat: A segélyek kötöttségének szintje az OECD DAC-tag donoroknál, a technikai együttműködésre fordított források nélkül, 2005-ben

	Kötetlen	Részben kötetlen	Kötött	Összesen
Ausztrália	71,9	-	28,1	100,0
Ausztria	88,7	-	11,3	100,0
Belgium	95,7	-	4,3	100,0
Kanada	59,4	0,3	40,3	100,0
Dánia	86,5	-	13,5	100,0
Finnország	95,1	-	4,9	100,0
Franciaország	94,7	0,2	5,1	100,0
Németország	93,0	-	7,0	100,0
Görögország	73,6	-	26,4	100,0
Írország	100,0	-	-	100,0
Olaszország	92,1	-	7,9	100,0
Japán	89,6	6,0	4,4	100,0
Luxembourg	99,1	-	0,9	100,0
Hollandia	96,2	0,8	2,9	100,0
Új-Zéland	92,3	-	7,7	100,0
Norvégia	99,6	-	0,4	100,0
Portugália	60,7	14,3	25,1	100,0
Spanyolország	86,6	-	13,4	100,0
Svédország	98,3	-	1,7	100,0
Svájc	97,4	-	2,6	100,0
Egyesült Királyság	100,0	-	-	100,0
Egyesült Államok	nincs adat	nincs adat	nincs adat	nincs adat
DAC-országok összesen	91,8	1,8	6,5	100,0

FORRÁS: OECD 2007A.

Bár a 4.3. táblázat nem tartalmazza a technikai kooperációra (azaz tanácsadásra) fordított forrásokat – amely szükségszerűen kötött segélyezési forma, és elérheti az összes ODA húsz százalékát³ –, kiderült belőle, hogy az OECD és az EU segélykö-

³ Több nemzetközi civilszervezet küzd az ellen, hogy a technikai támogatást egyáltalán beleszámítsák az ODA-ba, hiszen az e célra fordított összegekből nagyrészt a donorországok

töttség elleni küzdelme eredményes. Az EU-tagállamok körében a kötöttség szintje immár igen alacsony, az Európai Közösség által az Európai Fejlesztési Alapból (*European Development Fund, EDF*) nyújtott források pedig teljes egészében kötetlenek. A projektek megvalósítására kiírt tendereken indulhat valamennyi, az EU-ban vagy az afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) térségben bejegyzett vállalkozás. Mivel a világ legnagyobb donora, az Egyesült Államok nem szolgáltat segélyei kötöttségéről adatokat az OECD-nek, feltételezhető, hogy az amerikai segélyek közel 100 százalékban exporthoz kötöttek.

A donorok által előírt (**gazdaság**)**politikai kondicionalitásról** volt már szó korábban. A segélyek hatékonyságát maga a csatolt kondicionalitás még nem rontja, sőt az ilyen kritériumok előírását a donorok részben a hatékonyság javításának céljára szánják. Mégis, a *hibás gazdaságpolitikai feltételek* előírása, mint az sokszor – például az 1997-es délkelet-ázsiai válság esetén – előfordult például a Világbank gyakorlatában, több esetben vezetett nem szándékolt, negatív következményekhez.

Az úgynevezett **ownership (tulajdonosi szemlélet) hiánya** szintén csökkenti a fejlesztési együttműködés hatékonyságát. A donorok sokáig ragaszkodtak ahhoz, hogy az egyes recipiensekben fejlesztendő területeket és konkrét projekteket maguk válasszák ki, illetve kivitelezésüket is teljes egészében maguk tartásuk kezében. Ennek megfelelően a fogadó országok nem érezték magukénak az egyes projekteket, nem alakult ki bennük a tulajdonosi szemlélet. Ha nem terveztek költségvetési forrásokat a donorok által segélyekből felépített létesítmények fenntartására, azok lassan az enyészeté lettek. Hasonlóképpen, a nyolcvanas-kilencvenes évek strukturális kiigazítási programjai esetén is a Bretton Woods-i intézmények diktálták a fejlődő országoknak a szükséges reformokat. Az *ownership* ezen esetekben is hiányzott. Mivel a kilencvenes évektől egyre inkább teret nyert az a meggyőződés, hogy a tulajdonosi szemlélet hiánya jelentős mértékben csökkenti a segélyek hatékonyságát, a donorok elkezdtek változtatni a korábbi gyakorlatokon. Divatba jöttek az olyan kifejezések, mint a partnerség, azt érzékeltetendő, hogy fejlesztési elképzeléseit a donor immár nem erőlteti a partnerre, hanem együtt vesznek részt ezek kidolgozásában. A tulajdonosi szemlélet fejlesztését szolgálja például a PRSP folyamat is (lásd a 6. fejezetben a Világbank kapcsán), amely a partnerek kezébe helyezi fejlődésük tervezését, valamint a finanszírozandó projektek és programok kiválasztását.

A segélyek hatékonyságát csökkenti ingadozásuk és **gyakran kiszámíthatatlan mivoltuk** (Bulír – Hamann 2003). A donorok sokszor nem tartják be ígéreteiket, rendszeresen előfordul, hogy nem annyi segélyt folyósítanak egy-egy recipiensnek, mint amennyit korábban, az adott év vagy időszak elején vállaltak.⁴ A partnerország,

tanácsadóinak utazását, napidíját, szállását stb. fizetik, azaz effektíve nem jut el a fejlődő országokhoz.

⁴ E vonatkozásban három kategóriát szoktak megkülönböztetni: a jellemzően látványos ke-
retek között (például nemzetközi donorkonferenciákon) elhangzó felajánlásokat (*pledge*),

hivatalosan vagy sem, de mindenesetre a kötelezettségvállalások figyelembevételével tervezi költségvetését. Komoly problémákhoz vezethet, ha a donor végül nem annyit folyósít, amennyire számítanak. Ha a donor többet folyósít, akkor a pénzek elköltéséről rohamtempóban intézkedni kell, többnyire kellően elő nem készített projektekre fordítják a forrásokat. Amennyiben kevesebb segély érkezik (és ez a gyakoribb eset), akkor bizonyos, esetleg már folyamatban lévő programokat, projekteket át kell ütemezni, másokat pedig törölni szükséges. Ales Bulír és Javier Hamann (2003) ráadásul kimutatta, hogy a donorok gyakran épp akkor csökkentik a folyósított segélyeket, amikor a recipiens belső, saját bevételei (például adóbevételei) is csökkennek, amely akár súlyos költségvetési válsághoz is vezethet.

A segélyek hatékonyságát ronthatják még a fejlesztési projektek és programok gyakorlati lebonyolítását felügyelő **donorügynökségek sajátos érdekei** is. Mint már említettük, az egyes donorügynökségeknek nem érdekük, hogy túl sok negatív kimenetelű projektjük legyen, mert akkor fennáll költségvetésük csökkenésének veszélye. Ennek megfelelően „elnézők” lesznek, azaz kisebb szabálytalanságok, hiányosságok felett inkább szemet fognak hunyni. A fejlesztési együttműködés többi szereplője a donorügynökségek ezen magatartásával tisztában van, beleszámítja saját cselekedeteibe, és ezáltal többet fog megengedni magának. A probléma orvoslásában sokat segítené, ha az egyes projekteket a donorügynökségektől független szervezetek értékelnék, auditálnák, ám erre jelenleg csak ad hoc jelleggel van példa.

4.3.2.2. A segélyek által közvetlenül előidézett torzulások⁵

Paradox módon a fejlesztési segélyek maguk is gyengítik az ország gazdaságát, illetve magát az államot is. Ha egy partnerországnak nincs már a segélyek beáramlása előtt megfelelően kiépült és kellően stabil intézményi struktúrája, illetve kormánya nem folytat olyan gazdaságpolitikát, amely biztosítja e források hatékony felhasználását, akkor könnyen lehet, hogy a gazdaság nem lesz képes optimális mértékben felszívni a beáramló külföldi fejlesztési segélyeket.⁶ Megfelelő ab-

a szerződésben ténylegesen vállalt kötelezettségeket (*commitment*), valamint azok teljesítését, kifizetését (*disbursement*). A három kategória nyomon követése, nyilvántartása nem könnyű, miután, különösen a jobban szem előtt lévő államok, fejlesztési programok esetén bizonyos összegeket többször is felajánlanak, miközben kötelezettséget nem feltétlenül mindenre vállalnak. A kötelezettségvállalás és tényleges teljesítés közötti eltérés további probléma.

⁵ Ezen alfejezet részben támaszkodik egy korábbi munkánkra (Szent-Iványi 2006).

⁶ Feltételezve továbbá, hogy a fejlesztési segélyek kellően nagy összegűek az ország gazdaságához viszonyítva. A pontos arány meghatározásával viszonylag keveset foglalkozik a szakirodalom, ám ha a nemzeti jövedelem 10 százalékánál nagyobb az évente beáramló fejlesztési segélyek nagysága, mint sok afrikai ország esetében (Akram 2003: 1352), akkor nagy eséllyel számíthatunk különböző torzulások megjelenésére.

szorpció híján a segélyek növekedést gerjesztő hatásait gyakorlatilag semlegesítik az általuk okozott torzítások, akár súlyos válságba is taszítva a recipiens gazdaságot (Rajan – Subramanian 2005a: 22).

A negatív hatások közül a szakirodalom a közelmúltban igen nagy figyelmet szentelt az úgynevezett **holland-kór** (*dutch disease*) mechanizmusnak (Heller – Gupta 2002; Gupta – Powell – Yang 2005; Rajan – Subramanian 2005a, 2005b). Ez a hatás az elégtelen felszívó (abszorpciós) képesség egyik legfontosabb megnyilvánulása és mind rugalmas, mind rögzített árfolyamrendszerek esetében jelentkezhet. Mivel a fejlődő országok esetében az elmúlt másfél-két évtized liberalizációs tendenciái ellenére is többségben vannak a többé-kevésbé rögzített árfolyamrezsimek,⁷ ezért ezt az esetet vizsgáljuk először. A partnerországba beáramló fejlesztési segélyek, amennyiben nem mind importra költik őket, pótlólagos keresletként megjelennek a gazdaságban. A kormányzati szektor expanziója (pl. új iskolák vagy kórházak építése) növeli a keresletet olyan korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló erőforrások iránt, amelyeket a magánszféra is felhasznál. A leginkább tipikus esetben ilyen szűkös erőforrás a fejlődő országokban a képzett munkaerő. A kormányzati szektor által teremtett pótlólagos kereslet tehát felhajtja a képzett munkaerő árát, így a magánszektor is arra kényszerül, hogy magasabb béreket kínáljon. A fejlődő országok magánszektora rendszerint duális jellegű, azaz van egy szinte kizárólag exportra termelő szektor és egy belső fogyasztási termékeket előállító (Szentés 2002c: 82). A belső fogyasztásra termelő szektor megnövekedett költségeit továbbhárítja a fogyasztókra, ezáltal inflációs hatást gerjesztve, az exportszektor azonban nem képes ezt megtenni, mivel ki van téve a nemzetközi verseny nyomásának. Az eredmény tehát az ország export-versenyképességének csökkenése és ezáltal az exportszektor zsugorodása, amely a külkereskedelmi mérleg romlásához vezet. A mechanizmus rugalmas árfolyamrendszer esetében, ha lehet, még súlyosabb: a pótlólagos keresletteremtés mellett ugyanis a külföldi valutában folyósított fejlesztési segélyek hazai valutára váltása nem megfelelő jegybanki sterilizáció esetén felértékelheti az utóbbi árfolyamát. Az erősödő valuta tovább rontja az ország export-versenyképességét, ám javítja az importőrök helyzetét, így a külkereskedelmi mérlegre gyakorolt hatása még intenzívebben jelentkezik.

Az exportszektor zsugorodása (különösen, ha tovagyrűrízik a gazdaságban) és a külkereskedelmi mérleg romlása értelemszerűen csökkenti a kormányzat bevételeit, így lényegében hozzájárul az állam gyengüléséhez. Raghuram Rajan és Arvind Subramanian (2005a) ökonometriai módszerekkel kimutatta, hogy a fejlesztési segélyek export-versenyképességet rontó hatása jelentős mértékben aláássa e források hatékonyságát. A holland-kór mechanizmus megfelelő gazdaságpolitikával⁸ kiküsz-

⁷ Sőt, a fejlődő országok jelentős hányadának komoly kárai származnának egy lebegtetett árfolyamrendszer bevezetéséből – lásd részletesen: Mussa et al. (2000).

⁸ Például megfelelő valutapiaci sterilizációval, a segélyek nagyobb részének importra költésével (igaz, ez ellentmondhat a hazai gazdaság fejlesztési igényének), vagy hosszú távon a

öbölhető, ám ez jól működő intézményrendszert és a kormányzat részéről elkötelezettséget igényel, amelyek gyakran hiányoznak a fejlődő államokban.

A segélyek negatív hatása nem merül ki a holland-kór mechanizmusa által előidézett exportcsökkenésben. Egy másik gyakran hangoztatott torzítás a **segélyfüggőség** kialakulása, ami egy jóval nehezebben megragadható fogalom, mint a holland-kór. Az ország kormánya hozzászokik a Nyugattól kapott „apanázshoz”, amely erőteljes ellenőztönzöt jelent a reformokhoz. Megfelelő társadalmi kontroll vagy elkötelezettség hiányában ugyanis végső soron kényelmesebb a fennálló rendszerek és mechanizmusok fenntartását segélyekből finanszírozni, mint a döntően belső elkötelezettséget és erőforrásokat igénylő, ám vélhetően hatékonyabb újakat kiépíteni (Rodrik 1996; Casella – Eichengreen 1996).

Az ellenszolgáltatás nélkül kapott források felhasználásának hatékonysága általában alacsony. A fejlesztési segélyek kormányzati kiadásokhoz viszonyított aránya egyes szub-szaharai afrikai országokban a 25–40 százalékot is eléri, a bruttó állótőke-felhalmozás azonban nemritkán teljes mértékben a segélyeknek tulajdonítható (Akram 2003: 1353). Az ilyen erőteljes függő helyzetben lévő gazdaságok a segélyek elapadásával szinte biztosan összeomlanának. Lindsey Whitfield és Emily Jones (2007) azonban hangsúlyozzák, hogy a segélyfüggőség jóval többet jelent, mint a beáramló segélyek kormányzati kiadásokhoz vagy gazdaság méretéhez viszonyított nagysága: egy segélyfüggő országban ugyanis erőteljes intézményi torzulások is megfigyelhetők, és jelentősen átalakul a politikaalkotás folyamata is. A segélyek, például, felpuhítják az adott állam költségvetési korlátját: a kormányzat nyugodtan költhet többet, mint amennyi bevétele van, a donorok úgyis „kiszegítik”. Nem alakul ki a költségvetési fegyelem, illetve annak megértése, hogy milyen makrogazdasági és egyéb következményekkel jár a túlköltekezés. A segélyek negatív hatást gyakorolhatnak a kormányzat adóztatási moráljára is (Moss – Pettersson – Van de Walle 2006). Ha ugyanis a partnerország hozzászokik ahhoz, hogy a donoroktól rendszeres apanázsban részesül, akkor kevésbé lesz rákényszerítve arra, hogy saját maga igyekezzen belső forrásokat előteremteni, vagyis, hogy adóztasson. Ennek messzire vezető következményei vannak. Egy ország adórendszere és intézményi fejlettsége között ugyanis szoros összefüggés van: ha egy kormányzat adóztat, akkor el kell számolnia az adófizető állampolgároknak azzal, hogy mire költi a költségvetési bevételeket. Ha azonban csupán a donorok felé való átláthatóságot (transparency) kell biztosítani, akkor nincs különösebb kényszer, amely a kormányzatot rávenné arra, hogy az állampolgárok felé elszámoljon. Ilyen körülmények között könnyebben tudnak érvényesülni a partikuláris (etnikai, törzsi, ágazati stb.) érdekek, hiszen semmi sem gátolja a korrupció, nepotizmus vagy neopatrimonializmus fennmaradását vagy kialakulását.⁹

kínálati oldal rugalmatlanságát csökkentő erőfeszítésekkel. Lásd részletesebben: Gupta – Powell – Yang (2005).

⁹ A segélyfüggőség kialakulásáról Ghánában lásd Whitfield – Jones (2007).

Állam és társadalom viszonyában a segély így felfogható egy olyan járadéknak (rent) amely csökkenti a politikai vezetés saját adófizetői, választói felé való kiszolgáltatottságát (Moore 1998; Knack 2000: 4; Csicsmann 2006: 162).

Számtalan anekdotikus történet szól a fejlesztési segélyekhez kapcsolódó **korruptió**ról, illetve járadékvadászatról; a közelmúltban több tudományos tanulmány is kísérletet tett e nehezen kutatható témakörök feltárására. Kialakul a bürokráciában és az elitben egy olyan réteg, amely gyakorlatilag a segélyekből él, és nem is rosszul: ők vesznek részt a donorok által szervezett konferenciákon, a forrásokat részben saját hasznukra eltérítik, illetve azokat a saját vagy családjuk (törzsük, klánjuk) számára kedvező projektek finanszírozására használják. Egyes nézetek szerint a külföldi segélyek egyenesen növelik a korruptió valószínűségét (Svensson 2000), hiszen viszonylag egyszerű forráshoz jutási lehetőséget jelentenek. Ez kifejeződik az iránta megnövekvő keresletben, a segélyekből részesülni kívánó érdekcsoportok számának növekedésében. Ezt nevezi Tornell és Lane (1999) „habzsolási” hatásnak. Alesina és Weder (2002) számításai szerint a korrupt kormányok továbbra sem kapnak kevesebb segélyt (legyen szó annak bármilyen formájáról), mint azok, amelyek tisztességesebben gazdálkodnak. A segélyfüggőség, illetve a nagymértékű korruptió kialakulása felfoghatóak a gyenge intézményrendszer tüneteiként, ám egyben jelentős akadályokat is gördítenek a fejlődés útjába.

A segélyek – a felhasználás rugalmasságától, kondícióktól függően – hozzájárulást jelenthetnek az önmagukat lecserélni nem kívánó **rezsimek működőképességének fenntartásához** is (Morgenthau 1963). A politikai túlélés számos esetben dominálja a fejlesztési szempontokat (Van de Walle 2003: 116). Azokban az országokban, ahol a hatalom birtoklása vagy az abban való részvétel a jólét biztosításának egyetlen lehetősége, a kormányzati pozícióba jutott politikusok nem szívesen mondanak le privilégiumaikról csak azért, mert az állam területén élőknek ez lenne az érdeke (Leonard – Straus 2003: 2–8). Más szerzők felteszik a kérdést, miért nem fogadják be bizonyos fejlődő államok a hatékonyabb technológiát – mint a gazdasági fejlődés összetevőjét – közjósággként. Válaszuk szerint elsősorban azért, mert a hatalmon lévők politikai pozíciói gyengülnek azáltal, hogy a közjavak – tulajdonságainak megfelelően – nem kívánt helyzetbe hozhatják a politikai ellenzékét (Acemoglu – Robinson 2000).

Meg kell még végül említenuünk azt a tényt is, hogy a **fejlesztési segélyek felhasználását a donorok a gyakorlatban nem tudják szabályozni**. Hiába írja ugyanis elő egy donor, hogy egy adott segélytranszfert csak egy adott célra (adott projektre vagy programra) lehet felhasználni, a recipiens a költségvetése tervezés során úgy fog eljárni, hogy e transzfernek megfelelő nagyságú forrást felszabadít saját költségvetésében. A segélyek hatékonyságát nagyban befolyásolja, hogy e felszabaduló forrásokat mire használja fel a recipiens. Nincs gond, ha a fejlődést előmozdító beruházásokat finanszíroz belőle, de ha például fegyverkezésre költi, akkor egyértelműen belátható a segélyek negatív hatása.

A fentiekből egyértelműen látszik, hogy egy igen erős ellentmondással van dolgunk: amíg elméletben a segélyek célja, részben legalábbis, az ország intézményi berendezkedésének erősítése (3. fejezetet), addig a holland-kór, a segélyfüggőség, a korruptió és

más jelenségek révén gyakorlatban épphogy gyengítik az ország kormányzatát és más intézményeit. A segélyek megfelelő érvényesülése, úgy tűnik, feltételezi egy országban a hatékony intézményi struktúra előzetes meglétét. E jelenséget nevezte el Todd Moss, Gunilla Pettersson és Nicolas Van de Walle (2006) segélyek-intézmények paradoxonnak (*aid-institutions paradox*), amelynek feloldásával a következő alfejezet foglalkozik.

4.4. A fejlesztési együttműködés hatékonyságának javítása

A fenti áttekintésből is látszik, hogy a fejlesztési segélyek, illetve a fejlesztési együttműködési rezsim jelenlegi felépítése számtalan olyan (általában nem szándékolt) hatást generál, amelyek jelentősen csökkenthetik az e módon a fejlődő országok rendelkezésére bocsátott erőforrások hatékonyságát. Természetesen számtalan elképzelés és megoldási javaslat született az elmúlt évtizedekben ezek kiküszöbölésére, ezek részletes éttekintésére azonban kötetünkben nincs mód. Különösen nagy figyelmet szentelt a szakirodalom a segélyek-intézmények paradoxon megoldására. E téren két irányzat különíthető el:

- A szegény országokban szükségszerűen gyengék az intézmények, és az állam önmagától nem képes javítani rajtuk. A megoldást az jelentené, ha a számukra juttatott segélyek összegét jelentősen megnövelné a nemzetközi közösség, és kikökkenteni őket a gyenge intézmények által okozott szegénységscsapdából. Ezen irányzat a már ismerős „*nagy lökés*” nevet kapta.
- Amíg rosszak az intézmények egy országban, addig az nem lesz képes hatékonyan felhasználni a kapott segélyeket, sőt még ronthatnak is a helyzeten. Olyan országoknak szabad tehát csak segélyeket adni, amelyek képesek megfelelően felszívni őket anélkül, hogy intézményi torzulások jelentkeznének. E megközelítés az „*abszorpció kapacitás*” nevet kapta.

A fenti két markáns iskola ismertetésén túl kitérünk még egy harmadik megközelítésre is, amely William Easterly (2006) nevéhez kötődik, és a fejlesztési együttműködési rendszer gyökeres átalakítását sürgeti.

4.4.1. A nagy lökés elmélete újra

A harmadik fejezetben megismerkedtünk az ötvenes évek fejlődés-gazdaságtanának néhány központi tézisével, a szegénységscsapda és a nagy lökés elméleteivel. Mint említettük, ezen koncepciók napjainkban újra igen népszerűek, és ha jobban belegondolunk, akkor a *millenniumi fejlesztési célok*, illetve a *Millenniumi Projekt* ajánlásai mögött is hasonló elgondolás húzódik.

A fejlődő országok intézményi problémáit nem önmagukban kell értelmezni, hanem a szegénység kontextusában. Azaz: szegény országoktól nem várható el, hogy jó intézményeket alakítsanak ki, mert nincs rá se pénzük, se képességük –

tegyük hozzá, sok esetben az eliteknek ez nem is feltétlenül érdekük. Ezen irányzat képviselői tehát megfordítják a kauzalitást: nem az intézmények határozzák meg szerintük egy ország prosperitását, hanem fordítva: a minőségi intézmények a fejlődés folyamán alakulnak ki. Bár ez az elképzelés ellentmond a napjainkban nagyjából elfogadott fejlődésgazdasági paradigmának (3. fejezet), mégis egyszerű és közérthető ajánlásai miatt igen népszerű.

Az irányzat fő képviselője a Millenniumi Projektet is vezető Jeffrey Sachs. *A szegénység vége* (2005) hangzatos címet viselő könyvében amellett érvel, hogy Afrika hátrányos helyzete nem a rossz kormányzásból vagy intézményekből ered, hanem a kontinens földrajzi helyzetéből. Sok a tengerparttal nem rendelkező ország, amelyek a rossz infrastruktúra miatt nem tudják terményeiket eljuttatni a világpiacokra, a meleg és nedves éghajlat kedvez a betegségeknek és járványoknak, a szárazság viszont a mezőgazdaság számára a kontinens jókora részeit alkalmatlanná teszi. A természeti erőforrásokkal való bőséges ellátottság is inkább átoknak bizonyult, mint áldásnak: a kormányok a belőlük befolyó bevételek jelentős részét ellopták, a monokulturális kitermelő jelleg sebezhetővé tette a gazdaságokat, sok helyen pedig polgárháborúk robbantak ki a birtoklásukért. A megoldás Sachs szerint az lenne, ha a kontinensnek juttatott fejlesztési segélyeket a duplájára növelnék, így e „nagy lökés” révén Afrika elensúlyozni tudná hátrányos helyzetét, az extrém szegénység húsz év alatt megszüntethető lenne. Összhangban a *millenniumi fejlesztési célokkal*, a segélyeknek gyakorlatilag valamennyi területre kellene hatniuk a kívánt hatás elérése érdekében. Nem a segélyek minőségét, vagy allokációjuk mechanizmusát, esetleg az általuk kiváltott torzításokat kifogásolja tehát, hanem elégtelen mennyiségüket. A mennyiségi növelés azonban átcsapna minőségi hatásokba is, a fejlődés révén a kormányzatok fokozatosan képessé válnak arra, hogy hatékonyan felhasználják a kapott forrásokat.

Sachs professzor minden jó szándéka és civil körökben hatalmas népszerűsége ellenére kedvelt céltáblája lett az intézmények fejlődést meghatározó szerepét hangsúlyozó főáramnak. Érvelésük szerint a segélyek duplájukra növelése semmiiben nem segítené a fejlődő világ vagy Afrika helyzetét, hanem éppen hogy még súlyosabb torzulások kiváltása révén tovább rontana rajta.

4.4.2. Az abszorpció kapacitás megközelítés

A Világbank 1998-as *A Segélyek értékelése* című, korábban már említett kiadványa vetette fel először azt az elképzelést, miszerint a segélyeket csak a jó intézményekkel rendelkező, jó gazdaságpolitikát folytató országokra kellene korlátozni. Szemben tehát a nyolcvanas-kilencvenes évek világbanki és IMF strukturális kiigazodást támogató hiteleinek kondicionalitásával, a segélyeket csak azon országoknak lenne szabad adni, akik már a segélyek fogadása előtt teljesítenek bizonyos feltételeket. A Világbank következtetésének alapjául szolgáló kutatás készítői, Craig Burnside és David Dollar (2000), nagyhatású ökonometriai tanulmányukban – 1973 és 1990 segélyallokációs és növekedési adatokat vizsgálva – kimutatták, hogy csak azokban az

országokban volt pozitív hatása a segélyeknek, ahol jó gazdaságpolitikát folytattak. Paul Collier és David Dollar (2002: 1495) modellje annyival haladta meg a Burnside – Dollar-féle megközelítést, hogy a jó gazdaságpolitika mellett második allokációs kritériumként bevették a nagyarányú szegénységet is, hiszen így lehet maximalizálni a fejlesztési segélyek szegénységcsökkentő hatásait (feltéve, hogy a segélyek határhaszna csökkenő, azaz minél magasabb egy országban a szegénység, egységnyi pótlólagos segély arányosan annál több embert mozdít ki a szegénységből). E szelektív megközelítés lényege tehát, hogy egy ország akkor lenne jogosult fejlesztési segélyekre, ha egyrészt magas a szegénységi szintje (például magas a napi egy vagy két dollárnál kevesebb jövedelemből élők aránya), és jó gazdaságpolitikát folytat. Collier és Dollar számításai szerint a globális segélyallokáció ilyen átalakítása révén megduplázható a szegénységből évente kiemelt emberek száma, a segélyezésre szánt források emelése nélkül.

A gazdaságpolitika szerinti szelektív segélyallokációs megközelítés, de különösen Burnside és Dollár (2000) tanulmánya, számtalan bírálatot kapott, ezek összesen három csoportra oszthatóak: módszertani, elméleti és etikai:

- (i)** A módszertani bírálatok elsősorban azt emelik ki, hogy Burnside és Dollar eredményei nem reprodukálhatóak más növekedési modellt (Hansen – Tarp 2001), illetve frissebb adatokat (Easterly – Levine – Roodman 2004) alkalmazva. Ezek a bírálatok rávilágítanak az ökonometriai kutatások korábban már említett gyengeségére: a kutatók a modell- és adatválasztásukkal könnyen kihozhatnak olyan eredményeket, amelyek céljaikat alátámasztják.
- (ii)** Az elméleti bírálatok elsősorban a „jó gazdaságpolitika” kérdéskörét firtatják. Nem egyértelmű ugyanis, hogy a növekedés és a segélyek hatékony érvényesülése szempontjából milyen gazdaságpolitikára is van szükség. Egyértelműen szükség van a működőképes jogrendszerre, alacsony inflációra, és hosszú távon kiegyensúlyozott költségvetésre, de például nem egyértelmű, hogy milyen kereskedelmi és pénzügyi rezsimre van szükség, a szabályozó intézmények konkrét formája pedig nagymértékben kontextusfüggő. A fejlesztési segélyek hasznosulása szempontjából optimális gazdaságpolitika kérdéskörét részletesen vizsgáltuk egy korábbi munkánkban (Szent-Iványi 2007).
- (iii)** Az etikai bírálatok nem vitatják a szelektivitás indokoltágát a segélyek hatékonysága szempontjából, inkább arra a kérdésre koncentrálnak, hogy mennyire etikus a donorközösség részéről, ha pont azokat az országokat zárja ki a nemzetközi fejlesztési együttműködésből, amelyek lakosságának életkörülményei amúgy is a legrosszabb. A gyenge kormányzattal rendelkező szegény országoknak ugyanis nincs kellő kapacitásuk jó gazdaságpolitikák kialakítására (Szent-Iványi 2006), lakosságuk kétszeresen is szenvedni fog, ha a donorok felfüggesztik a fejlesztési segélyeket. Egyrészt megmaradnak a lakosság terhei a kormányzat rossz gazdaságpolitikája és a fejlődés szempontjából nem kedvező intézményi struktúra miatt, másrészt pedig ezek tovább nőnek a segélyek elmaradása miatt. Épp ezért

felvetődik a kérdés, hogy a rossz gazdaságpolitikát folytató országokkal szemben mennyire lehetnek hitelesek a segélyek felfüggesztésére vonatkozó, a donorok részéről megfogalmazott fenyegetések.

Ez utóbbi etikai dilemma feloldására, illetve az alacsony együttműködési kapacitással rendelkező gyenge államok kezelésére eddig nem születettek igazán hatékony fejlesztési elképzelések. A szelektivitás képviselői kiemelik, hogy a segélyek elmaradása reformokra fogja kényszeríteni a rosszul teljesítő országokat. Ez nem csupán kétséges, de a lakosság addig is nélkülözni kényszerül, amíg a reformok meghozzák gyümölcsüket. A szakirodalom általában két áthidaló lehetőséget említ: a civilszervezeteken keresztül történő segélyezést, illetve a kormányzati kapacitásépítés támogatását (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003: 267). A civil fejlesztési szervezetek (*non governmental development organizations, NGDOs*) a „terepen” dolgoznak, képesek a lakosságot közvetlenül elérni, igényeikre rugalmasan reagálni, és jellegükből adódóan meg tudják kerülni a kormányzatot. Hátrányuk azonban, hogy csak kisebb léptékű, helyi jellegű projekteket képesek megvalósítani. A kormányok tartós megerősülésével nem is járulhatnak hozzá a központi hatalom erősödéséhez, illetve az állam intézményi fejlődéséhez. Ennek ellenére a lakosság nélkülözésének felszámolásában, egészségügyi ellátásuk és oktatásuk biztosításában rendkívül fontos szerepet játszhatnak (a fejlesztésben résztvevő civilszervezetekről lásd részletesen a tizedik fejezetet). A másik lehetőség, a kapacitásépítés célja, hogy a donorok segítségével az állam megerősödjön, és (újból) képes legyen ellátni feladatait, illetve kialakuljanak a fejlődés szempontjából nélkülözhetetlen intézmények. Az ilyen típusú együttműködésnek igen sok formája lehetséges a válság utáni újjáépítéstől a rendfenntartó erők, illetve az állami bürokrácia képzésén át egészen a megfelelő jogszabályi környezet kialakítását célzó technikai segítségnyújtásig. Értelemszerűen ide tartozik a „jó” gazdaságpolitika kialakítására vonatkozó tanácsadás is. A kapacitásépítés tehát elősegítheti, hogy az ország képes legyen megfelelni a donorok kritériumainak, és így nagyobb összegű fejlesztési forrásokhoz is hozzájuthasson, amelyeket már szegénységcsökkentésre tud fordítani.

A kritikák ellenére a gazdaságpolitika szerinti szelektív segélyallokáció megjelent többek közt a Világbank gyakorlatában, az IDA segélyeiben, az Egyesült Királyság, illetve az Egyesült Államok fejlesztési politikájában is (lásd a *Millenium Challenge Account* kezdeményezéséről szóló elemzéseket és kritikákat: Brainard et al., 2003; Radelet 2003; Soederberg 2004; illetve az ötödik fejezetet). Dollar és Levine 1990 és 2002 közötti adatokat felhasználó empirikus vizsgálata kimutatta, hogy a donorok segélyallokációjában egyre jobban jelen van a gazdaságpolitika szerinti szelektivitás.

4.4.3. Tervezők és megoldáskereső

William Easterly (2006: 22) szerint „logikátlan azt feltételezni, hogy csupán mert egy olyan társadalomban tanultam és éltem, amely valahogy a béke és prosperitás állapotába eljutott, tudok is eleget ahhoz, hogy más társadalmak számára terveket

készítsek arra nézve, hogyan kell a békét és prosperitást teremteni”. Ebből következően a szegény országok problémáinak megoldásán fáradozókat két csoportra osztja: tervezőkre és megoldáskeresőkre. A tervezők körébe sorolja a bi- és multilaterális donorokat, amennyiben azok folyamatosan terveket, dokumentumokat és jelentéseket kérnek számon a fejlődő országokon, ahelyett, hogy az igazán fontos dolgokkal törődnének: a szegények élethelyzetének mielőbbi javításával. Bár Easterly nem vitatja a tervezők jó szándékait, meglátása szerint megközelítésük sikertelenségre van ítélve, mivel a szabad piacgazdaság autonóm módon működő jelenség, és mint ilyen, nem tervezhető. Különösen a Világbank *PRSP-mechanizmusát* (6. fejezet) illeti súlyos kritikákkal: a bank irreális feltételeket támaszt a szegény országok számára, és felesleges adminisztrációval köti le az amúgy is szűkös kormányzati kapacitásait. A tervek teljesítésének fetiszizálása vezet oda, hogy a projektek igazi hatásának értékelése már senkinek sem érdeke, a lényeg, hogy el legyen költve a pénz. Így viszont nem fogunk sohasem tanulni a hibákból, nem fogjuk soha megtudni, hogy mi az, ami működik, valóban segíti a fejlődést, illetve mi az, ami nem, és ezért jobb is elfelejtteni.


A tervezőkkel szemben Easterly a megoldáskeresőket preferálja: azokat a helyismerettel rendelkező, zömmel piaci szereplőket, filantrópokat, akik nem a hosszúságos tervezést, hanem a kísérletezést választják. Hibáikból igyekeznek tanulni, és előbb-utóbb eljutnak olyan megoldásokhoz, amelyek valóban segítik a szegényeket. A centralizált tervezés helyett a megoldáskeresők olyan decentralizált kezdeményezéseket helyeznek előtérbe, amelyek bizonyítottan hatásos projekteket valósítanak meg, gyakran jóval több ember helyzetén javítva, mint a sokkal költségesebb segélyprojektek. A sikeres megoldáskeresők között említi Easterly például a Nobel-békedíjas Mohamed Yunus-t, aki a szegények vállalkozásait kis összegű hitelekkel támogató Grameen Bank létrehozásával emberek tömegeit segítette megélhetéshez, vagy Santiago Levy mexikói pénzügyminisztert, aki útjára indította a *Progressa* programot. A *Progressa* keretében pénzt adnak a szülőknek, ha iskolába járattják gyermekeiket, illetve rendszeresen elviszik egészségügyi vizsgálatokra. A program ma már eléri a mexikói családok 10 százalékát, átlagosan 3,4 százalékkal növelve az iskolába beiratkozott gyerekek számát, illetve 23 százalékkal csökkentette körükben a betegségek előfordulását (Easterly 2006: 372).

Easterly szerint a donorok jobban tennék, ha bonyolult (és utópisztikus) tervek és hangzatos nyilatkozatok helyett a megoldáskeresők támogatására koncentrálnának. Azokra a bizonyítottan működőképes, mikroszintű projektekre, amelyek érdemben javítanak a szegények helyzetén. Bár e megközelítéssel kapcsolatban is tehetőek kritikák (például hogyan biztosítható a segélyforrások megfelelő elosztása mindenféle tervezés és programozás nélkül, illetve az, hogy valóban rendelkezésre fognak állni megfelelő mennyiségben a megoldáskeresők stb.), kétségtelen, hogy a tervezés és az állami bürokráciák részbeni kikerülése révén sok nehézség és torzító hatás áthidalható. A megvalósítás azonban vélhetően elbukik a fejlesztési együttműködési rendszer mögöttes érdekein. Ennek kapcsán nemcsak a hivatalos szereplőkre kell gondolni, hanem az eddigi nagyléptékű állami projektek megvalósításában érdekelt cégekre,

illetve a rendszer működésében szintén anyagi érdekeltséggel rendelkező civilszervezetekre is. Annyiban azonban Easterlynak kétségtelenül igaza van, hogy a Nyugat hatalmas szégyene, hogy az elmúlt hatvan évben a fejlődő országoknak juttatott 2 300 milliárd dollárnyi segély ellenére napjainkban is több millió gyermek hal meg évente olcsó gyógyszerekkel gyógyítható betegségeiben (Easterly 2006: 4).

Összefoglalás

A nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsím államközpontú felépítéséből és működéséből számtalan olyan tényező következik, amely csökkenti a segélyek hatékonyságát. A segélyek allokációja közel sem optimális: nem azok az országok kapják a legtöbb segélyt, amelyek igazán rászorulnának a szegénységben élők aránya tekintetében. A donorérdekek megjelenése az allokációs döntésekben, illetve a segélyek minőségi jellemzőiben jelentősen képes csökkenteni a hatékonyságukat. A segélyek exporthoz kötése, rossz gazdaságpolitikai kondíciók előírása, a recipiensek kihagyása a tervezési és megvalósítási folyamatból mind olyan hiányosságai a rendszernek, amelyek javítani szükséges, és szerencsére az elmúlt években több biztató folyamat is elindult.

A segélyek azonban önmagukban, a donorok intencióitól függetlenül is képesek jelentős torzításokat okozni az ország gazdaságában: megfelelő ellenintézkedések, illetve kellően stabil intézményi berendezkedés hiányában csökkenthetik az export-szektor versenyképességét, ronthatják a recipiens költségvetési és adóztatási morálját, illetve intézményi hatékonyságát. Ezen problémák kiküszöbölésére született az az elképzelés, hogy csak olyan országokat lenne szabad segélyezni, amelyek képesek is felszívni a forrásokat, azaz például jó gazdaságpolitikát folytatnak, megfelelő intézményekkel rendelkeznek. A recipiensek gazdaságpolitikájuk minősége szerinti szelektálása ban számtalan egyéb problémát is felvet.

Gyakran elhangzik, hogy a donorok kevés segélyt adnak, különösen nemzeti jövedelmükhöz képest: a segélyek radikális növelését sürgetik többek közt az ENSZ millenniumi fejlesztési céljai is. Könnyen elképzelhető azonban, hogy egy nagyarányú emelés több kárt okozna, mint hasznot a fejlődő országok gazdaságaiban. A segélyek duplázása és más hangzatos igények helyett a nemzetközi donorközösségnek inkább arra kellene törekednie, hogy a meglévő erőforrástranszferek hatékonyságát emelje.

5. Bilaterális nemzetközi fejlesztési együttműködés

Az alábbi fejezet a bilaterális fejlesztési segélyezés sajátosságait kívánjuk bemutatni. Első lépésben a bilaterális donorok segélyezési tevékenységét koordináló szerv, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet Fejlesztési Támogatási Bizottságának (*OECD Development Assistance Committee, OECD DAC*) szerepét tekintjük át. A fejezet második részében összehasonlító elemzés keretében öt állam – a Kínai Népköztársaság, az Egyesült Királyság, az Egyesült Államok, Japán és Svédország – donorpolitikájának jellemzőit mutatjuk be, érzékeltetve politikáik között megmutatózó markáns különbségeket.

5.1. A bilaterális segélyezés

Bilaterális hivatalos fejlesztési támogatásnak nevezzük azokat a tranzakciókat, amelyeket a donorország *közvetlenül* nyújt egy fejlődő országnak, vagy egy, a fejlesztés területén aktív nemzeti vagy nemzetközi nemkormányzati szervezetnek. Valamely donorkormány által közvetlenül finanszírozott, de multilaterális vagy nemkormányzati szervezet által megvalósított projekt is bilaterális fejlesztési támogatásnak minősül, mivel a források felhasználása ebben az esetben is a donor ellenőrzése alatt valósul meg (OECD 2006a: 9). A bilaterális segélyek közé nemcsak a partnerállamban felhasznált források tartoznak, de ide sorolhatók a donorországban felmerülő, fejlesztéssel összefüggő kiadások is.

A nemzetközi fejlesztési rezsim pénzáramlásainak nagy részét bilaterális keretek között nyújtják, 2005-ben a DAC-tagállamok fejlesztési segélyeinek 77 százalékát alkották bilaterálisak. A bilaterális ODA aránya donoronként változó, amíg egyes országokban arányuk mindössze 45 százalék, máshol a kétoldalú segélyek részese-dése a 92 százalékot is eléri (OECD 2007a). Az ODA-csatornák szerinti megoszlását az ország külpolitikai preferenciái jelentősen meghatározzák, a bilaterális úton juttatott segélyeket ugyanis a donor közvetlenül is képes külügyi és külgazdasági érdekeihez kötni. Mivel a bilaterálistussal a donorkormányok kontrollal rendelkeznek a segélyek felhasználása felett, így a segélyezés háttérben álló motivációkat ismerve (2. fejezet) nem meglepő, hogy a politikailag befolyásosabb donorok inkább ezt preferálják a multilaterálistussal szemben.

5.2. Az OECD DAC szerepe

Az OECD 1961 óta működő Fejlesztési Támogatási Bizottságát (DAC) gyakran a nyugati donorok klubjának nevezik, ez az intézmény tömöríti ugyanis azokat az államokat, amelyek a világ nemzetközi fejlesztési segélyeinek nagy részét adományozzák. A DAC a donorok közötti egyeztetés és együttműködés legfőbb fóruma, a bizottság határozza meg, hogy mi minősül hivatalos fejlesztési támogatásnak, ajánlásokat fogalmaz meg a segélyek nagyságát, összetételét és elosztását illetően, valamint összesíti az egyes donorok részletes segélyezési statisztikáit. A DAC különösen szorgalmazza a tagok *fejlesztéspolitikájának koherenciájának megteremtését*, vagyis, hogy az adott donorállam különböző szakpolitikái – többek között kereskedelempolitikája, agrárpolitikája, migrációs politikája – összhangban legyenek fejlesztéspolitikájával. A DAC másik fontos prioritása a *donorok közötti koordináció*, vagyis a tagok segélyezési tevékenységének összehangolása. Bár a fejlesztési tevékenység összehangolása bizonyos esetekben sikeresnek tekinthető, a donorkoordináció a fejlesztési együttműködés egyik leggyengébb pontja, amint azt a negyedik fejezetben már hangsúlyoztuk. A donorok közötti összhang gyengesége, esetenként hiánya a hatékonyság rovására megy, ugyanis

- a különböző donorok által finanszírozott projektek gyakran nem kapcsolódnak egymáshoz és nem erősítik egymás hatását;
- a partnerországok kormányaira többszörös adminisztrációs teher nehezedik;
- a donorok között nem alakul ki munkamegosztás és tapasztalatcsere.

A DAC-tagságnak szigorú kritériumai vannak, ennek következtében több, segélyezési tevékenységet folytató OECD-tagállam, így például a visegrádi országok, nem teljes jogú tagok. A DAC-tagság eléréséhez a donornak megfelelő intézményi háttérrel és fejlesztéspolitikai stratégiával kell rendelkeznie, alá kell vetnie segélyezési tevékenységét a többi tagállam által folytatott ellenőrzési mechanizmusnak (úgynevezett *peer review*), részletes statisztikákat kell évente benyújtania segélyezési tevékenységéről, fejlesztési támogatásainak nagysága pedig el kell, hogy érje a 100 millió USD-t vagy a 0,2 százalékos ODA/GNI arányt.¹ Bár a DAC-nak nagy szerepe van a segélyezés intézményrendszerének formálásában, komoly eredményeket és áttörést a segélyezés hatékonyságának javítása terén az eddigiekben nem sikerült elérnie.

5.3. A bilaterális donorok sajátosságai

Az OECD DAC-tagállamok és az OECD DAC-on kívüli donorok más-más sajátosságokkal rendelkeznek fejlesztési együttműködési politikájukban. Amíg a tengerentúli donorok segélypolitikája valóban markáns arculattal rendelkezik, addig az európai donorok fejlesztéspolitikái között léteznek bizonyos hasonlóságok. Ez utóbbiak körében három nagyobb, hasonló jellemzőkkel rendelkező csoportot

¹ A DAC-tagság feltételei az OECD (2004) dokumentumban vannak lefektetve.

különíthetünk el. Hasonlóságukban szerepet játszik történelmük, gyarmattartói múltjuk, a világban betöltött politikai-gazdasági szerepük, intézményrendszerük, illetve a szolidaritás súlya az adott társadalom értékrendjében.

A volt gyarmattartó országok – így az Egyesült Királyság, Franciaország, Belgium és Portugália – fejlesztéspolitikájának lényeges mozgatórugója a korábbi gyarmatokkal és gyámsági területekkel való kapcsolat megőrzése, fejlesztése, illetve a lelkiismeret-furdalással terhelt történelmi felelősségtudat. Ezen országokban az ODA/GNI arány (0,4 százalék) az OECD DAC átlag körül mozog (OECD 2006a). A gazdasági érdekek jelentős szerepet játszanak fejlesztési politikájukban, a volt gyarmati területeken található természeti erőforrásokhoz, nyersanyagokhoz és piachoz jutási lehetőségek nem hagyhatók figyelmen kívül. Ezekben az országokban a nagyszámú bevándorló lakosság következtében az állampolgárok közvetlenül is érzékelik a fejlődő világ problémáinak hatását.

Az északi (Nordic) országok – így Svédország, Norvégia, Dánia és Finnország – más megfontolásokból fordítanak különös figyelmet és jelentős összeget nemzetközi fejlesztésre. Finnország kivételével² ezen államokban az ODA/GNI arány 0,8–1,0 százalék körül mozog (OECD 2007a), és segélyeikkel elsősorban a legszegényebb országokat támogatják. Az északi államok részéről megnyilvánuló kiugró mértékű külső szolidaritást a jóléti állam belső szolidaritásának egyfajta kiterjesztéseként lehet értelmezni. Ezek az országok nagy hangsúlyt fektetnek a fejlesztési nevelésre és a társadalmi tudatosságnövelésre, magas színvonalú információs és kommunikációs politikájuk révén lakosságuk igen tájékozott fejlesztési kérdésekben. Az északi országok kezdeményezésére létrejött az úgynevezett *Nordic+* csoport³ donortevékenységük összehangolására és koordinálására.

A 2004-es EU bővítési hullám következtében számos *közép-európai ország* – köztük Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia – a partner oldalról átlépett a donor oldalra.⁴ Bár ezen országok a hidegháborús időszakban aktívan részt vettek a harmadik világ országainak segélyezésében, a rendszerváltást követően közel másfél évtizedes időszakra átkerültek a recipiens oldalra. Az európai uniós tagsággal a közép-európai országok úgynevezett „felemelkedő” (*emerging*) donorokká váltak, vagyis kialakulófélben van fejlesztéspolitikájuk, a DAC-nak azonban nem teljes jogú tagjai. Egyelőre jóval szerényebb forrásokat allokálnak nemzetközi fejlesztésre, mint a többi DAC-tagállam: ODA/GNI arányuk nem

² Finnországban az ODA/GNI arány 0,39 százalék körüli, ami elsősorban a hidegháborús korszak eltérő politikai fejlődése miatt marad el a másik három skandináv államtól.

³ A *Nordic+* csoport a négy északi államon kívül Írországot, Nagy-Britanniát és Hollandiát is magában foglalja.

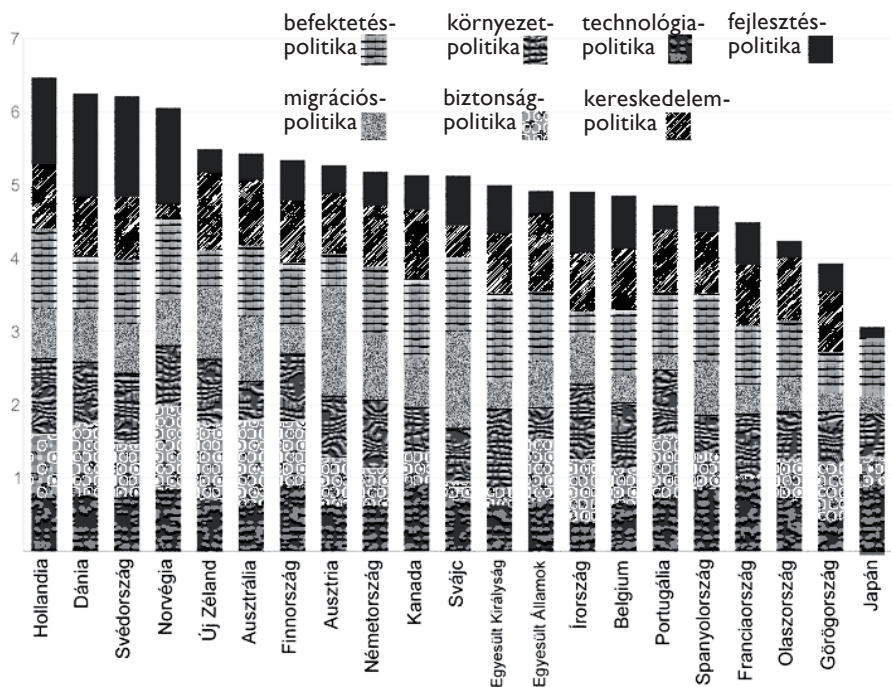
⁴ A térségbeli államok többsége nem részesült hivatalos fejlesztési támogatásban, csak hivatalos támogatást (Official Aid, OA) kapott.

éri el a 0,2 százalékot. A közép-európai államok ugyanakkor a fejlesztési együttműködési rezsim számára újabb lehetőségeket is hordoznak, hiszen jó gazdasági-politikai kapcsolatokkal rendelkeznek számos volt szocialista és el nem kötelezett fejlődő országgal. Hasonló történelmi, gazdasági és politikai függőségi helyzetük miatt a volt gyarmattartókhöz képest potenciálisan nagyobb bizalom övezi őket egyes fejlődő országokban. A közép-európai országokban a recipiens-donor átmenet feldolgozatlansága, a segélyezés társadalmi támogatottságának alacsony szintje általában a civil társadalom gyengeségével párosul. Jellemzően ezekben az országokban a közvélemény kevésbé támogatja a nemzetközi fejlesztési politikát, mondván, hogy az adott ország még nincs olyan jóléti szinten, hogy más országokat fejlesszen.

A donorok fejlesztési tevékenységének összehasonlításakor a kutatók gyakran egy-egy – mennyiségi vagy minőségi – szempont alapján sorba rendezik az országok teljesítményét. A DAC kétfajta sorrendet állít fel donorjai között, mindkettő mennyiségi, amennyiben a bizottság egyrészt az ODA nagysága, másrészt az ODA nemzeti jövedelemhez viszonyított (ODA/GNI) aránya alapján rendezi sorba a donorokat. Egy amerikai kutatóintézet, a Hudson Intézet által készített globális filantrópiát mérő mutató (index of global philanthropy) szintén mennyiségi jellemző, ám az ODA mellett az egyházak, civilszervezetek, egyetemek, vállalatok és magánszemélyek által folyósított magánadományokat is figyelembe veszi (Hudson Institute 2007). A Concord, az EU fejlesztési civilszervezeteit tömörítő szövetség mennyiségi értékeken alapuló rangsorát úgy állítják össze, hogy az ODA-ból levonják a donorok adósságelengedési, menekültekkel kapcsolatos kiadásait, és a donor országban tanuló fejlődő országbeli fiatalok oktatási kiadásait⁵ (Concord 2007). Egy másik amerikai kutatóintézet, a Center for Global Development (CGDev) komplexebb, minőséget is jelző mutatót dolgozott ki. Az intézet 2003 óta minden évben jelentést készít huszonegy fejlett ország fejlesztési tevékenységéről. Ennek keretében a fejlesztési segélyek nagysága és minősége mellett figyelembe veszik a donor fejlődő országokat érintő kereskedelmi, befektetési, migrációs, környezetvédelmi, technológiai és biztonsági politikáját is. Mindezek eredőjeként a donorok fejlesztési tevékenységét, illetve fejlődő világra gyakorolt hatását egyetlen mutatóval, az 5.1. ábrán látható a fejlesztési elkötelezettségi indexel (*commitment to development index*) fejezi ki. Ennek köszönhetően összehasonlíthatóvá válnak az egyes országok szakpolitikáinak fejlődő világra gyakorolt hatásai. A mutató kiváló eszköz az egyes országok fejlesztéspolitikai koherenciájának vizsgálatára, a szakpolitikák összehasonlító elemzéséből ugyanis jól látszik, hogy a donorok mely területeken alkalmaznak a fejlődő államok számára kedvező politikát.

⁵ A Concord erőteljesen bírálja a DAC által elfogadott ODA-kategóriát. A szervezet nem tartja „valódi” fejlesztési támogatásnak (i) az adósságelengedést; (ii) a menekültek ellátásával kapcsolatos ODA-ként elszámolható kiadásokat; valamint (iii) a fejlődő országokból érkező ösztöndíjas hallgatók tanítási kiadásait.

5.1. ábra: a CGDev a donorok fejlesztés melletti elkötelezettségét szemléltető indexe. A magasabb értékek a fejlődő országok igényei iránti magasabb elkötelezettséget jeleznek.



FORRÁS: ROODMAN – STANDLEY – SHARMA 2006

Nemcsak az egyes mutatók, de a kutatóintézetek elemzéseinek általános hiányossága, hogy a fejlesztési együttműködési rezsim jelentős szereplőit kihagyják az összehasonlító vizsgálat tárgyából, nem foglalkoznak ugyanis az egyes DAC-on kívüli, ázsiai és közép-kelet-európai donorokkal. Ez annyiban indokolható, hogy ezen országoknak nincs jelentéstartó kötelezettsége a DAC felé, így nem állnak rendelkezésre statisztikailag összehasonlítható adatok az általuk folyósított segélyekről (Browne 2006: 121–135).

Az alábbiakban négy DAC-tagállam és egy DAC-on kívüli donor segélypolitikájának bemutatása következik. A bilaterális segélyezés jellemzői országról országra eltérőek. Az egyes donorpolitikák mélyebb megértéséhez az alábbi szempontok alapján vizsgáljuk az országok fejlesztéspolitikáját:

- *Történelmi kontextus.* A donor történelmi kapcsolatai a fejlődő országokkal (gyarmattartói, misszionáriusi múlt); a segélyezés hagyományai az adott országban; a donorországon belül létező szolidaritási mechanizmusok jelentősége.

- *Motivációk.* Az ország politikai, gazdasági, biztonságpolitikai érdekeinek megjelenése donorpolitikájában, a segélyezés mögött húzódó konkrét motivációk (a motivációkról általánosságban lásd a második fejezetet).
- *ODA-nagyság.* Az ODA-, illetve az ODA/GNI-mutató nagysága és időbeli alakulása, a magánadományok jelentősége az országban.
- *Segélyallokáció.* A támogatások földrajzi, illetve szektorok közötti megoszlása. Van-e a donornak kifejezett prioritása, segélyeivel mely területekre koncentrálnak?
- *Minőség, segélyek hatékonysága.* A bilaterális és a multilaterális segélyek aránya az adott ország hivatalos fejlesztési támogatásain belül, az ODA adománytartalma, a nyújtott segélyek kötöttsége, és az „ownership” megjelenése. Milyen jellegű feltételesség létezik a partnerországokkal szemben, a segélypolitika milyen mértékben koherens a donor egyéb, fejlődő országokat érintő szakpolitikáival? Az ODA mennyiben szolgál szegénységscsökkentési célokat, és mennyiben szolgálja a partnerek érdekeit?
- *Döntéshozatal, intézményi háttér.* A nemzetközi fejlesztéspolitikai döntések intézményi háttere, a többi bilaterális donorral való fejlesztéspolitikai koordináció és együttműködés mértéke. A civilszervezetek részvétele a döntéshozatalban, valamint a társadalmi tudatosság szintjének alakulása.

5.4. Kína: egy időben két oldalon

Történelmi kontextus, motivációk. A Kínai Népköztársaság segélyezési politikája az 1960-as évekre nyúlik vissza. Segélyei hátterében ebben az időben főleg politikai motivációk álltak, céljuk elsősorban az volt, hogy minél több fejlődő állam sorakozzon fel az ország mögött és ne a tajvani kormányt tekintse Kína legitím képviselőjének. A pekingi kormány még 1971 után is – amikor a nemzetközi közösség a Kínai Népköztársaságot elismerte Kína képviselőjeként – folytatta a segélyversenyt a tajpeji vezetéssel (Cotterrell – Harmer 2005: 9).

A hidegháború végéhez közeledve Kína átkerült a recipiens oldalra, az 1980-as évektől kezdve jelentős fejlesztési támogatást kapott. Az 1990 és 1999 közötti időszakban Kína részesült a legtöbb fejlesztési segélyben, és 2004-ben még mindig a hetedik legnagyobb recipiens volt. Legnagyobb donora Japán, amely infrastrukturális, egészségügyi és környezetvédelmi projekteket finanszíroz, de Németország és Franciaország is jelentős fejlesztési támogatást nyújt (OECD 2006a: 32).

Napjainkban Kína érdekes köztes állapotban van: ismét donorszerepbe került. Az ezredfordulón megkezdte dinamikus bilaterális segélyezési tevékenységét, amely leginkább látványos afrikai térnyerésében jelenik meg. A kétoldalú segélyezési aktivitásán túl Kína partnerből donorrá válására utal az is, hogy a Világbank-csoporthoz tartozó IDA-ban 2000-től megszűnt recipiens státusza, 2004-től pedig befizetőként belépett az Ázsiai Fejlesztési Bank 8. Ázsiai Fejlesztési Alapjába (Suzuki 2007: 2). Mára Kína segélypolitikájában a gazdasági érdekek váltak dominánssá, miközben – ugyan kevésbé látványosan, mint a korábbi időszakban, de – a politikai és stratégiai

érdekek továbbra is jelen vannak. A segélypolitika elsődleges mozgatórugója, a piac-és erőforrásszerzés az utóbbi évtizedek dinamikus gazdasági növekedésének köszönhető. Koncessziós jogok vásárlásán túl Kína továbbra is felhasználja jüanmillióit Tajvan elismerésének megakadályozására, illetve Japán állandó ENSZ BT-tagság megszerzésére vonatkozó ambícióinak megfékezésére.

Nagyság. A kínai fejlesztési segélyek volumenéről megbízható adatok nem állnak rendelkezésre, mivel a kínai kormány államtitoknak tekinti az ODA nagyságát. Ezt elsősorban azzal magyarázzák, hogy ha nyilvánosságra hoznák segélyeik nagyságát és a források allokációját, akkor nemkívánatos nyomással szembesülnének a relatíve kevesebb támogatást élvező országok részéről. A kínai fejlesztési segélyek nyilvántartása azért is jelent nehézséget, mert ezek általában nagyobb kereskedelmi és befektetési csomagok részét képezik. Nehezíti az adminisztrációt, hogy nincs egységes megegyezés arról, milyen áron számolják el a fejlesztés során alkalmazott kínai munkaerőt. Szakértői becslések szerint a 2005. évi kínai ODA 970 millió és 2 milliárd dollár között mozgott, ennek mintegy fele-harmada az afrikai kontinensre koncentráldott (Lancaster 2007: 3). A kínai fejlesztési segélyek földrajzi prioritása tehát Afrika, ennek legfőbb oka a földrész nyersanyag-ellátottsága és a kínai nyersanyag-intenzív iparfejlesztés (Zweig – Jianhai 2005). A kínai-afrikai segélyezési kapcsolatok jövőbeni alakulása nagyban függ a technológiai fejlődés irányától, vagyis attól, hogy a kínai növekedésnek mennyiben módosulnak természeti erőforrásigényei.⁶

Megoszlás, segélyallokáció. A jelenlegi termelési dinamikának köszönhetően a 2006-os Kína-Afrika Együttműködési Fórum keretében a kínai kormány ígéretet tett arra, hogy 2009-re kétszeresére növeli a kontinensre irányuló segélyeik nagyságát. Bár Kína jelenleg Afrikára koncentrál, becslések szerint összesen mintegy 120 országnak nyújt különféle segélyeket (Cotterrell – Harmer 2005: 17). Ezek nagy részét infrastruktúra-fejlesztési projektekbe csatornázzák, de Kína a technikai segítségnyújtás terén is aktív, amennyiben például számos ösztöndíjas és egyéb képzési lehetőséget is megnyitott fejlődő országbeli szakértők számára. A kínai segélyeknek nem kifejezett célja a szegénységcsökkentés (Lancaster 2007: 5).

Minőség. Peking segélyei jellemzően „materializáltak”. Kötötten, adományok és kedvezményes kölcsönök formájában bocsátják őket rendelkezésre, ezzel is előmozdítva a kínai vállalatok piaca jutási lehetőségeit. A jüandiplomácia eszköztárából szinte teljesen hiányoznak a költségvetési és a programtámogatások. A partnerállamok szuverenitását Kína sajátosan értelmezi. Egyfelől „gyermekként” kezeli partnerországait, a kínai segélypolitikában szinte egyáltalán nem kap hangsúlyt az „ownership” elve, vagyis a partner államsegélyek felhasználása terén érvényesülő önállósága. A támogatás felhasználhatóságának minden fontos részletéről Pekingben döntenek, kínai cégek valósítják meg a kivitelezést kínai alapanyagokból, kínai munkásokkal. Másik oldalról „felnőttként” tekint rájuk, az OECD DAC-donoraival ellentétben ugyanis Kína nem köti – például emberi jogi, jó

⁶ Így nagymértékben függ többek között a termelés energiahatékonyságától és inputigénységtől, valamint az anyagtudományok fejlődésétől.

kormányzási, demokratizálódási, környezetvédelmi – feltételekhez segélyeit. Vélhetően Kína egyidejű donor- és partnerstátusza magyarázza, hogy a kapcsolódó feltételeiséget a partnerállam szuverenitásának megsértéseként értelmezi. Másik magyarázó tényező – a látszólag következtelen politika, a partnerállam szuverenitásának ambivalens értelmezése kapcsán – a tisztán érdekalapú segélypolitizálás.

Kína törekszik arra, hogy megkülönböztesse magát a „gazdag országok klubjától”. Komparatív előnye, hogy a partnerországok könnyebben szimpatizálnak vele, mint a nyugati donorokkal, Kína ugyanis hozzájuk hasonlóan szegénységgel küzdő fejlődő ország, amelynek gyors gazdasági fejlődésére megvalósítható példaként tekintenek. Bár az ország szeretné megőrizni különleges donorszerepét, megindult egyfajta kínai közeledés több DAC-donor – így az Egyesült Királyság, Kanada, Svédország – felé. Egyelőre a kiküldött kínai szakértői csoportok a nyugati fejlesztési ügynökségek munkáját tanulmányozzák, hosszabb távon pedig a szorosabb együttműködés a cél (Lancaster 2007: 6). A kínai segélypolitika egyik nagy kérdése, hogy milyen helyet talál magának hosszú távon a bilaterális fejlesztési együttműködési rendszerben. Megmarad-e különutas segélypolitikája vagy elindul egyfajta konvergencia az OECD DAC-normák felé? Figyelembe véve segélyezésének jelenlegi jellemzőit, mennyiben lesz képes hatékony együttműködésre a DAC-donorokkal?

Döntéshozatal. A kínai bilaterális segélyek nagy részét a Kereskedelmi Minisztérium (MOFCOM) kezeli. A MOFCOM éves segélyekre szánt költségvetése rugalmas: ha költségvetésén kívül további szükségletek merülnek fel, a pénzügyminisztériumtól le tud hívni további forrásokat. A kereskedelmi tárca mellett azonban más minisztériumok – így az egészségügyi és az oktatási tárca –, valamint állami vállalatok is folytatnak fejlesztési jellegű tevékenységet. Bár a kínai segélypolitikának egyelőre nincs koordináló központja, ahol a fejlesztéspolitikai szálak összefutnának, szóba került egy segélyezési ügynökség létrehozása (Lancaster, 2007: 2).

A politikai döntéshozatali mechanizmus Kínában egyszerűbb, mint a DAC-donoroknál: az érintettek döntéshozatalba való bevonásának a Kínai Népköztársaságban nincsenek erős kulturális hagyományai. Nincs ez másként a segélypolitika esetében sem. A civil társadalom szervezettsége és érdekérvényesítő képessége gyenge, a kormánynak pedig nem érdeke, hogy az állampolgárok tájékozottak legyenek a fejlesztési együttműködés kérdéseiben. Kritikus hangok könnyen azzal szembesítenék a közvéleményt, hogy a kormány Kínánál gazdagabb országnak is nyújt segélyeket (Lancaster 2007: 2).

5.5. Az Egyesült Királyság, az egykori gyarmattartók iskolapéldája

Történelmi kontextus, motivációk. Az Egyesült Királyságnak gyarmattartói múltja miatt igen szoros kapcsolata van számos fejlődő országgal. Már a gyarmati időszakban is léteztek forrástranszferek a tengerentúli területeknek, amelyek a volt gyarmatok füg-

getlenné válását követően is fennmaradtak. A szigetország segélypolitikája az 1960-as évektől az 1990-es évek végéig elsősorban a brit kereskedelmi és politikai érdekek egyik eszköze volt. A Blair-kormány hatalomra kerülésével (1997) jelentős fordulat állt be a brit fejlesztési együttműködési politikában, a fejlesztési segélyezés minőségi változáson ment keresztül (Morrissey 2005). Az utóbbi évtizedben a brit segélypolitika deklarált célja a legszegényebb országok nyomorának csökkentése, az életszínvonal javítása lett (DfID 2006a). A korábbi rövid távú kereskedelmi érdekek helyett az Egyesült Királyság hosszabb távú érdekei kerültek előtérbe: a gazdasági és politikai érdekeket a biztonságpolitika és a klímaváltozás elleni küzdelem váltotta fel. A segélyezésre pedig egyre inkább a globalizáció kihívásaira adott válasz egyik eszközeként tekint a brit külpolitika.

Nagyság. Az 1960-as, 70-es években a brit kormányok politikai irányultságuktól függetlenül nagy hangsúlyt fektettek a fejlődő országok támogatására, az 1970-es évek végén a fejlesztési segélyek a GNI 0,5 százalékát tették ki. A brit fejlesztéspolitika Margaret Thatcher (1979–1990) kormányalakítását követően nagy változáson ment keresztül: egy év alatt 0,5 százalékról 0,35 százalékra esett vissza a fejlesztési segélyek nemzeti jövedelemhez viszonyított aránya (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen, 2005: 86). A terület háttérbe szorulása egészen 1997-ig tartott, amikor a brit fejlesztési segélyek GNI-hoz viszonyított aránya a 0,26 százalékos mélypontra csökkent (DfID 2006b). Ezt követően a fejlődő világ problémái ismét előtérbe kerülhettek. A nemzetközi fejlesztéspolitika mind intézményi szerepét, mind politikai súlyát tekintve jelentősen megerősödött a kormányon belül. A brit ODA növekedésnek indult, és 2006-ra elérte az 1970-es évekbeli segélyek arányának mértékét.⁷ Az afganisztáni és iraki újjáépítésnek köszönhetően az Egyesült Királyság a DAC második legnagyobb donorává vált.

Megoszlás, segélyallokáció. Az Egyesült Királyság segélypolitikájának irányát nagyban befolyásolja gyarmattartói múltja. Az afrikai kontinensen legjelentősebb partnerei Nigéria, Zambia, Tanzánia és Ghána, a dél-ázsiai régióban pedig – amely Afrika mellett a brit segélyek másik jelentős célpontja – India és Banglades (Morrissey 2005: 168). Az 1997-es fordulópontra a brit támogatások irányát tekintve is változásokat hozott. A szegénységcsökkentési prioritás fényében az új támogatási politika elvben a legszegényebb országok fejlesztését célozza. Míg az 1990-es évek elején a támogatások mintegy 70 százaléka irányult a legszegényebb országok felé, addig 2006-ra ez az arány 90 százalékra emelkedett (Morrissey 2005: 167)⁸. Segélyallokációjában az Egyesült Királyság leginkább szub-szaharai Afrikára fókuszál, a brit politika a G8 és európai uniós soros elnöksége során is külön prioritásként kezelte a térséget. Afrika brit segélyekből való részesedése 1991 és 2001 között 56 százalékkal nőtt, különösen a jó kormányzás felé haladó (például Ghána) és a konfliktushelyzetből kilábaló országok (például Ruanda) szerepe értékelődött fel. A kontinensen a kelet-afrikai régió kapja a bilaterális segélyek legnagyobb hányadát (Morrissey 2005: 168).

⁷ 2006-ban a brit ODA/GNI arány 0,52 százalék volt.

⁸ Előzetes becslések alapján.

A brit fejlesztési támogatásoknak nemcsak a földrajzi megoszlása, de a tartalmi, formai szerkezete is változó félben van. Miközben a kilencvenes évek folyamán csökkent a technikai segítségnyújtás aránya, addig nőtt a humanitárius segélyek, az „ownership” elvének felkarolásával pedig az ágazati és költségvetési támogatások aránya. A brit segélyeknek, például Hollandiáival ellentétben, nincs kifejezett szektorális fókusz. Az ODA nagyjából egyharmada gazdasági, másik harmada pedig társadalmi infrastruktúrafejlesztésre koncentrált, többek között oktatásra, egészségügyre és demográfiai jellegű programokra.

Minőség. A fejlesztéspolitikai fordulat a támogatások hatékonyságát is növelte. Amíg a korábbi brit fejlesztési ügynökség (*Overseas Development Administration*) azzal volt elfoglalva, hogy az általa kezelt pénzt minél látványosabb – ám nem feltétlenül hatékony – projektekre költse, addig az 1997-ben létrehozott Nemzetközi Fejlesztési Minisztérium (*Department for International Development, DfID*) politikájában az eredmény szemlélet vált dominánssá (Morrissey 2005: 162–163). 1997-től nagy hangsúlyt fektetnek annak önálló, belső ráfordítással történő tanulmányozására, hogy a brit segélyek hogyan tudnak a leghatékonyabban hozzájárulni a kitűzött célok – így a gazdasági növekedés, fejlődés és szegénységcsökkentés – eléréséhez. A DfID nagymértékben megnövelte belső elemzői kapacitását, miközben együttműködik a tudományos szférával és a civilszervezetekkel. Ennek köszönhetően a korábban fegyelmeltebben követett világbanki útmutatásoktól és politikáktól sikerült önállósodnia. Megváltozott a szervezet kapcsolata a recipiensekkel is, a korábbi donorvezérelt fejlesztési politika a partnerség irányába mozdult el. Korántsem egyenlő partnerek közötti kapcsolatról van szó – amelyet idealisztikus is lenne elvárni, egyoldalú transzferekről lévén szó –, inkább kölcsönös tiszteletről. A DfID megnövelte helyi irodáinak számát és az érintett partnerállomokkal együtt alakította ki fejlesztési céljait. A közösen kidolgozott országstratégiákban pedig nemcsak a partnerállam, hanem a DfID kötelezettségeit és feladatait is lefektették. A DfID a partnerségi szerződéskötés előfeltételének tekinti, hogy a fejlődő ország megfelelő szegénységcsökkentő gazdaságpolitikát folytasson, felelősen kormányozzon, és igényt tartson a brit partnerségre (Morrissey 2005). A brit segélyekben tehát megjelent a szelektivitás.

A korábbi segélypolitikával egyenesen szakítva, a DfID 1997-ben nyíltan kimondta, hogy a támogatásokat a fejlődő országok szegény lakossága érdekeinek megfelelően kell alakítani. Bár ezen álláspontjával a DfID gyakran összetűzésbe kerül a kereskedelmi tárcával, úgy tűnik, hogy jelentős előrehaladás történt a brit segélyek hatékonyságának növelésében. Míg az 1980-as évek elején még a bilaterális segélyek 60 százaléka kötött volt, az 1990-es évek közepére arányuk egynegyedére csökkent, 2002-re pedig a DfID teljes mértékben száműzte eszköztárából a kötött segélyezést (Morrissey, 2005: 174). A brit segélyezés hangsúlyváltását jól mutatja, hogy a DfID 1997-ben bejelentette, hogy megszünteti, és 2000-re valóban le is zárta a segélyezési civilszervezetek és szakértők által bírált „Aid and Trade Provision” (ATP) exporttámogatási programot, amely elsősorban azon brit exportöröket támogatta, akik közepes jövedelmű országokba vitték termékeiket (Morrissey 2005: 170).

A brit segélyek egyébként is szignifikánsnak mondható multilaterális aránya jelentősen növekedett az 1990-es évek folyamán. Amíg 1990-ben a fejlesztési támogatások egyharmadát nyújtották multilaterális úton, egy évtizeddel később már a segélyek közel felét folyósították nemzetközi szervezeteken keresztül (Morrissey 2005: 168).

Döntéshozatal. Az 1997-es váltással a szervezeti háttér is megváltozott, és a brit kormányban nagyobb súlyt kapott a fejlesztési együttműködés. Az 1979-ben létrehozott, a brit külügyminisztérium fejlesztési segélyeket kezelő szárnya, a Tengerentúli Fejlesztési Hivatal (*Overseas Development Administration*) helyett létrejött a DfID, amely immár a kormányzati kabinetben belül működő, valódi politikai hatalommal felruházott minisztériumként funkcionál.

A döntéshozatal hatékonyságához nagyban hozzájárul, hogy a belpolitikában egyik párt sem kérdőjelezi meg a fejlesztéspolitika jelentőségét. Az 1997-es munkáspárti fordulat óta általános az egyetértés a miniszterelnök, a pénzügyminiszter és a külügyminiszter részéről a fejlesztési együttműködés fontosságáról, a DfID-nek így sikerült megerősödni a kormányzatban (Morrissey 2005: 164). A szervezet és a pénzügyi tárca közötti együttműködés is sokat javult. Ez egyrészt annak köszönhető, hogy a pénzügyminiszter elkötelezte magát az adósságelengedés mellett, másrészt annak, hogy a pénzügyi tárca saját, a DfID-del szoros kapcsolatban álló Nemzetközi Szegénységcsökkentési Csoportot (*International Poverty Reduction Team*) hozott létre. A DfID és a Kereskedelmi és Ipari Minisztérium közötti viszony továbbra is meglehetősen feszült, ez utóbbinak ugyanis nem érdeke a fejlesztéspolitika által szorgalmazott segélyek kötöttségének feloldása.

A DfID rendszeres konzultációt tart a fejlesztéspolitikában érintett civilszervezetekkel, vállalatokkal, gyakran e-konzultációs módon civilek is részt vehetnek a véleményezésben. A brit média rendszeresen és konstruktív minőségben foglalkozik fejlesztési kérdésekkel. A téma napirenden tartása nemcsak a lakosság tájékozottságát növeli, hanem a fejlesztéspolitika támogatottságához is nagyban hozzájárul. Nagy-Britanniában a civilszervezetek igen széles társadalmi konszenzust igyekeznek kialakítani, amely sikeresnek is tűnik, ugyanis a fejlesztéspolitika területén egy meglehetősen erős civil mozgalom létezik. Az NGO-k döntéshozatalban és a végrehajtásban játszott szerepe ugyanakkor lényegesen kisebb, mint az északi államoknál, a brit kormány igyekszik kellő távolságot tartani a civil szférától (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2005: 88).

5.6. Amerikai Egyesült Államok, a kezdeményező

Történelmi kontextus, motivációk. Az Egyesült Államok segélypolitikájának története a második világháborút követő időszakra, a Marshall-segély időszakára (bővebben lásd a második fejezetet) nyúlik vissza. A jellemző realista külpolitikai szemlélet a kezdetektől tetten érhető az amerikai segélypolitikában is. Dean Acheson amerikai külügyminiszter-helyettes (1945–49, 1949–53 között külügyminiszter) egy

1947-ben elhangzott beszédében már kikristályosodtak az amerikai fejlesztéspolitika későbbiekben is jellemző mozgatórugói. Acheson megfogalmazása szerint a Marshall-terv „nem jótékonykodásról szól”, hanem az amerikai biztonsági érdekek védelméről. „Világos, hogy a politikai stabilitás és a demokratikus intézmények biztosítása, valamint a béke gazdasági alapjainak megteremtése és hazai gazdaságunk megvédése érdekében a pénzügyi és gazdasági segítségnyújtást a világban olyan mértékben kell az elkövetkező években kiterjesztenünk, amilyenre eddig nem gondoltunk.” (Acheson 1947: 10)

A Marshall-segély az európai demokratikus rend fenntartásán túl az amerikai exportpiacok biztosítását szolgálta. Az ötvenes évektől kezdve a hidegháborús szuperhatalom segélypolitikáját a politikai befolyásszerzés, a nyugati blokk összetartása és az érdekszféra-növelés motiválta (Hook 1994: 155). A bipoláris rend felbomlása után az Egyesült Államok visszafogta segélyeit, „megszűnt” ugyanis az a biztonsági kihívás, amely korábban a segélyezés ideológiai támaszát jelentette. Egy évtizeddel később, a 2001. szeptember 11-i merényletek és az új típusú biztonságpolitikai kihívások megjelenése azonban ismét előtérbe helyezték a külső segélyezést, amely az amerikai nemzetbiztonsági stratégia három pillére – diplomácia, védelem, fejlesztés – egyikévé vált (Szent-Iványi 2006).

Nagyság. Az Egyesült Államok a nemzetközi fejlesztési rezsim első jelentős bilaterális donorjaként a második világháborút követő évtizedekben a Nyugat fejlesztési segélyeinek még több mint felét biztosította. Az 1970-es évektől kezdve a többi bilaterális donor megjelenése miatt azonban fokozatosan csökkenni kezdett az amerikai segélyek részaránya. A mélypontot a hidegháború végét követő évek jelentették: 1995-ben az amerikai segélyek DAC államok által biztosított összes bilaterális segélyén belüli részaránya 12 százalékra esett vissza. Az 1990-es évek végén egyre markánsabban megjelenő új típusú biztonsági kihívások azonban ismét a fejlesztési segélyek növekedéséhez vezettek, amelynek következtében a 2001–2006 közötti időszakban az Egyesült Államok a DAC-tagállamok fejlesztési segélyeinek mintegy 20 százalékát biztosította (OECD 2007a). Bár a segélyezésben betöltött kulcsszerepe módosult az évtizedek során, abszolút értékben az Egyesült Államok továbbra is a legnagyobb bilaterális donor. A kisebb, ám ODA/GNI tekintetben bőkezűbb donorok és a civilszervezetek gyakran illetik kritikával az Egyesült Államokat, hogy nemzeti jövedelméhez viszonyítva meglehetősen fukar. Valóban, 2006-ban bruttó nemzeti jövedelmének mindössze 0,16 százalékát fordította fejlesztési segélyezésre, amellyel az utolsó előtti helyet foglalja el a DAC-donorok rangsorában. A kritikát visszautasítók rendszerint az Egyesült Államokból kiáramló magánadományok nagyságával érvelnek. A magán- és a hivatalos fejlesztési támogatások együttesét vizsgálva az Egyesült Államok nem is tűnik annyira szűkmarkúnak, hiszen a kétféle, bár minőségében különböző támogatás együttesen az amerikai GNI 0,98 százalékát teszi ki. Ennek megfelelően korrigált rangsor alapján az Egyesült Államok a hetedik helyen áll a DAC államok között (Hudson Institute 2007: 16). A magánadományok figyelembevétele a fejlesztéspolitikára is érvényes amerikai szabadpiaci logikán alapul, amely szerint a magánadományok hatékonyabbak a hivatalos támogatásoknál.

Megoszlás, segélyallokáció. A hidegháború időszakában az amerikai segélyek alapvetően a katonai segítségnyújtás részeként, kiegészítőjeként áramlottak a nyugati blokkal szimpatizáló fejlődő országokba. Az egyes afrikai, ázsiai és latin-amerikai országokban a segélyek a regionális vagy helyi konfliktusokra adott megoldások szolgálatában álltak. A legszembetűnőbb Vietnám példája, amely 1973-ban a kelet-ázsiai régióval együtt még az amerikai segélyek 71 százalékát kapta, 1979-ben viszont már csak annak 6 százalékát (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2005: 77). A bipoláris rend felbomlásával megjelenő új típusú biztonságpolitikai kihívások az amerikai fejlesztési segélyek irányát is megváltoztatták, amelynek eredményeként a Közel-Kelet, Dél-Ázsia, valamint Latin-Amerika jelentősége megnőtt. Nagy-Britanniával és Svédországgal szemben az Egyesült Államok fejlesztéspolitikájának nincs szegénységcsökkentési prioritása, fejlesztési támogatásainak viszonylag alacsony hányada irányul a legszegényebb országok segélyezésére.

A hidegháborús amerikai segélypolitikát a gazdasági infrastruktúrára irányuló fejlesztési fókusz jellemezte, különösen a kedvezőbb befektetési környezet kialakítását ösztönözték. Napjainkra jelentősen megváltozott a helyzet, és az Egyesült Államok segélyeinek nagy részét társadalmi infrastruktúra-fejlesztésre összpontosítja, többek között oktatásra, egészségügyre és népesedési problémákkal összefüggő programokra (OECD 2006b: 6). Humanitárius segítségnyújtás területén az Egyesült Államok a legnagyobb bilaterális donor; e minőségében elsősorban az élelmiszersegélyezést preferálja.

Minőség. Ahogy a negyedik fejezetben már utaltunk rá, feltételezhető, hogy az amerikai segélyek közel száz százalékban *exporthoz kötöttek*. Számos kritika éri például az amerikai mezőgazdasági törvényt, amely előírja, hogy a segélyként felajánlott élelmiszereknek az Egyesült Államokból kell származniuk. E gyakorlat mögötti fontos motiváció tehát az amerikai mezőgazdasági felesleg levezetése. Ennek recipiens államban jelentkező piactorzító hatásain kívül óriási hátránya a lassúság is, hiszen az amerikai élelmiszerek átlagosan öt hónap alatt érnek a krízishelyre (Murphy – McAfee 2005: 38).

Az amerikai segélyekre – elsősorban a hatékonyság növelése céljából – az ezredforduló óta egyre inkább jellemző a *szелеktivitás*. A recipiensek megválogatása leginkább a George W. Bush elnök által 2004-ben létrehozott Millennium Challenge Corporation (MCC) donorügynökség tevékenységére jellemző. Ahhoz, hogy egy fejlődő állam számára a MCC forrásai megnyíljanak, kormányának erőfeszítéseket kell tennie a jó kormányzás, a gazdasági liberalizáció és a humán tőke fejlesztése terén. A potenciális partnerek teljesítményét a MCC tizenhat különféle (elvileg független kutatóintézetek által nyilvánosan is publikált) mutatószám alapján ítéli meg⁹.

⁹ Az indikátorok a következők: (i) igazságos kormányzás: korrupció elleni küzdelem, jogállamiság, kormányzat elszámoltathatósága, kormányzati hatékonyság, polgári szabadságjogok érvényesülése, illetve a politikai jogok érvényesülése; (ii) befektetés az emberekbe: diftéria, tetanusz és kanyaró elleni védettség aránya, az alapfokú oktatást elvégzők aránya, az alapfokú oktatási közkiadások a GDP arányában, illetve az egészségügyi közkiadások a GDP arányában; (iii) gazdasági szabadság: az ország hitelminősítése, infláció, a gazdaság-szabályozás minősége, a GDP arányos költségvetési deficit alakulása, az új vállalkozások

A MCC segélyeire nagymértékben jellemző a tulajdonosi szemlélet (ownership) érvényesítésére való törekvés is. Amennyiben egy országnak sikerült megfelelnie a MCC feltételeinek, akkor az ügynökség többéves szerződést köt vele, amelynek alapján az konkrét projektjeivel pályázhat az MCC forrásokért.

A DAC tagállamok közül az Egyesült Államok preferálja leginkább a bilaterális úton történő segélyezést. 2005-ben fejlesztési támogatásainak mindössze 8 százalékát folyósította nemzetközi szervezeteken keresztül (OECD 2006b: 6).

Döntéshozatal. Az amerikai fejlesztéspolitikában a már említett MCC-n túl mintegy 26 kormányzati szerv vesz részt, amelyből öt – a segélyezés terén a legnagyobb tapasztalattal rendelkező Amerikai Fejlesztési Ügynökség (*U.S. Agency for International Development, USAID*), a védelmi, a mezőgazdasági, a pénzügy-, illetve a külügyminisztérium – biztosítja a segélyek mintegy 90 százalékát. Kritikusok szerint a fejlesztéspolitika túlságosan decentralizált, szétaprózott, azt alátámasztó egységes stratégia nehezen fedezhető fel. Gyakori, hogy a különböző szervek egymásnak ellentmondó vagy kísértetiesen hasonló programokat finanszíroznak, ezek eltérő adminisztrációs eljárásai pedig hatalmas terhet rónak a partnerországokra (Radelet 2007). Az egységes stratégia hiánya miatt az amerikai fejlesztéspolitika alakulásában könnyebben érvényesülhetnek az aktuális belpolitikai érdekek és hatalmi játszmák (Hook 1995: 159). A hatékonyság növelése érdekében 2006 januárjában Condoleeza Rice külügyminiszter bejelentette a fejlesztési együttműködési rendszer reformját. Ennek keretében 2006-ban új szervezeti egységet hoztak létre a külügyminisztériumon belül, a Külföldi Támogatásokért Felelős Igazgatóságot (*Office of the Director of Foreign Assistance*). Az igazgatóság vezetője a USAID külügyminiszter-helyettesi rangot viselő első számú vezetője (OECD 2006b). Az igazgatóság létrehozásának célja, hogy összehangolja, koordinálja és egy kézben összpontosítsa párhuzamos (szektoriális, tematikus) fejlesztéspolitikákat. Ebből adódóan a reform akár az eddig független USAID teljes külügyminisztériumi beolvasztását is eredményezheti. A nemzetbiztonsági stratégiában kiemelt helyet elfoglaló fejlesztés, valamint a USAID külügyminisztériumba való beolvasztására irányuló kezdeményezések egyértelműen jelzik, hogy a fejlesztéspolitika az amerikai külpolitika integráns része, s mint ilyen, a legkevésbé sem választható el a külügyi tárca egyéb döntéseitől.

Az amerikai lakosság tájékozottsága a fejlesztési együttműködési kérdésekben meglehetősen alacsony. Közvélemény-kutatási eredményekből kiderül, hogy az állampolgárok nagymértékben túlbecsülik a kormány által nyújtott segélyek nagyságát. Miközben az Egyesült Államok a szövetségi költségvetés kevesebb, mint 1

elindításához szükséges napok száma, továbbá egy, a kereskedelempolitika minőségét jelző mutató. Az egyes indikátorokat nemzetközi kormányközi, illetve civilszervezetek (Világbank, Nemzetközi Valutaalap, Freedom House, Heritage Foundation) mérik és általában éves kiadványaikban közzéteszik. Ahhoz, hogy egy ország jogosult legyen az MCC forrásaira, mindhárom csoport esetén legalább az indikátorok felében jobb teljesítményt kell felmutatnia, mint valamennyi ország teljesítményének mediánja, illetve a korrupció elleni küzdelem esetében kifejezetten a medián fölött kell lennie.

százalékát fordítja segélyekre, addig az átlagos amerikai polgár 15 százalékra becsüli a támogatások mértékét (PIPA 2001). Miközben a lakosság szkeptikus a hivatalos fejlesztési támogatások hatékonyságát illetően, a magánadományokkal szemben nagyobb a bizalom. Ebből adódóan a hivatalos szervekhez képest az amerikai vállalatok és civilszervezetek tevékenységét, működését hatékonyabbnak értékelik. Az alacsony tájékozottság és a szkepszis egyik magyarázata lehet, hogy a média – ellentétben például Nagy-Britanniával – meglehetősen keveset foglalkozik a fejlesztési együttműködés kérdéseivel.

5.7. Japán, a dollárdiplomata

Történelmi kontextus, motivációk. A fejlesztési segélyezési politika a japán diplomáciában meglehetősen hangsúlyos szerepet tölt be. Ez a jelenség elsősorban a katonai potenciál hiányával magyarázható, az ország alkotmánya ugyanis jelentősen korlátozza Japán katonai képességeit¹⁰. Ennek köszönhetően a segélyezés vált a hatalmi pozíció megerősítésének eszközévé¹¹. Japán fejlesztéspolitikájának kezdete 1954-re tehető, amikor a szigetország csatlakozott a második fejezetben említett dél- és délkelet-ázsiai régió fejlesztésére irányuló Colombo Tervhez (2. fejezet). Miután a segélyek jelentős része az ország által a második világháborúban okozott károk helyreállítására szolgált, így Japán különös hangsúlyt helyezett az infrastruktúra fejlesztésére. Ez a fókusz egészen a mai napig jellemzi Japán fejlesztéspolitikáját, amelyet alapvetően gazdasági, kisebb mértékben politikai érdekek motiválnak. A szigetország segélyeinek elsődleges célja a környező országok gazdasági növekedésének előmozdítása, amely a japán áruexport számára piacot, a tőkeexport számára pedig kedvező környezetet teremt. Bár Japán segélyallokációjában szerepet játszik a regionális politikai stabilitás is, annak mértéke jóval kisebb, mint az Egyesült Államok esetében (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2005: 80). Bizonyos értelmezésben Japán fejlesztési támogatásait politikai befolyásszerzésre is használja. Leggyakrabban az ENSZ Biztonsági Tanácsának példáját emlegetik, amennyiben Japán állandó tagságért folytatott lobbitevékenysége

¹⁰ Az 1947-ben hatályba lépett japán alkotmány 9. cikke kimondja, hogy Japán elítéli a háború minden formáját és nem rendelkezik hadsereggel.

¹¹ Érdekes ezzel összefüggésben megjegyezni, hogy a békeosztalék (dividend of peace) az 1990-es évek elejének kedvelt fordulata volt; a kifejezés a katonai-védelmi kiadások csökkentése révén a gazdaságba befektethető extra források hozamára utal. A fogalmat egy stockholmi konferencián (Common Responsibility in the 1990s. The Stockholm Initiative on Global Security and Governance, 1991. április 22.) találták ki, ahol a résztvevő vezető politikusok arra tettek javaslatot, hogy (i) a fejlett államok a hidegháború elmúltával megtakarított összeg egy részét nemzetközi együttműködésbe, globális problémák megoldásába fektessék, illetve (ii) a fejlődő államok kormányai fegyveres erőik létszámát és felszereltségét a szociális kiadások javára csökkentsék. Miközben 1989–94 között világviszonylatban az aggregált védelmi kiadások 200 milliárd dollárral (23 százalékkal) csökkentek, addig a segélyek csupán 1 milliárd dollárral nőttek (Stokke 2005: 48).

során támogató szavazatok szerzésére is felhasználja fejlesztési segélyezés révén szerzett befolyását (Palanovics 2006: 13).

Az 1970-es évektől kezdve a japán segélyezési politikában megfigyelhető egyfajta lassú eltolódás az amerikai fejlesztési irányvonalak felé. Az amerikai befolyás az 1980-as évekre látványosabbá vált, ekkor nőtt meg a japán segélyek nagysága a Közel-Keleten. 2003-ban a szigetország ODA-iránymutatásaiban megjelentek a biztonságpolitikai elemek is, kiemelt szerepet kapott a terrorizmus elleni háború és a békeépítés (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2005).

Nagyság. A japán fejlesztési segélyek volumene az 1960-as évektől kezdve fokozatosan növekedett, így a szigetország 1991-re a DAC legnagyobb bilaterális donorjává vált. Az ország egészen 2000-ig megőrizte vezető pozícióját, 2006-ra azonban visszacsúszott az Egyesült Államokat és Nagy-Britanniát követő harmadik helyre. A segélyek nemzeti jövedelemhez viszonyított aránya ugyanakkor meglehetősen alacsony, Japán fejlesztési segélyei a GNI 0,25 százalékát teszik ki, így hátulról az ötödik helyen áll a DAC-tagállamok rangsorában.

Megoszlás. Japán fejlesztési segélyeit az infrastruktúra-fejlesztésre irányuló projektek dominálják. A nagy, látványos, „fehér elefántoknak” is nevezett (Kawai – Takagi 2004: 267), az egyes kedvezményezettek fizikai infrastruktúráját – kikötőit, repülőtérét, köz- és vasúthálózatát, erőműveit – fejlesztő projektek a japán ODA mintegy egyharmadát teszik ki. Ez igen magas aránynak számít, hiszen a DAC többi donorja esetében ez az arány mindössze 10–15 százalék körül alakul (OECD 2006a: 27). Ezzel szemben a szigetország az ODA mindössze 1 százalékát fordítja alapfokú oktatásra és egészségügyi szolgáltatásokat érintő segélyekre.

A japán segélyek az 1950-es években egyfajta kompenzációt és jóvátételt jelentettek, a második világháborús japán megszállás által okozott károkért, így a szigetország fejlesztési támogatásai kezdetektől fogva a délkelet-ázsiai régióra koncentrálnak. A kilencvenes években némiképp változott a koncentráció: amíg az 1970-es évek elején a japán ODA 90 százaléka irányult Ázsiába, addig 1999-re már 70 százalékra csökkent a régió részesedése (Kawai – Takagi 2004: 266). A japán ODA legnagyobb recipiensei közepes jövedelmű országok – Indonézia, Kína, a Fülöp-szigetek és Thaiföld –, aminek az az érdekessége, hogy sikeres gazdasági fejlődés esetén ezen országok akár maguk is donorrá válhatnak a közeljövőben. Dél-Koreában a kilencvenes években már megtörtént a fordulat, és az utóbbi években Japánban egyre gyakrabban került napirendre Kína levétele a japán ODA-partnerlistáról. A kínai gazdasági fejlődés, az ország egyre jelentősebb világhatalmi pozíciója és donorrá válása mind megkérdőjelezi a japán segélyek szükségességét. További érv a recipiens listát szűkíteni vágyók körében, hogy Kína számos olyan projektet privatizált, amelyet japán fejlesztési segélyekből valósított meg. Ez a gyakorlat pedig ellentétes a szigetország fejlesztéspolitikai elvével, amely szerint a japán ODA-ból csak olyan projektetek finanszírozhatók, amelyet magántőkéből nem lehetne megvalósítani. Kína – elsősorban diplomáciai okok miatt – ugyan továbbra is Japán hivatalos part-

nerállama, a szigetország azonban úgy döntött, hogy a japán fejlesztési segélyeket a gazdasági infrastruktúra-fejlesztés helyett egyre inkább a környezetvédelemre és a szegénységcsökkentésre irányítják (Kawai – Takagi 2004: 273).

Minőség, segélyallokáció. Miközben Japán fejlesztési támogatásaiban hagyományosan hangsúlyos szerepet kapnak a kedvezményes kölcsönök, addig a többi nagyobb donorról összehasonlítva jóval kisebb prioritást élveznek az adományok. Egyes elemzők a japán fejlesztéspolitika gyakorlatát a multilaterális fejlesztési bankokéhoz hasonlítják, ahol egy időben piaci jellegű és rendkívül kedvezményes feltételű hitelezés is zajlik (Kawai – Takagi 2004: 264).¹² Miközben a DAC-tagok többségében az adományok részaránya a teljes ODA-ban mintegy 90 százalék, addig Japánban ez mindössze 40–60 százalék. A kedvezményes kölcsönök magas aránya miatt Japán a segélyek adományaemét tekintve a DAC-donorlista végén kullog, ugyanakkor az utóbbi években megfigyelhető egyfajta, az adományok egyre növekvő arányára utaló tendencia, 2005-ben a teljes ODA mintegy 80 százaléka már adomány formájában realizálódott.

Japán jelentős eredményeket ért el a kötöttség csökkentésében. 1980-ban a szigetország fejlesztési segélyeinek mindössze egynegyede nem volt kötött. Részben a külügyminisztérium erőteljes nyomására, 2006-ra a japán bilaterális ODA közel 90 százalékanak oldották fel kötött jellegét (4.3. táblázat).

Japán fejlesztéspolitikája – sem irányát, sem jellegét tekintve – nem a szegénységcsökkentésre koncentrál. A CGDev már ismertetett fejlesztési elkötelezettségi indexe alapján Japán a legkevésbé elkötelezett a fejlesztés mellett a 21 vizsgált donorország közül. A szigetországot különösen kereskedelempolitikája miatt bírálja az elemzés: az erősen protekcionista jelleg a japán fejlesztéspolitikai koherencia hiányára utal (Roodman – Standley – Sharma 2006).

Döntéshozatal. Kritikusok szerint az Egyesült Államokhoz hasonlóan Japánnak sincs egységes fejlesztési stratégiája. A fejlesztési segélyekkel kapcsolatos főbb döntések ugyanis nem egy, hanem három helyen, a külügy-, a pénzügy- illetve a gazdasági, kereskedelmi és iparpolitikáért felelős minisztériumokban születnek. Az adományokkal és a technikai segítségnyújtással kapcsolatos projektek végrehajtásért a Japán Nemzetközi Együttműködési Ügynökség (*Japan International Cooperation Agency, JICA*) felel, míg a kedvezményes hitelezés a Japán Nemzetközi Együttműködési Bank (*Japan Bank for International Cooperation, JBIC*) hatáskörébe tartozik. Mivel a három minisztérium álláspontja számos esetben eltérő, és a japán segélyezési rendszerből hiányzik a központi koordináló szerv, ezért az ország fejlesztéspolitikai döntései gyakran nem alkotnak egységes egészet (Kawai –

¹² A Világbank-csoport esetében intézményileg is elkülönül egymástól a két tevékenység. Míg a piacinál némiképp kedvezőbb jellegű hiteleket az IBRD nyújtja a fejlődő államoknak, addig az adományokkal és a rendkívül kedvezményes hitelezéssel az IDA foglalkozik. Lásd részletesebben a hatodik fejezetben.

Takagi 2004: 261). Az amerikai fejlesztési reformokkal párhuzamosan Japánban is megkezdődött a segélyezés intézményrendszerének centralizálása és egységesítése. Ennek értelmében 2008. október 1-től a JBIC kedvezményes hitelezési részlege a JICA részévé válik, így a japán fejlesztési segélyek lebonyolítását és végrehajtását egyetlen intézmény, a JICA látja majd el. A reformelképzelések szerint a politikaalkotás és döntéshozatal az Egyesült Államokhoz hasonlóan a külügyminisztérium kezében összpontosulna. Ennek ellenére a másik két érintett minisztériumnak sikerült elérnie, hogy a kedvezményes hitelezés felett továbbra is szabadon rendelkezhessenek, így az intézményi reform várhatóan nem sok újat fog hozni (Watanabe 2007: 307).

Masahiro Kawai és Shinji Takagi (2004) szerint a japán fejlesztési politikára csak korlátozott mértékben jellemző a civil szférával és a többi DAC-donorral való együttműködés. Bár Japán alapvető fejlesztéspolitikai dokumentuma, a 2003-as ODA Charta nevesíti az NGO-kal való együttműködést, amely mindenképpen előrelépésnek nevezhető, a DAC tagállamokhoz képest a japán fejlesztéspolitikában relatíve alacsony a civilszervezetek részvétele. Nemcsak a civilek döntéshozatalba való bevonása korlátozott, de a projektek végrehajtásában is elsősorban kormányzati szervek és tanácsadó cégek vesznek részt. A japán kormányzat együttműködési hajlandósága azonban nemcsak a civil szférával, de a többi donorral szemben is relatíve alacsony. A japán segélypolitikából hiányoznak az európai donorok között jellemző partneri kapcsolatok, ami jelentősen megnehezíti a donorkoordinációs mechanizmusok kialakulását (Kawai – Takagi 2004: 269).

5.8. Svédország, az északi donor

Történelmi kontextus, motivációk. Svédország fejlesztési együttműködési politikája az országon belül hagyományosan erős szolidaritási mechanizmus egyfajta határon túli kiterjesztéseként értelmezhető. A svéd fejlesztéspolitikában tetten érhető a jóléti állam szociáldemokrata logikája, amely a jómódban élők morális kötelezettségének és a társadalmi stabilitás egyik kulcsának tekinti az egyenlőséget és a szegények támogatását. Bár a skandináv ország morális indokok alapján tekinti a külpolitika egyik sarkalatos pontjának a segélyezést, markánsan megjelennek abban az ország külpolitikai érdekei is. A hidegháború időszakában ez alapvetően a fegyverkezés elutasítását, a semlegességet és a konfliktusok békés úton való megoldását jelentette, segélyeivel Svédország meg akarta akadályozni, hogy a partnerországok betagozódjanak valamelyik blokkba. Az idealista szemlélet által vezérelt fejlesztéspolitikában az 1980-as évek végén megjelent bizonyos realista irányvonal is, amennyiben – bár Kína, az Egyesült Államok és Japán segélyezési politikájánál összehasonlíthatatlanul kisebb mértékben, de – a svéd fejlesztéspolitikai gyakorlatban is egyre inkább érvényesülnek az ország gazdasági érdekei (Hook 1995: 162). Ettől függetlenül a svéd bilaterális gyakorlat azt mutatja, hogy a történelem, illetve (a szociáldemokrata értékek, jó kormányzás terén létező) ideológiai azonosság jobban számít, mint akár a kereskedelmi érdekekben, akár a rászorultságban megnyilvánuló gazdasági

racionalitás. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy Svédország olyan partnerekkel tart kapcsolatot, amelyek vízióival a saját értékeit össze tudja egyeztetni (Danielson – Wohlgemuth 2005).

Nagyság. Svédország még a köztudottan nagyvonalú északi donorok közül is kiemelkedik fejlesztési segélyeinek magas arányával. A nemzeti jövedelemhez viszonyított ODA már 1975-ben elérte az ENSZ által javasolt 0,7 százalékos szintet, 2006-ban pedig az ODA/GNI arányos DAC-listát vezető skandináv ország 0,03 százalékponttal meghaladta korábban kitűzött 1 százalékos célját. Még a donorok hivatalos fejlesztési támogatásainak nagyságát általában igen kritikusan értékelő európai fejlesztési civilszervezetek szövetsége, a Concord is meglehetősen magasra, a GNI 0,9 százalékára becsüli az adósságelengedés és a menekültek lakhatási támogatása nélkül számított svéd ODA mértékét. Svédország a Concord sorrendje szerint is listavezető a DAC-donorok körében (Concord 2007: 4). Az 1990-es években a többi DAC donorhoz hasonlóan a skandináv országban is megjelent a segélyekből való kiábrándulás (az úgynevezett *aid fatigue*) jelensége. Bár átmenetileg némileg csökkentek a segélyek, az ezredforduló óta ismét növekszik a svéd ODA/GNI arány.

Megoszlás, segélyallokáció. Fejlesztéspolitikájának történetében Svédország mindvégig megtartotta szegénységcsökkentési prioritását, és segélyeivel a legszegényebb országokat célozta. Közülük is különösen azon államokat részesítette előnyben, amelyek nyitottak voltak a svéd szociáldemokrata rendszer politikai, társadalmi értékeinek adaptálására. Ezek pedig rendszerint szocialista gazdasági rendszerben működő, vagy efelé orientálódó államok voltak. Amíg az 1980-as években Japán, Franciaország és az Egyesült Államok afrikai segélyeik 70–80 százalékát kapitalista rendszerek számára nyújtották, addig Svédország afrikai fejlesztési segélyeinek 80 százalékát marxista vagy szocialista berendezkedésű államok kapták (Hook 1995: 146).

A svéd ODA háromnegyede a legkevésbé fejlett és más alacsony jövedelmű országokba irányul, meghatározott földrajzi fókuszról mégsem beszélhetünk. Az ország 120 partnerrel áll kapcsolatban, hosszú távú stratégiai partnernek pedig különösen nagyszámú országot nevezett meg, összesen harmincat. 2004–2005-ben a svéd segélyek 22 százaléka koncentráltódott a 10 főbb partnerországba, miközben Nagy-Britanniában ez az arány 46 százalék (OECD 2007a), Olaszország esetén pedig közel 90 százalék (Rhi-Sausi – Zupi 2005: 353). A svéd fejlesztési együttműködésnek nemcsak földrajzi, de szektorális fókusza sem kristályosodott ki. Bár a skandináv ország az emberi jogok védelmét és a demokrácia előmozdítását a svéd fejlesztés komparatív előnyének tekinti, és a svéd fejlesztési ügynökség, a Sida (*Swedish International Development Cooperation Agency*) által kezelt fejlesztési segélyek egynegyede erre a területre összpontosul, a források másik részének nincs igazi fókusza. Kritikák szerint jelentősen javítaná a segélyek hatékonyságát, ha a skandináv donor elkerülné a források szétaprózását, és közelebbről meghatározná annak mind földrajzi, mind szektorális prioritásait (OECD 2005: 26–27).

Minőség. A többi északi donorhoz és saját belső szakpolitikáihoz hasonlóan Svédország különös hangsúlyt helyez fejlesztéspolitikája átláthatóságára és a döntéshozatali folyamatok hatékonyságának javítására. Ennek egyik megnyilvánulási formája a *decentralizáció*, amelyet jól tükröz a Sida felépítése. A svéd fejlesztési ügynökség jelenlegi 900 munkatársából ugyanis 190 fő a partnerországokban dolgozik, többnyire a nagykövetségeken. A terepen dolgozók feladata a kezdeményezés, tervezés, döntés-előkészítés, a szerződéskötés, a projektek nyomon követése (monitoring) és minőségellenőrzése – tehát a fejlesztési tevékenység oroszlánrészze. A skandináv donor szorosan együttműködik a helyi partnerekkel, különösen a hivatalos szervekkel és a helyi civilszervezetekkel. A svéd fejlesztéspolitika másik fontos jellegzetessége a civilszervezetekre való nagyfokú támaszkodás. Az ország bilaterális fejlesztési segélyeinek közel 20 százalékát NGO-kon keresztül folyósítják (OECD 2005).

Az „ownership” elve az 1990-es évek vége óta integráns része a svéd fejlesztéspolitikának, amelyet kiterjedt helyi hálózatrendszerének köszönhetően a Sida könnyedén érvényre is tud juttatni (Danielson – Wohlgemuth 2005: 524). A decentralizált rendszeren kívül a svéd „ownership” ösztönzésének másik pillére a programalapú fejlesztéspolitika. Amíg az 1960-as évek svéd segélyeit a donor vezérelte szemlélet, azaz a technikai segítségnyújtás dominanciája jellemezte, az utóbbi évtizedekben egyre népszerűbbé vált az ágazati és költségvetési támogatás preferenciája, 2005-ben ennek mértéke meghaladta a svéd ODA egytizedét. Az „ownership” erősödése ugyanakkor erőteljesebb szelektivitását eredményezett a svéd fejlesztéspolitikában is. A skandináv donor különösen a gazdaságpolitika, a demokrácia és az emberi jogok területén fogalmaz meg szigorú előzetes feltételeket partnereivel szemben.

Jelentős erőfeszítések történnek Svédországban a fejlesztési tevékenység koherenciájának erősítésére is, ennek bizonyítéka a svéd parlament, a *Riksdag* által 2003 decemberében elfogadott globális fejlesztéspolitikai törvény (*politik för global utveckling, PGU*). A PGU fő újdonságát és világszerte egyedülálló minőségét annak elismerése jelenti, hogy a nemzetközi fejlesztés az egész kormányzat felelőssége. Bármilyen áttételesen is, de minden svéd kormányzati politikának hatása van a világ szegényeinek helyzetére, ezért összehangolt cselekvésre van szükség. A törvény célul tűzi ki, hogy egyetlen svéd kormányzati politika sem állhat ellentmondásban a globális szegénységcsökkentés törekvéssel.

Svédország saját politikáját is folyamatosan monitorozza, külön intézet, a Svéd Fejlesztésértékelési Ügynökség (*Swedish Agency for Development Evaluation, SADEV*) foglalkozik a fejlesztéspolitikai programok és projektek megvalósulásának nyomon követésével, folyamatos értékelésével, illetve a svéd segélyek hatékonyságának vizsgálatával.

Döntéshozatal. A svéd ODA-ért felelős két szervezet, az 1995-ben több ügynökség összevonásából létrejött Sida és a Külügyminisztérium között nagyjából világos a munkamegosztás: az ODA kétharmadát jelentő bilaterális segélyekért a Sida, a multilaterális csatornákon nyújtott támogatásokért pedig a külügyminisztérium a felelős.

A skandináv ország konszenzusos politikai kultúrája nagymértékben közrejátszik abban, hogy a fejlesztési együttműködés az évek során nem vált pártpolitikai vita tárgyává. A svéd lakosság fejlesztési ügyekben való tájékozottsága igen magas, és az állampolgárok hagyományosan támogatják a segélyezési tevékenységet. Az összeurópai közvélemény-kutatás, az Eurobarometer (2007) szerint az EU tagállamok közül a svéd lakosság a leginkább tájékozott fejlesztési kérdésekben, az állampolgárok 41 százaléka hallott a millenniumi fejlesztési célokról. Összehasonlításképp, Nagy-Britanniában a lakosság 14 százaléka hallott róluk, az EU-átlag pedig 18 százalék.

Svédország élenjár a donorkoordinációban is. Rugalmas és decentralizált fejlesztéspolitikája lehetővé teszi számára, hogy aktívan részt vegyen a *Nordic+* csoport tagjaként a „delegált együttműködésben”. A csoport tagjai – Dánia, Finnország, Hollandia, Írország, az Egyesült Királyság, Norvégia és Svédország – 2004-ben kialakították ki azt a rendszert, amelynek keretében az egyes partnerországokban a tagok kineveznek egy „vezető donort”, aki a többiek, a „csendes donorok” nevében is eljárhat (Norad 2006). Ismerve a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsimit mozgató érdekeket, a kezdeményezés joggal tekinthető forradalmi kezdeményezésnek.

Összefoglalás

A fejezetben bemutattuk öt, egymástól meglehetősen eltérő hagyományokkal, történelmi sajátosságokkal, világpolitikai helyzettel és külpolitikai célokkal rendelkező donorország fejlesztési segélyezési politikáját. Az egyes donorok esetében megfigyelhettük, hogy e sajátosságok milyen befolyással voltak a segélyezési politikára. Kína esetén a segélyezés fontos szerepet játszik az ország gyors növekedésének fenntartásához szükséges erőforrások és nyersanyagok biztosításában. Az Egyesült Királyságnál sokáig a korábbi gyarmati kapcsolatok fenntartása dominált, ám az elmúlt időszakban megjelent a szolidaritás és biztonsági érdekek is. Az Egyesült Államok számára a segélyezés egyértelműen hatalmi, biztonságpolitikai és külgazdasági eszköz, így volt ez a hidegháború során, és így van napjainkban is. Japán esetén a segélyezés a délkelet-ázsiai térségbeli gazdasági befolyás erősítésének eszköze, míg Svédországnál a szociáldemokrata értékrend és a szolidaritás külső megnyilvánulása. A gyakorlat oldaláról is látjuk tehát, hogy ennyire eltérő fejlesztéspolitikai megközelítésekkel rendelkező donorok között valóban nem könnyű biztosítani a koordinációt. A hasonló gondolkodású (például északi) donorok azonban törekednek folyamataik összehangolására és a mélyebb együttműködésre.

6. Multilaterális nemzetközi fejlesztési együttműködés

Fejezetünkben a nemzetközi fejlesztés terén működő fontosabb nemzetközi donorszervezeteket tekintjük át: a Világbank-csoportot, az ENSZ-rendszert, a regionális fejlesztési bankokat, illetve a tematikus globális kezdeményezéseket. Az Európai Unió nemzetközi fejlesztéspolitikájával, Magyarország szempontjából kiemelkedő jelentősége miatt a következő fejezet foglalkozik részletesen. Bár a fejlődő országokkal, illetve a fejlődés kérdéseivel szorosan összefügg a tevékenységük, e fejezetben nem foglalkozunk sem a Nemzetközi Valutaalappal (IMF), sem a Világkereskedelmi Szervezettel (WTO), miután egyikük sem multilaterális donorszervezet. Az IMF-et eredetileg a Bretton Woods-i árfolyamrendszer felügyeletére és támogatására hozták létre, a rendszer 1971-es összeomlása óta azonban mintha nem találná helyét. A WTO feladata pedig a nemzetközi kereskedelmi rendszer felügyelete és folyamatos liberalizációjának előmozdítása. Fejlesztési segélyeket egyik szervezet sem nyújt. A fejezet elején igyekszünk egy rövid elméleti áttekintést nyújtani arról is, hogy egyáltalán mivel indokolja a szakirodalom a multilaterális fejlesztési szervezetek létét.

6.1. Mi indokolja a multilateralizmust?

A nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim legfontosabb donorjai a nemzetállamok. Az általuk folytatott politikák nagyban meghatározzák a rendszer egészének működését és eredményességét. Az összes fejlesztési segély több mint kétharmada tőlük származik. Mint a korábbiakban tisztáztuk a fejlesztési segélyeket minden esetben a donorország külpolitikai céljainak rendelik alá, azok érvényesítését szolgálják. Logikusan felmerül tehát a kérdés: miért delegálják mégis a bilaterális donorok fejlesztési együttműködési politikájuk egy részének végrehajtását multilaterális nemzetközi szervezetekhez? E szervezetek beiktatásával – legalábbis első ránézésre – csökken külpolitikai érdekérvényesítő képességük, amennyiben az általuk a szervezethez befizetett források felhasználásáról kompromisszumot kell kötniük olyan tagállamokkal, amelyek esetleg egészen eltérő külpolitikai célokkal rendelkeznek. Miután az elmúlt évek eseményei (például az EU közös külpolitikájának kudarca az iraki háború kapcsán) megerősítették, hogy a világ államai nem szívesen mondanak le külpolitikai szuverenitásukról, jogosan merül fel a kérdés, hogy miért tennék ezt a fejlesztési együttműködés terén.

E dilemma feloldásával többen is próbálkoztak, Helen Milner (2006) az adófizetők, a kormányzat és a nemzetközi szervezet eltérő érdekeiből keletkező háromszintű ügynök-megbízó probléma segítségével magyarázza a multilateralizmus terjedését. A donorország kormányzatának és a segélyeket végső soron finanszírozó adófizetőknek ugyanis eltérhetnek az érdekei. Amíg a kormányzat elsősorban külpolitikai és külgazdasági célok megvalósítását kívánja előmozdítani a segélyekből, addig az adófizetők sokkal inkább vezérelhetik morális megfontolások: azt szeretnék látni, hogy kormányzatuk tevékenysége révén a fejlődő országokban valóban enyhül a szegénység. Miután az adófizetők nem bíznak abban, hogy kormányzatuk valóban így fog cselekedni, a kormányzat, ellensúlyozandó e bizalomhiányt, kénytelen fejlesztési forrásai egy részét multilaterális szervezeteken keresztül folyósítani. Mivel a multilaterális donorszervezeteknek sok ilyen „megbízójuk” van, a szervezet képes a köztük lévő nézeteltéréseket, vitákat kihasználva, viszonylag önállóan, saját deklarált, hivatalos céljait is érvényre juttatva működni. A multilaterális szervezetek segélyeit kevésbé hatják át az egyes megbízóik politikai érdekei, amelynek köszönhetően képesek hitelesebben fellépni mind a fogadó országban, mind az egyes donorországok adófizetőinek szemében. Az adófizetők tehát preferálni fogják a multilaterális szervezeteket, és abba az irányba terelik kormányzatukat, hogy azokon keresztül bonyolítsa nemzetközi fejlesztési tevékenységének bizonyos hányadát.

E megközelítés nem mentes a hibáktól. Egyrészt naivítás azt várni, hogy a nyugati országok adófizetői meghatározó hányadban tájékozottak és elkötelezettek legyenek a szegénységcsökkentés problémája iránt, illetve, hogy komoly nyomást gyakorolnak annak érdekében kormányzatukra. Felmerül az a kérdés is, hogy vajon egy multilaterális szervezet valóban képes-e függetlenné válni megbízóitól: az ENSZ-család esetében ez elképzelhető, a Világbankot azonban gyakran vádolják azzal, hogy az Egyesült Államok érdekeit szolgálja.

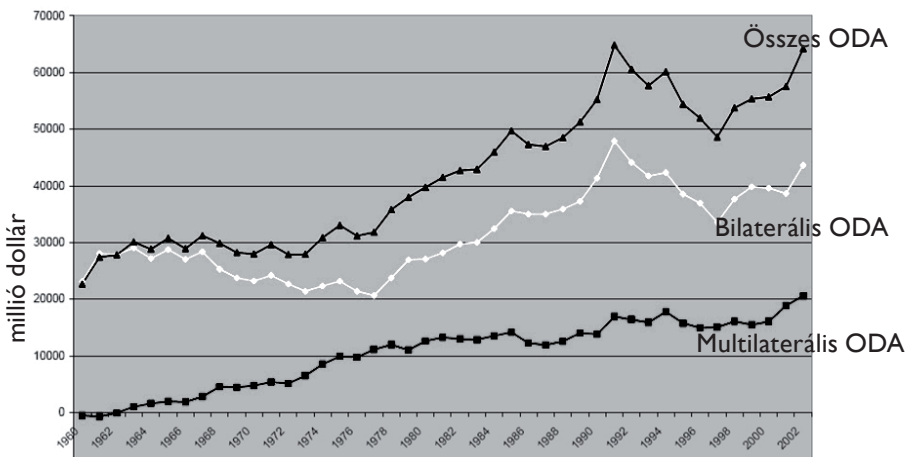
Természetesen sok más magyarázat is elképzelhető a multilaterális fejlesztési együttműködésre. A bilaterális donorok felfoghatják a multilaterális donort olyan eszközként is, amelyen keresztül éppen saját érdekeiket próbálják érvényesíteni annak a reményében, hogy a multilaterális szervezet közbeiktatása révén a többi ország is magáévá teszi céljait. Egy másik megközelítés szerint a bilaterális donoroknak érdekükben állhat a valós együttműködés is: olyan biztonsági kihívásokkal, mint például a globális járványokkal szemben csak közösen, multilaterális szervezet révén tudnak fellépni. Ugyanezen logika mentén a nemzetközi donorszervezet felfogható a donorok kartelljeként is, amelynek révén a fejlődő országokkal szembeni pozícióikat igyekeznek erősíteni (kérdés persze, hogy erre szükség van-e).

6.2. A multilateralizmus alakulása és finanszírozása

A hatvanas évek elejéig szinte csak bilaterális fejlesztési politikák léteztek, a multilaterális szervezetek segélyezés terén kifejtett tevékenysége minimális volt. Az Egyesült Nemzetek Szervezetét eredetileg a nemzetközi béke és stabilitás biztosítására

hozták létre, ám a szakosított szervezetek és pénzalapok szaporodásával egyre erősödött a fejlődő országokban kifejtett fejlesztési tevékenysége is. A Világbank a hatvanas évek elejétől, a dekolonizációs hullámmal párhuzamosan kezdett el tevékenykedni a fejlődő világban. Az Európai Közösség fejlesztéspolitikájának alapjait már a római szerződés lefektette, de igazán a hetvenes évek elejétől indult fejlődésnek az első lomói konvenció létrehozásával. A multilaterális fejlesztési segélyek bilaterális segélyekhez viszonyított alakulását a 6.1. ábra szemlélteti.

6.1. ábra: a multilaterális és a bilaterális fejlesztési segélyek alakulása 1960 és 2003 között



FORRÁS: MCGILLIVRAY 2005: 7

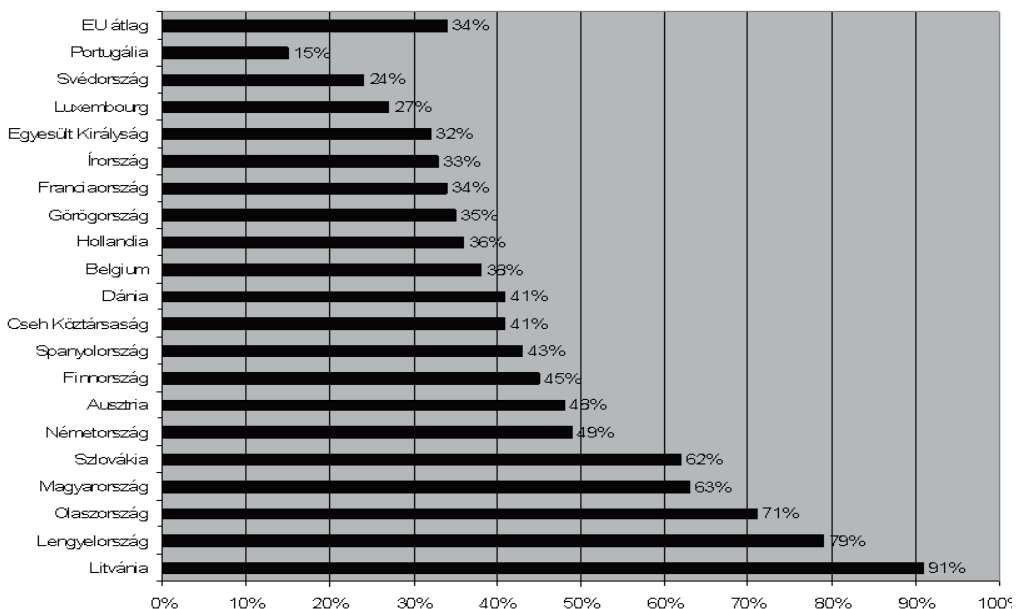
A 6.1. ábráról leolvasható, hogy a multilaterális fejlesztési segélyek aránya a hatvanas évek elejétől kezdett el emelkedni, majd a hetvenes évek közepétől kisebb-nagyobb ingadozásokkal a multilaterális segélyek a bilaterális segélyek körülbelül felének szintjére álltak be. Az összes ODA kétharmadát tehát a donorok önmaguk kezelik, egyharmadát pedig multilaterális szervezeteken keresztül folyósítják (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003: 103).

Érdekes megvizsgálni, hogyan oszlanak meg a multilaterális fejlesztési segélyek az egyes multilaterális donorok között. Az egy-egy szervezet által nyújtott segélyek alakulásában erős ciklikusság fedezhető fel, így nehéz egyértelmű trendek definiálása, ám nagyjából megállapítható, hogy a három legnagyobb multilaterális donor, a Világbank, az ENSZ és az EU fejlesztési tevékenysége nagyjából hasonló nagyságrendű, legalábbis a folyósított fejlesztési segélyek összege alapján. A négy regionális fejlesztési bank (felsorolásukat lásd később) összesen körülbelül feleannyi

forrást folyósít, mint a három nagy szervezet bármelyike (Addison – McGillivray – Odedokun 2004). A nagyságrendek érzékeltetése végett szükséges megjegyezni, hogy a Franciaország által nyújtott fejlesztési segélyek nagysága jócskán meghaladja például a teljes ENSZ-család által folyósított összeget (OECD 2007b).

A multilaterális segélyek finanszírozói az OECD DAC államai, illetve az EU tagállamai. Tony Addison, Mark McGillivray és Matthew Odedokun (2004) a multilaterális donorszervezetek finanszírozását vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a kis országok általában fejlesztési segélyeik magasabb hányadát folyósítják nemzetközi szervezeteken keresztül, mint a nagyok. Más szavakkal, a kis országok aránytalanul nagy terhet viselnek e szervezetek működtetésében. A multilaterális hozzájárulások mértéke továbbá pozitívan függ az adott ország költségvetési helyzetétől, illetve az államháztartás gazdasághoz viszonyított méretétől – meglepő módon azonban nincsenek összefüggésben a gazdasági növekedés ütemével, azaz egy bilaterális donor nem csökkenti multilaterális szervezetek részére teljesített befizetéseit gazdasági lassulás vagy recesszió esetén. A kis országok multilaterlizmusban játszott relatíve nagy szerepe egyébként nem meglepő, hiszen ők jóval mérsékeltbb külpolitikai ambíciókkal rendelkezhetnek, illetve sokkal nagyobb érdekük fűződik a nemzetközi együttműködéshez, mint a politikailag, gazdaságilag egyébként is befolyásos országoknak. Ez utóbbiak, úgy tűnik, szívesebben tartják saját kezükben fejlesztési segélyallokációjukat. Az EU-tagállamok által multilaterális szervezeteken keresztül folyósított ODA arányát az 6.2. ábra foglalja össze.

6.2. ábra: néhány EU-tagállam multilaterális ODA / összes ODA aránya.



FORRÁS: EUROPEAN COMMISSION 2006: 10.

6.3. A Világbank-csoport

Az Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bankot, közismertebb nevén a Világbankot a Bretton Woods-i konferencia (1944) azzal a céllal hívta életre, hogy a világháború után kedvezményes hitelekkel segítse az európai országokat az újjáépítésben. A bank küldetése és felépítése azóta sokat változott, napjainkra egy öttágú szervezetcsaláddá nőtte ki magát, az alábbi tagokkal:

- *Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)*. Feladata, hogy a piacnál némileg kedvezőbb feltételű hiteleket nyújtson a fejlődő országok számára (átlagosan 0,5-1 százalékos kamattal). Hitelei finanszírozására kötvényeket bocsát ki, amelyek rendszerint a legjobb hitelminősítési besorolásokat kapják.
- *Nemzetközi Pénzügyi Társaság (International Finance Corporation, IFC)*. Az IFC-t a fejlődő országok magánszektorai által végrehajtott beruházások támogatására hozták létre 1956-ban.
- *Nemzetközi Fejlesztési Társulás (International Development Association, IDA)*. Az 1960-ban létrehozott szervezet célja a legkevésbé fejlett országok támogatása adományokkal és rendkívül kedvezményes feltételű, hosszú lejáratú és kamatmentes hitelekkel. Hiteleit saját tőkealapjából finanszírozza, amelyet a donorországok háromévente feltöltenek.
- *Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (International Center for Settlement of Investment Disputes, ICSID)*. A központ az államok és multinacionális vállalatok közti viták rendezésére biztosít fórumot 1966 óta.
- *Nemzetközi Beruházásbiztosítási Ügynökség (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA)*. Az 1988-ban életre hívott MIGA-nál a multinacionális vállalatoknak lehetőségük van arra, hogy fejlődő országokba irányuló beruházásaikat politikai kockázatok, például államosítás ellen biztosítsák, ezáltal is ösztönözve a fejlődő országokba irányuló közvetlen külföldi tőkeberuházásokat.

A fejezet hátralévő részében a Világbank kifejezés alatt az IBRD-t és az IDA-t fogjuk érteni, hiszen ez a két szervezet az, amely a hivatalos fejlesztési együttműködésben leginkább érintett.¹ A Világbank-csoport technikailag az ENSZ-rendszer része, gyakorlatban azonban általában a világszervezettől függetlenül kezelik, mivel döntéshozatali rendszere nem az ENSZ-re jellemző (egy tag – egy szavazat) formulára épül, hanem súlyozott: minden tagállam az általa befizetett kvóta arányának megfelelő szavazati súllyal rendelkezik. Az Egyesült Államok súlya például 16,4 százalékos (World Bank 2006a), és mivel a szervezet fontos döntéseihez a kvóták 85 százaléka szükséges, ezért az USA bármilyen számára kedvezőtlen döntést blokkolni tud. A bank elnökét egy informális szabály alapján mindig az Egyesült Államok jelöli, 2007 közepe óta Robert Zoelick tölti be a posztot.

¹ A Világbank felépítéséről, irányítási rendszeréről, döntéshozatali mechanizmusáról lásd részletesen Blahó – Prandler 2005, illetve Lőrincné 2004.

A bank átfogó célja a globális szegénység fenntartható csökkentése a millenniumi fejlesztési célok teljesítése révén. A Világbank fejlesztési tevékenysége rendkívül szerteágazó, a szervezet szinte a világ valamennyi fejlődő országában aktív. Kiemelt területei közé tartozik az emberi fejlődés támogatása (oktatás, egészségügy), az infrastrukturális beruházások (közlekedés, energetika, városfejlesztés stb.), a mezőgazdaság és vidékfejlesztés, a környezetvédelem, illetve a kormányzás (jogi és intézményi fejlesztés, korrupció elleni küzdelem) fejlődésének előmozdítása – a sor hosszan folytatható lenne, miután a bank gyakorlatilag valamennyi ágazatban tevékenykedik. A Világbank szakértői tanácsokat és információt is nyújtanak a fejlődő országok kormányzatainak. Szükséges még megemlíteni, hogy a szervezet fejlődés és fejlesztés terén illetékes kutatócsoportja (*Development Research Group*) a világ fejlődés-gazdaságtani kérdésekben egyik legbefolyásosabb szellemi műhelye. Igen sok nagy hatású, illetve vitatott tanulmány került ki az itt dolgozó közgazdászok kezei alól (lásd például World Bank 1998, Burnside – Dollar 2000, Dollar – Kraay 2002).

A Világbank hatalmas szervezet: washingtoni központjában hétezeren, külföldi irodáiban több mint háromezren dolgoznak. A szervezet a 2004 közepétől 2005 közepéig terjedő pénzügyi évben 22,3 milliárd dollárnyi hitel és segély folyósítását hagyta jóvá, összesen 278 projektre, amelyből 8,7 milliárd dollárnyit tettek ki az IDA-források (World Bank 2006a). Ezen adatokból viszonylag jól látszik, hogy a bank nem aprózza el erőforrásait, hanem kifejezetten a nagy, nemzetgazdasági méretekben jelentős projektek finanszírozására törekszik. Ha csak az ODA-feltételeknek megfelelő IDA-forrásokat vesszük is figyelembe, akkor is világos, hogy a Világbank a nemzetközi fejlesztési rezsim kiemelkedően fontos szereplője, amennyiben az összes forrás körülbelül 8-10 százaléka származik tőle.

A Világbank a kilencvenes évek második felétől, James Wolfensohn (1995–2005) tízéves elnöksége alatt igen nagy változáson ment keresztül. A bank tevékenységét a nyolcvanas évek elejétől meghatározta a *washingtoni konszenzus* és annak neoliberais szemlélete (3. fejezet). Ennek fokozatos félretételében, a fejlődés intézményi megközelítésének térnyerésében, valamint a szegénység elleni küzdelem központi misszióvá tételében Wolfensohn mellett jelentős szerepe volt Joseph Stiglitznek is, aki 1997 és 2000 között volt a bank egyik alelnöke és vezető közgazdásza. Wolfensohn gyakran hangoztatta elnöksége alatt, hogy a Világbank igazi ügyfelei nem a kormányzatok, hanem a szegények. Ez a szemléletváltás nemcsak a retorikában, hanem a szervezet gyakorlatában is teret nyert. Egyre erőteljesebben jelent meg a Világbank, és különösen az IDA gyakorlatában a negyedik fejezetben tárgyalt gazdaságpolitikákra vonatkozó/koncentrált előzetes szelektivitás (Dollar – Levine 2004), amely különösebben nem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy magát a koncepciót a bank közgazdászai dolgozták ki (például Burnside – Dollar 2000; Collier – Dollar 2002). A szervezet egyre inkább elmozdul abba az irányba, hogy elsősorban azon szegény országoknak nyújt forrásokat, amelyek képesek olyan gazdaságpolitikát folytatni, amely biztosítja a fejlesztési támogatások maximális hasznosulását. Ennek érdekében a bank meghatározott módszertan szerint valamennyi fejlődő országot rangsorol gazdaságpolitikájuk minősége alapján (ez az úgynevezett *Country Policy and Institutional Assessment*, CPIA).

Valamennyi, a Világbanktól (vagy a Nemzetközi Valutalaptól) forrásokhoz jutni szándékozó alacsony jövedelmű országnak (legalábbis az ezredforduló óta) el kell készítenie egy szegénységcsökkentési stratégiai kerettervet (*Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP*). Az anyagot az alábbi öt fő elv mentén kell megalkotni (Klugman 2002):

1. Elkészítése a fogadó ország feladata és felelőssége, az előzetes konzultációkba be kell vonnia a vállalati és a civil szféra képviselőit.
2. A szegények helyzetét közvetlenül javító célokat kell megfogalmazni.
3. Mivel a szegénység jóval komplexebb jelenség, mint az alacsony jövedelmek, az ellene való küzdelemhez is összetett megközelítés szükséges.
4. A szegénység leküzdése érdekében a PRSP egyaránt megfelelő koordinációs platformot kell, hogy jelentsen a hivatalos (bilaterális, multilaterális) és civil donorok számára.
5. Hosszú távú szemlélet kell tükröznie.

Minden PRSP célja tehát, hogy a szegénység csökkentésének komplex kihívásához olyan átfogó tervként szolgáljon, amely megfelelően rendszerezve a feladatokat, képes igazodási pontot teremteni a donorok tevékenységéhez. Elvileg a Világbankon kívüli donoroknak is az adott ország PRSP-jével összhangban kell folytatniuk a tevékenységüket. Bár a Világbank nyújt technikai támogatást, tanácsadást, sőt kisebb segítyeket is azoknak a recipienseknek, amelyeknek nincs megfelelő kapacitásuk a PRSP elkészítéséhez, de a nagyobb összegű támogatásoknak feltétele a kereterv elkészítése. Látjuk továbbá, hogy a PRSP elkészítése alapvetően a fogadó ország feladata, amely azt a filozófiát (*ownership*) tükrözi, hogy saját fejlődéséért mindig az adott ország felel. Ha elvi szinten is, de próbálják megakadályozni, hogy a donorok saját, fejlődésről alkotott elképzeléseiket a recipiensekre erőltessék.

A Világbank az egyes PRSP-k alapján és konzultálva az ország illetékes szerveivel alkotja meg saját országtámogatási stratégiáját (*Country Assistance Strategy, CAS*), illetve jelöli ki, hogy az adott partnerországban mely szektorokat fog támogatásban részesíteni. A szektorok kiválasztását részletes elemzés előzi meg. Egyrészt a bank igyekszik beazonosítani, hogy melyek a partner számára a legfontosabb területek, másrészt figyelembe veszi, hogy ő maga más donorokhoz viszonyítva milyen komparatív előnnyel rendelkezik. Az egy-egy országnak jutatott források nagyságának megállapításánál a bank tekintettel van az ország CPIA rangsorban elért eredményére is: minél jobb minőségű az ország gazdaságpolitikája, annál több forrásra számíthat. Szintén CAS-ban fogalmazzák meg a bank fejlesztési tevékenységének mérésére szolgáló indikátorokat is.

A Világbank a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsimben betöltött meghatározó szerepe révén gyakran kerül bírálókat kereszttüzébe. A szervezet tevékenységét a kilencvenes évek második feléig meghatározó elméleti háttérrel, a *washingtoni konszenzusról*, annak bírálóitól a fejlődési paradigmák kapcsán már szóltunk (3. fejezet). Mindezekkel összefüggésben gyakran elhangzott, és elhang-

zik ma is az a vád, hogy a szervezet a Nyugat hatalmi eszköze, amely karöltve a Nemzetközi Valutalappal és Világkereskedelmi Szervezettel, akár autoriter rendszerek támogatása révén is (Gibbon 1993: 53; Toussaint 2004) arra kényszeríti a fejlődő országokat, hogy a nyugati multinacionális vállalatok számára kedvező körülményeket – liberalizált kereskedelmi és pénzügyi rezsimet, külföldi tőkebefektetéseket ösztönző környezetet stb. – hozzanak létre. Ráadásul mindezt úgy, hogy a fejlődő országok lakosságát meg sem kérdezik, hogy ők maguk mit tartanának fontosnak saját fejlődésük szempontjából. A vádakkal kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy – mint említettük – a Világbank megközelítése az elmúlt évtizedben sokat változott, egyre nagyobb hangsúlyt helyez a szegények helyzetének közvetlen javítására, illetve a jó kormányzás feltételeinek megteremtésére. Ettől függetlenül e kritikáknak még mindig nem sikerült elvenni az élet. Napjainkban épp a CPIA rangsor és a szelektív segélyallokáció miatt érik újabb bírálatok szervezetet, ugyanis e rendszer hatására pont azok a szegény és gyenge kormányzattal rendelkező országok kapnak kevesebb segélyt, amelyeknek egyébként a legnagyobb szükségük lenne rá.

John Degenbol-Martinussen és Poul Engberg-Pedersen (2003) Világbankot illető kritikájukban elsősorban azt emelik ki, hogy a szervezet túl sokat markol, de keveset fog. A bank valamennyi régióval és valamennyi szektorral foglalkozik, ám megkérdőjelezhető, hogy rendelkezik-e az ehhez megfelelő szaktudással. A Világbank alkalmazottjainak jelentős részét angolszász egyetemeken tanult közgazdászok és mérnökök teszik ki, közigazgatási szakembereket, politológusokat, szociológusokat, antropológusokat, bölcsészeket jóval ritkábban találunk, pedig kétségtelenül szükség lenne rájuk. Az egyes régiókhoz és ágazatokhoz értő szakemberek hiánya hozzájárult ahhoz, hogy a Világbank sokáig minden ország esetén ugyanazokat a reformokat erőltette, a helyi körülmények érdemi figyelembevétele nélkül. Sokan emlékeznek még a kelet-európai rendszerváltások idején az egyes országokban megjelent világbanki „tranzíciós szakértők” felkészületlenségére és rossz tanácsaira. Bár az ezredfordulón bevezetett PRSP- és CAS-mechanizmusok az uniformizált megoldások alternatívájaként szolgálnak, kérdéses, hogy ezek következetes végigviteléhez meglesz-e a kellő szakértelem, kapacitás és elkötelezettség.

William Easterly (2002a, 2006) a PRSP folyamatot illeti súlyos kritikákkal. Szerinte a fejlődés tervezése egyszerűen nem lehetséges, hiszen az állam egyrészt nem rendelkezik tökéletes információval, másrészt messze nem olyan mindenható, hogy a fejlődés valamennyi aspektusát befolyásolni tudja. Easterly különösen irreálisnak tartja, hogy a bank a súlyos kormányzati kapacitásproblémákkal rendelkező, alacsony jövedelmű országoktól várja el ilyen komplex kerettervek elkészítését. A civil és forprofit szféra érdemi bevonásának kritériuma, sokféle érdekük összeegyeztetése gyakorlatilag lehetetlen feladat elé állítja a fejlődő országokat. Easterly hangsúlyozza, hogy a PRSP-k sok hasonlóságot mutatnak az ötvenes-hatvanas években alkalmazott indikatív gazdasági tervezéssel, amely már akkor sem vált be. Szerinte a bizonyítottan működő piaci kezdeményezéseknek kellene teret engedni, és a Világbank jól tenné, ha inkább ezeket támogatná.

Szintén Easterly (2002a) jegyzi meg, hogy a több mint félévszázados felhalmozott tudás és a világszintű kutatási és elemzési részleg ellenére a Világbank kiadványaiban szereplő megállapítások gyakran alig lépnek túl a trivialitásokon és az egyszerű mantrákon. Enyhén szólva nem vetett továbbá jó fényt a Világbank nemzetközi megítélésére a korábbi elnök, Paul Wolfowitz (2005–2007) 2007-ben kirobbant korrupciós botránya sem, különösen annak tükrében, hogy Wolfowitz a fejlődő világbeli korrupcióellenes küzdelmet a bank egyik központi céljaként jelölte meg.

Kétségtelen, hogy sok érdemi kritika tehető a bank működésével kapcsolatban. Jó jel azonban, hogy a szervezet 2005-ben kiadott, a „Gazdasági növekedés a kilencvenes években – egy évtizednyi reform tapasztalatai” címet viselő kiadványa (World Bank 2005) igen kritikusan viszonyul a saját korábbi működéséhez. Igyekszik kijelölni azokat az irányokat, amelyek mentén a szervezetnek a jövőben működnie kell: nagyobb figyelemmel kell lennie a legszegényebbek helyzetére, a fejlesztési folyamat irányítását a partnerországok kezébe kell adnia, és el kell felejtetni az uniformizált megoldásokat.

6.4. Az ENSZ-rendszer

A napjainkra univerzális tagsággal rendelkező Egyesült Nemzetek Szervezetét 1945-ben a Nemzetek Szövetsége (Népszövetség) utódként hozták létre azzal a céllal, hogy a globális béke és biztonság felett őrökdjön. Az ENSZ alapokmányának preambuluma kimondja többek között, hogy a világ népei törekednek arra, hogy előmozdítsák a „(...) szociális haladást és a nagyobb szabadság mellett az életfeltételek javítását (...)” (United Nations 1945).² A szervezet és annak számtalan bizottsága, szakosított szervezete, alapja, programja, azaz az ENSZ-család bemutatása,³ de még fejlesztési tevékenységének részletes vizsgálata is meghaladja a rendelkezésünkre álló kereteket. Ebből adódóan csupán a szervezet fejlesztési munkájának főbb vonásait, illetve azon nehézségeket és kihívásokat ismertetjük, amelyekkel a világszervezetnek szembe kell néznie.

² Az Alapokmány 55. cikke e preambulumban megfogalmazottakat tovább részletezi: „Abból a célból, hogy létrejöhessenek az állandóságnak és jólétnek azok a feltételei, amelyek a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletben tartásán alapuló békés és baráti kapcsolatokhoz szükségesek, az Egyesült Nemzetek elő fogja mozdítani: a) az életszínvonal emelését, a teljes foglalkoztatást, valamint a gazdasági és szociális haladás és fejlődés feltételeit; b) a gazdasági, szociális, egészségügyi téren fennálló és ezzel kapcsolatos nemzetközi feladatok megoldását, valamint a kulturális és nevelésügyi téren a nemzetközi együttműködést; c) az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő általános tiszteletben tartását.”

³ Az ENSZ részletes ismertetését lásd Blahó – Prandler 2005.

Az ENSZ-család elemei a következők:

- 16 szakosított intézmény (például FAO, WHO, ILO, UNESCO, UNIDO, Világbank, IMF stb.);
- 11 alap, program és állandó konferencia (például UNDP, UNEP, UNICEF, UNCTAD, stb.);
- 9 funkcionális és számtalan egyéb és ad hoc bizottság a Gazdasági és Szociális Tanács (ECOSOC) keretein belül;
- 5 regionális gazdasági bizottság (ECE, ECA, ECLAC, ESCAP, ESCWA);
- két főmegbízott (UNHCR, UNHCHR).

A szakosított szervezeteket az egyes tagállamok közötti együttműködés fórumaként elsősorban egy-egy speciális szakterületen szükséges normaalkotásra hozták létre; fejlesztési tevékenységük inkább másodlagos. Mégis, gyakorlatilag valamenynyire ENSZ-szervezet foglalkozik saját szektorán belül fejlesztéssel is – például, az ENSZ Gyermekalapja (UNICEF) támogat gyermekeket, nőket és fiatalokat érintő projekteket, az Egészségügyi Világszervezet (WHO) pedig jelentős szerepet vállal a fejlődő országok egészségügyi rendszereinek kiterjesztésében, modernizációjában. E szervezetek az életkörülmények javítása terén számos sikert értek el a fejlődő országokban.⁴

A szakosított szervezetek formálisan az ECOSOC-nak vannak alárendelve, ennek a fórumnak azonban gyakorlatilag sem kompetenciája, sem kapacitása nincs a szervezetek tevékenységének érdemi ellenőrzésére, nemhogy azok összehangolására. Ezt orvosolandó hozták létre 1965-ben az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programját (*United Nations Development Program, UNDP*) az ENSZ-család fejlesztési tevékenységének koordinációjára. A bonyolult intézménycsaládból azonban jól látszik, hogy az UNDP-nek sincs könnyű dolga. A koordinációs feladatok ellátása mellett a szervezet számtalan saját fejlesztési projektet is irányít, jellemzően technikai segítségnyújtás (tanácsadás) formájában, elsősorban a demokratikus kormányzás, a szegénységcsökkentés, a válságmegelőzés, az energetika és környezetvédelem, valamint a HIV/AIDS elleni küzdelem terén. Az UNDP összesen 166 országban tart fenn irodát; munkatársainak feladata, hogy megteremtsék az összhangot az adott országban működő ENSZ-szervezetek tevékenysége között. A gyakorlatban azonban az UNDP-nek nincs meg a kellő kapacitása e koordináció levezénylésére. Ebből adódóan az ENSZ-család tagjai mindannyian saját stratégiával és tervekkel lépnek fel a fejlődő országokban, és nem egységesen, mint az Egyesült Nemzetek Szövetsége. Valamennyi szervezetnek külön-külön fejlesztési

⁴ Az ENSZ több sikeres nemzetközi kezdeményezést is magáénak tudhat, mint például a folyami vakság (onchocerciasis) ellen 1974-ben indult küzdelmet. A folyami vakság egy olyan, legyek által terjesztett, parazitás betegség, amely a szervezet legyengüléséhez, majd végül vaksághoz vezet. A több ENSZ-szervezet részvételével zajló programban gyógyszerosztással és rovarirtással 2002-re sikerült elérni, hogy a betegség többé ne jelentsen közegészségügyi veszélyt Afrikában (Goldin – Reinert 2006).

költségvetése van, külön-külön tárgyalnak a fogadó ország érintett hivatalos szerveivel, és nem ritkán egymásnak ellentmondó, egymás hatásait gyengítő projekteket finanszíroznak. Nem utolsósorban az ENSZ-rendszer széttagoaltsága miatt nehéz áttekinthető képet alkotni arról, hogy a szervezet egésze pontosan mennyit és hogyan fordít fejlesztésre; számtalan nehézségre ütközik e források aggregált hatékonyságának vizsgálata, elemzése is.

Az ENSZ-családon belüli koordináció erősítése végett Kofi Annan főtitkár (1997–2007) munkásságának egyik első lépéseként 1997-ben létrehozta az ENSZ Fejlesztési Csoportot (*United Nations Development Group, UNDG*), amelynek feladata a fejlesztéssel foglalkozó ENSZ-szervezetek összefogása. Elnöke a UNDP adminisztrátora, azaz első számú vezetője (jelenleg Kemal Dervis korábbi török gazdasági miniszter). Az UNDG 28 tagot számlál, célja olyan működési eljárások és folyamatok kialakítása, amelyek a terepen dolgozó ENSZ-szervezetek számára lehetővé teszik tevékenységük egymáshoz igazítását. E koordinációs folyamatban fontos lépés lehet az „Egységes ENSZ” (*One UN*) rendszer bevezetése, amely jelenleg pilot (próba) program formájában nyolc országban zajlik. A cél, hogy az egyes partnerországokban az ENSZ egységes szereplőként lépjen fel, közös stratégiával, költségvetéssel, irodával és helyi vezetővel. Ez kétségtelenül javítaná a világszervezet fejlesztési hatékonyságát, de a program kiterjesztése e nyolc pilot eredményétől függ.

Bár az ENSZ-et gyakran érik olyan kritikák, hogy az egy tag-egy szavazat elv érvényesülése miatt nem képes érdemi döntéseket hozni, tematikus konferenciáinak, rendkívüli közgyűléseinek, illetve jelentéseinek és kiadványainak köszönhetően a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsimnek egyik vitathatatlanul jelentős irányítója, alakítója. Elég ezek közül a Millenniumi Csúcstalálkozóra (2000. szeptember) gondolni, amelyen a *millenniumi fejlesztési célok*ot tartalmazó Millenniumi Nyilatkozatot elfogadták (4. fejezetet). Bár a célok teljesülése kétséges, tagadhatatlan, hogy hatalmas szerepet játszottak abban, hogy a globális közvélemény figyelmét a fejlődő országok problémáira irányítsák. Az azóta eltelt időben a millenniumi fejlesztési célok a nemzetközi fejlesztési rezsim normaalkotó keretévé nőttek ki magukat, amennyiben valamennyi donor hozzájuk viszonyítja tevékenységét, eredményességét. A Millenniumi Csúcstalálkozó mellett számtalan más, olyan tematikus ENSZ-csúcstalálkozóra is sor került az elmúlt évtizedekben, amelyek szintén jelentős szerepet játszottak a donorok tevékenységének befolyásolásában. Ilyen volt például a fejlesztés finanszírozásáról szóló monterreyi konferencia (2002), a fenntartható fejlődéssel foglalkozó johannesburgi csúcstalálkozó (2002), vagy korábban a társadalmi fejlődés kérdéseit vizsgáló koppenhágai konferencia (1995). Az ENSZ-család szemléletformáló kiadványai közül elsősorban az UNDP gondozásában 1991 óta évente megjelenő *Human Development Report*-ot (HDR) kell megemlíteni, amely a világ aktuális fejlődési trendjeinek és teljesítményének vizsgálata mellett minden évben egy-egy aktuális témát közelebbről is vizsgál. A legutóbbi HDR témája a világ szegényeit fenyegető vízügyi válság volt (UNDP 2006), a 2007 novemberében megjelenő pedig a klímaváltozással foglalkozik.

A „családtagok” közti koordinációs problémákon túl az ENSZ kritikusai gyakran kiemelik, hogy, szemben a Világbankkal, a szervezet elaprózta erőforrásait, nem képes olyan nagy volumentű projektek lebonyolítására, mint a bank. Miközben a Világbank projektjei rendszerint százmillió dolláros nagyságrendűek, addig az ENSZ által finanszírozott tevékenységek tipikusan néhány millió dollárnyi támogatást tesznek ki; nem ritkák a néhány ezer (!) dolláros projektek sem. A kis projektek adminisztrációja a szakosított szervezetek erőforrásait és figyelmét elvonja a sokkal fontosabb, normaalkotó és nemzetközi együttműködést előmozdító tevékenységüktől (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003). A fejlődő országok azonban épp az egy tag-egy szavazat elv miatt mégis sokkal jobban elfogadják az ENSZ-család tagjait, mint a fejlett államok által dominált Világbankot.

A fentiek alapján jól látszik, hogy az ENSZ-rendszernek a fejlesztési együttműködés szempontjából igen súlyos hatékonysági deficitje van. Ez nagyrészt az egyes szakosított szervezetek, alapok, programok áttekinthetetlen, kusza rendszeréből ered, és egyrészt a koordináció hiányához, másrészt a források elaprózásához vezet. A nagyobb átláthatóság felé való elmozdulás irányába megfelelő lépésnek tűnik az „Egyetlen ENSZ” kezdeményezés.

6.5. Regionális fejlesztési bankok és tematikus globális kezdeményezések

A Világbank mellett a világban több, mindössze egy-egy kontinensre kiterjedő tevékenységet folytató regionális fejlesztési bank is működik.⁵ Ezek a következők:

6.1. táblázat: a regionális fejlesztési bankok

Elnevezés	Székhely	Alapítás éve
Amerikaközi Fejlesztési Bank (<i>Inter-American Development Bank, IDB</i>)	Washington D.C.	1959
Afrikai Fejlesztési Bank (<i>African Development Bank, AfDB</i>)	Elefántcsontpart, Abidjan	1964
Ázsiai Fejlesztési Bank (<i>Asian Development Bank, AsDB</i>)	Fülöp-szigetek, Manila	1965
Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (<i>European Bank for Reconstruction and Development, EBRD</i>)	London	1991

A regionális fejlesztési bankok színes portfólióval rendelkeznek: kedvezményes kölcsönökkel és adományokkal finanszíroznak projekteket, nyújtanak technikai ta-

⁵ A regionális fejlesztési bankokon túl léteznek szubregionális fejlesztési bankok is, például a Karibi Fejlesztési Bank (Caribbean Development Bank, CDB) vagy a Nyugat-Afrikai Fejlesztési Bank (West African Development Bank, BOAD).

nácsadást, ösztönzik a magánszféra fejlesztési célú beruházásait, de tudásbázisként is funkcionálnak. Tevékenységük lényegében hasonló a Világbank-csoportéhoz. A recipiens államokon túl a regionális fejlesztési bankok tulajdonosai között található bizonyos donorállamok is, vagyis a tulajdonosi szerkezet szempontjából érdekeltségük nem korlátozódik arra a kontinensre, amelyen tevékenységüket folytatják. Bár e bankok hagyományosan „elveszni” tűnnek a Világbank árnyékában, az általuk nyújtott források nem lebecsülendők: az AfDB például 1967 és 2003 között 48 milliárd dollárnyi forrást folyósított közel 900 projektre (Nnedu 2005), amellyel a kontinens egyik legnagyobb fejlesztési finanszírozója. Az IDB 1959 és 2006 között 145 milliárd dollárt kifizetést eszközölt (Inter-American Development Bank 2007).

A regionális bankok Világbankkal szembeni kétségtelen előnye, hogy jelentős mértékű helyi és regionális tapasztalatokkal rendelkeznek, szakembergárdájukat nagyrészt az adott kontinens legtehetségesebbjei biztosítják. Ágazati szempontokból viszont érdeklődésük – hasonlóan a Világbankéhoz – elég diverzifikált. Miután szinte minden szektorral foglalkoznak, esetükben is felmerül a kérdés, hogy rendelkeznek-e a szükséges kapacitásokkal. Tevékenységükkel kapcsolatban gyakran elhangzanak további, a Világbank kapcsán már megismert kritikák, mint például a neoliberális gazdaságpolitikák erőltetése, vagy a gazdaságpolitika szerinti szelektív segélyallokáció bevezetése (Nnedu 2005).

A nem az ENSZ-családhoz kötődő globális kezdeményezések közül elsősorban az AIDS, tuberkulózis és malária elleni harc céljából létrehozott globális alapot (*The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis & Malaria, GFATM*) kell megemlíteni. Amir Attaran és Jeffrey Sachs 2001-ben jelentetett meg egy rövid, de annál nagyobb hatású tanulmányt, amelyben a világ közvéleményének figyelmét arra hívták fel, hogy az AIDS elleni hatékony fellépéshez legalább évi 7,5 milliárd dollárral kellene kiegészíteni az e célra már elkülönített erőforrásokat (Attaran – Sachs 2001). Ennek érdekében a G8 kezdeményezésére hozták létre a GFATM-et (2002). Az alap működése innovatívnak számít, mivel a köz- és magánszféra partnerségére épít. A felajánlásainak zömét adó bilaterális donorok mellett olyan magáncégeket és alapítványokat találhatók az adakozók sorában, mint az Apple, a GAP, a Real Madrid labdarúgócsapat, a Melinda and Bill Gates Foundation, a Motorola, vagy a Yahoo!. Az alap maga nem valósít meg projekteket, hanem a konkrét projektekkal pályázó fejlődő országoknak juttat forrásaiból. Szemben sok más donorszervezettel, a GFATM rendkívül transzparensten működik, honlapján⁶ megtalálható valamennyi adományozó neve és az általa felajánlott összeg, valamint a kedvezményezettek adatai is. Működése mégis elmarad a várakozásoktól: szemben a vizionált évi 7,5 milliárd dollárral, 2002 eleje óta összesen 8,6 milliárdot sikerült csak gyűjtenie (Hein 2007). Ez részben betudható annak, hogy az Egyesült Államok inkább saját AIDS-ellenes küzdelmét részesíti előnyben, amelynek keretei között jobban tudja biztosítani, hogy például a fogamzásgátlást előmozdító kezdeményezések ne részesüljenek támogatásban. A Bush-kormányt ezért igen erős (és jogos) kritikák érték.

⁶ www.theglobalfund.org

Összefoglalás

A multilaterális nemzetközi fejlesztési együttműködés egyik legnagyobb előnye – legalábbis elméleti szempontból –, hogy mivel az egyes szervezetek mögött az államok közössége és nem egy-egy bilaterális donor áll, a fejlődő világban jóval nagyobb legitimitációval rendelkeznek, és sokkal függetlenebbnek tűnnek bizonyos politikai érdekektől. A gyakorlatban azonban ez a megállapítás csak az ENSZ-rendszer esetén igaz, a Világbanknál kevésbé, amely utóbbinak nem nagyon sikerül kibújnia legnagyobb részvényese, az Egyesült Államok árnyékából.

A Világbank túlzott univerzalitásra való törekvéséből, az ebből következő kapacitáshiányból, valamint az ENSZ-rendszer szervezeti és pénzügyi forrásokra is érvényes fragmentációjából világosan látszik, hogy a multilaterális együttműködés sem mentes problémáktól. Ennek ellenére napjainkban gyakran felmerül, hogy a nemzetközi fejlesztési együttműködési rendszer sok problémáját megoldaná, ha a bilaterális donorok valamennyi fejlesztési forrásukat egyetlen szupranacionális központi szervezethez fizetnék be, amely aztán a világ valamennyi fejlődő országát támogatná (Ikhida 2004). Egyesek a Világbankot, mások pedig az UNDP-t látnák szívesen ebben a szerepben. Túl azon, hogy ennek megvalósulása igen utópisztikus elképzelés, a multilaterális szervezetekkel kapcsolatos kritikák ismeretében nem is biztos, hogy kívánatos lenne. A problémák és gyengeségek ellenére azonban mindenképpen szükséges hangsúlyozni, hogy a multilaterális szervezeteknek, és különösen az ENSZ-családnak jelentős szerepe van a nemzetközi fejlesztés napi-rendjének meghatározásában, a donorok gyakorlatának befolyásolásában, illetve a fejlődés-gazdaságtan és tágabb értelemben a fejlődésről alkotott elképzelések alakításában.

Az Európai Unió közös fejlesztési politikája¹

Az alábbi fejezet egy sajátos multilaterális szervezet, az Európai Unió (EU) külső fejlesztéspolitikájával foglalkozik.² Az EU, illetve Európai Közösség (EK) nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsimben elfoglalt helyét jól érzékelteti, hogy tagállamaival együtt a globális hivatalos fejlesztési támogatás több mint 55 százalékát biztosítja. Tekintettel arra, hogy az EU fejlesztési politikája hasonlóan összetett és szerteágazó, mint bármely más közös politika, ezért először annak múltját és általános intézményi kereteit mutatjuk be röviden. Ezt követően vizsgáljuk a fejlesztéspolitika római szerződéstől (1957) maastrichti szerződésen (1992) keresztül az úgynevezett európai konszenzusig (2006) való fejlődését, annak intézményi-jogi hátterét, illetve többi szakpolitikával való változó kapcsolatát; költségvetésben elfoglalt helyét; valamint az EU/EK releváns szervezeteinek hatáskörét. A fejezet további részében az Európán kívüli térségek vonatkozásában létező fejlesztéspolitikai gyakorlatok (programok) bemutatása következik. Végezetül röviden értékeljük az integráció fejlesztési politikáját.

7.1. Elvi kérdések

A fejlesztéspolitika indokoltsága. Történelmi távlatban az európai fejlesztéspolitikák kialakulásában meghatározó szerepet játszott, hogy széles körben elfogadott vélemény szerint Európa bizonyos államainak gyarmati múltja és a fejlődő világgazdasági helyzete között összefüggés van: a kontinens (legalábbis bizonyos) államai hibáztathatóak a fennálló helyzetért, vagyis felelősek az érintett térségért. A felelősségi viszony szükségszerűen hierarchikus jellegét ugyanakkor össze kellett egyeztetni az államok közötti egyenlőség elvével. A szuverén egyenlőség nemzetközi jogi valósága közepette – vagyis autonóm szereplők esetén – a felelősség csak akkor manifesztálódhat, ha valamely fél kifejezetten a másikkal fordul se-

¹ A kézirat átnézéséért, a hasznos és konstruktív visszajelzésekért köszönet illeti a magyar Külügyminisztérium NEFE-GTF munkatársait. Bármilyen, a megjelent anyagban maradt esetleges hibáért a szerzőt terheli a felelősség.

² Bár az EU fejlesztéspolitikáján az Európai Közösség (EK) és a tagállamok fejlesztéspolitikájának együttesét értik, a jelen fejezet keretei között szinonimaként használjuk a fejlesztéspolitikát illető uniós (EU) és közösségi (EK) jelzőket (hacsak másként nincs jelölve).

gítségért (Karagiannis 2004: 64–72). Az 1970-es évek Új Nemzetközi Gazdasági Rend kezdeményezése, annak előzményei és körülményei (2. és 3. fejezet) világosan deklarálták, hogy a fejlődő államoknak szüksége van a fejlett világ támogatására. A fejlesztéspolitika kereteit definiáló „európai konszenzus” szerint „[s] aját fejlődésükért az elsődleges felelősség magukat a fejlődő országokat terheli. Mindazonáltal a fejlett országoknak is van e téren felelőssége. Az EU mind a tagállamok, mind a Közösség szintjén elkötelezett amellett, hogy felelősségvállalásait teljesítse” (Európai konszenzus 2006: 1).

Kezdetekkor deklarált célok. Az európai fejlesztéspolitika – az EGK, EK, majd EU fejlődő világgal való kapcsolatainak alakulása – az integráció létrehozása (1957) óta létezik, formálódik.³ Ez annak ellenére így van, hogy formálisan csak 1993 óta beszélhetünk olyan közös külpolitikáról, amelynek tükrében a külső segélyezési együttműködés politikai összefüggésekben értelmezhető. Ez utóbbi nem jelenti azt, hogy a közös fejlesztéspolitika és a külpolitika, biztonságpolitika (CFSP) – illetve a közös stratégiák, közös akciók – céljai között minden esetben egyértelmű korreláció lenne. Ugyanakkor vitatható az az állítás is, hogy az európai fejlesztéspolitika kizárólag fejlesztési célokat szolgálna, legalábbis amennyiben (i) a segélyek hatékonysága – a szegénységcsökkentés terén – megkérdőjelezhető (3. és 4. fejezet), valamint (ii) bizonyos hivatalos nyilatkozatokban, dokumentumokban kifejezetten megjelenik a fejlesztéspolitika a közös külpolitika érvényesülését szolgáló mivolta, illetve annak európai identitásépítésben játszott szerepe (lásd a fejezetben idézett nyilatkozatokat). Ami a hivatalosan megfogalmazott eredeti célokat illeti, a római szerződés preambuluma így szól: az azt aláíró állam-, kormányfők többek között „[a]zzal a szándékkal, hogy megerősítik az Európát és a tengerentúli országokat összekötő szolidaritást, továbbá azzal az óhajjal, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmányával összhangban biztosítsák ezek jólétének fejlődését”, állapotnak meg az integráció létrehozásában (Római szerződés 1957).

Európai külpolitikák és európai fejlesztéspolitikák. Nehéz kérdés a közös és tagállami (regionális, illetve funkcionális, témaspecifikus) fejlesztéspolitikai elemek elvi-politikai szinten való összehangolása, illetve azok végrehajtást szabályozó uniós és nemzetközi iránymutatásokhoz való igazítása is. A létező problémák több forrásból fakadnak. Egyrészt a fejlesztéspolitika csak egy az uniós – közös – politikák közül, s mint ilyen annak az utóbbi évek törekvései szellemében koherensnek kell lennie egyéb területekkel, például kereskedelempolitikával, mezőgazdasági politikával, külpolitikával – vagyis nem

³ A római szerződés első részének 3. cikke szerint „a Közösség tevékenysége a következőket foglalja magában: ... a tengerentúli országok és területek társulása a kereskedelmi forgalom növelése és a gazdasági és társadalmi fejlődés közös elősegítése érdekében”. Az EGK tengerentúli területekkel való társulási megállapodásra ugyanezen szerződés a IV. része (131–136. cikkek) vonatkozik; ez utóbbi társulási megállapodás végrehajtására vonatkozó cikk (III) megfogalmazásában: „Az országokért és területekért felelős hatóságok a helyi hatóságokkal vagy az érintett országok és területek lakosainak képviselőivel egyetértésben a Bizottság elé terjesztik azokat a társadalmi és gazdasági projekteket, amelyek finanszírozását kéri a Közösségtől” (Római szerződés 1957)

szabad, hogy az egyes politikák következetlen, ellentmondásos hatásokat szüljenek. Másrészt külpolitikájuk vonatkozásában – bilaterális kapcsolataikban éppúgy, mint az EU-n belüli érdekérvényesítés terén – az egyes tagállamok más-más megfontolásokat követnek. Ebből adódóan eltérő szerepet tulajdonítanak a saját és a közös (európai) fejlesztéspolitikának is (2. és 5. fejezet). Ez nem csupán valamely tagállam bilaterális relációkban létező külpolitikájának és fejlesztéspolitikájának egymáshoz való viszonyára érvényes, hanem kifejezésre jut az adott tagállam közös kül- és biztonságpolitika (Common Foreign and Security Policy, CFSP) alakulásával szemben megfogalmazott elvárásaira, a közös fejlesztéspolitika ahhoz való igazítására is. Nemzetállami szinten a fejlesztéspolitika és a külpolitika közötti viszony sokféle lehet: alá-fölrendelt, mellérendelt, egymást kiegészítő, közömbös, illetve egymással ellentmondásban álló. A különbség megnyilvánul a külpolitikai stratégiákban, a külső támogatásra fordított források relatív nagyságában, és a kialakított szervezeti hierarchiában egyaránt.

7.2. A közös fejlesztéspolitika fejlődése és jellemzői

Jogi-intézményi megközelítésben az Európai Gazdasági Közösség (EGK), majd az Európai Közösség (EK) külső fejlesztési politikája a „közös” politikák közé tartozik, amely vonatkozásában az Európai Közösség *kifejezett* hatáskörrel rendelkezik.⁴ Természetesen ez nem jelenti azt, hogy – miután a tagállami és közös fejlesztéspolitikák egymást kiegészítve fejlődtek (és értelmezendők) – a tagállamoknak ne lenne külön bilaterális segélyezési, illetve fejlesztéspolitikája. Ez utóbbiak azonban elvileg nem kerülhetnek ellentmondásba az európai (közösségi) fejlesztéspolitika vonatkozásában elfogadott iránymutatásokkal, az integrációt egyben tartó normákkal, értékekkel. Ami tény, hogy az unió nemzetközi fejlesztési együttműködése az Európai Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik (Európai konszenzus 2006: 1, 8). A rászoruló államokkal fejlesztés terén megvalósuló gyakorlati együttműködést – vagyis az egyes programok, projektek végrehajtását, nyomon követését, értékelését – az OECD DAC irányelveivel összhangban alakítják (5. fejezet), amely bizottságnak az EK is teljes jogú tagja. Itt ismét szükséges a kölcsönhatás, folyamatos egymásra hatás hangsúlyozása, amennyiben a DAC tagállamainak többsége az európai integrációnak is részese.

Politikai szempontból a közös külpolitika – az EU II. pillérében megtestesülő CFSP – végeredményben a közösen vallott „európai” értékekből levezethető érdekeken alapszik. Ebből adódóan – és mert az unió nem rendelkezik érdekei azonosításában szabad kezűt élvező kormánnyal (Allen 1996: 303) – az integráció szempontjából sokkal inkább a liberális, semmint a realista külpolitikai iskola megközelítésében értelmezhető a nemzetközi segélyezés szükségessége (2. fejezetet). A tagállamok és az EK által közösnek tekintett célok és érdekek között található az alábbiak: a volt gyarmatok és

⁴ Az EU saját jogfelfogása szerint háromféle – kifejezett, benne rejlő (inherent) és beleértett (implied) – hatáskörrel rendelkezik. A nemzetközi fejlesztési együttműködés a nemzetközi kapcsolatokkal összefüggésben a kifejezett hatáskörök között található (Balázs 2003: 784).

gyámsági területek vonatkozásában megnyilvánuló felelősség érzése; az Európai Unió perifériáján létező biztonsági kihívások kezelése; az emberi jogok, a demokrácia és a piacgazdasági elvek terjesztése; bizonyos térségekben és inkább történelmi perspektívákban az Egyesült Államok hegemoniájának ellensúlyozása⁵ (Ginsberg 1999: 437; Smith 2004: 66). Az emberi jogok és demokratikus elvek fontosságának hangsúlyozása különösen meghatározó az EU mint nemzetközi szereplő identitásformálása szempontjából⁶ (Hoebink – Stokke 2005: 18–21). Az európai közösségi modell értékeinek más regionális integrációk számára történő exportját a nemzetközi béke és stabilitás, illetve globális gazdasági fejlődés kulcsának tekintik (Edwards – Regelsberger 1999). Bizonyos felfogás szerint az uniónak „strukturális külpolitikája” van, amennyiben a rendelkezésre álló eszközöket⁷ annak érdekében használja, hogy módosítsa a nemzetközi politikai és gazdasági rendszer fennálló struktúráit (Keukelerie 2000; Keukelerie 2003; Holden 2006: 388; vö.: Solana 2000a, 2000b, 2000c, 2002).

Történeti szempontból az integráció fejlesztéspolitikájára az első években meghatározó befolyást gyakorolt Franciaország (Claeys 2004: 113–131), amennyiben az alapító tagok közül egyedül neki voltak olyan minőségű fejlődő világbeli kapcsolatai, amelyek fenntartásában volt gyarmatai, gyámsági területei függetlenné válása után

⁵ Bár a transzatlanti kapcsolatok az utóbbi másfél évtizedben nagyon sokat változtak, érdemes idézni Henry Kissinger egykori amerikai nemzetbiztonsági tanácsadó és külügyminiszter által ösztönzött, a maga korában Európa fővárosaiban hűvösen fogadott „javaslatot”, miszerint politikai szinten az EK-nak csak regionális (mármint Európához közeli) érdekei lehetnek (idézi Smith 2004: 61). Az „Európa éve” (Year of Europe) beszéd 1973. április 23-án – a kibontakozó olajválság és a negyedik arab–izraeli háborút megelőző kontextusban – hangzott el (bővebben lásd a Foreign Affairs 1974. januári számában azonos címmel megjelent publikációt), és részben az európai fővárosok között létező nézetkülönbségekre, részben az európai-amerikai kereskedelmi rivalizálásra utalva javasolta a távolabbi ügyektől való európai távolmaradást (Nuttall 1992: 86). Időközben persze „Európa határai” közelebb kerültek a szóban forgó térségekhez.

⁶ Javier Solanát idézve: „(...) A demokrácia, emberi jogok és a jog uralmának a külpolitika középpontjába való helyezése jól felfogott érdekünk. Ha sikerrel járunk, megbízhatóbb partnereink lesznek, nagyobb stabilitást és kevesebb humanitárius katasztrófát fogunk érzékelni. Valójában ez az egyetlen lehetőségünk fenntartható és védhető külpolitikát folytatni a következő években. A felsorolt célok elérésére érdekében, be kell fektetnünk új képességeinkbe. Ki kell egészítenünk a jelenleg is létező és kiterjedt gazdasági eszközeinket, amelyek annak köszönhetően állnak az unió rendelkezésére, hogy az a fejlesztési segélyek legnagyobb adományozója, illetve, hogy az unió meghatározó szereplő számos gazdasági és pénzügyi intézményen belül (...)” (Solana 2000c)

⁷ Az EB egy 2007 nyári, az európai külpolitikáról szóló kiadványának megfogalmazásában – „(...) az EU hagyományos külkapcsolati eszközei, beleértve a technikai és pénzügyi támogatást, az intézményépítést és jó kormányzás támogatását a fejlődő államokban, a humanitárius segélyt és az olyan diplomáciai eszközöket, mint például a politikai párbeszéd vagy közvetítés” – a fejlesztési segélyezés külkapcsolati eszközként kerül felsorolásra (European Commission 2007c: 8).

politikailag, továbbá EGK-tagként gazdaságilag egyaránt érdekelt volt. A későbbiekben a svéd fejlesztéspolitika⁸ (és diplomácia) volt az, amely az integrációhoz való csatlakozását (1995) követően (óta) igyekezett hatni a közös fejlesztéspolitika alakulására (Danielson és Wohlgemuth 2005). Az EGK/EK fokozatos bővítése – az 1973-as brit csatlakozás különösen – tágította a közösség(ek) külső fókuszát is. Amíg kezdetben csupán az afrikai, karibi, csendes-óceáni (úgynevezett AKCS-) térség, azaz a volt gyarmatok fejlesztésére áldozott, addig napjainkra Kelet-Közép-, illetve Dél-Európa, a Földközi-tenger medencéje, valamint Latin-Amerika és (különösen Afganisztánnak köszönhetően) Ázsia részesedése az AKCS-térség rovására egyre meghatározóbb (Arts 2004: 101–112).

Az EU-t – az Európai Közösséget és a tagállamokat – nemzetközi összehasonlításban a legambiciózusabb és legaktívabb donorként tartják számon. Az integrációs együttműködés bővülésével és mélyülésével, a külső kapcsolatok egyre sokrétűbbé válásával a közös európai szervezeti háttér a fejlesztéspolitika terén is egyre összetettebb lett. Az EU intézményei közötti és az Európai Bizottságon (EB) belüli jelenlegi munkamegosztás az utóbbi évek reformjainak (2000, 2005) eredményeként nyerte el mai formáját. Vitathatatlan, hogy az EU/EK segélyezési tevékenysége elsősorban annak eszköze, hogy a bizottságot (és magát az EU-t) a fejlődő államokban saját jogán tartsák számon befolyásos nemzetközi szereplőként (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003: 125; Olsen 2005: 573). És bár az EK a különféle fejlesztési eszközök kétségtelenül széles skálájával rendelkezik (lásd később), amíg a tagállamok között abban a tekintetben nézetkülönbség van, hogy az Európai Unió egy-egy konkrét politikai szituációban vagy konfliktushelyzetben milyen eszközökkel lépjen fel, addig az előbbiekkal összefüggésbe hozható közös fejlesztéspolitikája is korlátok közé van szorítva (Cafruny – Peters 1998: 299; Rhodes 1998; Olsen 2004: 91–92; Hoebink – Stokke 2005b: 19).

7.2.1. A közös fejlesztéspolitika jogi alapjai

A fejlődő államokkal való együttműködés a római szerződés 177–181. cikkei alapján az unió *kifejezett* hatáskörébe tartozik.⁹ Az e területen való együttműködés lényegében kétféle módon realizálódhat(ott) az EK és szerződéses partnerei között: vagy társulási megállapodásokban szabályozott módon vagy az eredetileg megkötött kereskedelmi megállapodások továbbfejlesztésével, úgynevezett második generációs társulási megállapodások révén. Az előbbire példa az AKCS-országcsoport, az utóbbira pedig a mediterrán államok.

⁸ A svéd bilaterális gyakorlat azt mutatja, hogy a történelem, illetve (a szociáldemokrata értékek, jó kormányzás terén létező) ideológiai azonosság jobban számít, mint akár a kereskedelmi érdekekben, akár a rászorultságban megnyilvánuló gazdasági racionalitás. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy Svédország olyan partnerekkel tart kapcsolatot, amelyek vízióival a saját értékeit össze tudja egyeztetni (Danielson és Wohlgemuth 2005).

⁹ Lásd az egységes szerkezetbe foglalt római szerződés 2006-ban közzétett változatát.

Az EK fejlesztési törekvéseinek hagyományos célpontjául szolgáló AKCS-országokkal való kapcsolatokat a *yaoundei egyezmények* (1963 és 1969), majd az azok alapján először 1975-ben megkötött *loméi konvenció(k)* szabályozták. Az ezredforduló óta a *cotonoui szerződés* szabályozza az AKCS-államok és az EU kapcsolatait. A fejlődő államok érintett csoportjával megkötött megállapodások – a római szerződés által lehetővé tett háromféle külkapcsolati viszony (csatlakozás, társulás, kereskedelmi szerződések) egyikére – az eredetileg a volt gyarmatok számára kitalált társulás intézményére épülnek.¹⁰ Az első *loméi konvenciót* egyrészt az EK, másrészt negyvenhat fejlődő állam kötötte meg egymással. A római szerződés alapján, illetve az először 1975-ben megkötött, azóta többször felülvizsgált-módosított együttműködés keretében az EK támogatja ezen államokat (fejlesztési célú kedvezményes hitelek és vissza nem térítendő segélyek formájában), valamint ipari termékeik széles körének biztosított vizonzatlan piacra jutást (Balázs 2003: 800).¹¹ Az összes többi, más térségbeli államokkal való fejlesztési együttműködés jellemzően az eredeti kereskedelempolitikai megállapodásokra épülő, majd azokat felváltó társulási megállapodásokban került – az 1990-es évek folyamán – rögzítésre.

A fejlődő államokkal való kapcsolatok közös nevezőre hozásához megfelelő hátteret az EUSZ (szerződés az Európai Unióról, EUSZ 1992) biztosított, amelynek 177. cikke először fogalmazta meg az önálló fejlesztéspolitika céljait, elveit. Ennek megfelelően a közösségi fejlesztéspolitika és az azzal komplementer jellegű tagállami fejlesztéspolitikák az alábbi célokat szolgálják:

1. „A Közösségnek a fejlesztésben való együttműködés területén folytatott politikája, (...) elősegíti:
 - a fejlődő országok, s különösen a legkedvezőtlenebb helyzetű fejlődő országok tartós gazdasági és szociális fejlődését;
 - a fejlődő országok harmonikus és fokozatos bekapcsolódását a világgazdaságba;
 - a szegénység elleni harcot a fejlődő országokban.
2. A Közösségnek ezen a téren folytatott politikája hozzájárul a fejlesztés, a demokrácia megszilárdítása és a jogállamiság általános célkitűzéséhez, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának célkitűzéséhez.”

¹⁰ A római szerződés eredeti 238/310. cikkének általános megfogalmazásában: „A Közösség egy vagy több állam vagy nemzetközi szervezettel megállapodást köthet, amely kölcsönös jogokkal és kötelezettségekkel, közös akciókkal és különleges eljárással járó társulást eredményezhet.”

¹¹ További támogatási lehetőséget jelentett a loméi konvenciók idején a Stabex-rendszer, amely a monokulturális nyerstermék-termelő országok exportbevételeit volt hivatott stabilizálni. Amennyiben egy országnak csökkentek az exportbevételei (például világgazdasági áringadozás vagy kedvezőtlen időjárás miatt), akkor jogosulttá vált ezt kompenzáló támogatásokra a közösségtől. Hasonló funkciót töltött be a Sysmin-rendszer a bányászati termékek esetén.

A deklarált célok elérését elősegítendő „A Közösség és a tagállamok – nemzetközi szervezetek és nemzetközi konferenciák keretében is – összehangolják a fejlesztési együttműködésre irányuló politikáikat, és konzultálnak egymással segélyprogramjaikról. Együttesen is felléphetnek. A tagállamok szükség szerint hozzájárulnak a közösségi segélyprogramok végrehajtásához” (EUSZ 177–180. cikkek).

A közös európai fejlesztéspolitika az ezredfordulóra kiadott szakpolitikai nyilatkozatban jelent meg először önálló dokumentumban, amely az Európai Fejlesztéspolitika (*European Development Policy*, EDP) nevet kapta (European Community 2000). Az első évek gyakorlatának felülvizsgálata, az ENSZ *millenniumi fejlesztési célok* elérése terén való lassú előrelépés, a monterreyi fejlesztésfinanszírozási konferencia (2002) vállalásai (4. fejezet), valamint az EU közép-kelet-európai bővítése (2004, 2007) mind hozzájárultak az európai fejlesztéspolitika 2000–2005 közötti felülvizsgálatához, más politikákkal való jobb összehangolásához, illetve annak átfogalmazásához.

Az új szakpolitikai nyilatkozat, a 2005 folyamán kidolgozott európai konszenzus (Európai konszenzus 2006) több új elemet tartalmaz. Fontos, hogy konszenzust tükrözött, amennyiben az EU fő szerveinek közös nyilatkozata, illetve koherens keretbe foglalta a közös (közösségi és tagállami) fejlesztéspolitikát.¹² A szegénységcsökkentés a tágabb multilaterális célrendszer függvényében az EU-n belül továbbra is prioritás maradt.¹³ A Monterreyben (2002) ösztönzöttel és vállaltakkal összhangban a finanszírozás hatékonyságának növelése érdekében az EU további célokat jelölt meg: 2010-re 0,56 százalékra kell növelni az ODA/GNI arányt ahhoz, hogy 2015-re elérhetővé váljon a 0,7 százalékos ODA/GNI célarány (European Commission 2007a: 3; Európai konszenzus 2006: 5).¹⁴ A konszenzus további fontos – de szellemi-

¹² „A tagállamok és a közösség egyaránt elkötelezett az alapelvek, az alapvető értékek, valamint a multilaterális szinten elfogadott fejlesztési célok mellett. A koordinációra és harmonizációra irányuló erőfeszítéseinknek elő kell segítenünk a támogatások hatékonyságának növelését. Ebből a célból, valamint az elmúlt években tett előrelépésekre építve az „Európai konszenzus a fejlesztési politikáról” most első alkalommal olyan közös elképzelést hoz létre, amely mind tagállami, mind közösségi szinten irányítja az EU-nak a fejlesztési együttműködés terén végzett tevékenységét.” (Európai konszenzus 2006: 1–2)

¹³ Az európai konszenzus 1. cikkének megfogalmazásában: „a szegénység felszámolása és a fenntartható fejlődés soha nem volt még ennyire fontos. A szegénység felszámolása egyre inkább globálizált világban zajlik, amelyet a kölcsönös egymástól függés jellemez; ez a helyzet új lehetőségeket, egyúttal azonban új kihívásokat is teremtett (...). A világméretű szegénység elleni küzdelem nem pusztán morális kötelesség; segíti a stabilabb, békésebb, prosperálóbb és igazságosabb világ kialakítását, tükrözve a gazdagabb és szegényebb országok kölcsönös egymástól függését.” (Európai konszenzus 2006: 1)

¹⁴ A 2010-re kitűzött (második) köztes közös cél egyedi célkitűzéseken alapul, amennyiben azok a (rég) tagállamok, amelyek ODA/GNI aránya 0,51%-nál kevesebb, vállalják, hogy 2015-ig elérik a 0,7%-os célarányt. Azon államok, amelyek már elérték ezt a célt, vállalják, hogy a célérték felett maradnak. Azok a tagállamok, amelyek 2002 után csatlakoztak az EU-hoz, törekszenek arra, hogy 2010-re elérjék a legalább 0,17%-os, 2015-re pedig a 0,33%-

ségében nem új – eleme, hogy „az EU elkötelezett azon elv mellett, hogy a partnerországoké legyen az elsődleges felelősségvállalás a fejlesztési stratégiák és programok során” (Európai konszenzus 2006: 3).

E célok teljesüléséhez elengedhetetlen volt a korábbi gyakorlat minél kritikusabb értékelése, felülvizsgálata. Az 1999/2000–2005 között zajló reformok fontos eleme volt a különféle egymással kapcsolatban lévő szakpolitikák jobb összehangolása. A fejlesztési politika vonatkozásában már a *maastrichti szerződés* (1992) megfogalmazta az úgynevezett 3K (vagy angolul 3C) elvét, vagyis a közösségi segélyezés koordinált (*coordination*), az unió más szakpolitikáival koherens (*coherence*) és donork államokét kiegészítő (*complementarity*) mivoltának szükségességét.¹⁵ A európai uniós szerződés 1997-es amszterdami módosítása hozzátett ehhez egy negyediket a következetesség (*consistency*) szellemében. Ez utóbbi a tagállamok egymás- és az Európai Bizottság közötti kül- és fejlesztéspolitikai relációkban biztosítandó következetesség – nehezen teljesíthető – követelményére utalt (Holland 2002: 118; Olsen 2005: 599–600). „A koherencia egészében véve alapvető jelentőségű az EU külső segélyezési politikájának végrehajtása szempontjából: (...) 2006–2007-re gördülő munkaprogramot dolgoztak ki a politikák fejlesztési célú koherenciájáról (*Policy Coherence for Development*, PCD), hogy meghatározzák a cselekvés közös prioritásait. 2006 októberében a [z Európai] Tanács következtetéseket fogadott el mind az elnökség gördülő PCD munkaprogramjáról, mind a fejlesztési kérdéseknek a tanácsi döntéshozatali folyamatba építéséről. A bizottság is számos vonatkozásban számolhat be előrehaladásról, köztük a kereskedelem, és különösen az AKCS-országokkal folytatott gazdasági partnerségi megállapodások tárgyalása terén, amelyek célja, hogy a kereskedelmet – mint a hosszú távú fejlődés motorját – előmozdítsák” (European Commission 2007a: 4).

7.2.2. Szervezeti keretek és hatáskörök

A 2000-ben kidolgozott és elfogadott EDP a tagállamok kormányfőit és a francia államfőt tömörítő Európai Tanács és a bizottság közötti egyeztetés eredményeként került elfogadásra. Az integrációt ért „demokratikus deficit” vádak miatt az Európai Parlament hatáskörét a fejlesztéspolitika vonatkozásában is egyre szélesebb területekre terjesztették ki, amennyiben az aktív résztvevője lett a konzultációs folyamatnak. A közös fejlesztéspolitika felülvizsgálatának eredményeként született új és

os ODA/GNI arányt (Európai Konszenzus 2006: 5; European Commission 2007: 3).

¹⁵ Az európai konszenzus 35. cikkéhez fűzött (2) lábjegyzett szerint „a 2005. májusi tanácsi következtetéseket megerősítik, hogy az EU elkötelezett a politikák fejlesztési célú koherenciájáról szóló bizottsági közleményben foglalt célok végrehajtása mellett, amelyek a következő területekre terjednek ki: kereskedelem, környezetvédelem, éghajlatváltozás, biztonság, mezőgazdaság, halászat, a globalizáció szociális dimenziói, foglalkoztatás és tisztességes munka, migráció, kutatás és innováció, információs társadalom, közlekedés és energia.”

terjedelmesebb fejlesztéspolitikai szaknyilatkozat, az európai konszenzus már a parlament, illetve a bizottság közötti együttműködés, valamint és a tanácson keresztül a tagállamokkal való folyamatos egyeztetés eredménye. Más területekhez hasonlóan a fejlesztéspolitika gyakorlatba való átültetését befolyásoló tényező a tagállamok egymás, illetve tagállamok és a bizottság között zajló mindenkori alkufolyamat.¹⁶

Az EU három fő szervének – a tanácsnak, a parlamentnek és a bizottságnak – külső segélypolitika vonatkozásában betöltött funkciója viszonylag jól elválíik egymásról. A politikai irányokat, prioritásokat a tanács keretei között jelölik ki. Az elsősorban végrehajtó szerepet betöltő bizottsággal¹⁷ szemben a tanács politikaalkotási tekintetben formális elsőbbséget élvez (legalábbis 1993 óta). „A partnerországokkal folytatott kapcsolatokban a Bizottság (illetékes főigazgatóságain keresztül) három minőségben is fellép: mint politikai szereplő, mint fejlesztési ügynökség és mint a donorok igazgatásáért felelős intézmény, valamint folyamatosan keresi a módját, hogyan lehetne e három szerepkört hatékonyabban összekapcsolni (European Commission 2007a: 4). A parlament fejlesztési együttműködésben illetékes bizottságának fő felelőssége többek között az uniós fejlesztéspolitika ösztönzése, megvitatása, végrehajtása és monitoringja, a fejlődő államokbeli intézményekkel való politikai párbeszéd folytatása bilaterális keretek között és nemzetközi fórumokon, a demokratikus értékek, jó kormányzás, illetve emberi jogok fejlődő államokban való ösztönzése. Ez utóbbihoz köthető a parlament választási megfigyelői missziókban való részvétele.¹⁸

A tagállamok és a bizottság, illetve az EU különböző intézményei közötti formális együttműködést sokan értékelik a fejlesztéspolitikát előkészítő, illetve gyakorlatban megvalósító bürokratikus „elit” monopolhelyzetének eredményének (Olsen 2005: 581). Ebben kezdetben jelentős szerepet játszottak a francia (számos esetben volt gyarmati) tisztviselők, illetve a későbbiek folyamán az őket ellensúlyozó német biztosok (Hewitt és Whiteman 2004: 134–137). Másik magyarázat szerint, amíg a fejlesztés depolitizált terület volt – vagyis amíg az EU nemzetközi szereplőként nem vehette komolyan saját magát –, addig nemcsak a napi ügyintézés, de a távlati politikai-stratégiai kérdések felvetését, megválaszolását is átengedték a hivatalnoki rétegnek (Olsen 2005: 581).

Ez elmondottak ellenére tény, hogy a bizottság és kompetens főigazgatóságai a politikai szinten elfogadottak megvalósításáért, illetve annak a többi szakpolitikával

¹⁶ A szakirodalom „kétszintű játéknak” (two-level game) vagy „kétrétegű alkudozásnak” (two-tier bargaining) nevezi a jelenséget (Ginsberg 1999: 442–444; Moravcsik 1993).

¹⁷ Az Európai Konszenzus 46. cikke értelmében: „a Szerződés által ráruházott hatáskörökön belül a Bizottság fontos szerepet játszik a fejlesztésben.” A 47–54. cikkek részletezik a bizottság releváns hatáskörét és annak indoklását (Európai Konszenzus 2006: 8–9).

¹⁸ Lásd részletesebben az EP Fejlesztés Bizottságának (Committee on Development) honlapján: http://www.europarl.europa.eu/committees/deve_home_en.htm

való gyakorlati összehangolásáért felel. A bizottság Fejlesztési Főigazgatóságának (DG Development, DG Dev) feladata a fejlesztéspolitika stratégiai kérdéseinek és az AKCS-országokkal kiépített partneri kapcsolatoknak a kezelése, illetve a programozással és az országstratégiák készítésével összefüggő teendők ellátása.¹⁹ Az előbbi tevékenységekben is részt vevő EuropeAid Főigazgatóság (DG EuropeAid vagy AIDCO) feladatkörébe a fejlesztési projektek és programok gyakorlati megvalósításával, a pályáztatással, monitoringgal és értékeléssel összefüggő feladatok tartoznak. A fejlesztéspolitikában szerepet játszik továbbá a külkapcsolatokért felelős főigazgatóság (DG Relex), amely a Mediterrán-térségnek, a FÁK-államoknak, Ázsiának és Latin-Amerikának folyósított fejlesztési forrásokat kezeli. A politikák koherenciája jegyében minden érintett főigazgatóság részt vesz az adott programok kidolgozásában, egyeztetésében.

A humanitárius segítségnyújtással egy külön főigazgatóság, az ECHO (DG for Humanitarian Aid; az ECHO rövidítés a korábbi European Community's Humanitarian Aid Office elnevezésből származik) foglalkozik, amely a humanitárius katasztrófák (9. fejezet) természete miatt a rászoruló államok hivatalos szerveivel, egyéb érintett partnerekkel, a bizottsággal, illetve többi főigazgatósággal való kapcsolataiban sokkal szélesebb autonómiát élvez, mint a EuropeAid. A bizottság számára további megvalósítási (implementációs) lehetőségeket kínál a projektek kivitelezését végző partnerekkel – NGO-kal, hivatalos nemzetközi szervezetekkel, kormányokkal – való közvetlen szerződéses együttműködés lehetősége is.²⁰ A fejlesztési, a EuropeAid, illetve az ECHO főigazgatóságok munkáját egyetlen biztos felügyeli, a pozíciót a José M. Barroso vezette 11. bizottságban a belga Louis Michel tölti be. A külkapcsolatokért felelős biztos jelenleg az osztrák Benita Ferrero-Waldner.

A bizottság fejlesztéssel foglalkozó vagy abban érintett szerveit, illetve azok változását a 8.1. táblázat foglalja össze.

¹⁹ A főigazgatóság honlapja elérhető: http://ec.europa.eu/development/AboutGen_en.cfm

²⁰ A „közvetlen” együttműködés a EuropeAid operatív szintű kihagyására vonatkozik. Ide tartozik például a költségvetési támogatás formájában valamely recipiens állam kormányának adott fejlesztési támogatás; a multilaterális nemzetközi szervezetek különféle programjaihoz való EU-hozzájárulás; nagyobb nemzetközi nemkormányzati szervezetekkel közvetlenül megkötött megállapodások. Természetesen az egyes fejlődő államokra vonatkozó fejlesztéspolitikai programok kidolgozása, végrehajtása, monitoringja és értékelése kiterjed a felsorolt fejlesztéspolitikai eszközök integrált kezelésére is.

7.1. táblázat: Változások a külső fejlesztési támogatásokban érintett főigazgatóságokban és hatásköreikben

1995–1998	1999/2001-től
DG VIII az ACP-országokkal való fejlesztési együttműködés	Fejlesztési Főigazgatóság (DG Dev) az ACP-országokkal való fejlesztési együttműködés
Három külkapcsolatokért felelős főigazgatóság (I, IB, IA): az egyéb földrajzi területekkel való kapcsolatok, a fejlesztéspolitikát érintő ügyek és a bővítés	Külkapcsolati Főigazgatóság (DG Relex) Mediterrán-térségnek, FÁK-országoknak, Ázsiának és Latin-Amerikának jutatott segélyek Bővítési Főigazgatóság (DG Enlargement) Csatlakozás előtti államoknak szóló segélyezés Kereskedelmi Főigazgatóság (DG Trade) Mezőgazdasági Főigazgatóság (DG Agriculture) stb.
Továbbá:	Továbbá:
Common Service for External Relations (SCR)	EuropeAid Főigazgatóság (DG EuropeAid) A fejlesztési projektek és programok megvalósítása
ECHO Humanitárius segítségnyújtás	ECHO Főigazgatóság (DG ECHO) Humanitárius segítségnyújtás

FORRÁS: NUGENT 2001 ALAPJÁN HOLDEN 2006: 392

Az 1999–2001 között kidolgozott és megvalósított szervezeti reformokat az EU fejlesztéspolitikáját ért kritikák éppúgy indokolták, mint az ENSZ millenniumi fejlesztési céljaival való azonosulás (4. fejezet), illetve az azok elérésében való hatékony európai szerepvállalásra való törekvés. A bizottság keretein is túlmutató intézményi reformok hátterében nem utolsósorban a segélyezés stratégiai szinten történő jobb összeegyeztetésének (koherenciájának) megteremtésére vonatkozó szándék állt. Ennek érdekében 2001 folyamán az általános politikai irányok tekintetében kompetens Európai Tanácson belül addig létező fejlesztési tanácsot (*Development Council, DC*) az általános és külkapcsolati ügyekért felelős tanácsba (ÁKÜT) integrálták. A konkrét politikák kialakítása, illetve a források programozása továbbra is az Európai Bizottság két érintett főigazgatóság (DG Dev és DG Relex) kezében maradt. Emellett a bizottságon belül (2000-ben) létrehozták a EuropeAidet annak érdekében, hogy az egyes államokban lévő EU-képviselőkkel karöltve foglalkozzon a fejlesztési programok és projektek implementálásával (Holden 2006: 392). A partnerországokban

működő képviselvek továbbá jóval nagyobb önállóságot kaptak, a fejlesztési projekttel és programokkal kapcsolatos döntések egy részét hozzájuk delegálták, csökkentve ezáltal a közös fejlesztéspolitika erősen centralizált jellegét.

A reformok értékelését illetően megoszlanak a vélemények. Egyes szerzők szerint a fejlesztéspolitika kivitelezésének kettéválasztása – programalkotás és decentralizált végrehajtás formájában – sokat ártott a fejlesztési politika bizottságon belüli pozíciójának, amennyiben gyakorlatilag „önmaga ellensége lett” (Hewitt és Whiteman 2004: 146). Az mindenesetre tény, hogy (i) a fejlesztéspolitika egyidejűleg vált átpolitizáltabbá, került szorosabb kapcsolatba a CFSP-vel azáltal, hogy politikai (*politics*) értelemben magasabb szinten döntenek el irányait, nagyságrendjét, illetve azok konkrét programokba foglalását, valamint (ii) a mérleg pozitív oldalát kiemelve válhatott sokkal inkább pragmatikussá, amennyiben kivitelezését szakmai-technikai (*policy*) prioritások alapján külön szervezet végzi (Santiso 2002: 11–16).

7.2.3. Finanszírozási vonatkozások

7.2.3.1. A közös költségvetés és az Európai Fejlesztési Alap

A támogatott fejlődő államokkal való eltérő intézményi-jogi kapcsolatok a fejlesztési tevékenység eltérő finanszírozási módjában is kifejezésre jutnak. Az AKCS-államok vonatkozásában külön, a közös költségvetéstől független Európai Fejlesztési Alapból (*European Development Fund*, EDF) finanszírozzák a vonatkozó programok és projektek nagy részét. Az összes többi térség, illetve állam esetében a mindenkor érvényes közös költségvetésen belül találhatóak az e célra fordítandó források.

Az EDF-et a római szerződés hozta létre az alapító tagok gyarmati területeinek támogatására. Az egyes AKCS-partnerségi ciklusokhoz igazodó, öt évre szóló alapot a tagállamok külön-külön, ad hoc alapon, folyamatosan töltik fel. Az alap a közös költségvetéstől független pénzügyi eljárásokkal és szabályokkal, valamint saját irányító bizottsággal rendelkezik. Az EDF kivételt képez az EK egységes költségvetési elve alól, amely szerint a közösség valamennyi kiadását és bevételét egyetlen költségvetési dokumentumban kell összefoglalni.

Az AKCS-régió kivülre, tehát például Észak-Afrikának, Ázsiának, a FÁK térségnek, vagy Latin-Amerikának folyósított – napjainkban már az összes EU/EK ODA nagyobb hányadát jelentő – támogatásokat nem az EDF, hanem a közös költségvetés fedezi. Ugyanakkor a közös költségvetésből bizonyos egyéb célokat, illetve programokat az AKCS-országokban is finanszíroznak, amennyiben a közös költségvetésben tematikus bontásban is találhatóak fejlesztési célra fordítandó és ODA-ként elszámolható összegeket (pl. demokráciaösztönzés, emberi jogok érvényesülésének előmozdítása). Ezen nehezen áttekinthető rendszer egyszerűsítése céljából gyakran szóba kerül az EDF költségvetésbe történő integrációja, ez azonban 2013 előtt biztosan nem fog megtörténni.

7.2.3.2. Segélyezési eszközök és mechanizmusok

„A közösség nevében a bizottság” gyakran büszkélkedik azzal, hogy minden lehetséges segélyezési formával rendelkezik. Kétségtelen tény, hogy az EB meglehetősen rugalmas helyzetben van valamely fejlesztési jellegű probléma megoldási lehetőségeinek keresésekor. Az önálló jogalanyisággal nem rendelkező Európai Közösség tagjai képviselőikben köthet társulási és kereskedelmi megállapodásokat, amelyek részét képezheti a fejlesztési együttműködés; hozzájárulhat az adott kérdésben kompetens nemzetközi szervezet (ENSZ-rendszer, Világbank-család, regionális fejlesztési bankok stb.) valamely programjához (6. fejezet); de akár közvetlenül is együttműködhet a nemzetközi vagy helyi nemkormányzati szervezetekkel. Nyújthat költségvetési támogatást (pénzben vagy áruszállítás formájában), biztosíthat technikai támogatást, finanszírozhat projekteket, de dönthet úgy is, hogy adósságelengedéssel támogat valamely államot (i. fejezet).

A fenti sokféleségnek megvannak a maga hátrányai, hiszen ennyiféle eszközzel, különféle (hivatalos, civil) partnerekkel, eltérő tartalmú szerződések tömegével, meglehetősen nehéz a hatékonyságot, eredményességet, illetve az általános minőséget biztosítani. További korlátot jelentenek – a külpolitikai cél-eszköz vonatkozásokon túl – azok az intézményi, jogi, eljárási adottságok, amelyek formálisan kötik az integrációt.

A fejlesztési források országokénti lebontására a közösség a korábbi többéves programozási rendszer (*multi-annual programming*) alapján az ezredforduló óta a szintén több évre szóló országstratégiai dokumentumok (*Country Strategy Paper*, CSP) rendszerét használja. E dokumentumok az adott ország politikai, gazdasági, társadalmi helyzetének minél szélesebb körű elemzésén alapulnak, és ezek alapján – az EB részéről biztosi szinten – hoznak döntést az adott állammal való fejlesztési együttműködés elemeiről, a támogatandó területekről. Ennek alapján kerülnek azonosításra mindazon fejlesztési célok (stratégiák), amelyek elérése érdekében a programokra, projektekre lebontott tevékenység a partnerállambeli hivatalos szervekre, hatóságokra és helyi vagy nemzetközi civilszervezetekre támaszkodva realizálódik. Az országstratégiai dokumentumokat a bizottság szakértői a kedvezményezett ország képviselőivel közösen – az érintett szereplők minél szélesebb körének bevonásával – dolgozzák ki, így biztosítandó a „tulajdonosi szemlélet” (*ownership*) kialakulását a recipiens kormányzatban. (Olsen 2005: 601). E szemlélet megjelenik az európai konszenzus megfogalmazásában is, amennyiben a „partnerországok szükségleteinek való [jobb] megfelelést” szolgálja, hogy „az országok és régiók szerinti programozás során a Közösséget a koncentrált támogatás elve vezérli, [amely] rendkívül fontos a támogatások hatékonyságához (...). A területek kiválasztása országos és regionális szinten történik, a partnerség, az elsődleges felelősségvállalás és a nemzeti rendszerekhez való igazodás tekintetében tett kötelezettségvállalások tiszteletben tartása érdekében. Ezeket a prioritásokat a partnerországokkal folytatott átlátható és elmélyült párbeszéd alapján határozzák meg, egy közös elemzésre építve, és oly módon, hogy biztosítsák a többi adományozóval, köztük különösen a tagállamokkal való komplementaritást” (Európai konszenzus 2006: 11).

7.3. Az Európai Bizottság fejlesztéspolitikai programjainak területei és eszközei

Az alábbiakban előbb az EU utóbbi másfél évtizedben releváns regionális fejlesztési programjai, majd az azok változásával (megszűnésével) bekövetkező aktualitás fejlemények ismertetése következik.

7.3.1. Az AKCS-térség relatív fontossága

Az alapvetően afrikai országokból álló AKCS-csoport (afrikai, karibi és csendes-óceáni térség) államai az 1990-es évekig foglaltak el kiemelt helyet a kedvezményezett államok között. Az Európai Közösség AKCS-országokkal való kereskedelmi és fejlesztési segélyezési kapcsolatait a két *yaoundéi egyezmény* (1963 és 1969) majd 1975 és 2000 között a négy egymást követő *loméi konvenció* szabályozta. Folyamatos megújításukban jelentős szerepet játszott, hogy a (relatív) kevés EK-tag közül a meghatározó szereplők (Egyesült Királyság, Franciaország, Belgium, Hollandia) egyetértettek abban, hogy az integrációs erőforrásokat érdemes volt (egykori) gyarmataik politikai és gazdasági kötöttségének fenntartására fordítani (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003: 127).

Az 1995-ben megújított negyedik loméi konvenció az addig érvényes „politikai semlegesség” platformjáról való elmozdulása – az emberi jogok és demokrácia tiszteletben tartására vonatkozó klauzulák révén – már magában hordozta, hogy az együttműködést előbb-utóbb gazdasági és politikai téren egyaránt új alapokra fogják helyezni. Másik (későbbiek folyamán is megőrzött) újítása volt az 1990-es éveknek, hogy a korábbi segélyekre való „jogosultság” gyakorlata helyett a számok csupán a segélyek folyósításának szándékát jelölték: az EU fenntartotta magának annak lehetőségét, hogy indokolt esetben azok csupán előirányzatok maradjanak (Olsen 2005: 591).

Miután a *loméi konvenciók* idején folyósított támogatások nem segítették elő az AKCS-országok gazdasági szerkezetváltását – gátolva azok világgazdaságba való hatékonyabb bekapcsolódást –, az EU fokozatosan kénytelen volt felülvizsgálni a korábbi együttműködési gyakorlatot. A konvenciókat felváltó – de tartalmában továbbra is a külkereskedelmi kapcsolatokat és fejlesztési együttműködést szabályozó – húsz évre szóló *cotonoui megállapodás*nak (Benin, 2000) hetvenhét AKCS-állam részese.²¹ A szerződés nagy újítása az EU és az AKCS-országok közti politikai dialógus bevezetése közös intézmények felállítása révén. A fejlesztési segélyezés finanszírozása az EDF-ből történik, de bizonyos területeket támogat a költségvetés is. Az együttműködés kereskedelempolitikai elvei az addig létező preferenciák többségének rovására sokkal inkább piacgazdasági mechanizmusok alapján érvényesülnek a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) szabályaihoz közeledve. A segélyekhez való

²¹ Hetvenhat ország és a Dél-afrikai Köztársaság, amely nem jogosult pénzügyi támogatásokra az EDF-ből a többi AKCS-országnál jóval magasabb fejlettségi szintje miatt.

hozzájutás a loméi konvenciók idejéhez képest megnehezült, megszűntek bizonyos automatikusan járó források. A kereskedelempolitikai és a fejlesztési együttműködésben egyaránt minőségi változást jelent a politikai feltételeesség (2. fejezet) *cotonoui megállapodás* 96. cikke alapján történő speciális alkalmazása, amennyiben az emberi jogok, illetve nemzetközi humanitárius jog súlyos megsértése esetén az EU szankciók alkalmazására, illetve a segélyek felfüggesztésére jogosult.²² Másik újdonság az AKCS-térség együttműködési adottságaiknak (fejlettségi szintjüknek, fejlesztési szükségleteiknek) megfelelő alrégiókra osztása volt. A *cotonoui megállapodás*, illetve a közösség és az AKCS-országok gazdasági kapcsolatait szabályozni hivatott, WTO-konform, 2007 végéig megkötendő Gazdasági Társulási Megállapodások²³ (*Economic Partnership Agreements, EPA*) előnye kapcsán megoszlik a szakirodalom véleménye. A partnerállamok automatikus, szinte feltétel nélküli forrásokhoz való hozzáférése szemszögéből, úgy tűnik, a *cotonoui megállapodás* hátrányosabb, mint a korábbi konstrukciók. Más szempontból azonban a WTO-konform kereskedelmi preferenciák kialakítása miatt fejlődő országok világgazdasági bekapcsolódási lehetőségei hosszú távon jelentősen javulhatnak (Busse – Großmann 2004; Hewitt – Whiteman 2004: 145–146; Roelfsema – van Hoestenbergh 2006; Clarke – Grynberg 2006; South Centre 2007).

Részben a gyarmati múlttól való távolodás, a hidegháború végével a nemzetközi kapcsolatokban bekövetkező hatalmi-politikai változások, részben a globális problémák felismerése eredményezte, hogy a mindenkori kül- és fejlesztéspolitikai érdekek (célok és eszközök) regionális bontásban való értelmezésének elsődlegességét fokozatosan egyfajta tematikus-funkcionális rangsorolás váltotta fel. Amíg az egyes államok (nagyhatalmak) hagyományosan és általában földrajzilag meghatározott geostratégiákban gondolkodva viszonyultak a külvilághoz, addig az utóbbi bő évtizedben (legalábbis a nemzetközi szervezetek napirendjén) első helyen léteznek azon globális problémák (például szegénység; biztonságpolitikai kihívások, terrorizmus; környezetszennyezés, éghajlatváltozás; migráció stb.), amelyek felülírják a korábbi regionális prioritásokat. A problémák globális értelmezésüknek megfelelően univerzálisan megvalósítható nemzetközi összefogást, kezelési mechanizmusokat vagy megoldási elképzeléseket követelnek.

A felsorolt jelenségek, folyamatok átértékelték az egyes régiók határait, illetve azok nemzetközi kapcsolatokban játszott szerepét is. A hidegháború végével egyre inkább felértékelődtek más térségek is az EU számára. Amíg 1970–74 folyamán a 15 legnagyobb segélyrecipiensből 13 afrikai volt, addig 1996–97 folyamán már csupán

²² A fejleményeket annak tükrében szükséges értelmezni, hogy az annak idején aláírt római szerződés IV. részének 131. cikke szerint „a társulás elsődlegesen ezen [AKCS] országok és területek lakosai érdekeinek és jólétének előmozdítását szolgálja annak érdekében, hogy hozzásegítse őket az általuk kívánt gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődéshez.”

²³ Az EPA-k céljairól és eszközeiről lásd: European Commission (2003), illetve a releváns dokumentumokat: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/epas.htm>

kettő (Smith 2004: 62). Kelet- és Dél-Kelet-Európa, valamint a Mediterrán-térségben (Észak-Afrika, Közel-Kelet) létező európai érdekek fokozatosan szorították háttérbe a távolabbi államok gazdasági fejlesztésének napirendjét, mint az a 8.2. táblázat adataiból is jól látszik.

7.2. táblázat: az EU hivatalos fejlesztési támogatásainak regionális megoszlásának alakulása 1980–2005, százalék

	1980–1981	1990–1991	2000–2001	2005
Szub szaharai-Afrika	60,4	59,4	33,6	39
Észak-Afrika	6,8	9,8	11,0	7
Európa	3,5	5,0	26,9	11
Dél- és Közép-Ázsia	17,2	5,5	7,4	8
Kelet-Ázsia és Óceánia	5,0	5,6	5,9	19
Közel-Kelet	1,7	5,6	4,9	5
Észak-, Közép- és Dél-Amerika	5,4	9,1	10,3	11

FORRÁS: OECD 2003B: 305 ALAPJÁN OLSEN 2005: 575 ÉS OECD 2006C

A 7.2. táblázatbeli tendencia annak ellenére tartósnak bizonyul, hogy – nem utolsósorban a millenniumi fejlesztési célok teljesülését értékelő időközi Sachs-riportban (UN Millennium Project 2005) megfogalmazott aggodalmak alapján – Afrika ismét egyre inkább középpontba kerül. Európa nem kívánja felelősségének tárgyát elveszíteni. A felzárkóztatási kísérletekben azonban egyre fontosabb szerepet játszik az olyan közösségformáló tényezők, mint kultúra (Fodor 2006) és vallás (ter Haar és Ellis 2006) kiemelt, de szintén a gazdasági fejlődés szolgálatába állított támogatása.

7.3.2. Ázsia és Latin-Amerika

Az 8.2. táblázat jól szemlélteti az ázsiai és a latin-amerikai térségek alulreprezentáltságát. Ezt részben magyarázza az EU zömének klasszikus gyarmati kapcsolatainak hiánya, részben az itt található államok afrikai államokhoz viszonyított relatíve jobb gazdasági helyzete is. Az első, e két térséget célzó támogatási programot (ALA) az Európai Parlament ösztönzésére 1976-ban fogadták el. Spanyolország és Portugália 1985-ös EK-csatlakozásával az alapvetően az Egyesült Államok érdekszférájának számító Latin-Amerika valamelyest előtérbe került. Az 1980-as évek második felétől megkötött egyéni, illetve szervezetközi (például EK-MERCOSUR) együttműködési megállapodások a gazdasági-társadalmi kapcsolatokat elsősorban a kereskedelmen keresztül kívánták erősíteni. Az ALA²⁴ klasszikus formájában 1992 és 2006 között

²⁴ Lásd például a Mongóliával megkötött megállapodást: http://ec.europa.eu/external_relations/mongolia/intro/ala_2003.pdf

működött, célja a gazdasági, társadalmi, tudományos együttműködés elősegítése, finanszírozása (a változásokat lásd később).

2000–2001 folyamán a legnagyobb 15 EU által segélyezett állam között sem latin-amerikai, sem ázsiai recipiens nem volt (Olsen 2005: 583). Ázsia napjainkban tapasztalható politikai „felértékelődését” megelőzően az 1980-as években fordult elő utoljára, hogy ázsiai ország előkelő helyet foglaljon el az EU recipiens országok listáján (1980–81-ben India az első, Banglades a negyedik legnagyobb recipiens volt). Ázsia térsége Afganisztánnak köszönhetően vált egyre fontosabbá: 2005-ben ez az ország kapta a legtöbb EU fejlesztési segélyt és a térség egésze (Afganisztán mellett elsősorban Srí Lanka, Kína, India, Banglades) számára tett felajánlások, illetve tényleges kifizetések 2000 és 2005 között majdnem megduplázódtak. Ettől függetlenül Ázsia és Európa között csak 1996 óta van intézményesített párbeszéd (az úgynevezett ASEM-találkozók).²⁵ Bár az 1970-es években felmerült az ázsiai országok lomái rendszerhez való csatlakozása, az elképzelést végül elvetették (Holland 2002: 60; Olsen 2005: 584).

7.3.3. Európa

A volt Szovjetunió utódállami, illetve a szocialista tömb országai geopolitika helyzetüknél fogva több csoportot alkotva jelennek meg az unió érdekszférájában: a közép-kelet-európai és kelet-balkáni térségek a 2004-es és 2007-es bővítésekkel (mint segélyrecipiensek) megszűntek, továbbra is fontos partner azonban a Független Államok Közössége és tagsági perspektívával rendelkező Nyugat-Balkán.

Az 1989-ben létrehozott, először Lengyelország és Magyarország számára felajánlott, majd kibővített – és sokat kritizált – PHARE-program (*Poland–Hungarian: assistance for the reconstruction of the economies*) kifejezetten a potenciális új EU-tagok felzárkóztatását szolgálta hivatalos segélyek (*official aid*, OA) révén. Mivel a PHARE-program egyrészt a közép-kelet-európai térség EU-taggá válásával lezárult, másrészt hazánkban közismert és széles körű irodalommal rendelkezik, ezért köteünk nem foglalkozunk vele bővebben (Hirshler et al n. é.).

Oroszország, Ukrajna, Belorusszia, Moldávia, valamint a kaukázusi és közép-ázsiai volt szovjet tagköztársaságokkal 1991 óta úgynevezett *partneri és együttműködési megállapodások* (*Partnership and Cooperation Agreement*, PCA) szabályozzák az unió sokrétű – így segélyezési – kapcsolatait is. A FÁK-államokra vonatkozó, elsősorban a mezőgazdaságot, ipart, a vállalati szféra hatékonyságát és nukleáris biztonságot elősegítő, zömében technikai együttműködés jellegű támogatási program, a TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*) fő célja az EU külpolitikai célkitűzéseivel összhangban álló demokratikus átmenet előmozdítása és

²⁵ Bővebb információt lásd az EU hivatalos honlapján a http://ec.europa.eu/external_relations/asem/intro/index.htm címen.

stabilizálása volt. A program 2006-ban véget ért, helyét 2007-től részben az új európai szomszédságpolitikát szolgáló eszköz (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*, ENPI) vette át (lásd később).

Jugoszlávia szétesése, az 1990-es évek elején több fázisban zajló polgárháborúi felkészületlenül érték az átalakulóban lévő Európai Közösségeket (illetve 1993-tól Európai Uniót). Ha a kérdés politikai megoldásában vállalt szerepe elhalványult is a transzatlanti egyetértés – a NATO, illetve az Egyesült Államok – árnyékában, a gazdasági újjáépítésében kiemelkedő szerepet játszott és játszik napjainkban is. A közösség 1991–2004 között összesen közel hétmilliárd euróval támogatta a térséget. A nyugat-balkáni államok számára meghirdetett CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) programot 2000 decemberében hagyta jóvá a tanács. Ehhez államközi szerződések formájában jogi-tartalmi hátteret a *stabilizációs és társulási folyamat* (*Stabilization and Association Process*, SAP) biztosított, amely az EU partnereként öt térségbeli államot – Albániát, Bosznia-Hercegovinát, Horvátországot, Szerbiát és Montenegrót, valamint Macedóniát – foglalt magában. Az együttműködést 2005 óta a bizottság bővítésért felelős főigazgatósága koordinálta, négy egymással összefüggő cél szellemében: (i) újjáépítés, demokratikus stabilizáció, megbékélés és menekültek hazatérése; (ii) az EU-normákkal összhangban zajló jogi-intézményi (újjá)építés; (iii) strukturális reformok révén fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés megteremtése, valamint (iv) a regionális együttműködés az érintett államok, a Nyugat-Balkán államai és Közép-Kelet-Európa államai, valamint az EU egésze közötti erősítése.²⁶

A 2007–2013 közötti pénzügyi és fejlesztéspolitikai újítások e régió vonatkozásában is újításokhoz vezettek (lásd később).

7.3.4. Mediterrán-térség

A Földközi-tenger medencéjének déli és keleti részén elhelyezkedő arab államok és Izrael egyrészt az 1990-es évek biztonsági kihívásaival, másrészt a CFSP keretein belül kijelölt célterületekkel kerültek a figyelem középpontjába. A térség tizenegy országával való politikai párbeszéd intézményesülésében, azaz az 1995-ben elindult Barcelona-folyamatban²⁷ meghatározó szerepet játszott a déli EU-tagok (Spanyolország, Portugália, Görögország, kisebb mértékben Franciaország) attól való félelme, hogy az integráció Közép-Kelet-Európa felé fordulása rontja unión belüli pozícióikat. Az EU keleti bővítésében közvetlenül nem érdekelt dél-európai államok törekvései világosan kifejezésre jutottak az együttműködés gyakorlati alakulásában. Még ha elviekben közösségi szintű együttműködésről volt is szó, annak finanszírozásához Dél-Európa a közös (költségvetési) forrásokon túl külön is hozzájárult.

²⁶ Lásd részletesebben a EuropeAid (http://ec.europa.eu/europeaid/projects/cards/foreword_en.htm), illetve a magyar Külügyminisztérium honlapján (<http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/45E16BB4-2D2E-475E-B72B-E6D198852983/o/CARDS.pdf>).

²⁷ A kapcsolódó hivatalos EU-oldal: http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/meda.htm

A Barcelona-folyamat víziója az EU és a Földközi-tenger menti államok közötti politikai, gazdasági, kulturális-tudományos együttműködés erősítése volt hármас célrendszerbe illesztve: (i) a béke és a stabilitás biztosítása az euro-mediterrán térségben; (ii) 2010-re szabadkereskedelmi övezet kialakítása az EU és partnerei, illetve a mediterrán partnerek között; (iii) a kultúrák közötti megértés növelése (kulturális-tudományos együttműködés révén).

A Barcelona-folyamat mögött álló támogatási eszköz az úgynevezett MEDA-program volt (2006 végéig). A térség két ciklusában közel kilencmilliárd euró feljárnlott forráshoz jutott. Leginkább kedvezményezett partnerállamként Jordániát, Marokkót, illetve Tunéziát lehet kiemelni. Ezen országok „éltanulónak” számítottak az EU által ösztönzött, demokratikus berendezkedésre, emberi jogokra vonatkozó értékek adaptálásában, a MEDA-ból finanszírozott gazdasági átalakítást, illetve a szociális-gazdasági egyensúly erősítését támogató projektek realizálásában.

7.3.4. Európa változó perifériája és az új pénzügyi perspektíva (2007–2013)²⁸

Részben az említett regionális programok átstrukturálásával, részben új eszközök segítségével az EU igyekezett „egységes rendszerbe rendezni a külső segítségnyújtásra vonatkozó politikáit is”. Az utóbbi két EU-csatlakozási körrel (2004, 2007) az integráció földrajzi határai olyannyira megváltoztak, hogy korábban távolabbi térségek – a FÁK-államok, Közép-Ázsia, a Mediterrán-régió – közvetlenebb szomszédságba kerültek. Részben ennek köszönhetően az AKCS-államok (illetve EDF) közös fejlesztéspolitikán belüli hagyományos súlya, jelentősége is átértékelődött. Az új fejlesztéspolitikai eszközök kialakítását ösztönző másik fontos tényező volt, hogy az évek folyamán az EU külső támogatási programok olyan széles (legalább harminc különféle jogi-együttműködési eszköz) halmazát hozta létre, amely mindenképpen racionalizálásra szorult. A külső akciók eszközeinek racionalizálása, egyszerűbb keretbe foglalása – a koherencia és a következetesség javítása – a 2007–2013-ra vonatkozó pénzügyi perspektíva kidolgozásával egy időben, annak részeként zajlott. Az erre az időszakra szánt fejlesztési célú teljes költségvetési keret (a következőkben részletett közvetlenül finanszírozott eszközök) kb. 50 milliárd eurót tesz ki, az EDF (2008–2013 között) további 22,7 milliárd eurót (Sida 2007). Ami az előbbi kategóriát illeti, az EU mint „globális szereplő” hét évre előirányzott költségvetési kerete éves bontásban az alábbiak szerint alakul:

²⁸ A mindenkori aktualitásokról lásd a bizottság által évente kiadott beszámolókat a közösség fejlesztési tevékenységéről és külső segítségnyújtásáról. Visszamenőleg elérhetőek a EuropeAid honlapján: http://ec.europa.eu/europeaid/reports/index_en.htm

7.3. táblázat: az EU költségvetéséből fedezett külső akciók, politikák és eszközök 2007–1013 (millió euró, 2004-es áron)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Az EU mint globális partner, összesen	11 280	12 115	12 885	13 720	14 495	15 115	15 740

FORRÁS: EUROPEAN COMMISSION (2004)

A 2007–2013 közötti cselekvés alapjául szolgáló rendszer „világos szakpolitikai célokat” definiál, és meghatározza az azok „eléréséhez szükséges eljárásokat és eszközöket” is (European Commission 2007a: 6). Az összesen kilenc eszköz közül az első hat földrajzi, tematikus vonatkozású programokat támogat, az utolsó három pedig válsághelyzetek kezelését szolgálja:

- az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA)*
- az európai szomszédsági és partnerségi támogatási eszköz (ENPI)*
- a fejlesztési együttműködési eszköz (DCI)*
- az iparosodott és magas jövedelmű országokkal folytatott együttműködést (ICI) szabályozó eszköz,
- a demokrácia és az emberi jogok európai eszköze (EIDHR)
- a nukleáris biztonsági együttműködési eszköz (INSC)
- a stabilitási eszköz (SI)*
- a meglévő humanitárius segélyek, amelyek magukban foglalják majd az új (2007–2013) pénzügyi terv szerint folyósított sürgős élelmiszersegélyt is (HAI)
- makroszintű pénzügyi támogatási eszközök (MfA).

A felsorolt horizontális (EIDHR, INSC, SI, HAI, MfA), illetve földrajzi (IPA, ENPI, DCI és az ICI) relevanciával bíró eszközök²⁹ közül a valamely konkrét esetben szükségesek kiválasztása és alkalmazása „az ország-, regionális és tematikus stratégiai dokumentumok, többéves indikatív programok, valamint éves cselekvési programok segítségével” történik, amelyeket „alávetnek az intézményközi megállapodás szerint megállapított új demokratikus ellenőrzési eljárásnak. Az eljárás értelmében a bizottság – a stratégiai dokumentumok tervezeteinek megküldésével – rendszeresen tájékoztatja az Európai Parlamentet és a Tanácsot, illetve konzultál velük” (European Commission 2007a: 6).

²⁹ A felsorolt eszközök közül *-gal jelöltek (a, b, c, g) számítanak új eszköznek. Az (e), a (h) és az (i) korábban is létezett, a (d) és az (f) vagy a partnerek köre (nem fejlődő államok), vagy az együttműködés természete (és előzményei) miatt számít „kivételnek”.

7.3. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG FEJLESZTÉSPOLITIKAI PROGRAMJAINAK TERÜLETEI ÉS ESZKÖZEI

(a) A 2006 nyarán az Európai Tanács által elfogadott³⁰ IPA (*Instrument for Pre-accession Assistance*) a csatlakozás előtt álló államok (elsősorban Horvátország és Törökország) számára kíván megfelelő segítséget nyújtani lényegében a korábbi PHARE-, ISPA-, SPARD- és CARDS-programok azonos jogi alapon történő integrálásával. A támogatás fő célja a demokratikus intézmények, civil társadalom és emberi jogok erősítéséhez, a jogrendhez megszilárdításához, a közigazgatás reformjához való hozzájárulás. Az alap 11 468 millió euróval gazdálkodik 2007 és 2013 között.

(b) A korábbi, térségbeli fejlesztési politikákat/programokat 2007-től Európai Szomszédságpolitika (*European Neighbourhood Policy*) néven integrálták. Ezt érvényre juttatandó létrehozta több új pénzügyi támogatási eszközt is, köztük az Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszközt (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*, ENPI).³¹ A 2007–13 közötti pénzügyi perspektíva periódusában az EU mintegy 12 milliárd eurót kíván a közvetlen szomszédságában lévő térségek fejlesztésére fordítani, amely reálértékben mintegy 32 százalékkal magasabb az előző költségvetési időszakban az érintett térségek más eszközökkel történt támogatásához képest (European Commission 2007a: 7). Az országstratégiák gyakorlata alapján a program általános elvek és normák, de egyéni értékelés és szükségletek – fejlesztési célok – mentén realizálódik. A bizottság első időszakra vonatkozó értékelése (2006. december) alapján az alábbi területek kínálnak fejlődési lehetőséget: „kedvezőbb kereskedelmi és beruházási kilátások felajánlása a partnerországoknak, az emberek közötti közvetlen kapcsolatok és a jogszerű, rövid távú utazások megkönnyítése, a befagyott konfliktusok kezelésében játszott aktívabb szerep, valamint a pénzügyi támogatások mozgósítása érdekében további lehetőségek megnyitása” (European Commission 2007a: 5).

(c) A *Fejlesztési Együttműködési Eszköz* (*Development Cooperation Instrument*, DCI) a 2007–2013 közötti időszakban 10,1 milliárd euró kerettel rendelkezik, és az alábbi régiók számára elérhető: Latin-Amerika, Ázsia, Közel-Kelet, Dél-Afrika. A földrajzi bontás mellett a DCI tematikus programokkal, például *Befektetés az emberekbe* is rendelkezik. Az eszköz fő célja a klasszikus fejlesztéspolitikai célok elérése érdekében való segítségnyújtás, a szegénység csökkentése, a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés támogatása, valamint a fejlődő államok világgazdaságba való gördülékeny és fokozatos integrálása.³²

³⁰ A szabályozást (regulation) lásd: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en0820093.pdf, az eszközről bővebben: http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/ipa/index_en.htm

³¹ Részletesebben lásd: http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm, illetve az ENPI létrehozására vonatkozó EiT és EP közös szabályozást: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_en.pdf

³² Az EP és az EiT által 2006 decemberében megalkotott eszközt létrehozó jogszabályt lásd: http://ec.europa.eu/external_relations/mongolia/intro/dci_reg_1905-2006.pdf.

Az európai konszenzus „első konkrét alkalmazása az EU 2005-ben elfogadott Afrika-stratégiája, s ez egyben az első olyan integrált európai politikai keretrendszer is, amelynek célja az uniós és tagállami politikák és eszközök összehangolásának és koherenciájának javítása. Az Afrikának tulajdonított jelentőséget jól érzékelteti e stratégia végrehajtása és az afrikai államok kezdeményezésére az EU elkötelezettsége egy közös EU-Afrika stratégia³³ kidolgozása mellett” (European Commission 2007a: 5). Ami a finanszírozási mechanizmusokat illeti, Afrika Szahara alatti része továbbra is az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni országokkal folytatott együttműködés rendszerébe tartozik, amennyiben az AKCS-államokkal való kapcsolatokat elsődlegesen továbbra is az Európai Fejlesztési Alapból finanszírozzák (European Commission 2007a: 8). Ez azonban nem zárja ki, hogy akár a DCI-ből, akár más releváns eszközökből is támogatásokhoz jusson.

Latin-Amerika és Ázsia vonatkozásában a fenti két távolról sem homogén térséggel való együttműködés korábbi gyakorlatához hasonló új stratégiák, illetve eszközök jelenleg nem állnak rendelkezésre, viszont számukra is elérhetőek a horizontális eszközök, így a DCI is. Az utóbbi egy-két év Latin-Amerika vonatkozásában két, a stratégiai partnerség szempontjából releváns területen jelentett együttműködést: egyrészt a társadalmi kohézió elősegítése, másrészt a regionális integráció előmozdítása szempontjából. Ázsia és az EU relációjában a fokozottabb kereskedelmi kapcsolatok és a folyamatos fejlesztési együttműködésen alapuló stratégiai keretrendszer kialakítása van napirenden (European Commission 2007a: 5).

(d, h, i) Az iparosodott és magas jövedelmű országokkal folytatott együttműködést (*Instrument for Cooperation with Industrialized Countries*, ICI) szabályozó eszköz nem a fejlődő államokra vonatkozik, így azzal közelebről nem foglalkozunk. A nem a fejlesztési támogatások klasszikus kategóriájába tartozó meglévő humanitárius segélyek (*Humanitarian Aid Instrument*), amelyek magukban foglalják a 2007 és 2013 közötti pénzügyi terv szerint folyósított sürgős élelmiszersegélyt is, valamint a makroszintű pénzügyi támogatási eszközök (*Macrofinancial Assistance*) a korábbiakban is létező gyakorlat szerint, lényegében módosítások nélkül futnak tovább.

(e) Az új fejlesztési eszközök körébe a korábbi regionális programok/alapok mellett egyéb, a költségvetésben önálló címsort elfoglaló olyan tematikus fejlesztéspolitikai programokat is belevettek, mint pl. a demokrácia és az emberi jogok érvényesülését ösztönző, eredetileg 1999/2000-től működő EIDHR (*European Initiative for Democracy and Human Rights*).³⁴ Az 1,1 milliárd eurós „költségve-

³³ A fejleményekről lásd Towards Lisbon 2007. Public Consultation for a Joint EU-Africa Strategy: <http://europaffrica.org/>

³⁴ Lásd a EuropeAid honlapját (http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm), illetve a 2007–2010-re vonatkozó többéves programozást tükröző stratégiát (http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/documents/eidhr-strategy-paper-2007_en.pdf)

tésű” EIDHR fő célja – elnevezésének megfelelően – a demokrácia és emberi jogok világszerte való terjesztésére, a társadalom erősítése, civilszervezetek létrehozása, működésüknek támogatása, a törvényhozás szerepének, funkciójának erősítése, illetve konszolidálása, a releváns nemzetközi szabályozások, normák érvényesülésének támogatása. Az eszköz kiegészíti a többi fejlesztési eszközt, amelyekből hasonló célokat szolgáló tevékenységek szintén finanszírozhatók. Fő célcsoportjául törvényhozási szervek, illetve a helyi és nemzetközi civilszervezetek minősülnek.

(f) A nukleáris biztonsági együttműködés illetve válságkezelés vonatkozásában biztosított támogatás (*Instrument for Nuclear Safety Co-operation, INSC*) a TACIS-program részét képező nukleáris biztonság programot (*Nuclear Safety Programme*) váltotta fel. A TACIS 2006 végi megszűnésével az ENP hatálya alá tartoznak azok az államok, amelyekkel e témában korábban együttműködés valósult meg. A hét évre (2007–2013) 524 millió euróval gazdálkodó eszköz harmadik államoknak kíván ahhoz segítséget nyújtani, hogy fejlesszék az atomreaktorok biztonságát, illetve megoldják a radioaktív hulladékok biztonságos kezelését.

(g) A számos korábbi külső támogatási eszközt felváltó stabilitási eszköz (*Instrument for Stability*) azon harmadik államoknak kíván fokozott segítséget (2,06 milliárd euró, 2007–2013) nyújtani, amelyek instabil helyzete azonnali választ követel.³⁵ A céltevékenységek köre elsősorban átmeneti kormányok létrehozását, intézményépítést, nemzetközi büntetőbíróságok, illetve speciális helyi bíróságok létrehozásának támogatási lehetőségét foglalja magában. A felsoroltak mellett az eszköz alkalmas arra is, hogy alapvető infrastruktúrák helyreállítását, lakhatási nehézségeket finanszírozzanak belőle, illetve támogassák a fegyveres konfliktusok áldozatainak rehabilitációját és társadalmi visszaintegrálását.

7.4. A közös fejlesztéspolitika értékelése

Az unió fejlesztési segélyezési tevékenységét hosszú éveken, évtizedeken keresztül ért legjellemzőbb kritika a kitűzött célok és elért eredmények közötti szakadék (*capability – expectations gap*) vonatkozásában ragadható meg. A fejlesztési segélyezés háttérében álló nem deklarált motivációkat vizsgálva – minden ellenkező hivatalos retorika ellenére – a szakirodalom egyetért abban, hogy az EU vonatkozásában is sokáig inkább a donorérdekek, mint a recipiensek szükségletei indokolták a segítségnyújtást (Bowles 1989: 7–19; Grilli és Riess 1992: 214; Grilli 1994: 71; Cardoso et al 2000; Olsen 2004: 80–85, 91–97; Olsen 2005). Bizonyos megközelítésben az EK valamiféle „pszichológiai kielégüléshez jut a világ nagyszámú fejlődő államának támogatása révén” (Ravenhill 1985: 35; Olsen 2005: 579).

³⁵ A létrehozó jogszabályt és az eszköz céljait, részleteit lásd: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_327/l_32720061124en00010011.pdf

A donorérdekek partnerérdekek feletti dominanciájának igazolása a szakirodaom szerint abban rejlik, hogy az EU/EK sokkal inkább politikai eszközként³⁶ – nemzetközi identitásának, pozíciójának és legitimitásának biztosítására – használta segélyezési politikáját, semmint akár a fejlődő államok igényei szerint, akár az egyéb multilaterális szervezetek által ösztönzött gazdasági fejlesztésekre, gazdaságpolitikai reformokra (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003: 125, 128; Arts et al 2004; Olsen 2005). Miközben a fejlesztéspolitikát először definiáló maastrichti szerződés (1992) B. cikke kimondja, hogy az EU célja „identitásának nemzetközi szintű megerősítése, különösen egy közös kül- és biztonságpolitika megvalósítása útján”, addig például, egy, a portugál elnökség által 2000-ben megfogalmazott álláspont szerint „a fejlesztési prioritásokat a létező európai dinamikák, nevezetesen a külkapcsolatok (Európai Bizottságon belüli) átstrukturálásának, illetve az európai CFSP formálásának összefüggéseiben [is] szükséges értelmezni. A fejlesztés valóságnak megfelelő értelmezése megkívánja a politikáról, biztonságról, kereskedelemről és fejlesztési segélyről való integrált módon való gondolkodást” (Cardoso et al 2000: 12, idézi Olsen 2004: 81). Benita Ferrero-Waldner megfogalmazásában: „nagyon fontos feladat annak biztosítása, hogy minden EU külpolitikai eszköz – fejlesztési segély, diplomácia, kereskedelem, polgári és katonai krízis menedzsment, intézményépítés, humanitárius támogatás – koherens egész részeként működjön, hasonlóan az olajozottan működő fogaskerékhez” (Benita Ferrero-Waldner 2006).

Az unió egyre nagyobb figyelmet szentel annak, hogy segélyei ne csak mennyiségükben, de minőségükben, hatékonyságukban is pozitívan változzanak. A különféle dokumentumokban (például a 10. EDF-ről szóló megállapodás vagy az Afrikastratégia) található célkitűzések és kötelezettségvállalások konkrét cselekedetekre váltása érdekében *EU-segélyek: többet, gyorsabban, eredményesebben* címmel 2006 áprilisában cselekvési tervet fogadtak el, amely 2010-ig kilenc konkrét eszköz végrehajtását irányozza elő. Ezek között találjuk a világszintű, regionális és helyi uniós segélyek rendszeres feltérképezését (a segélyezési atlaszt, lásd: European Commission 2006), valamint egy közös uniós programozási keretrendszerre vonatkozó javaslatot” (European Commission 2007a: 8). Ezek értékelése még korai lenne, mindenesetre világos törekvéseket fejeznek ki.

³⁶ „Az Európai Unió világviszonylatban az egyetlen olyan intézmény (szervezet), amely eszközeivel képes a krízismenedzsment minden – civil és katonai – aspektusát lefedni. Egyaránt tudunk biztosítani humanitárius missziókat, gazdasági segélyt, kereskedelmi kezdeményezéseket, rendfenntartó erőket és katonai akciókat. [M]ikor minden a helyére kerül, a krízisek megoldására legalkalmasabb szervezet leszünk” (Solana 2000a: 13, idézi Olsen 2004: 80). Másik megfogalmazásban: „Egy hatékonyabb kül- és biztonságpolitika kezdeményezéséhez szükséges a politikai akarat arra, hogy a rendelkezésre álló eszközöket a lehető legjobban, koordináltan és koherensen lehessen felhasználni. Az unió mint a világon a legnagyobb segélynyújtó, már jelentős mértékben járult hozzá a segélyprogramokhoz, a humanitárius és helyreállítási tevékenységekhez. Diplomáciai hálózata kétszerese az USA-énak. [Az unió] igénybe veszi diplomatáit, gazdasági és pénzügyi erőit, hogy befolyásolja az ellenfeleket és az agresszorokat” (Solana 2000b).

Egy másik kritikai irányvonal azt emeli ki, hogy a fejleményektől függetlenül tagadhatatlan tény, hogy az Európai Unió – és így a bizottság feladatkörébe tartozó fejlesztéspolitika is – minden multilaterizmusa és relatív szupranacionalizmusa ellenére a nemzetállami érdekérvényesítés terepe. Miután a tagállamok gazdasági lehetőségei, belpolitikai problémái, társadalmi adottságai mások, külpolitikájukat is eltérő értékek, célok mentén alakítják. Megfontolásaikat nemcsak bilaterális kapcsolataikban, de az EU közös külpolitikájában, illetve fejlesztéspolitikájában is érvényesíteni kívánják. És bár a huszonhét tagállamnak vannak közös értékei, szilárd – a nemzetközi rendszer más szereplőivel versenyképes – közös érdekek kevésbé fogalmazhatóak meg, illetve érvényesíthetőek.

A fejlődő államok irányába létező kapcsolatok alapjául szolgáló közös értékek – már csak következtetlenségük miatt – politikailag és filozófiailag is támadhatók. Az EU tagállamai gyarmati múltjuk alapján sokáig nagy hangsúlyt fektettek az elmaradott (elsősorban AKCS) államokért való felelősségvállalásra (Rist 1997; Karagiannis 2004). Ez csak annyiban volt problémás, hogy közben következetesen hirdették az azzal ellentétes szellemiségű egyenlőségen alapuló partneri viszonyt. A későbbiekben a politikai-morális felelősséget felváltotta a gazdasági hatékonyságért való felelősség kérdésre, amelyet nyilvánvalóan az elmaradott, segélyekhez hozzászokott kormányokon kérnek számon. Hasonlóan ellentmondásos az emberi jogok és demokrácia érvényesülése érdekében „közös” célokat kitűzni – és azokra fejlesztési programokat építeni –, hiszen a más civilizációhoz tartozó fejlődő államoknak nem csupán értékei, de politikai prioritásai is eltérhetnek ettől.

Összefoglalás

A közös európai fejlesztéspolitika nem mentes a maga ellentmondásaitól. Az EU bonyolult fejlesztéspolitikai intézményrendszere, a számtalan program és finanszírozási eszköz nemcsak az átláthatóságot nem segíti, de ebből adódóan vélhetően a nemzetközi fejlesztési együttműködés aggregált hatékonyságát sem javítja. Bár az elmúlt években elkezdődött több, a közös fejlesztéspolitika egyszerűsítését célzó kezdeményezés (például az ENPI bevezetése, vagy az EDF „költségvetésiesítésére” irányuló törekvések), ezek a szakirodalom várakozásai szerint várhatóan nem fognak számottevő eredményeket hozni. A közösség fejlesztéspolitikája az utóbbi években (2000 óta) folyamatos átalakuláson ment keresztül. E folyamatban az elmúlt időszakban komoly eredmény volt a fejlesztéspolitika decentralizációja, azaz a partnerszágokban működő EU-képviseltek szerepének növelése a brüsszeli „vízfej” rovására. A reformfolyamat fontos állomása volt az EU fő szervei által közösen kiadott fejlesztéspolitikai szaknyilatkozat, az Európai Konszenzus. A dokumentum felvázolta a közös fejlesztéspolitika, elviekben igen előremutató stratégiáját, illetve jövőbeli alakulásának irányait, ám gyakorlati megvalósulását még korai lenne értékelni.

Bár – közös stratégiákban megnyilvánuló – külpolitikai célok és fejlesztéspoli-

tikai irányok nem feltétlenül esnek egybe (külpolitikai célok nem is minden partnerállam vonatkozásában léteznek), általában elmondható, hogy Európa (az EU és tagállamai) nemcsak külpolitikájukban, de fejlesztéspolitikai vonatkozásokban sem rendelkeznek közös nevezővel. Az egyes nemzetállami fejlesztéspolitikák éppúgy a külpolitikák alárendeltjei lehetnek, ahogy bizonyos mértékben a közös uniós fejlesztéspolitika is a közös külpolitikát szolgálja³⁷ (Olsen 2004; Hoebink – Stokke 2005: 18–21; Olsen 2005; Olsen 2007a és 2007b).

Bár az EU/EK korábban a *loméi konvenciók* kedvező feltételei révén igen nagy tekintélyt vívott ki magának az AKCS-országok körében és ma is a térség egyik legfontosabb donora, a *cotonoui egyezmény*, bár napjaink elvárásainak és fejlesztéspolitikai elméleteinek jobban megfelel, mégis sok partnerország számára jelentett csalódást, elsősorban a fejlesztési támogatások emberi jogok, demokratikus értékek, jó kormányzás követelményéhez való kapcsolása miatt. Amint láttuk, általában van az EU hagyományos Afrika-fókusza is, és a közép-kelet-európai bővítések vélhetően tovább fogják csökkenteni a kontinens súlyát a közös fejlesztéspolitikában. Ennek ellentmondani látszik az a nézet, amely szerint az afrikai konfliktusok megelőzése, kezelése vagy megoldása során az EU nemcsak komparatív előnyökkel rendelkezik, de az azokra való hatékony reflektálásban – politikai szereplőként – szintén érdekelt (Olsen 2004; Olsen 2007a és 2007b). A közvetlen szomszédság, így elsősorban a posztszovjet térség, illetve a mediterrán országok az afrikaitól eltérő olyan biztonsági kihívások forrásai, amelyeket az EU-nak többek közt fejlesztéspolitikai eszközökkel is kezelnie kell.

³⁷ Erre jó példa a palesztin törvényhozói választások (2006. január) eredménye ismeretében – a palesztin–izraeli kérdésben a nemzetközi közösséget képviselő Kwartett (ENSZ, EU, Oroszország és Egyesült Államok) követeléseivel összhangban – felfüggesztett fejlesztési együttműködés.

8. Magyarország¹ nemzetközi fejlesztési együttműködési politikája

Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködési (NEFE) politikája motívációiban, gyakorlatában egyaránt sokat változott az utóbbi évtizedek folyamán. A hidegháború időszakát jellemző motívációk helyett napjainkra a felek közötti partnerséget hangsúlyozó multilaterális keretek (6. fejezet), illetve Európai Unió (7. fejezet) által kínált mozgástér jelentik a fő igazodási mechanizmust. Az ország nemzetközi politikai rendszerben betöltött szerepéből, egyáltalán a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim működési sajátosságaiból (1., 2. és 4. fejezet) fakadóan hazánk politikaalkotás és végrehajtás vonatkozásában éppúgy a külső körülményekhez igazodik, mint teszi azt sok más hatalmi viszonyokat tekintve kevésbé befolyásos állam is. Ezzel összefüggésben a fejlesztéspolitika, illetve fejlesztési együttműködés minőségét meghatározzák a belső kapacitások is. Az adott szemszögből korlátként és lehetőségként egyaránt értékelhető OECD- és EU-tagság mindenképpen komoly felkészültséget igényel – a politikaalkotásért felelős Külügyminisztériumtól éppúgy, mint a koordinációban részt vevő közigazgatási intézményektől, és a végrehajtásban partnernek minősülő nemállami szereplőktől.

8.1. Előzmények (1989/1990-ig)

A keleti blokkba tartozó államokhoz hasonlóan a Magyar Népköztársaság sem vett részt az Európa újjáépítését elősegítő Marshall-segélyben (2. fejezet). A szocialista tömb országainak rekonstrukciója éppúgy sajátos ideológia – valamint tervezés és munkamegosztás – mentén zajlott, mint azok harmadik világbeli² későbbi partner-

¹ A magyar fejlesztéspolitikáról szóló fejezet a többi fejezetben alkalmazott gyakorlattal, vagyis a tudományos módszertan követelményével ellentétben a dokumentumok kivételével közvetlen hivatkozásokot nem tartalmaz. Az irodalomjegyzékben felsorolt forrásokon belül kiemelten hangsúlyos szerepet játszott a HUN-IDA Kht. által – a kanadai CIDA közreműködésével – a Magyar Külügyminisztérium számára készített összefoglaló (Hunida n.é.), illetve a külügyminisztérium szakmailag kompetens munkatársaival való személyes konzultációk. Segítségért ezúton is köszönettel tartozom – PB.

² A fejlődő világ jelölésére 1989/1990 előtt használt „harmadik világ” kifejezés nem elsősorban annak másik kettőtől markánsan megkülönböztethető érdekeire (el nem kötelezettségére) vonatkozott. A fogalmat először használó szerző értelmezésében az első két világba nem tartozók helyzete a francia forradalmat (1789) kirobantó „harmadik rend” relatív helyzetére, állapotára, sajátos minőségére emlékeztet (Sauvy 1952).

keresése. Az elsődleges motivációt a Szovjetunió részéről megfogalmazott politikai elvárások teljesítése képezte (Hunida n.é.: 9). Ez azonban nem jelentette azt, hogy Magyarországnak ne lettek volna a harmadik világ bizonyos államaival korábbra visszanyúló gyökerekkel rendelkező önálló kulturális, történelmi kapcsolatai. Az együttműködési lehetőségeknek egyaránt korlátot szabtak a gazdasági adottságok, meglévő kapacitások, illetve a gyarmati múlt hiányában az azért érzett felelősség kétségbevonása is. Erre hivatkozva ugyanis sem Moszkva, sem a keleti tömb fővárosai sem vállaltak az 1960-as évektől függetlenné váló, az „első két fejlett világnál” elmaradottabb államok támogatásában arányos részt. Nem csupán bilaterális kapcsolatok alakultak más motivációk és érdekek mentén, de a rászoruló államok segélyezésében illetékes ENSZ-szervezeteken belüli – retorikán túli – aktivitás is viszonylag gyenge volt.

A külső fejlesztési jellegű segélyezés kérdése – politikai, stratégiai szinten – a minisztertanács hatáskörébe tartozott. Miközben a fejlődő államok segélyezése (kereskedelmi hitelek formájában) évtizedekig kifejezetten gazdasági-politikai érdek volt, addig az előbbtől céljaiban nehezen elválasztható alkalomszerű „humanitárius” jellegű segélyezés inkább a politikai-ideológiai szövetségek erősítését szolgálta. Nagyságrendjét illetően volt olyan év (például 1980), amikor a nemzeti jövedelem 0,7 százalékát is elérte a napjainkban ODA-ként értelmezhető segélyezési tevékenység (HUN-IDA n.é.: 10). Ami a segélyezés formáit illeti,³ azok lehettek: a hazai gazdaságpolitikát támogató, harmadik világbeli államoknak nyújtott kormányhitelek (az összes segély kb. 24–40 százaléka), úgynevezett *térítésmentes segítségnyújtás* (15–30 százalék), illetve különféle, a *műszaki-tudományos együttműködés* (mai szóhasználatul élve technikai támogatás) keretében realizált együttműködési formák (14–28 százalék).⁴ A bilaterális térítésmentes segítségnyújtás kategóriájába tartoztak az ENSZ-család intézményeihez (pl. UNDP, UNICEF) való – tagságból következő – befizetések is. A térítésmentes támogatás kb. 50–60 százaléka polgári segély volt, a maradék 30–40 százalék katonai célra is felhasználható segély (híradástechnikai eszközök, katonai ruházat, finommechanikai felszerelések) lehetett (HUN-IDA n. é.: 11).

A tágabb (gazdaság)politikai kontextusnak megfelelően a segélypolitika „programmá alakítása”, azok előbbieken felsorolt eszközökre való lebontása, illetve végrehajtása is – jellemzően ötéves – tervek alapján történt. E tervek tartalmazták a célszágok körét,

³ A korabeli terminológia a napjainkban ismert és használt kifejezésekkel (i. fejezet) nem áll teljesen összhangban. A magyar NEFE szempontjából 1989/1990 előtt nem létezett sem a klasszikus projekt formájában való segélyezés, sem politikai értelemben pártatlan humanitárius segély, viszont szükség esetén (*ad hoc* alapon) a szocialista tömb országai is nyújtottak segélyt háborús, polgárháborús környezetben; ez utóbbi nem volt ideológiai vagy értéksemleges. Napjaink kötött segély (tied aid) gyakorlata helyett más, a hazai gazdaságot, illetve exportot támogató hitelkonstrukciók léteztek. A technikai segítségnyújtás eszközét jóval kiterjedtebben alkalmazták.

⁴ Az adatok nem feltétlenül pontosak és az 1980-as évek első felére vonatkoznak (HUN-IDA n.é.: 10)

az együttműködés szakmai tartalmát, formáját, illetve az előirányzott költségvetést. A segélynek minősülő különféle hitelkonstrukciók (kormányhitelek) kidolgozása és végrehajtása kivételével a terveket az úgynevezett Tárcaközi Műszaki-Tudományos Segítségnyújtási Bizottság készítette elő, majd a Külügyminisztérium, a Külkereskedelmi minisztérium és a Pénzügyminisztérium munkatársaiból álló Gazdasági Bizottság belül vitatták meg. Jóváhagyásuk a parlament hatáskörébe tartozott.

A tervek megvalósítása – úgynevezett végrehajtási kötelezettség alapján – a megfelelő, szakmailag kompetens állami intézmények feladata volt. Mivel a harmadik világ államainak való hitelezés megfelelő pártpolitikai kontextusban pénzügyminisztériumi, illetve a végrehajtást illetően banki hatáskör volt, projekt támogatás pedig nem létezett, a végrehajtó szervezetnek minősülő TESCO hatáskörébe lényegében a fejlesztési jellegű (műszaki-technikai együttműködést jelentő) támogatás különféle formái tartoztak. A TESCO Nemzetközi Együttműködési Irodát 1962-ben hozták létre azzal a céllal, hogy részt vegyen a kétoldalú, kormányközi szinten megkötött műszaki-technikai együttműködést szabályozó megállapodások végrehajtásában. Feladatai közé tartozott – többek között – a hazánkban tanuló külföldi diákok egy részének fogadása, hazai szakértők külföldi kiküldetésének lebonyolítása, illetve további, elsősorban a közmunkaügy, oktatás, egészségügy, mezőgazdaság, vízügy terén realizálandó segélyezési tevékenységek megszervezése, megvalósítása (HUN-IDA n. é.: 12–13). A TESCO mellett különféle államközi szerződések végrehajtása révén a kormány, illetve az egyes szakminisztériumok is részt vettek a segélyezési tevékenység végrehajtásában.

A civil társadalmat 1989 előtt részben egyházi karitatív szervezetek, részben a különféle célapokat is (például a vietnami árvák megsegítése céljából létrehozott alapot) kezelő Magyar Szolidaritási Bizottság, illetve Hazafias Népfront „képviselte”. A felsoroltak és a további, részben állami, részben nemállami társadalmi szervezetek (például Magyar Nők Országos Tanácsa, Magyar Újságírók Országos Szövetsége stb.) részvétele korlátozott volt, lényegében az alkalmasszerűen felmerülő természeti vagy ember által előidézett katasztrófák rászorultjainak megsegítése érdekében mobilizálták a hazai lakosságot. E szervezetek tevékenysége adott esetben sebesültek fogadására, ösztöndíjas hallgatók ellátására, adományok gyűjtésére koncentrált. Néhány intézmény (például a Magyar Vöröskereszt) közvetlenül is részt vett az egymástól szervesen nem megkülönböztethető hivatalos- és magánadományok – köztük a Külügyminisztérium kezelésében álló külpolitikai célokat szolgáló (úgynevezett külügyi) segély – helyszínrre juttatásában, szétosztásában.

8.2. Napjaink segélypolitikája az OECD- és EU-tagság tükrében – Intézményi háttér

Megváltozó környezet (1990–1996–2001) és lehetőségek. A rendszerváltással átértékelődő ideológiai, külpolitikai prioritások, illetve a gazdaság átalakításával a költségvetést is terhelő nehézségek miatt a külföldi segélyezés átmenetileg drasztici-

kusan viaszszorult. A változásokban nagy szerepet játszott, hogy a Szovjetunió és érdekszférájának felbomlása nemcsak a segélyezés terén addig meglévő intézményrendszert kérdőjelezte meg, de a harmadik világ „sorszámanak” megszűnése (legalábbis átlényegülése) az „együttműködés tárgyának” háttérbe szorulását is maga után vonta. Miután a volt szocialista tömb államai az ENSZ-segélyezéssel foglalkozó intézményeiben nem voltak különösebben aktívak, az egyébként is csökkenő tendenciát mutató multilaterális szervezetekhez történő befizetéseket (tagdíjakat) diplomáciai, politikai értelemben is nehéz volt megfelelően kihasználni. A hidegháború befejeződése a nemzetközi rendszer egészében változásokat okozott, amennyiben előbb összezavarta, majd bizonyos késéssel egyaránt átértékelte a fejlődő világ (Kelet, Dél) fejlett világgal (Nyugattal, Északkal) való kapcsolatrendszerét, illetve az univerzális tagsággal rendelkező ENSZ fejlesztési és humanitárius segélyezési tevékenységét is.

Egységes koncepció hiányában az 1990–1996 közötti időszakra decentralizált együttműködés, *ad hoc* alapon hozott döntések voltak jellemzők. Az elszámolási szabályok szerint nem feltétlenül ODA-nak minősülő segélyek nagy részét – ez napjainkig jellemző – multilaterális intézményeken keresztül bocsátottuk rendelkezésre. Regionális értelemben alapvetően a határon túli magyarság támogatása élvezett prioritást. Ez két fő csatornán – részben a Határon Túli Magyarok Hivatalán (HTMH), részben különféle (köz)alapítványokon – keresztül történt. A rendelkezésre bocsátott, segélynek (ODA, OA) minősülő tevékenységeket összesítő statisztikák hiánya miatt problémákat vet fel annak megállapítása, hogy a külföldi segélyek ténylegesen mekkora összeget tehettek ki.

Az 1990-es évek három külpolitikai pillére,⁵ valamint az OECD-tagság (1996) a segélypolitika alakulására is hatást gyakoroltak. A fejlett világhoz való tartozás Magyarországtól is megkövetelte, hogy átgondolja, miként kíván a rászoruló – közelebbi, távolabbi – országok fejlesztésében szerepet vállalni. Az 1990-ben megfogalmazott hármas külpolitikai célrendszerben rejlő lehetőségek ellenére a rendszerváltás velejárói megterheltek annyira a magyar társadalmat, hogy néhány évig hivatalos szinten sem érezték szükségét a relatíve kedvezőtlenebb helyzetben lévő távoli államok, társadalmak segélyezésének. Ettől függetlenül bármiféle fejlesztéspolitikát keretek közé szorított volna, hogy a hazai társadalom milyen mértékben volt kész és hajlandó szolidaritást vállalni a fejlődő államok társadalmaival. Bár az OECD-hez való csatlakozásnak (1996) köszönhetően már viszonylag egyértelmű elvi keretek határozták meg a fejlesztési támogatás lehetőségeit, 2001–2003-ig – legalábbis a nyilvánosság számára – látványos előrelépés nem történt.

A fejlesztési együttműködés témakörében 1996–2001 között intenzívebbé váló

⁵ Ezek a következők voltak: nyugati integráció (euroatlanti kapcsolatok), jószomszédi kapcsolatok (regionális stabilitás) és a határon túli nemzetpolitika (határon túli magyar kisebbség támogatása). A magyar külpolitika 1989–2004 közötti időszakáról lásd például: Dunay 2004.

szakmai diskurzus alakulásában fontos szerepet játszottak a hazai civilszervezetek. Ez részben annak volt köszönhető, hogy Kanada – budapesti nagykövetségén keresztül, illetve a Külügyminisztériumot hivatalosan is bevonva – az ezredforduló környékén sok időt, energiát, pénzt fordított a téma iránt érdeklődő társadalmi (akkoriban még jellemzően inkább egyházi) szervezetek ODACE (*Official Development Assistance to Central Europe*) programon keresztül történő felkarolására (KÜM – CIDA 2002). Kanada mellett az Egyesült Államok (USAID) és az EU bizonyos tagállamai is támogattak hazai civilszervezeteket, illetve idővel segítették a közigazgatási adminisztrációban dolgozók felkészítését is.⁶

Az intézményesülés első lépései. A hazai nemzetközi fejlesztési együttműködési politika hivatalos kereteinek kialakítása, illetve a civil társadalom szerveződése lényegében párhuzamosan történt. Az első NEFE-konceptió kidolgozását – a 2319/1999 kormányhatározat alapján – a külügy, a gazdasági, illetve pénzügyminisztérium készítette elő, közösen terjesztették be, majd a kormány 2001. július 24-én fogadta el. A koncepció „megfogalmazta a nálunk fejletlenebb országok felé irányuló magyar fejlesztési politika általános tartalmi és működési kereteit” (KÜM 2002a; KÜM 2003a).

Ahhoz, hogy bármilyen hivatalos fejlesztési politika megvalósítható legyen, a donor- és recipiens államok kormányainak szüksége van a végrehajtás terén nélkülözhetetlen nemállami szférára (nonprofit és forprofit szervezetekre) egyaránt (10. fejezet). A hazai NGDO-platform – a HAND Szövetség – 2002 őszén történt megalakulása hozzájárult Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsimhez való igazodásához. Ez utóbbiba való tagozódást nem csupán Kanada aktivitása, illetve a civilszervezetek által reprezentált – de össztársadalmi szinten még meglehetősen halványan tetten érhető – társadalmi tudatosság magyarázza, hanem az OECD (1996) és EU-csatlakozás (2004) kapcsán Magyarországgal szemben támasztott követelmények hivatalos szinten történő realizálása is.

Külkapcsolatok és fejlesztéspolitika. A 2001–2003 óta eltelt időszak gyakorlata alapján fejlesztéspolitikáját tekintve Magyarország a második fejezetben ismertetett realista és liberális (idealista) felfogás sajátos metszetében helyezkedik el. Miközben a fejlesztéspolitika létezését és természetét (realista megközelítésben) a fejlett világhoz való tartozásból, illetve az OECD- és EU-tagsággal járó kötelezettségekből lehet levezetni (KÜM 2002a; KÜM 2003a), addig (liberális megközelítést tükröző) a magyar fejlesztéspolitika nem szolgál közvetlen külpolitikai célokat, legalábbis amennyiben attól részben eltérő prioritásokkal is rendelkezik. A célok és eszközök közötti irrelevancia miatt (2.1 alfejezet) hazánk fejlesztéspoli-

⁶ A Magyarország és Kanada (egész pontosan a Kanadai Nemzetközi Fejlesztési Hivatal, CIDA) által aláírt együttműködésre vonatkozó megállapodás értelmében a CIDA tevékenysége egyaránt kiterjedt a civilszervezetek összefogására (kapcsolatteremtésre), illetve a közszféra (KÜM) felkészítésére. Az Egyesült Államok jobban fókuszált egyes társadalmi csoportok (például romák) integrálhatóságának problémájára.

tikáját kevésbé a külpolitika, mint inkább a fejlődő világgal meglévő külkapcsolatok tükrében lehetséges értékelni.⁷

A fejlesztéspolitika háttérében álló motivációk. Az, hogy egy fejlett állam miért alkot fejlesztéspolitikát, illetve folytat nemzetközi dimenziókban fejlesztési (segélyezési) tevékenységet, összetett okokkal magyarázható (2. fejezet). Magyarország esetében felsorolható (i) a nemzetközi környezethez való igazodás, amennyiben egy fejlett demokratikus államtól a nemzetközi szereplők elvárják az elmaradottabb, kevésbé hatékony államoknak való segítségnyújtást; (ii) bizonyos morális kötelességvállalás, amennyiben a társadalom meghatározó hányada érzi nemzetközi, globális méretekben szükségesnek a fejlődő államok rászoruló lakosságával való szolidaritást; valamint (iii) azon tágabb kül- és biztonságpolitikai összefüggések (például extrém szegénység, gazdasági migráció, terrorizmus), amelyek a fejlett államokat kihívások elé állítják. A felsoroltakat kiegészítendő utolsó tényezőként (iv) megemlíthető még az együttműködésben rejlő gazdasági-üzleti lehetőség, szükségszerűség is. Bár a fejlesztési együttműködés alapvetően nem a fejlett államok gazdasági teljesítményének növelésére szolgál, a fennálló rendszer a magánszféra érdekeltsége és részvétele nélkül nem működik. Miután a felajánlott és rendelkezésre bocsátott támogatások hivatalos forrásból – adófizető állampolgároktól és jogi személyektől – származnak, az átláthatóságot biztosító közbeszerzési eljárások sem bilaterális relációkban, sem multilaterális intézmények keretei között nem megkerülhetők.

A fejlesztéspolitika deklarált céljai. A hazai nemzetközi fejlesztési együttműködési politika céljai⁸ a nemzetközi közösség által definiált célrendszerhez, normákhoz – az ENSZ-keretekben megfogalmazott *millenniumi fejlesztési célokhoz* (4. fejezet) – igazodnak. Ennek megfelelően a külső segítségnyújtás középpontjában a fejlődő

⁷ Magyarország esetében nem létezik olyan dokumentum, amely – tartalmában külpolitikaként, illetve külpolitikai stratégiaként – a fejlődő államokkal fenntartott kapcsolatok természetét, tartalmát definiálná, azok céljait igazolná. Bármely politika azt megalkotó politikai szereplők által történő igazolása annyiban fontos, amennyiben a célok, motivációk – azok értékelése – szempontjából az minősül elsődleges forrásnak. A deklarált célokat természetesen árnyalják, módosítják a kifejezetten nem megnevezett, rejtett érdekek (Stokke 2005: 450).

⁸ A nemzetközi fejlesztéspolitikára vonatkozó koncepció az alábbi általános célokat fogalmazta meg: „a nemzetközi béke és biztonság megőrzése és támogatása, a regionális stabilitás megteremtéséhez és fenntartásához való hozzájárulás; a fejlődő országokban a fenntartható fejlődés megvalósítása; az emberi jogok és az esélyegyenlőség védelme, a demokrácia és a civil struktúrák erősítése, a nemzeti kisebbségek helyzetének javítása, a közösségi autonómiák ügyének támogatása; a környező országokban (OA-kategória) élő magyarság általános helyzetének jobbítása; a gazdasági és társadalmi fejlődés (az alapvető életszükségletek, egészségügyi ellátás és alapfokú oktatás) megteremtését célzó törekvések támogatása; „good governance” (a demokratikus elveket érvényesítő, korrupciómentes, hatékony közigazgatási gyakorlat) követelményeinek érvényesítése; a természetes életfeltételek és a környezet védelme, minőségének javítása; aktív részvétel a fejlesztési együttműködés nemzetközi intézményrendszerében; hosszabb távon az OECD DAC-tagság elnyerése” (KÜM 2002a).

országokbeli szegénység csökkentése áll. Tekintettel arra, hogy a hazai realitások, többek között az ország mérete, nemzetközi rendszeren belüli politikai befolyása, a gazdaság állapota, valamint a költségvetés nagysága erősen meghatározzák a lehetőségeket, a fejlesztéspolitikáért felelős hivatalos szervek legfontosabb feladatuknak nem elsősorban a fejlesztési segélyek drasztikus és azonnali emelését tekintik, hanem tevékenységük minőségének, hatékonyságának javítását.

Az EU-tagság releváns összefüggései. Más szakpolitikákkal ellentétben a nemzetközi fejlesztési együttműködési politika léte és minősége marginális szerepet játszott az EU-csatlakozást megelőző tárgyalások és felkészülés folyamán. Az EU – 1999/2000 folyamán, illetve 2000–2005 között – inkább saját közös fejlesztéspolitikájának (7. fejezet) meglévő tagállamai közötti egyeztetésével, átdolgozásával foglalkozott, semmint a csatlakozás előtt álló államok felkészítésével, abba való integrálásával. Az EU/EB sem a hivatalos segélyeket (*official aid*, OA) tartalmazó PHARE-programban, sem más csatornákon keresztül nem kezelte központi kérdésként a csatlakozó államok külső fejlesztési támogatási politikáját, illetve annak gyakorlatát. A csatlakozással együtt járó kölcsönös „meglepődés” ellenére a valóság-gá váló intézményi követelmények a hazai segélypolitika terén jelentős előrelépést eredményeztek, sok lehetőséget kínáltak (bővebben később).

A csatlakozást (2004) megelőző első intézkedések között említhető a megfelelő szervezeti keretek kialakítása, a hatáskörök minisztériumok közötti elosztása, (át)definiálása, illetve egy EU-konform, következetes nemzetközi – elsősorban fejlesztési – segélyezési politika kidolgozása.⁹ Elsősorban a bilaterális segélyezést kellett a nemzetközi normákkal és értékekkel összhangban álló tartalommal megtölteni. Ennek megfelelően (i) alcéljaiban, eszközeiben világosan el kellett választani egymástól a létező multilaterális és a kialakítandó bilaterális keretek között realizálandó tevékenységet, illetve (ii) világosan definiálni kellett az egyes munkafázisokat. Az ebben az időszakban kialakított bilaterális segélyezés elsősorban a partnerországok (nyilvános) definiálása révén egyértelműen a – meglévő – külkapcsolati rendszerbe került beillesztésre. A bilaterális segélypolitika egyik legfontosabb fókusza a magyar érdekek határmenti államokban történő érvényesítése lett az e térségben meglévő „komparatív előnyök” alapján (KÜM 2002a; KÜM 2003a). Annak ellenére, hogy 2002–2003 folyamán világosan kijelölték a partnerállamokat (erre később visszatérünk), napjainkig nem mondható el, hogy a fejlesztéspolitikai kérdések következetesen szerves részét képeznék akár a külpolitikai orientációnak (már amennyiben ez releváns), akár a meglévő külkapcsolatoknak.

A nemzetközi fejlesztéspolitika koherenssé tételéhez szükséges volt egymástól jól elkülöníteni az előkészítés, döntéshozatal, végrehajtás, illetve nyomonkövetés (mo-

⁹ Érdemes megjegyezni, hogy a (fejlesztési) segélyezésben érintett, normaalkotásért felelős – de eltérő célokkal rendelkező – nemzetközi szervezetek (Világbank, OECD DAC, EU) között a nagymértékben egymást fedő tagságból adódóan sajátos kölcsönhatás van. Ilyen értelemben kevésbé EU-konform, mint inkább Nyugat-konform segélyezésről lehet szólni az együttműködés elveire, értékeire, alkalmazott kategóriáira, prioritásaira vonatkozóan egyaránt.

nitoring) fázisait. Ez praktikus azt jelentette, hogy – természetesen az együttműködés konkrét formájától/tartalmától függően – e lépések mindegyikéért más-más szervezeti egység lett felelős.

Jogszabályi háttér. Ellentétben néhány fejlett állam gyakorlatával hazánknak sem önálló (nemzetközi) fejlesztési minisztériuma, sem a nemzetközi fejlesztési együttműködés (külső támogatás) kereteit szabályozó törvénye nincsen. Miközben a szóban forgó NEFE-törvény előkészítés alatt áll, addig az ország nemzetközi rendszerben betöltött szerepe, a fejlesztési támogatások relatív nagysága önálló minisztériumi szintű egységet jelenleg nem indokol. Az ország külső fejlesztési, nemzetközi segélyezési tevékenységét jelenleg kormányrendelet szabályozza, amelynek alapján a szakmai, tartalmi döntések a külügyminiszter hatásköre alá tartoznak.¹⁰ A vonatkozó kormányrendelet mellett a nemzetközi fejlesztési együttműködés gyakorlatát az alábbi törvények is szabályozzák, tartalmi-cselekvési értelemben adott esetben korlátozzák: a költségvetési törvény, az államháztartási törvény, a hatályos közbeszerzési törvény, a polgári törvénykönyv, illetve a számviteli törvény, valamint különféle ezeket kiegészítő jogszabályok. Mindezekből következően – önálló törvény hiányában – meglehetősen nehézkes a viszonylag új gondolkodási, döntési, ügyintézési, végrehajtási eljárásokat, módszereket igénylő segélyezési tevékenységet egy régi (külügyi, államigazgatási) struktúra keretei között érvényre juttatni. A meglévő jogszabályok többnyire nem elég rugalmasak. Miközben, például a fejlesztési tevékenység bármiféle sikerének minimum feltétele a hosszabb időtáv és a többéves programozás, addig jelenleg éves költségvetés létezik, amely nehezíti a többéves projektekben való gondolkodást, azok vállalását.

Költségvetési és finanszírozási összefüggések. Bár az első nemzetközi fejlesztési együttműködési koncepciót a kormány 2001-ben jóváhagyta, a 2002-es költségvetés kétéves időtartamra vonatkozó mivoltából adódóan nem tartalmazott hozzárendelt forrásokat. A következő költségvetésben már rendelkezésre álltak olyan, kifejezetten külügyminisztériumi előirányzatok, amelyekből lehetséges volt a hazai nemzetközi fejlesztési együttműködésért felelős főosztályt létrehozni (hatásköréről később). A szervezeti keretek megteremtésével párhuzamosan megkezdődött az érdemi munka,

¹⁰ A minisztériumok létezését törvény szabályozza (2006. évi LV a *Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról*), azok hatáskörére, működésére szintén törvényben szabályozott. A külügyminisztérium alapító okirata – „eredeti alapító okirat hiányban” – több törvény alapján készült (2003). A Külügyminisztérium feladatait a külügyminiszter feladat- és hatásköréről rendelkező mindenkor hatályos jogszabályok határozzák meg; lásd a legutóbbi 166/2006-os (VII.28.) kormányrendeletet a külügyminiszter feladat- és hatásköréről. A nemzetközi civilszervezetnek minősülő, a humanitárius segélyezésben kiemelt szerepet játszó Vöröskereszt hazai státuszát és működését éppúgy törvény (1993. évi XL. tv. a *Magyar Vöröskeresztről*) szabályozza, mint a *kötött segély* hitelezésben is meghatározó szerepet játszó EximBankot (*Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Export hitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény*). A jogforrások hierarchiájáról bővebben lásd Bokorné Szegő Hanna (2003).

elsősorban a partnerállamok kiválasztása, illetve a civil szférával való együttműködés realizálása. A fejlesztési segélyektől világosan elkülönül a szintén külügyminisztériumi – külügyminiszteri – hatáskör alatt álló humanitárius (ügynevezett külügyi) segélykeret, amely a külpolitikai, stratégiai érteket (is) szolgáló fejlesztési segélyekkel ellentétben, de összhangban a nemzetközi humanitárius jog alapelveivel (9. fejezet) kizárólag rászorultság alapján adható.

A fentiek mellett a költségvetés minden tárca (illetve egyéb költségvetési intézmény) esetén tartalmaz nemzetközi tevékenységre vonatkozó alcímen előirányzatot. E források felett az érintett minisztérium (miniszter) rendelkezik döntési, allokációs jogkörrel. Így van ez azon esetekben is, ha az e keretből bármely főosztály által végrehajtott nemzetközi tevékenység – akár előre tervezett módon, akár utólag – fejlesztési segélyként (ODA-ként) elszámolásra kerül. A társtárcaKülügyminisztérium és Pénzügyminisztérium felé való beszámolási pontosságából adódóan a Külügyminisztérium koordinálása alatt álló (ténylegesen elszámolt) fejlesztési segély, illetve az összes (elvileg ODA-ként elszámolható) „nemzeti” fejlesztési segély nagyságrendje szignifikánsan eltérhet egymástól.¹¹ Annak, hogy a hivatalosan elszámolt, vagyis a Külügyminisztérium által az OECD felé jelentett ODA az utóbbi években folyamatosan nőtt, két alapvető oka volt: (i) egyrészt az adósságkönnyítés, -elengedés (első fejezetben részletezett) gyakorlatával összefüggően keletkezett hányad (például Jemen, Tanzánia, Irak relációjában); (ii) másrészt pedig az egyre pontosabbá váló közigazgatási nyilvántartás, illetve a Külügyminisztérium felé való beszámolás.¹² A következő látványos „ugrást” a 2011 (2012)-es év fogja jelenteni, amikortól az Európai Fejlesztési Alapba (EDF, 7. fejezet) való befizetésünk ODA-ként elszámolható lesz. A magyar fejlesztési támogatások az eddigiekben az alábbiak szerint alakultak:

¹¹ A Külügyminisztérium számításai szerint például 2006-ban 1:4 volt ez az arány.

¹² Szükséges megjegyezni, hogy a fejlesztési támogatásként (ODA-ként) elszámolható tevékenységet végző kormányzati, költségvetési intézmények beszámolási kötelezettséggel rendelkeznek a Külügyminisztérium felé.

8.1. táblázat: a magyar ODA alakulása (2003–2006)¹³

Év	Költségvetési törvény szerinti NEFE Előirányzat	Év közben módosított előirányzat	Ebből a Külügyminisztérium Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Főosztálya (NEFEFO) által közvetlenül kezelt keret	Elszámolás éve	OECD DAC felé elszámolt ODA	
	milliárd Ft	milliárd Ft	milliárd Ft		milliárd Ft	millió USD
2003	1,380	1,380	..	2004	4,893	21
2004	1,400	1,400	1,050	2005	14,210	70
2005	0,945	0,945	0,945	2006	21,873	100
2006	0,388	0,437	0,437	2007	29,003	n.a.
2007	0,275	0,673	0,673	2008	n.a.	n.a.

FORRÁS: KÜM 2002B; KÜM 2003B; KÜM 2004B; OECD 2007A; KÜM 2007B.

A nemzetközi fejlesztési együttműködésért felelős főosztály az első négy évben valamivel több mint 3 milliárd forintnyi fejlesztési segélyt koordinált és bocsátott rendelkezésre, 16 országban futó, mintegy 300 projektre. Az összes hivatalos fejlesztési támogatás ennél nagyságrendileg nagyobb, amennyiben abba végrehajtásában, kivitelezésében más minőségű, de ODA-ként elszámolható külső segítségnyújtás is beleértendő.¹⁴ Az OECD által nyilvántartott összeg tartalmazta nemcsak a multilaterális szervezetekhez befizetett azon befizetéseket (vagyis a tagdíjak meghatározott hányadát is), amelyek hatékony felhasználásáért a minisztériumon belül önálló szervezeti egység (Nemzetközi Szervezetek Főosztály) felelős, de az adósságelengedés átmenetileg statisztikákat javító értékeit is. A 2006-ban elszámolt 29 milliárd Ft, a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) 0,13 százalékát jelentette, amelyhez képest az effektív – a Külügyminisztériumon belül a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Főosztály (NEFEFO, NEFE-GTF) kezelése, koordinálása alatt álló – ODA/GNI érték a nagyon szerény hányadot képviselő 0,08–0,09 százalék között alakult.¹⁵ Az említett – 0,13 százalékos ODA/GNI – arányt kell a monterreyi vállalásokkal és EU-célkitűzésekkel (4. és 7. fejezet) összehangban 2010-re 0,17 százalékra emelni, amely becslések szerint 2010-ben kb. 48–50 milliárd, 2015-ben pedig 100 milliárd forintnak megfelelő összeg lesz (Tomaj 2007). Miután a multilaterális szervezetek számára befizetett tagdíjak konstans értéket képviselnek, a növekmény a nemzetközi

¹³ A részletes számokról, adatokról és projektekről lásd: Kiss Judit (2007)

¹⁴ A szóban forgó tevékenységek részletes felsorolását lásd az első fejezetben.

¹⁵ Az arányokat átmenetileg torzította, módosította a több állammal szemben elengedett államadósság is; e lehetőség azonban végesek.

fejlesztésben érdekelt hazai hivatalos intézmények, illetve a magánszféra lehetőségeit bővíthetik. Természetesen az a lehetőség is adott, hogy a vélhetően megnövekvő többletforrásokat önkéntesen multilaterális keretek között csatornázzák.

A 2008-tól várhatóan bekövetkező – nemzetközi fejlesztési forrásokat érintő – jogszabályi és költségvetési változások (a jelenleg kidolgozás alatt álló NEFE-törvény lehetséges elfogadása) a segélyezési tevékenység (mint nemzetközi kötelezettség) sajátosságaival függnek össze. Az OECD-tagsággal, EU-csatlakozással nemzetközi keretek között vállalt nagyságrend (a 0,17 százalékos ODA/GNI arány) elérése nem politikai hajlandóság, hanem nemzetközi kötelezettségvállalás kérdése. Ebből adódóan nem csupán a humanitárius, de a fejlesztési segélyezési keretnek is olyan „minősítésűnek” kell lennie, hogy ahhoz tetszőlegesen se a Külügyminisztérium, se a Pénzügyminisztérium ne nyúlhasson hozzá (még a költségvetési intézményeket kötelezően érintő tartalékképezés formájában sem). Amennyiben a parlament elfogadja a készülő nemzetközi fejlesztési együttműködésre vonatkozó törvényt, akkor lehetségessé válik a fejlesztési tevékenységek természetének megfelelő összetettebb, rugalmasabb döntéshozatal, illetve cselekvés is.

A NEFE hazai szervezeti háttere, lebonyolítása. Magyarország nemzetközi segélyezési tevékenysége terén a legfőbb döntés-előkészítő, koordináló, illetve végrehajtó szerv a Külügyminisztériumon belül 2002 őszétől működő a *Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Főosztály* (2006-tól Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési, Gazdaság és Tudománydiplomáciai Főosztály, NEFE-GTF néven). Mivel a (fejlesztési és humanitárius) segélyezés tartalmi összefüggéseiből adódóan más minisztériumok is érintettek a kérdésben, a Külügyminisztérium által ellátott feladatok (elsősorban technikai együttműködés, projektek) kiegészítik, de nem váltják ki a többi tárca hasonló jellegű szakmai tevékenységét. Miközben a Külügyminisztérium igyekszik rálátással bírni és koordinálni¹⁶ az összes hazai, releváns intézmény segélyként elszámolható tevékenységét, addig ezen költségvetési intézmények beszámolási kötelezettséggel tartoznak a Külügyminisztérium felé.

A fejlesztéspolitikát illető kérdésekben illetékes legmagasabb politikai, stratégiai döntéseket hozó szerv a minisztériumok részvételével működő Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Tárcaközi Bizottság (NEFE TB). Az érintett minisztériumok egymás közötti elvi egyeztetése a NEFE TB keretein belül a NEFE-GTF előkészítésével, évente általában kétszer, a külügyminiszter vezetésével zajlik. E bizottság elsődleges feladata az európai fejlesztéspolitikával is összhangban álló nemzeti fejlesztési politika kialakítása, majd „programszintre” történő lefordítása a célterületek – partnerországok – kijelölése, felülvizsgálata révén. A bizottság munkáját, az operatív szintű intézményközi együttműködést biztosítandó a társtárcaik nemzetközi ügyekért felelős főosztályvezetőinek részvételével működik a kb. kéthavonta

¹⁶ Az önálló magyar fejlesztéspolitika mellett megemlíthető, hogy az Európai Unió közösségi politikáiból eredő kormányzati feladatok tárcaközi összehangolásáért a külügyminiszter felelős.

összeülő NEFE Tárcaközi Szakértői Munkacsoport. Humanitárius kérdésekben a HUMSEKO (Humanitárius Segély Koordinációs Munkacsoport) az illetékes, amely az érintett tárcák és a humanitárius segélyek helyszínre juttatásában, az adott támogatás helyszínén történő végrehajtásában kompetens civilszervezetek részvételével működik.

A Külügyminisztériumon belül működő NEFE Munkabizottság (MB) feladata (i) a NEFE TB, illetve a Szakértői Munkacsoport tevékenységének támogatása, valamint (ii) a rendelkezésre bocsátott források kapcsán a NEFE-GTF koordinálása alatt álló, külügyminisztériumi keretből finanszírozott tevékenységek reál és pénzügyi értelemben vett végrehajtását illető egyeztetés. Az MB tagjai a NEFE-GTF, az érintett társfőosztályok munkatársai,¹⁷ valamint alkalmasszerűen meghívott tagok.

A közigazgatási intézményeken felül két további szervezet érdemes említésre. A *Társadalmi Tanácsadó Testület* (TTT) a társadalommal, civil, illetve akadémiai szférával való kapcsolattartást szolgálja, amennyiben a NEFE TB, illetve az illetékes NEFE-GTF főosztály a segélypolitika kialakításában fontosnak tartja a TTT tagjai által reprezentált társadalmi csoportok véleményének megismerésére is.¹⁸ Bár a testületnek klasszikus „munkaköri leírása” nincsen, a résztvevő tagoknak címzett hivatalos felkérő levél szövegéből kiderül, hogy a TTT a hazai politika és közélet befolyásos tagjait igyekszik NEFE témakörben megszólítani, illetve megszólaltatni. A tagság – ahogy a felsorolásból is kiderül – meglehetősen heterogén. E sokszínűségnek az a kifejezett célja, hogy a különféle szakmai (politikai, művészeti, tudományos), illetve (szellemi, érzelmi) intellektuális háttérrel rendelkező tagok a maguk hivatását, annak értékeit, prioritásait képviselve járuljanak hozzá a magyar NEFE minőségének javításához. Az éves, esetenként féléves gyakorisággal zajló találkozókat, illetve a tagok véleményének minden szükséges esetben történő kikérése biztosítja, hogy „aki akar dolgozni, az megteheti”. A testületnek lehetősége van nem csupán különféle nemzetközi kérdésekben a magyar (hivatalos) álláspont előzetes véleményezésére, de maga is fogalmazhat meg olyan határozati javaslatokat, amelyek tárgyalásra a tárcaközi bizottság (TB) elé kerülnek.¹⁹ Eddigi tapasztalatok alapján

¹⁷ Például multilaterális segélyezési kérdésekben a Nemzetközi Szervezetek és Emberi Jogok Főosztály (amely az MB azonos szavazattal rendelkező állandó tagja), vagy valamely külföldön megvalósulásra kerülő projekt esetén a területileg illetékes főosztály stb.

¹⁸ „A TTT a politikai, társadalmi és szakmai szervezetek, a közélet képviselői és a Külügyminisztérium illetékes vezetője részvételével alakult önkéntes, tanácsadó-veleményező testület, amely összekötő szerepet tölt be a kormány nemzetközi fejlesztési együttműködési tevékenysége, valamint a gazdasági élet szereplői, a nemkormányzati szervek és a közvélemény között.” Tagjai között megtalálhatóak a parlamenti pártok, az akadémiai szféra, illetve felsőoktatás képviselői, a nagyobb hazai NGO-k, illetve a Magyar Vöröskereszt vezetői, valamint a gazdasági-üzleti élet egyes érdek-képviselői szervei.

¹⁹ A TTT megbeszéléseit követően készült tájékoztatók a Külügyminisztérium honlapján keresztül elérhetők.

a testület megfelelő nagysága, illetve összetétele kritikus fontosságú, amennyiben túl nagy létszámmal a hatékonyság kerül veszélybe. A tagjai közötti egyenrangú kapcsolatokra épülő első „testület” 2003-tól három éven keresztül működött Göncz Árpád volt köztársasági elnök elnökségével. A 2007 februárjában újjáalakult testület elnöke Glatz Ferenc, a Magyar Tudományos Akadémia korábbi elnöke.

Tartalmilag és formailag is kötöttebb feladatköre van a technikai együttműködés vagy projektek formájában megvalósított segélyprogramok egy részének végrehajtásával megbízott ügynevezett végrehajtó hatóságnak, fejlesztési ügynökségnek. E szerepet Magyarországon 2003-tól – illetve 2006-tól továbbra is – a HUN-IDA Kht. tölti be.²⁰ Fő feladatai: a Külügyminisztérium technikai együttműködés formájában megvalósuló programjainak lebonyolítása; szükség esetén szakmai segítségnyújtás a NEFE-GTF-nek; részvétel közbeszerzési eljárások lebonyolításában; a folyamatban lévő – civilszervezetek, esetleg vállalatok által kivitelezett – projektek nyomon követése. A Külügyminisztérium által nemzetközi fejlesztési együttműködési témakörben kiírt pályázati lehetőségek a nemállami szereplők mindegyike előtt nyitva állnak. A fejlesztési jellegű projektek lebonyolításában a HUN-IDA, illetve vállalatok és NGO-k egyaránt részt vesznek. A fejlődő világbeli humanitárius segítségnyújtást – pályázatok alapján – humanitárius területen aktív civilszervezetek (például a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet, a Katolikus Karitás, a Baptista Szeretetszolgálat, Máltai Szeretetszolgálat, Nemzetközi Vöröskereszt) végzik.

8.3. Napjaink fejlesztéspolitikája az EU-tagság tükrében – gyakorlati tevékenység²¹

Az EU-val való együttműködés, illetve annak nehézségei. Az EU/EK részéről a csatlakozási tárgyalások folyamán nem szenteltek komoly figyelmet a kelet-közép-európai államok e téren létező kompetenciájának (illetve annak hiányának). Részben ez is magyarázza, hogy a csatlakozást követően Brüsszelben és a közép-európai fővárosokban kölcsönösen meglepve vették tudomásul, hogy a nemzetközi fejlesztési együttműködés terén a csatlakozási tárgyalások nem voltak különösebben kiterjedtek.²² Ezt ellensúlyozandó, vagyis a nemzetközi fejlesztési

²⁰ A HUN-IDA Kht. a végrehajtó szakintézményi státuszt 2003-ban és 2006-ban a Külügyminisztérium közbeszerzésén nyerte el három-három évre.

²¹ A 2003-tól eltelt időszak során készült éves beszámolókat lásd a felhasznált irodalmak között, illetve a Külügyminisztérium honlapján: http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Nemzetkozi_fejlesztes/nemz_fejl/tajekozatok.htm

²² Az EU-bővítéssel taggá váló közép-európai államok (Lengyelország, Csehország, Magyarország) fejlesztési együttműködéssel, segélypolitikával kapcsolatos álláspontjának, relatív felkészültségének, fejlődő államokkal való kereskedelmi és fejlesztési tartalmú kapcsolatainak (1989–2002) jó áttekintését adja Dauerstädt 2002, az általa hivatkozott források és a kötet összeállításában részt vevő cseh, lengyel és magyar kutatók.

együttműködési rezsimbe való gyorsabb integrálódás érdekében a bizottság a fejlesztési főigazgatóságon keresztül (DG DEV) kapacitásépítési céllal pályázatokat írt ki.²³ E pályázatokon a „rég” tagállamok (közösségi költségvetési) forrásokhoz jutottak, amelyek segítségével szaktudásukat átadhatták az „új” donorállamoknak. E pályázati rendszeren keresztül – de más konstrukciókban is – számos ország (például Svédország, Hollandia, Franciaország, Finnország, Németország, Ausztria) nyújtott, nyújt hazánknak segítséget. A felajánlott, teljesített segítség (tapasztalat-átadás) 2002-től napjainkig többnyire tanulmányút, oktatás, szakemberképzés formájában valósult meg. A szakmai támogatás egy része elérhető (volt) a nemállami szereplők számára is (ilyen például a már említett kanadai ODACE-program vagy a holland Matra kezdeményezés).

A hazai nemzetközi fejlesztéspolitika kialakítása, konszolidálása – 2004-től – párhuzamosan zajlott, illetve zajlik az EU közös fejlesztéspolitikájának (7. fejezet) alakításában való magyar részvétellel. Az EU fejlesztéspolitikai kérdésekben kompetens szerveivel és intézményeivel való kapcsolattartás koordinálása operatív szinten a Külügyminisztérium, illetve a NEFE-GTF hatáskörébe tartozik.²⁴ Uniós tagként más tagállamokhoz hasonlóan Magyarországnak is lehetősége van a megfelelő rendszer szerint strukturált „EU-egyeztetési fordulók” való rendszeres részvételre, az elhangzottak kapcsán önálló álláspontok képviselésére, megfogalmazására.

Miután az EU működése a tagállamai közötti széles körű egyeztetésre épül, annak személyi feltételeit a nemzetközi fejlesztési együttműködés terén is indokolt volt megteremteni. Ennek megfelelően a brüsszeli magyar állandó képviseleten (illetve néhány partnerállambeli külképviseleten is) dolgozik fejlesztéspolitikai ügyekben kompetens diplomata. Magyarország az EU-csatlakozással egy adminisztrációjában, bürokráciájában viszonylag jól szabályozott, folyamatait illetően jól szervezett közösség tagja lett (KÜM 2004: 11–12). Annak, hogy ez jelentős többletterhet ró a Külügyminisztériumra, összetettek okai vannak. Egyrészt a szakmailag felelős NEFE-GTF nem a terveknek megfelelően a kezdetektől, hanem csupán a 2006-os szervezeti változásokkal működik a 15 fős létszámmal.²⁵ Másrészt a főosztály munkatársainak párhuzamosan kellett a hazai bilaterális fejlesztési és segélyezési politika kialakításában részt venni, a munkafolyamatokat, döntési eljárásokat megalkotni vagy hozzászabni a már meglévő külügyi adottságokhoz, struktúrákhoz, illetve a folyamatos elfoglaltságot jelentő EU-egyeztetőkön a legfrissebb aktualitásokat illetően

²³ A humanitárius segélyezés/együttműködés terén sokáig az úgynevezett mentorrendszer érvényesült, amely révén minden új tagállamnak egy régi tagállam volt a „párja”. A későbbiekben, illetve a gyakorlatban bármely újonnan csatlakozó állam fordulhatott segítségért a többiekhez.

²⁴ Ez alól hatáskörénél fogva kivételt képez az Európai Parlament.

²⁵ A gazdaság-, tudománydiplomácia területeinek főosztályhoz csatolása szakmailag kevésbé indokolt. Sem a bilaterális gazdaságdiplomácia, sem a tudományos és technológiai attaséi hálózat tevékenysége nem kapcsolódik szervesen a klasszikus fejlesztési segélyezés témaköréhez.

en is tájékozottnak lenni. Ez utóbbi természetesen magában hordozta azt az előnyt, hogy a sok tekintetben „előrébb járó” EU viszonylag világos igazodási pontot jelentett a magyar külügy számára is, olyan lehetőséget, amelyet a segélyezési tevékenység minőségének és hatékonyságának javítására egyaránt fel lehet használni.

Rendelkezésre álló eszközök (formák, csatornák). A hazai bilaterális hivatalos fejlesztési támogatás a következő fő formákban realizálódik: projektek kivitelezése, technikai segítségnyújtás, természetbeni (áru formájában történő) támogatás, adósságelengedés, illetve kedvezményes feltételű kötött segélyhitelek nyújtása.²⁶ Az első három együttműködési forma (legalábbis azok koordinálása) külügyminisztériumi hatáskör, a negyedik a pénzügyminisztérium feladata, az utolsó kategória pedig a gazdasági minisztérium kompetenciája. A felsorolásból eltérő jellege és természete miatt kimaradt az ODA nagyságrendjében kifejeződő multilaterális szervezetekhez befizetett tagdíj (ODA-ként elszámolható része); e téren látványos érdekérvényesítésről egy Magyarország méretű ország esetében kevésbé beszélhetünk. A Külügyminisztérium által közvetlenül (bilaterálisan) kezelt külső támogatásokat háromféle csatornán keresztül lehet rendelkezésre bocsátani: (i) közvetlenül, bilaterális keretek között, (ii) más donorállamokkal közösen végrehajtva, illetve (iii) a multilaterális intézmények által kezelt különféle speciális alapokhoz, *trust fundokhoz*, kezdeményezésekhez való külön hozzájárulással. E csatornák bármelyikében lehetőség van a fentebb ismertetett formákban, illetve a hazai gyakorlatban nem alkalmazott módokon (például programalapú támogatás) is segítséget nyújtani.

Térségbeli (KKE) donorokkal való kapcsolat. A hazai NEFE a térségbeli többi állammal való viszonya inkább kompetitív, mint kooperatív jellegű, legalábbis elviekben, amennyiben közös (donor-donor) együttműködésről nem nagyon beszélhetünk. A problémák (a fejlődő államokkal való erős politikai-történelmi kapcsolatok, gyarmati múlt hiánya; a kivitelezésben érintett hazai privát/civil szektor gyengesége; a rendelkezésre álló források korlátozott mivolta) mindenesetre hasonlóak (Bucar 2007).

²⁶ A multilaterális szervezetekhez befizetett tagdíjak mellett e szervezetekhez vagy (többnyire e szervezetek által kezelt) bizonyos speciális alapokhoz önkéntes befizetés is eszközölhető.

8.2 táblázat. Az OECD-tag, de teljes jogú DAC-tagsággal nem rendelkező államok fejlesztési támogatásának (ODA) alakulása, 2001–2005.

Nettó kifizetések (m USD)	2001	2002	2003	2004	2005	2005 ODA/ GNI (%)
Csehország ³	26	45	91	108	135	0,11
Magyarország	..	..	21	70	100	0,11
Izland	10	13	18	21	27	0,18
Dél-Korea	265	279	366	423	752	0,10
Lengyelország	36	14	27	118	205	0,07
Szlovákia	8	7	15	28	56	0,12
Törökország	64	73	67	339	601	0,17
Amelyen belül: bilaterális						
Csehország*	15	31	80	63	64	
Magyarország	..	..	14	35	40	
Izland	5	5	14	16	20	
Dél-Korea	172	207	245	331	463	
Lengyelország	31	9	19	25	48	
Szlovákia	3	4	9	11	31	
Törökország	19	27	26	292	532	

* Csehország fejlesztéspolitikájáról lásd *Adamcová et al (2006)*.
FORRÁS: OECD 2007A; DAUERSTÄDT 2002

A hazai NEFE formálásáért felelős főosztály álláspontja szerint sem a fejlesztési, sem a humanitárius jellegű tevékenység nem verseny, amelynek célja a térségbeli államok megelőzése lenne. A hasonló OECD-státusszal bíró térségbeli államok (Lengyelország, Csehország, Szlovákia) GNI-arányos teljesítménye az utóbbi években Magyarorszáéhoz hasonló (0,11-0,13 százalék körül) módon alakult.

A partnerállamok kiválasztása. A partnerállamok kiválasztása részben a rendelkezésre álló lehetőségek, részben különféle, a nemzetközi közösséghez való tartozásból levezethető szükségszerűségekből következett. A kiválasztás során tekintetbe kellett venni, hogy (i) Magyarország a fejlődő világ államaival milyen intenzitású és természetű politikai, gazdasági kapcsolatokkal rendelkezik, illetve (ii) az adott állam vonatkozásában milyen, az együttműködést biztosító kapacitások léteznek. A partnerállamok kiválasztása során – 2002–2003 folyamán – meghatározó előkészítő, döntéstámogató szerepet játszottak a magyar nagykövetségek. A donorállamok

mokban lévő nagykövetségek feladata annak felmérése volt, hogy az adott országban milyen bilaterális relációjú fejlesztési segélypolitika van. A potenciális recipiens államokban működő magyar nagykövetségek azt térképezték fel, hogy az adott országok milyen (bilaterális, multilaterális) donorokkal, milyen szervezeti keretek között, hogyan működnek együtt. A szükséges információk és ismeretek begyűjtését követően miniszteri értekezleteken kerültek kiválasztásra a stratégiai és egyéb partnerállamok. A kiválasztott recipiensekkel bilaterális csatornán zajló fejlesztési együttműködés a tágabb külkapcsolati együttműködés része, annak tartalmi alakításában a NEFE-GTF mellett a területileg illetékes főosztály, illetve szakreferens éppúgy részt vesz, mint az adott állambeli magyar külképviselet.

A kiválasztási folyamat eredményeként annak megfelelően, hogy milyen tényezők, összefüggések indokolják az esetleges magyar támogatást az alábbi csoportokba sorolták a kiválasztott tizenhat államot: (i) úgynevezett nemzetközi kötelezettségvállalás esetén a nemzetközi közösségben betöltött szerep indokolja a magyar részvételt (például Afganisztán, Irak); (ii) bizonyos államokban az adottságokban rejlő lehetőségek magyarázza a szerepvállalást (például Vietnám); (iii) a Palesztin Nemzeti Hatóság esetében külpolitikai megfontolások magyarázták a kiválasztást; (iv) a térségbeli államok kiválasztását egyértelműen regionális érdekek és komparatív előnyök magyarázták (például Szerbia, Bosznia-Hercegovina); végül (v) voltak bizonyos „ad hoc” recipiensek (például Kína). Miután a tizenhat állam a kezdetekkor is soknak tűnt, ezért bizonyos államokat stratégiai partnerként definiáltak, másrészt előirányozták, hogy a kedvezményezetttek körét három éven belül (2006-ban) felülvizsgálják.

8.3. táblázat: Magyarország fejlesztéspolitikai partnerei²⁷ (2007)

Stratégiai partner-államok	Partnerállamok	Legkevesebb fejlett államok	Nemzetközi kötelezettség
Szerbia Bosznia-Hercegovina Vietnám Palesztin Nemzeti Hatóság	Macedónia Moldova Mongólia Kirgizisztán Ukrajna (OA kategória) Kína	Etiópia Jemen Kambodzsa Laosz	Afganisztán Irak

A fenti besorolás nem azt jelenti, hogy az érintett államok mindegyike minden évben részesülne fejlesztési segélyben. A partnerek tényleges körét minden évben a pénzügyi-anyagi lehetőségek (kapacitások) korlátozzák. A stratégiai és egyéb partnerek közötti különbség a rájuk fordított figyelemben, illetve forrásokban ragad-

²⁷ ANEFETB 2003/1. számú határozata értelmében aktuális lista (http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Nemzetkozi_fejlesztés/nemz_fejl/NEFE_TB.htm)

ható meg. A stratégiai partnerként definiált államok csoportjában (KÜM 2002a; KÜM 2003a) két eltérő természetű, *de facto* változás következett be. Egyrészt Szerbia „egyedül” maradt, mivel Montenegró népszavazáson döntött függetlenségéről (2006). Másrészt a 2006-os év politikai eseményei, illetve az azokra válaszul megfogalmazott nyugati nemzetközi reakciók – és a korlátozott magyar kapacitások – miatt a Palesztin Nemzeti Hatóság eredeti stratégiai „minősége” a fejlesztési segélyek folyósítását illetően nem érvényesülhetett. A stratégiai partnerek jelenlegi köre a korábban említett NEFE-törvényre vonatkozó lehetséges változásokkal – illetve az OECD DAC elvileg 2008-ban aktuális, ténylegesen opcionális „ellenőrzése” (*peer review*) kapcsán – 2007–2008 folyamán kerülhet átgondolásra.

Társtárcákkal való hazai együttműködés. Az egyes tárcák közötti kezdeti alkalomszerű együttműködés napjainkra egységes koordináció alatt álló rendszerré nőtte ki magát. A jelenleg még hiányzó tartalmi stabilitás – vagyis elsősorban a támogatandó szektorok közötti világos fontossági sorrend – jóval hatékonyabb munkamegosztást eredményezhetne az egyes minisztériumok között. A jelenlegi gyakorlat szerint az alábbi együttműködési mechanizmusokat, gyakorlatokat lehet megkülönböztetni:

- hagyományos együttműködés: a különféle tárcáknak „nemzetközi ügyek” címen jutatott költségvetési forrásokon belül hivatalos fejlesztési segélyként elszámolható tevékenységek vonatkozásában meglévő tartalmi, szakmai koordináció (például az oktatási minisztérium által megkötött államközi oktatási megállapodások keretében kezelt bizonyos ösztöndíjprogramok nyilvántartása, elszámolása);
- úgynevezett relációs programok, amelyek valamely kiemelt térség (stratégiai partner) esetében egy cél érdekében integrálják az összes érintett minisztérium tevékenységét;
- kizárólagos szakmai kompetenciákkal indokolható együttműködés: olyan tevékenység vonatkozásában való együttműködés, amelynek szükségességéről külügyminisztériumi hatáskörben döntenek, amelyet a Külügyminisztérium finanszíroz, de amelynek végrehajtása (és elszámolása) valamely minisztérium kizárólagos hatáskörébe tartozik (például rendőrképzés korábban a Belügyminisztérium, jelenleg az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium részéről; gyógyszersegély Egészségügyi Minisztérium közreműködéssel).

Együttműködés a hazai civil társadalommal, illetve az NGDO-platformmal.

A – piaci működési mechanizmusok segítségével is jellemezhető – hivatalos segélyezési tevékenység megvalósítása olyan mértékben társadalmiasított, hogy nincs olyan fejlett állam, amely a nem-állami szféra szereplői nélkül képes lenne fejlesztéspolitikáját érvényesíteni. Miután közpénzek társadalmi jóváhagyással és külföldön történő elköltéséről van szó, megfelelő kapacitások esetén a civil szféra különféle szereplői, illetve adott esetben a gazdasági szervezetek szükségszerűen kiemelt szerepet játszhatnak (10. fejezet). Kormányzat és civil társadalom között a külpolitika és a fejlesztéspolitika között létező kölcsönhatás magyarázza a kapcsolatot. A kormányzat a nemzetállami érdekeket igyekszik szem előtt tartani, amennyiben a nemzetközi erőviszonyoknak megfelelően bizonyos társadalmi, gazdasági fejlettségi szint felett nem

engedheti meg magának, hogy kimaradjon a fejlesztési együttműködési rezsimből. A nemállami szereplőkkel való együttműködés nyilvános pályázati felhívás alapján realizálódik, amennyiben az érdeklődő szervezetek a rendelkezésre álló fejlesztési célú segélykeret bizonyos hányadának felhasználására pályázatot benyújtva projektek formájában javaslatot tehetnek. Az egyes NGO-k, illetve vállalatok által kidolgozott projekteknél szükségképpen összhangban kell lenniük – de legalábbis nem lehetnek ellentétesek – az uniós és magyar nemzetközi fejlesztési együttműködési politika céljaival. A pályázatok elbírálásának koordinálása és előkészítése a Külügyminisztérium fejlesztési együttműködés terén kompetens főosztályának hatáskörébe tartozik. A nyertes projekteket – a Külügyminisztérium és nemállami szereplők között megkötött szerződés feltételei alapján – a pályázó szervezet adott időszakon belül köteles megvalósítani, illetve arról beszámolót készíteni. A nyomonkövetés – monitoring – kapacitásproblémák miatt az eddigiekben komoly nehézségekbe ütközött.

Összefoglalás

Sem a hazai fejlesztéspolitika megalkotásáért felelős, sem annak végrehajtásában érintett, érdekelt szervezetek nincsenek könnyű helyzetben. A költségvetés helyzete, a rendelkezésre álló források nagyságrendje minden szereplő helyzetét megnehezíti. Bár a nemzetközi szervezetek (ENSZ, EU, OECD, Világbank) a végrehajtás irányelveit és módjait illetően releváns igazodási lehetőséget kínálnak, a multilaterális szervezetek által megfogalmazott célkitűzések (6. és 7. fejezet) alapvetően államok együttműködésén, versengésén alapuló nemzetközi rendszerben (1. és 2. fejezet) nem helyettesíthetik a külpolitikai célokat. Mindezek szem előtt tartása mellett Magyarország esetében a fejlesztéspolitika eredményeit a meglévő kapacitások és külkapcsolatok alakulása tükrében lehetséges értelmezni. Miután ez utóbbiak értékelése meghaladja lehetőségeinket, ebben a fejezetben elsősorban csupán a hazai fejlesztéspolitikai (ki)alakulásának bemutatására szorítkozhattunk.

A fejlődési lehetőségek között említhető a partnerállamok számának annak érdekében történő racionalizálása, hogy az egy recipiensre jutó támogatás nagyobb valószínűséggel, kimutatható minőségben képviseljen hozzáadott értéket. Végül említhető a hazai fejlesztéspolitika nem csupán partnerországokra való lebontása, de annak nyilvános programokban való foglalása, a monitoring és értékelés folyamatának kidolgozása.

A magyar nemzetközi fejlesztési együttműködési politika kialakítását, szakmai tartalmát – különösen a szintén hazai civil szféra részéről – érő bírálatok nagy része a rendelkezésre álló szűkös forrásokra és azok elköltésének mikéntjére vonatkoznak. Ettől függetlenül a hivatalos szervek és a nemállami szféra különböző szereplői – legalábbis a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsimen belül – ugyanazt az egy szerepet alakítják, megfelelő munkamegosztásban. Közös feladatuk a politikai, külpolitikai kérdésekben illetékes szerv(ek) által kiválasztott partnerállamokban való minél hatékonyabb együttműködés, ott hozzáadott érték realizálása, amely célkitűzés konstruktív együttműködést, kölcsönös odafigyelést kíván az érintettektől.

Humanitárius segítségnyújtás

Jelen fejezetben a humanitárius segítségnyújtás céljait, alapelveit és feladatait mutatjuk be. Bár tágabb értelmezésben a nemzetközi fejlesztési segélyezési rezsím részeként értelmezhető, a humanitárius segítségnyújtás a fejlesztési segélyezéstől alapvetően eltérő célok és elvek mentén működik. A humanitárius segélyek lényegének meghatározása után a fejezet első részében összehasonlítjuk a humanitárius és a fejlesztési segélyeket, és megvizsgáljuk a két terület kapcsolatát. A fejezet további részeiben a DAC, valamint a DAC-on kívüli donorok humanitárius segélyezési tevékenységének néhány lényeges vonását tekintjük át, végül annak gyakorlati kihívásaival foglalkozunk.

9.1. A humanitárius segélyezés céljai és alapelvei

A humanitárius segítségnyújtás célja az emberi szenvedés enyhítése, az emberi élet és méltóság védelme a természeti, illetve ember által okozott katasztrófák során és azokat követően (OECD 2006d: 71). A humanitárius segítségnyújtás nemzetközi jogi alapját a genfi jog és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata jelenti.¹

¹ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kimondja az élethez, a személyi biztonsághoz (3. cikk), az emberi méltósághoz (1. cikk) való jogot, valamint azt, hogy „minden személynek joga van saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, nevezetesen élelemhez, ruházathoz, lakáshoz, orvosi gondozáshoz, (...) valamint mindazon más esetekre szóló biztosításhoz, amikor létfenntartási eszközeit akarától független körülmények miatt elveszíti (25. cikk). A genfi jog a háborús áldozatok védelmére vonatkozó szabályokat tartalmazza. A genfi egyezmények I.) a hadra kelt fegyveres erők sebesültjei és betegei helyzetének javítására, II.) a tengeri haderők sebesültjei, betegei és hajótöröttei helyzetének javítására, III.) a hadifoglyokkal való bánásmódról, IV.) a polgári lakosság háború idején való védelmére, V.) a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelmére, valamint VI.) a nem nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelmére vonatkoznak (Bokorné 2003: 344–346). A IV. genfi egyezmény értelmében „ha a védett személyek bármely okból nem részesülnek, vagy többé már nem részesülnek Védőhatalom vagy az első bekezdés értelmében megbízott szervezet támogatásában, az őket fogva tartó Hatalomnak valamely semleges államot vagy ilyen szervezetet kell felkérnie arra, hogy vállalja el a jelen Egyezmény értelmében az összeütköző Felek részéről kijelölt Védőhatalomra háruló feladatokat” (11. cikk).

A humanitárius segítségnyújtás olyan tevékenység, amelynek feladata a civil lakosság és az ellenségeskedésekben részt nem vevők védelme, számukra élelem, víz, menedék és megfelelő egészségügyi viszonyok biztosítása, valamint megszokott életükhez és megélhetésükhöz való visszatérés elősegítése (OECD 2006d: 71). A humanitárius segítségnyújtást ennek megfelelően a következő alapelvek jellemzik:

- *Emberiség.* A humanitárius tevékenység középpontjában az emberi élet és méltóság védelme, valamint az emberi szenvedés csökkentése áll.
- *Pártatlanság.* A humanitárius segítségnyújtásban való részesülés kizárólag szükség alapján történik, az érintett embercsoportok közötti megkülönböztetés nélkül. A segítségnyújtás során nem alkalmazható semmiféle megkülönböztetés például nemi, vallási, etnikai, nemzetiségi, politikai stb. alapon.
- *Semlegesség.* Fegyveres konfliktus vagy más vitás helyzet esetén a humanitárius segítségnyújtás nem lehet részrehajló egyik fél irányában sem.
- *Függetlenség.* A humanitárius tevékenység céljai függetlenek bármely politikai, gazdasági, katonai és egyéb megfontolástól (OECD 2006d: 71).

9.2. A fejlesztési és a humanitárius segélyek kapcsolata

A humanitárius segítségnyújtás szükségességét előidézhetheti természeti vagy ember által okozott katasztrófa. Mind a természeti, mind az ember által okozott katasztrófára jellemző, hogy kialakulásához két tényező szükséges: extrém eseménynek, kockázatnak való kitettség és az érintettek sebezhetősége. Természeti katasztrófa esetén beszélhetünk hirtelen kialakuló, váratlan természeti eseményről (például szökőár, szélvihar, földrengés) és kiszámítható, előre jelezhető rossz természeti adottságról (például aszály, rendszeres árvizek, rossz termés). Az ember által okozott katasztrófa kialakulhat politikai okok miatt (például államközi fegyveres konfliktus, lázadás, polgárháború), de kiválthatja azt emberi hanyagság (például tűzvész, folyóvíz mérgezése), vagy rossz gazdasági vezetés (például éhínség) is (Tompkins et al. 2005: 31). Az adott esemény, kockázat akkor válik humanitárius katasztrófává, ha sebezhetőségei miatt az adott társadalmi csoport nem képes magától megfelelően kezelni a bekövetkező esemény pusztító hatásait.

A 9.1 táblázat összehasonlítja a humanitárius és a fejlesztési együttműködés legfontosabb sajátosságait. A táblázatból jól láthatóak a két tevékenység közötti alapvető különbségek. A két terület szereplői között gyakran igen gyenge a kapcsolat és hiányzik az összhang. A humanitárius és a fejlesztési segélyek szervezeti elkülönülése az EU, az ENSZ és a bilaterális donorok többségének intézményrendszerén belül is megfigyelhető (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2005: 199). A humanitárius és a fejlesztési segélyek között sajátos átmenetet képeznek a katasztrófa utáni rehabilitációt támogató források, amelyek már nem a szenvedés azonnali enyhítését, hanem az okozott károk normális élet folytatása érdekében szükséges helyreállítását segítik. A két terület közötti összhang megteremtése, a „*relief-development gap*”-nek is nevezett rés áthidalása hatalmas kihívást jelent a donorközösség számára.

9.1. táblázat: a humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztési együttműködés közötti főbb különbségek

	Humanitárius segítségnyújtás	Fejlesztési együttműködés
Elsődleges motivációi	Morális, emberiességi elvek	A donorok gazdasági, politikai, biztonsági és ideológiai érdekei
Célja	Az emberi szenvedés, nélkülözés enyhítése	Gazdasági növekedés, szegénységcsökkentés
Kinek?	Az egyén számára	Az egész társadalom számára
Hogyan?	Alapvető szükségletek kielégítése	Kapacitások építése, sebezhetőségek csökkentése
Mikor?	Szükséghelyzetben (katasztrófa idején)	„Békeidőben”
Döntéshozatal	Gyors, azonnali	Lassúbb tervezés, hosszabb egyeztetési folyamat
Hol?	Katasztrófasújtott területen	Valamennyi fejlődő országban
Eredmények láthatósága	Rövid távon látványos eredmények	Hosszú távon látható eredmények
Média számára	Népszerű téma	„Unalmas” téma

FORRÁS: SAJÁT TÁBLÁZAT

A korábbi fejezetekben bemutatott fejlesztési segélyezés jelentős mértékben szolgálja a donorállam érdekeit, ezzel ellentétben a humanitárius segítségnyújtást elsősorban morális, emberiességi elvek vezérik. A humanitárius tevékenység fő célja az emberi szenvedés és nélkülözés sürgős enyhítése, a segélyezők az azonnali szükségletek kielégítésére törekednek. A fejlesztési segélyek középpontjában nem az egyén, hanem a társadalom áll, céljuk az egész közösség jólétének növelése. A két tevékenység döntési mechanizmusa is nagymértékben eltér egymástól: miközben a fejlesztési segélyek felhasználását hosszabb tervezési és egyeztetési folyamat előzi meg, addig a humanitárius segélyek azonnali döntést igényelnek. A fenti különbségek gyakran nézeteltérésekre adnak okot a két terület szereplői között. A humanitárius ügynökségek számára katasztrófa helyzetben érthetetlen a türelmes fejlesztési tervezés, a fejlesztési ügynökségek pedig könnyelműségnek tekintik a rövid távú megoldásokat, amelyek akár hozzájárulhatnak a konfliktusok elhúzódásához, nem szándékolt módon növelve az emberi szenvedés mértékét (Maresko 2004: 11).

A társadalom sebezhetőségét számos tényező növelheti, így az alacsony egy főre jutó jövedelem, a nagymértékű nyersanyag-exportfüggőség, a gyors népességnövekedés, a társadalmi heterogenitás (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2005: 209), a társadalmi egyenlőtlenségek, a helyi intézmények hiánya, a lakosság képzetlensége és tájékozatlansága, a sajtószabadság hiánya stb. (Tompkins et al. 2005: 31). Az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP) kidolgozott egy, a sebezhetőségek mérésére szolgáló mutatót, a katasztróforkockázati indexet (*disaster risk index-et*). A mutató része az úgynevezett relatív sebezhetőség, amely az adott országban a különféle természeti katasztrófákban meghalt emberek számát viszonyítja a veszélynek kitett emberek számához. A vizsgált országok relatív sebezhetősége és gazdasági-társadalmi fejlettsége közötti statisztikai vizsgálatokból kiderül, hogy a fejlettebb területeknek kisebb a relatív sebezhetősége (UNDP 2004: 31).

Mary B. Anderson és Peter J. Woodrow (1998) szerint amennyiben a donorok csak a katasztrófa által okozott azonnali szükségletek kielégítésére reagálnak, akkor esetleg az adott társadalomnak többet árthatnak, mint használnak. Az eredeti helyzet visszaállítása ugyanis magában hordozza a katasztrófát okozó társadalmi sebezhetőségekhez való visszatérést is.² A katasztrófákra adott hosszú távú megoldás, vagyis a humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztési együttműködés összekapcsolása az érintett társadalom sebezhetőségeinek és kapacitásainak megismerésén alapul. Anderson és Woodrow az azonnali szükségletek kielégítése mellett elengedhetetlennek tartják a társadalom sebezhetőségeinek hosszú távú csökkentését és a kockázatok kezelését segítő képességeket, erőforrásokat jelentő társadalmi kapacitások növelését (Anderson – Woodrow 1998).

Mindkét terület hatékonyságát nagymértékben javíthatja, amennyiben sikerül létrehozni a humanitárius segély, rehabilitáció és a fejlesztés közötti kapcsolatot (*linkage between relief, rehabilitation and development, LRRD*). Ennek érdekében a nemzetközi donor tevékenység szereplői között szélesebb körű és összetettebb szakmai koordinációra van szükség, hogy a humanitárius segítségnyújtást követően megjelenjenek a rehabilitációt segítő szereplők, majd ehhez szorosan illeszkedjenek a fejlesztési együttműködés programjai (Fodor 2005: 185). A természeti katasztrófák esetében egyszerűbb létrehozni a kapcsolatot a két terület között, mivel az események láncolata ezt általában lehetővé teszi. Az ember által okozott katasztrófák megnehezítik a humanitárius, rehabilitációs és fejlesztési tevékenység összekapcsolását, a fegyveres konfliktusok és háborúk során ugyanis ritkán haladnak az események lineárisan, gyakori, hogy a rehabilitációs szakaszban az erőszak újabb kitörése miatt ismét humanitárius segélyekre van szükség (European Commission 2001: 6). A két terület összekapcsolása során kihívást jelent az is,

² Egyes szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy a „re-” előtaggal kezdődő, katasztrófa utáni helyreállítást, újjáépítést jelző angol kifejezések, mint a rehabilitation, reconstruction, rebuilding, recovery használata arra utal, hogy ezen tevékenységek célja az eredeti állapothoz való visszatérés (Longley – Christoplos – Slaymaker 2006: 16)

hogy bár a társadalmi sebezhetőségek a katasztrófa bekövetkezéséért nagymértékben felelősek, a közvélemény figyelme mégis magára a látványos és jól definiálható kockázatra összpontosul (Schipper – Pelling 2006: 25).³

9.3. A DAC-donorok tevékenysége

A humanitárius segélyezés helyes gyakorlatának kialakítására irányuló *Good Humanitarian Donorship* (GHD) kezdeményezés 2003 júniusában, egy stockholmi donorkonferencián indult útjára. A DAC által jóváhagyott GHD kezdeményezés célja a humanitárius segélyezés minőségének javítása. Ennek érdekében a kezdeményezésben részt vevő 23 donorkormány⁴ és az Európai Bizottság meghatározta a humanitárius tevékenység definícióját, céljait és alapelveit, a DAC pedig 2004-től az egyes donorok ellenőrzési mechanizmusában, az úgynevezett *peer review*-ban nagyobb hangsúlyt fektet a humanitárius segélyezésre. A gyakorlati útmutatásokat egyébként nem adó GHD többek között azt kívánja elérni, hogy a donorok időben folyósítsák segélyeiket, vonják be a kedvezményezetteket a humanitárius segélyezés egész folyamatába, és adományaikat hangolják össze a hosszú távú fejlesztéssel. Bár bizonyos előrelépések történtek, és egyes projektekben sikerült alkalmazni a GHD elveket, számos országnak továbbra is nehézséget okoz az elvek gyakorlati megvalósítása (Graves – Wheeler 2006: 6).

A humanitárius segítségnyújtás nem rendelkezik a fejlesztési együttműködési rezsimhez hasonló politikai intézményrendszerrel, a humanitárius szektor az egyes szereplők közötti megállapodások és kötelezettségvállalások hálójaként működik (Graves – Wheeler 2006: 6).

A hivatalos humanitárius segélyeket (*official humanitarian aid*, OHA) az OECD DAC tartja nyilván, az ODA részeként. Az OHA tartalmazza az egyes DAC tagok bilaterális úton nyújtott segélyeit és egyes multilaterális humanitárius programokhoz történő hozzájárulásukat. Multilaterális humanitárius segélynek minősül az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) és az ENSZ Palesztin Menekülteket Segélyező és Munkaközvetítő Hivatala (UNRWA) tevékenységének finanszírozása, valamint az ENSZ Világélelmiszerügyi Programjához (WFP) való hozzájárulás olyan arányban, amilyen arányt a WFP tevékenységében az azonnali élelmiszersegélyezés betölt (Harmer–Cotterrell 2005). Az OHA nem tartalmazza tehát a DAC-on kívüli donorok és nemállami szereplők (vállalatok és civilszervezetek) magánadományokból végrehajtott humanitárius tevékenységét. 2007-től

³ Megjegyezzük, hogy a fejlesztési segélyek irányulhatnak a kockázatok csökkentésére is. Példaképpen említhetők az erdők telepítését finanszírozó segélyek, amelyek az árhullámok kialakulását fékezik.

⁴ Csehország az egyetlen, amely csatlakozott a GHD kezdeményezéshez, de nem tagja a DAC-nak.

újdonság, hogy – bár az ODA-nak továbbra is része marad – az OHA-nak immár nem képezik részét a donorországokban élő menekültekre fordított kiadások (Development Initiatives 2006).

A humanitárius segítségnyújtásra fordított hivatalos segélyek az elmúlt harminc évben fokozatosan emelkedtek, mind volumenüket, mind az ODA-beli hányadukat tekintve. Míg 1970-ben a DAC-tagállamok 436 millió dollárt szántak humanitárius segítségnyújtásra, addig 2004-re ennek közel húszszorosát, 8,4 milliárd dollárt költöttek ilyen tevékenységre. Bár ezen időszak alatt az ODA nagysága is jelentősen emelkedett, a humanitárius segítségnyújtás még az ODA-hoz képest is rohamtempóban növekedett: míg 1970-ben az ODA-nak alig több mint egy százalékát tették ki a humanitárius segélyek, addig 2004-ben már több mint 11 százalékát. A humanitárius segélyek nagyságában az 1990-es évek elején figyelhető meg robbanásszerű növekedés, amely elsősorban a bipoláris rendszer összeomlását követő válságok megszorodásának és a nemzetközi közösség aktívabb szerepvállalásának tulajdonítható. Az 1990-es években a humanitárius segélyek meghatározó hányada irányult a balkáni konfliktusok enyhítésére, az ezredfordulót követően az afrikai polgárháborúk kaptak nagyobb jelentőséget, 2003-tól pedig az iraki háború adott újabb lendületet a segélyek növekedésének mértékében. 1999–2004 időszakban a DAC-országoktól a legtöbb humanitárius segélyt az egykor Jugoszlávia országai, Irak, Afganisztán, Palesztina, Etiópia, Szudán, Angola, illetve a Kongói Demokratikus Köztársaság kapta (Development Initiative 2006).

A globális OHA mintegy 42 százaléka az Európai Unióból⁵ (a közösségtől és tagállamaitól) érkezett 2006-ban, a legnagyobb donor azonban az Egyesült Államok volt, amely a hivatalos humanitárius támogatások 33 százalékát adta (Development Initiative 2006: 2). A bruttó nemzeti jövedelemhez viszonyítva – a fejlesztési segélyekhez hasonlóan – a skandináv államok, Luxemburg, Svájc és Hollandia folyósítják a legtöbb humanitárius segélyt. Nagy szórás figyelhető meg a DAC-donorok körében az OHA/ODA-arány tekintetében. Miközben egyes donorok – így az Egyesült Államok, Luxemburg, Svájc és Svédország – hivatalos fejlesztési támogatásuk több mint egytizedét fordították 2004-ben humanitárius segélyezésre, addig mások – például Franciaország és Portugália – ennek töredékét, mindössze 3 százalékát (Development Initiative 2006: 21).

9.4. A DAC-on kívüli és a nem hivatalos humanitárius segélyezés

Bár összehasonlítható statisztikák csak a DAC-tagokról állnak rendelkezésre, a humanitárius segélyezésben számos DAC-on kívüli ország is részt vesz. A 2004. évi délkelet-ázsiai szökőár katasztrófája idején például a 99 segélyező állam közül

⁵ Az Európai Unió szerződésai nem tartalmazzák a humanitárius segélyezési tevékenységet. A humanitárius segélyezés jogi alapjául a Tanács 1257/96/EK (1996. június 20) rendelete szolgál.

77 DAC-on kívüli donor volt (Development Initiative 2006: 1). A DAC-on kívüli donorok⁶ ritkán különböztetik meg humanitárius és fejlesztési segélyeiket, ami azt sugallja, hogy humanitárius segélyeiket is külpolitikai eszközként használják. Ezen országok segélyezési tevékenységüket néhány országra, problémára összpontosítják, jellemzően szomszédaik megsegítésére (Harmer – Cotterrell 2005: 5). Egyes feltevések szerint a DAC-on kívüli donorok szerepe a humanitárius segélyezésben várhatóan növekedni fog a jövőben, mivel számos „felemelkedő” (*emerging*) donor valószínűleg a nagyobb társadalmi támogatottságot, belpolitikai konszenzust élvező humanitárius segélyezés részarányát erősíti majd fejlesztéspolitikájában (Harmer – Cotterrell 2005: 6).

A magánadományok szerepe is növekvőben van. Ahogy a tizedik fejezetben részletesen kifejtjük, a nemállami szervezeteken keresztül történő lakossági adományozás szerepe nem jelentéktelen, különösen igaz ez a fejlesztési programoknál látványosabb és nagyobb médiavisszhangot kapó humanitárius segélyezésre. Amíg 2001-ben a világ humanitárius segélyeinek mintegy 14 százaléka származott magánforrásokból, addig 2005-re ez az arány több mint kétszeresére, 35 százalékra emelkedett (Development Initiative 2006: 1). A fenti arány alulbecsüli a nem hivatalos szereplők hozzájárulását, mivel nem tartalmazza a külföldön élő migránsok hazautalásait (*remittances*), amelyek katasztrófa idején jellemzően megemelkednek. A külföldön dolgozó családtagok ugyanis több pénzt utalnak, ha sokkhatás éri az otthonmaradt családot, így a hazautalásokra jellemző, hogy a fogadó ország gazdasági teljesítményéhez képest anticiklikusan áramlik, és hozzájárul a gazdasági környezet stabilizálásához (Savage – Harvey 2007: 9). Bár a nem hivatalos szereplők jelentősége fokozatosan növekszik, a 2001–2005 közötti ugrásszerű emelkedés elsősorban a kiemelt médiafigyelmet kapott délkelet-ázsiai szökőárnak köszönhető, és nem tekinthető trendnek.

9.5. Kihívások

A humanitárius segítségnyújtás hasznosságáról általános az egyetértés, annak gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban azonban számos kritika fogalmazódott meg.

Az élelmiszersegélyezés gyakorlata a humanitárius segítségnyújtás egyik leginkább vitatott területe. A többségében a donorok élelmiszerfeleslegének levezetését jelentő, áruszállítás formájában megvalósuló segélyezés káros hatással van a recipiens és a környező országokbeli élelmiszerpiacokra. Egyrészt azért, mert a hirtelen megnövekedett kínálat kiszorítja a helyi mezőgazdasági kistermelőket a piacról, másrészt mert aláaknázza az egyén hagyományos önfenntartó (ellátási, „táplálékszerző”) szokásait (mechanizmusait). Ez utóbbinak messzemenő következményei vannak a

⁶ A Visegrádi Országok mellett többek között Kína, India, Szaúd-Arábia, Kuvait, Dél-Korea és a Dél-Afrikai Köztársaság vesz részt aktívan a humanitárius segítségnyújtásban (Harmer – Cotterrell 2005: 18).

kisebb-nagyobb helyi közösségek integritása szempontjából is (Szomália példáján keresztül lásd Maren 1997). Az áru formájában érkező segélyek további problémája, hogy a donorok gyakran nem a helyi táplálkozási szokásoknak megfelelő élelmiszert biztosítják. Hátráltatja az élelmiszersegélyek hatékonyságát a lassúbb reakcióidő is, az áru formájában érkező szállítmányok gyakran több hónapos csúszással érnek a helyszínre. Egyes kritikusok szerint a megoldás a segélyek készpénz formájában, kötöttségek nélküli biztosítása lenne (Murphy – McAfee 2005: 32). Mások ugyanakkor felhívják a figyelmet arra a veszélyre, hogy fegyveres konfliktus esetén a helyi élelmiszer-beszerzés hozzájárulhat annak elhúzódtásához, amennyiben a beáramló készpénz a terület feletti ellenőrzést gyakorló hadviselő felek gazdasági helyzetét javítja (Anderson 1999, Terry 2002: 35).

A humanitárius tevékenység más módon is hozzájárul a fegyveres konfliktusok közvetett finanszírozásához. A segélyekkel való visszaélések – így a helyi hatóságok megvesztegetése, a segélyszállítmányok lefoglalása vagy kifosztása, a kedvezményezettek „megadóztatása” és a népességi statisztikák felfelé torzítása – mellett a humanitárius segélyek egy része legális úton is a hadviselő felekhez jut a terület feletti ellenőrzést gyakorló hatóságoknak fizetett adók, vámok, vízumok, engedélyek, kikötői és repülőtéri díjak formájában (Anderson 1999; Terry 2002: 35–38).

A humanitárius ügynökségek gyakran azzal a kritikával is szembesülnek, hogy a helyi hatóságok és civil szereplők katasztrófasegélyezési döntéshozatalban és menedzsmentben betöltött szerepe csekély. A humanitárius tevékenység során kevésbé érvényesül az „*ownership*” szemlélet, a recipiensek általában a segélyek passzív befogadói (Terry 2002 idézi Andersont). Az „*ownership*” megvalósítása azonban humanitárius katasztrófa esetén komplexebb helyi ismeretet igényel. Fegyveres konfliktusnál különös nehézséget jelent, hogy a humanitárius segélyszervezetek képesek legyenek megítélni és eldönteni azt, hogy mely helyi szereplők érdemelnek bizalmat, hogy bevonják őket a döntéshozatalba, és melyek nem (Terry 2002: 46–47).

Összefoglalás

A fejezetben bemutatuk a humanitárius segélyezés alapvető eltéréseit a fejlesztési segélyezéstől. Az eltérő sajátosságok miatt létezik egyfajta rés a két terület tevékenysége között. A rés áthidalására különféle törekvések léteznek a donorok körében, a humanitárius katasztrófák hosszú távú megoldásához ugyanis a két terület összehangolt működése szükséges. Ennek érdekében az azonnali szükségletek kielégítése mellett elő kell segíteni az érintett társadalmi csoport kapacitásainak növelését és sebezhetőségeinek csökkentését. A humanitárius-fejlesztési rés áthidalásán túl a humanitárius segélyezési intézményrendszernek számos további gyakorlati kihívással, így például a megfelelő élelmiszersegélyforma kiválasztásával vagy a fegyveres konfliktusok közvetett finanszírozásának elkerülésével kell rendszeresen szembenéznie.

A nemállami szereplők

Az alábbi fejezetben a nem hivatalos csatornákon keresztül nyújtott fejlesztési jellegű támogatások kerülnek bemutatásra. Bár a magántámogatások számbavételére nincs egységes definíció, egyes tanulmányok szerint nagysága meghaladja a hivatalos fejlesztési támogatások volumenét. A nemállami szereplők (*non-state actors*) tevékenysége elengedhetetlen a hivatalos célok megvalósításához, tevékenységükkel ugyanis kiegészítik a hivatalos szereplők munkáját, és növelik a szegénységcsökkentés hatékonyságát. A fejezet külön foglalkozik a nemkormányzati (NGO), azaz civilszervezetek, a vállalati szféra és a médiafejlesztéshez kötődő tevékenységével.

A magánadományok számbavétele igen nehézkes, a hivatalos fejlesztési támogatásokkal ellentétben nem létezik a DAC-hoz hasonló intézmény, amely definíciót alkotna, statisztikákat gyűjtene, iránymutatásokat fogalmazna meg, vagy a rendszeres felülvizsgálathoz (*peer review*-hoz) hasonló ellenőrzést gyakorolna a nem hivatalos szereplők fejlesztési tevékenysége felett. A definíció bizonytalanságára utal az is, hogy bár alapvetően magánszemélyek közötti transferről van szó, egyes kutatók (Hudson Institute 2007) például a migránsok hazautalásait is a magánadományok kategóriájába sorolják azok gazdasági fejlődésre gyakorolt potenciális hatásai miatt. A fejlődő országokba irányuló magánadományok nagyságáról nem létezik egységes adatszolgáltatás, így összehasonlító statisztikák nem, csak becslések állnak rendelkezésünkre.¹ A következő fejezetben mi sem kívánunk definíciót alkotni, csupán a nem hivatalos szféra egyes szereplőinek tevékenységét mutatjuk be.

10.1. Nemkormányzati szervezetek

A nemkormányzati szervezetek (*non-governmental organisations*, NGO's), más néven civilszervezetek szerepe a fejlesztési együttműködésben alapvető fontosságú. A széles körben elterjedt meggyőződés szerint helyi jelenlétüknek köszönhetően az NGO-k ismerik leginkább a fejlődő országbeli közösségek problémáit és igé-

¹ Bár az OECD-donorok többsége a szervezet számára készít jelentést a magánadományok nagyságáról, ezek az adatok meglehetősen hiányosak. Problémát jelent, hogy a kormányok rendszerint jelentősen alulbecsülik az adományok nagyságát, más állami szervek pedig egyáltalán nem tartják nyilván a magánadományozást, így Franciaország, Norvégia és Spanyolország például egyáltalán nem jelent az OECD-nek ilyen adatokat.

nyeit, így a fejlesztési támogatások egy részét célszerű rajtuk keresztül folyósítani. Jelentős szerepük van a humanitárius segélyek rászorulókhöz való eljuttatásában, illetve a fejlett országok lakosainak tájékoztatásában, felvilágosításában. Miközben az NGO-knak fejlődő országokban inkább gyakorlati, a megvalósításra irányuló fejlesztési szerepük van, addig a fejlett országokban elsősorban társadalmi tudatos-ságnöveléssel, fejlesztési neveléssel, lobbizással foglalkoznak, valamint bizonyos kontrolláló, a források felhasználása feletti ellenőrző, úgynevezett „*watchdog*” szerepet töltenek be. (Simai 2005)

David Korten (1990) a fejlesztéssel foglalkozó NGO-k, más nevükön NGDO-k (*non-governmental development organisations*) négy generációját különbözteti meg.² Korten szerint a civilszervezetek tevékenységében létezik egyfajta elmozdulás – a szegénység tüneti kezelésétől a problémák gyökereinek megoldása felé. Ennek megfelelően evolúciós megközelítésben, generációkként kezeli őket, hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a négy generáció nemcsak egymást átfedve létezik, de mind a négy típusú tevékenységre szükség van.

Adj halat.³ A legkorábban létrejött, első generációs szervezetek célja az azonnali segítségnyújtás. Az alapvető szükségletek kielégítésére irányuló, leggyakrabban élelmiszer, gyógyszer és menedék biztosításában megnyilvánuló szolgáltatási tevékenység valójában a kilencedik fejezetben részletesen kifejtett humanitárius segítségnyújtásnak, nem a fejlesztési segélyezésnek felel meg. Az első generációs NGO-k az azonnali és egyszerűen feltérképezhető szükségletek kielégítésére koncentrálnak, így leginkább a logisztikai tevékenységekben kell kompetensnek lenniük. A civilszervezetek igen aktív szerepet játszanak a segélyezésben, a kedvezményezetteknek többnyire passzív, befogadó szerep jut. Első generációs szervezetekként indultak a napjainkra már harmadik-negyedik generációsak mondható NGO-óriások, így a brit Oxfam, az amerikai Save the Children és CARE is. Miközben eredetileg a második világháború utáni európai újjáépítésére koncentráltak, a későbbiekben a fejlődő országok azonnali szükségletei felé irányították figyelmüket.⁴

Hálót adj, ne halat. Az 1960-as években az ENSZ Mezőgazdasági és Élelmezési Világszervezete (FAO) kampányának mottója, egy ismert kínai közmondás – „ha halat adsz egy embernek, egy napra megeteted, ha megtanítod halászni, egy életre megeteted” – vált a fejlesztési NGO-k második generációjának filozófiájává (OECD

² A továbbiakban az NGO megnevezést használjuk a fejlesztéssel foglalkozó civilszervezetek megjelölésére is.

³ Az alcímek az NGO-k körében igen kedvelt hal analógiával szemléltetik a négy generáció közti különbségeket.

⁴ A CARE mozaikszó nevének megváltoztatása tükrözi a szervezet figyelmének elmozdulását Európa felől a fejlődő világ felé. Míg 1945-ben a CARE szó a „Cooperative for American Remittances to Europe” kifejezést jelentette, addig ma a „Cooperative for Assistance and Relief Everywhere” rövidítéseként áll.

1988: 21). A megközelítés célja a helyi közösségek kapacitásainak oly módon történő megerősítése, hogy azok hosszú távon ne szoruljanak külső segítségre, vagyis, hogy az NGO kivonulása után is képesek legyenek önmagukról gondoskodni. A fenntarthatóságra (*sustainability*) vonatkozó elv megköveteli, hogy a civilszervezetek a fejlődés tényleges letéteményeseivel, a helyi közösségekkel partneri viszonyt alakítsanak ki. Ebből adódóan ez utóbbiak fontos, aktív szerepet kellene, hogy játszanak a programok döntéshozatali és végrehajtási mechanizmusában. E törekvés sok esetben napjainkig nem teljesül, amennyiben számos esetben nincs szerves kapcsolat a donorok által „kiemelt” helyi civilszervezetek és a társadalmi valóságba szervesen integrált (grass-roots) kezdeményezésekkel (Stubbs 1996; Batliwala 2002). Korten szerint a második generációs NGO-k a változásnak csupán az ügynökei, akik különféle tevékenységekkel – így például oktatással, mikrohitelzéssel, új technológiák bevezetésével – a helyi közösségeket abban segítik, hogy felismerjék saját lehetőségeiket és továbbfejlesszék képességeiket. A második generációs civilszervezetek tehát helyi szinten – falvakban, szegénynegyedekben –, a közösségek részvételével és velük együttműködésben dolgoznak.

Halászati szövetkezetek létrehozása. Éppen ez utóbbi, azaz a szegénységcsökkentési feladatok helyi szintű megközelítéséről való elmozdulás jelentette az 1960-as, 70-es években a harmadik generációs civilszervezetek megjelenését. Az NGO-k egy része felismerte, hogy munkájuk sikerességét számos olyan, a társadalomba, gazdaságba mélyen beágyazott tényező hátráltatja, amelyet helyi szinten nem lehet kezelni. Így a harmadik generációs NGO-k a helyi működés mellett elkezdtek a recipiens állam egyes szakpolitikáinak és intézményi alrendszerének megváltoztatására is törekedni. Céljuk olyan politikai és intézményi struktúrák kialakítása lett, amelyek megkönnyítik a helyi fejlesztési kezdeményezések fenntarthatóságát. A második generációval szemben ezen szervezetek igényt tartottak a fejlesztéspolitikai döntéshozatalba való beleszólásra, amely törekvés részeként lobbitevékenységet folytatnak a recipiens kormányoknál, a donorügynökségeknél és a nemzetközi pénzügyi szervezeteknél. Donorországbeli tevékenységük fontos elemévé vált a lakossági tudatosságnövelés és a fejlesztési nevelés, vagyis az iskolások figyelmének fejlődő világ problémáira való felhívása. A harmadik generációs északi NGO-k feladatként tűzték ki fejlődő országbeli partnerszervezeteik megerősítését annak érdekében, hogy azok saját maguk képesek legyenek a fejlesztési munkák és a lobbitevékenység ellátására. A harmadik generációba tartoznak például a méltányos kereskedelmet (*fair trade*) elindító civilszervezetek is, amelyek egy alternatív, a fejlődő országbeli termelők számára kedvezőbb kereskedelmi rendszer létrehozásán munkálkodnak.

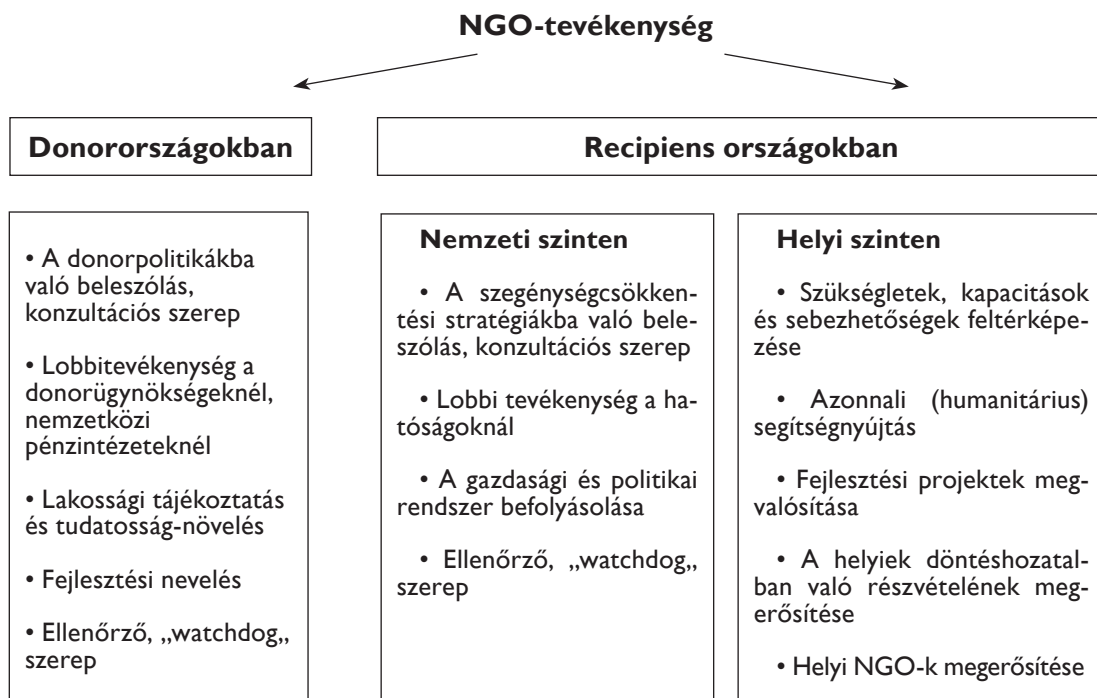
Kampány a halászati jogokért. Az NGO-k negyedik generációját alkotják azon szervezetek, amelyek globális stratégiában és világméretű mozgalmakban gondolkodnak (Korten 1990). Az 1980-as évek végén megjelenő negyedik generációs fejlesztési NGO-k figyelme a szegénység és a világgazdasági struktúra összefüggéseire összpontosult. Nagy hatással volt gondolkodásukra a harmadik fejezetben részletesen tárgyalt függőségi iskola vilárendszer-elmélete. Korten rendszerezése

idején a negyedik generációs kampányszervezetek még csak kialakulófélben voltak, az 1990-es évek második felétől azonban megszorodtak. Ezen civilszervezetek – többek között az Attac, a Results, a One Campaign és a Global Call to Action Against Poverty – célja, hogy egymással párhuzamosan, kezdeményezéseiket tekintve decentralizált módon mobilizáljanak kritikus tömeget a világgazdasági struktúra megváltoztatása érdekében. Lobbitevékenységük során többek között az adósságelengedés, a világkereskedelmi rendszer átalakítása és a fejlesztési segélyek 0,7 százalékos GNI-szintre emelése mellett kampányolnak anélkül, hogy közvetlenül bekapcsolódnának a déli fejlesztési munkába (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2005: 143).

A fejlesztési együttműködés hatékony működése szempontjából kiemelten fontos, hogy a donorországokban az állampolgárok és a fejlesztéspolitika döntéshozói közötti csatornaként működő civilszervezetek megértsék a lakosság és a döntéshozók eltérő motivációit. Míg a nemzetközi fejlesztési rezsím hivatalos szereplői a segélypolitikát a külpolitika részeként értelmezik és döntéseiket az ország saját érdekei alapján határozzák meg, addig az állampolgárok – és így az őket képviselő civilszervezetek – attitűdjét elsősorban morális motivációk határozzák meg. A döntéshozók számára lényeges tudni, hogy a lakosság véleményére elsősorban morális érvekkel lehet hatni, ugyanakkor a hatékony lobbitevékenység érdekében a civilszervezeteknek is fontos tudniuk, hogy a fejlesztési segélyezést nem feltétlenül önzetlen, etikus cselekvés vezérli, hanem elsősorban az ország saját érdeke (Vári 2007).

A civilszervezetek különböző szinteken (10.1 ábra) tudnak bekapcsolódni a nemzetközi fejlesztésbe. Az NGO-k tevékenységei megkülönböztethetők aszerint, hogy azok hol fejtik ki aktivitásukat. Egyes szerzők globális, nemzeti és helyi szintű NGO-tevékenységet különböztetnek meg (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2005: 146), jelen könyvben más megközelítés szerint csoportosítjuk őket, így donor- és recipiens országbeli működésükről beszélünk.

10.1 ábra: Az NGO-k bekapcsolódási lehetőségei a nemzetközi fejlesztésbe



FORRÁS: SAJÁT ÁBRA

A fent felsorolt bekapcsolódási lehetőségeken és előnyökön túl a civilszervezetek további hozzáadott értéke nagyobb kockázatvállalási hajlandóságuk. Az NGO-k, mivel kormányzattól függetlenek, a hivatalos ügynökségeknél nagyobb valószínűséggel kezdenek bele olyan fejlesztési programokba, amelyek csak hosszú távon hoznak eredményeket. Hasonlóképpen szabadabban kísérletezhetnek decentralizációs struktúrákkal is. Tapasztalataik sok esetben egyrészt tanulási lehetőségeket jelentenek a hivatalos szféra számára, másrészt hivatalos szinten nehezebben érzékelhető veszélyekre is felhívhatják a figyelmet (OECD 2003c: 12).

A civilszervezetek magán-, vállalati, kormányzati vagy nemzetközi támogatásokból finanszírozzák munkájukat. Így tevékenységük értékelése során figyelembe kell venni forrásainak szerkezetét, azaz hogy bevételei milyen mértékben diverszifikáltak. Egyes NGO-k működését, orientációját ugyanis meghatározhatja, hogy milyen pénzügyi forrásokból valósítja meg tevékenységét.

A civilszervezeteket gyakran éri kritika elszámoltathatóságukról és átlátható működésükről. Közvélemény-kutatások világszerte azt mutatják, hogy ugyan megítélésük jobb a vállalatoknál és a kormányzatnál, csökken az állampolgárok NGO-kkal szembeni bizalma. A bizalomvesztés nem ok nélküli. Számos civil-

szervezet független döntéshozó testület, megfelelő belső ellenőrzés, auditált pénzügyi jelentés és értékelő rendszer nélkül működik. Gyakori, hogy az NGO-k saját tevékenységük eredményeiről sem rendelkeznek pontos, mérhető adatokkal. További problémát jelent, hogy számos fejlesztési NGO nagymértékben kormányzati forrásoktól függ, így gyakran nem a helyiek, hanem a donorok érdekeit képviselik, és megkérdőjelezhetővé válik függetlenségük, legitimitásuk. A harmadik és negyedik generációs lobbitevékenységet folytató szervezetek kampányait gyakran éri támadás amiatt, hogy akár többet árthatnak, mint használhatnak a fejlődő országokbeli szegényeknek (Bendell 2006).

10.2. Vállalatok

A vállalatoknak is igen fontos szerepük lehet a nemzetközi fejlesztésben. A vállalatok hagyományosan elsősorban mint a segélyekből finanszírozott fejlesztési projektek megvalósítói kapnak szerepet a nemzetközi fejlesztésben. A globalizáció hatására azonban egyre több cég igyekszik megfelelni a társadalom által elvárt felelős vállalati magatartásnak, és kénytelen közvetlen üzleti érdekein túl más tényezőket is figyelembe venni működése során. Megjegyzendő, hogy a vállalatok zöme nem a „nemzetközi fejlesztés” kifejezést használja a cég fejlődő országbeli tevékenységére, leggyakrabban a „társadalmi szerepvállalás”, „felelős vállalati irányítás”, „etikus beszerzés” és a „társadalmi felelősségvállalás” kifejezésekkel találkozhatunk.⁵ A vállalatok társadalmi felelősségvállalása (*corporate social responsibility*, CSR) igen tág fogalom, és nemcsak a fejlődő országokhoz, illetve az ott élő közösségekhez, hanem a cég összes érintettjéhez való viszonyulását jelenti. A gyakran a fejlődő országok kizsákmányolásával vádolt transznacionális vállalatok kiemelt figyelmet szentelnek a CSR-nek, egy részük mára szinte teljes mértékben integrálta üzletpolitikájukba a fogadó országgal szembeni felelős magatartást (Altenburg 2005).

A vállalatok fejlesztéshez kötődő tevékenységekben különböző mértékben, minőségben vesznek részt. Szegénységcsökkentés és fejlesztés iránti elkötelezettségüket három fő megnyilvánulási forma szerint csoportosítottuk. Elsőként említhető a fejlődő országbeli jelenlét, azaz a *közvetlen külföldi tőkebefektetések* (*foreign direct investment*, FDI). A fejlődő országok gazdaságában a közvetlen külföldi tőkeberuházások jelentik a legnagyobb erőforrás-áramlást.⁶ Az FDI nagysága folyamatosan növekvőben van, a világ FDI-áramlásának pedig egyre nagyobb hányada – jelenleg mintegy egyharmada – irányul a fejlődő országokba (UNCTAD

⁵ Az angol szakirodalomban leggyakrabban a „social responsibility”, „corporate citizenship”, „economic footprint”, „community impacts” és „global business standards” kifejezésekkel lehet találkozni.

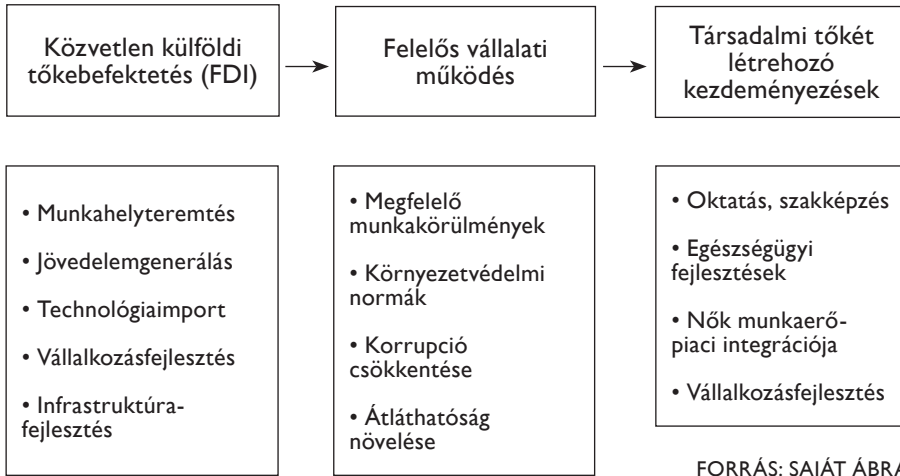
⁶ A kereskedelmi banki hitelek, a portfólió-befektetések és a hivatalos fejlesztési támogatások mind jelentősen alacsonyabb nagyságrendű pénzáramlásokat jelentettek a fejlődő országokba.

2006). Meg kell azonban jegyezni, hogy a közvetlen külföldi beruházás, a fejlődő országokban való terjeszkedés a vállalatok saját érdekéből, piaci stratégiájából következik, és nem filantróp, humanitárius megfontolásokból. A vállalatok a fejlődő országokba való befektetésekkel aggregált profitrátájukat növelését kívánják elérni, más kérdés, hogy ezzel hozzájárulhatnak többek közt a munkahelyteremtéshez, a kormányzati bevételek növeléséhez, a technológia transzferhez és infrastruktúra-fejlesztéshez. (Sima 2000)

Nagyobb elkötelezettséget igényel a cégek részéről a vállalati *felelős működés* biztosítása. Ezen a szinten a vállalat termelőtevékenysége során az ellátási láncban – így a helyi beszállítókkal szemben is – alapvető munkaügyi- és környezetvédelmi normákat érvényesít, átláthatósága biztosításával pedig hozzájárul a korrupció csökkentéséhez. A felelős működésre jó példa a Kitermelőipar Átláthatósági Kezdeményezés (*Extractive Industry Transparency Initiative*), amely 28 nyersanyag-kitermelő nagyvállalat, 9 donor és 22 fejlődő ország közös programja annak érdekében, hogy a fejlődő országok kormányai hozzájáruljanak nyilvánosságra és tegyék átláthatóvá a nyersanyag-kitermelésből származó bevételeiket (EITI 2005).

A fejlesztés iránti elkötelezettség harmadik szintjét a vállalatok közvetlen szegénységcsökkentési, *társadalmi tőkét létrehozó kezdeményezései*, programjai jelentik. 2004 decemberében, a délkelet-ázsiai szökőár pusztítását követően a legnagyobb vállalatok korábban nem látott mértékben aktivizálták magukat a humanitárius segítségnyújtásban, a katasztrófát követő újjáépítési és fejlesztési programokban. A vállalatok termékeikkel, szakértelmükkel és technológiáikkal járultak hozzá a segélyezési folyamathoz, számos esetben civilszervezetekkel együttműködve. A legtöbb hozzájárulás a humanitárius segítségnyújtás terén volt észlelhető. A DHL és a UPS logisztikai vállalatok a segélyszállítmányok célhoz juttatásában, az IBM, a Microsoft, a Nokia és a Sony Ericsson az információs és kommunikációs technológiai rendszerek – többek között számítógépek, mobiltelefonok, digitális fényképezők, ujjlenyomat-olvasók, szerverek, műholdas kommunikációs és áldozatfelismerési rendszerek – biztosításában segítettek. A gyógyszeripar szinte minden nagyobb szereplője részt vett a segélycsomagok összeállításában, a médiavállalatok kommunikációs felületeket biztosítottak az adománygyűjtéshez, a CNN honlapot nyitott meg az eltűnt családtagok felkutatására. Számos vállalat az újjáépítés és a fejlesztés terén is aktív szerepet vállalt. Így a Coca-Cola, amely iskolaépítést, a Chevron különféle szakképzési programokat, az ExxonMobil a szülésznőképzést támogatott, a Microsoft pedig a halászközösségek felvirágoztatását elősegítő információs hálózat létrehozásán dolgozott. Bár katasztrófa esetén látványosabban megjelennek, a vállalati szféra fejlesztési támogatásai „békeidőben” is jelentősek. A Bristol-Myers Squibb gyógyszer cég számos afrikai országban AIDS-megelőzési programot indított, az Allianz biztosítócég civilszervezetekbe tömörült, nyomorban élő indiaiak közössége számára nyújtott biztosítást, a Mirant energetikai vállalat pedig a Fülöp-szigetek második legnagyobb szigetén, Mindanaon napkollektorokat szerelt fel (Hudson Institute 2007: 44–52).

10.2. ábra: A különböző vállalati tevékenységek fejlesztési elkötelezettségének mértéke



Felmerül a kérdés, hogy mi motiválja a vállalatokat abban, hogy részt vegyenek a fejlesztési tevékenységben. Bár a cégek nem törvényi előírások hatására, hanem önkéntesen vesznek részt ilyen tevékenységekben, mégsem a Milton Friedman nevéhez köthető felfogás feladásáról van szó, amely szerint a vállalatok egyedüli társadalmi felelőssége a profit növelése (Friedman 1970). A felelős magatartás mellett a vállalatok ugyanis továbbra is önérdüküket követik. Egyrészt a fejlett országokban imázsukat építik társadalmi szerepvállalásukkal, másrészt a fejlődő országokban saját piaci lehetőségeiket bővítik szegénységcsökkentési programok támogatásával, helyi infrastruktúra-, és humán erőforrás-fejlesztéssel. Becslések szerint a földön 4 milliárd ember él relatív⁷ szegénységben, együttes vásárlóerejük pedig hatalmas: 5 ezer milliárd dolláros, egyelőre szinte teljes mértékben lefedetlen fogyasztói piacot jelentenek (Hammond et al 2007). A fenti példákból kitűnik, hogy a vállalatok adományozása egyszerre piacszerző tevékenységgel is párosul, amely annak tükrében értékelendő, hogy végső soron a gazdasági növekedés a fejlesztési együttműködés (egyik) célja.

Fejlesztési tevékenységük során a vállalatok gyakran együttműködnek civilszervezetekkel. Vállalati részről az együttműködés egyik oka a kockázatcsökkentés, a másik az imázsépítés, a cégek ezért leginkább a tapasztalt és nemzetközi viszonylatban ismert, jó hírű NGO-kkal működnek együtt (Binder – Witte 2007: 18). A civilszervezetek számára is előnyös lehet az együttműködés, mivel nemcsak további anyagi forráshoz juthatnak, de e módon tevékenységük is nagyobb publicitást

⁷ Egy 2007-es, a világon az úgynevezett gazdasági piramis alján élő 4 milliárd emberről szóló világbanki kutatás a helyi vásárlóerőn számított évi 3000 dollárnál alacsonyabb jövedelmű embereket tekinti relatív szegénységben élőknek (Hammond et al 2007).

kaphat. Érdekes kezdeményezés a Global Hand internetes közvetítő szolgálat (www.globalhand.org), amely célja fejlesztési NGO-k – emberi erőforrás, anyagi támogatás, technológia és szállítási – igényeinek és vállalati felajánlások összehárosítása.

Következetesebb, logikusabb döntéshozatali mechanizmusuk miatt a vállalatok előnye, hogy a hivatalos szereplőknél gyorsabban és rugalmasabban képesek reagálni a felmerülő fejlesztési szükségletekre. A vállalati együttműködés vitathatatlan hozzáadott értéke, hogy a piaci versenyhelyzet miatt a hivatalos szereplőknél nagyobb hangsúlyt fektetnek a költséghatékonyságra és az eredményességre. A vállalati fejlesztési kezdeményezések hátránya, hogy rendelkezésre álló forrásaik mind a hivatalos szereplőkénél, mind az NGO-kénál kevésbé kiszámíthatók, mivel a profitlakulásoktól, azaz végső soron a piaci viszonyoktól függnék. Ennek következtében a profitkilátások csökkenése esetén a vállalatok számára lényegesen egyszerűbb kivonulni az adott területről és leépíteni fejlesztési projektjeit (Binder – Witte 2007).

10.3. A média szerepe

A közvélemény tájékozottsága és támogatása elengedhetetlen a nemzetközi fejlesztéspolitika sikeréhez. A média kulcsszerepet játszik abban, hogy milyen témakörök kerülnek be a közgondolkodásba, és milyen attitűdök alakulnak ki ezekkel kapcsolatban. Kiemelten igaz ez azon donorországokban – így például Magyarországon –, ahol a világproblémák a földrajzi távolság vagy más tényezők következtében közvetlenül csupán csekély mértékben érzetik hatásaikat (Székely 2003). A tájékoztatáson kívül a média másik fontos feladata a fejlesztési együttműködésben a civilszervezetekéhez hasonló ellenőrző, kontrolláló, „watchdog” szerep betöltése. A nemzetközi fejlesztési rezsim – beleértve mind a hivatalos, mind a magánszereplők tevékenységét – átláthatóságának biztosítása nagyban képes javítani a segélyezés hatékonyságát.

A média további fontos szerepe, hogy a fejlődő országokban kommunikációs csatornát teremtsen az állampolgárok és a döntéshozók között, így megkönnyíti a lakosság részvételét a döntéshozatalban. A média egyfajta fórumot teremtsen a politikai viták, a kormányzati elszámoltathatóság és az állampolgárok véleményének kifejezése számára. A rádió, televízió, a nyomtatott és az elektronikus sajtó mind szerepet játszanak a kormányzat és a vállalati szféra tevékenységének átláthatósága javításában. A média ugyanakkor ahhoz is hozzájárul, hogy az egyes fejlesztési tevékenységek számára publicitást biztosítson (Panos 2007). Meg kell azonban jegyezni, hogy a fejlődő országokban a média ellenőrző, tájékoztató és részvételt biztosító szerepének megvalósulása nagymértékben függ az adott országban fennálló demokratikus berendezkedés, a sajtószabadság és a kereskedelmiesedés mértékétől.

A donorországokban a média szerepe kettős és némileg ellentmondásos: egyfelől képes felkelteni a közérdeklődést a fejlesztéspolitika iránt, másfelől azonban torzítja a hatékonyságáról kialakult képet, így csökkenti a segélyezés társadalmi támogatottságát.

Egy demokratikus donor számára fontos, hogy a nemzetközi fejlesztési együttműködés mozgatórugói, elvei, prioritásai ismertek legyenek, hogy a döntések átlátható módon, állampolgári részvétellel szülessenek. Társadalmi tudatosság és támogatottság nélkül ugyanis a nemzetközi fejlesztési együttműködés a legitimitás hiányának és belpolitikai viszályoknak van kitéve. A társadalmi informáltság pedig összefügg a fejlesztési együttműködés támogatottságával: a magasabb tájékozottság növeli a fejlesztéspolitika iránti pozitív attitűd valószínűségét (McDonnell et al 2003: 25–26). A tájékozottság másik hozadéka, hogy az állampolgárok véleménye – ha képesek kritikusan szemlélni a fejlesztéspolitikát – mérvadóbbnak minősülhet a fejlesztési döntések meghozatalakor. Bár a donorországokban a közvélemény szerepe a döntéshozatal közvetlen befolyásolásában általában csekély, és a nemzetközi fejlesztési politika prioritásait, az ország érdekeit, valamint egyes nyomásgyakorló csoportok határozzák meg (Otter 2003), közvetett módon azonban az állampolgárok is képesek befolyásolni a nemzetközi fejlesztési politikát. Az Egyesült Államokban, ahol a lakosság nagymértékben túlbecsüli az ország által nyújtott ODA nagyságát, az állampolgárok fejlesztéspolitikai döntéshozatalban való részvétele is alacsony. Az északi (*Nordic*) országokban ezzel szemben, ahol a média gyakrabban foglalkozik fejlesztési témákkal és az állampolgári tájékozottság is magasabb, aktívabb a lakosság döntéshozatalban való részvétele.

A fejlesztés ugyanakkor alapvetően szenzációmentes téma. Mivel a sokkoló képek és az érzelmi tartalom garantálják a magasabb nézettséget, olvasottságot, ezért a média a hosszú távú fejlesztési témakörök helyett a humanitárius segítségnyújtást részesíti előnyben, a fejlesztés csak ritkán szerepel a hírek között (Belgian Development Cooperation Directorate-General – European Commission 2005). A képernyőkön és a lapok hasábjain leggyakrabban krízishelyzetekben jelenik meg a fejlődő világ, így gyakran aránytalanul negatív kép alakul ki a nézőkben és olvasókban a déli országokról. Közvélemény-kutatások szerint ugyanakkor van kereslet a pozitív riportok iránt, a megkérdezettek szeretnék többet hallani a fejlődő országok mindennapi életéről és előrehaladásáról (McDonnell et al 2003: 27). A 2004. decemberi délkelet-ázsiai szökőár volt az első olyan természeti katasztrófa, amely hosszabb ideig szerepelt a nemzetközi sajtóban, és amelyben a média nyomon követte a segélyezés életútját a források felhasználástól kezdve a segélyek koordinálásán keresztül a hosszú távú újjáépítésig (Belgian Development Cooperation Directorate-General – European Commission 2005).

Összefoglalás

A fejezetben bemutatjuk a nemállami szereplők közül a civilszervezetek, a vállalatok és a média szerepét a nemzetközi fejlesztési együttműködésben. A hivatalos szereplők – így a donorok és a recipiensek döntéshozatali szervei, hatóságai, ügynökségei – szegénységcsökkentő munkáját nagymértékben kiegészíti a bemutatott három szereplő tevékenysége. A civilszervezetek számtalan területen töltenek be fontos feladatokat, kezdve a reapiens országokbeli projektimplementációtól és ka-

pacitásépítéstől egészen a globális lobbitevékenységig. Az NGO-knak – a média mellett – fontos szerepük van továbbá a donorországokban a társadalmi tudatosság és fejlesztés iránti elkötelezettség építésében. A profitérdekelt vállalati fejlődő országokbeli befektetései elsősorban saját piacbővülési, profitnövelési érdekeiket szolgálja, ám lehetnek a fejlődő országok számára is kedvező „mellékhatásaik”. Emellett a vállalatok aktívan is részt vehetnek fejlesztési projektek finanszírozásában, illetve kivitelezésében a társadalmi felelősségvállalás jegyében. A médiának tájékoztató és tudatosságnövelő szerepe mellett kiemelt ellenőrző funkciója is van, ám felmerül az egyoldalú, részleges tájékoztatás veszélye is.

Összegzés

A nemzetközi fejlesztési együttműködés egy igen szerteágazó és számtalan ellentmondással terhelt terület. Nem egyszerű megoldani azokat a dilemmákat, amelyek például az állami szuverenitás és a fejlesztési célú beavatkozás vagy például a donorok és a recipiensek eltérő érdekei és céljai közt feszülnek. A segélyezés gazdasági növekedésben és szegénységcsökkenésben játszott szerepe, e téren kifejtett hatékonysága is kérdéses. Épp ezért nehéz egyértelmű következtetéseket levonni, különösen, ha a pártatlanság talaján kívánunk maradni, és a kötet céljainak megfelelően objektív képet adni a nemzetközi kapcsolatok eme alrendszerének működéséről.

A második világháború után, a Marshall-terv sikere és a dekolonizációs folyamat eredményeként kialakult nemzetközi fejlesztési együttműködés sokat változott az elmúlt közel hat évtized során. Kötetünkben megkíséreltük összefoglalni, hogy a világpolitikai és gazdasági folyamatok alakulása, illetve a fejlődéstudományokban bekövetkezett változások milyen hatással voltak a fejlesztési együttműködés gyakorlatára. Az ötvenes évek infrastrukturális projektekkel és erős donoroldali dominanciával jellemezhető időszakától óta nagy változásokon ment keresztül a nemzetközi segélyezés: napjainkban a projektek helyett egyre jobban terjedőben van az integrált programszemlélet, az infrastruktúráról a hangsúly áttevődött a szegénységcsökkentésre és az intézményi fejlesztésre, azon belül is kiemelten a jó kormányzás terjesztésére. Egyértelmű törekvés figyelhető meg a recipiensek bevonására a programok és projektek tervezésébe és megvalósításába, így biztosítva, hogy valóban ők legyenek a fejlődési folyamat tulajdonosai. Bár e reformok kétségtelenül hozzájárulhatnak ahhoz hosszú távon, hogy a fejlesztésre fordított források hatékonysága növekedjen, mégis a nemzetközi fejlesztési rendszer eddigi működését nehéz lenne sikertörténetként jellemezni.

Hiba lenne például figyelmen kívül hagyni, hogy a donorok mindig is saját jól felfogott érdekeik miatt adtak fejlesztési segélyeket, és ez a jövőben sem fog változni. Ezek lehetnek összhangban a recipiensek fejlődés iránti érdekével, de sajnos a gyakorlatban úgy tűnik, hogy ez nem mindig van így. A donorok gyakran politikai, külgazdasági, biztonsági vagy ideológiai célokat akarnak elérni a segélyek révén, és ezek az érdekeik rányomják bélyegüket a segélyek allokációjára is: jelenleg nem azok az államok kapják ugyanis a legtöbb segélyt, amelyek leginkább rászoruló-

nak. Bizakodásra adhat azonban okot, hogy a donorok érdekeiben az elmúlt évek eseményei miatt megfigyelhető egyfajta eltolódás a biztonsági érdekek irányába: a fejlett nyugati országokat napjainkban fenyegető biztonsági kihívások jelentős része összefügg, sőt következménye is a globális szegénységnek. A terrorizmus, a migráció, a globális járványok, a szervezett bűnözés mind olyan veszélyek, amelyek ellen a leghatékonyabb eszköz hosszú távon csak a világ jelentős hányadát sújtó szegénység elleni küzdelem lehet. Kérdés azonban, hogy ez mennyire fog megjelenni a segélyezés gyakorlatában.

Ha a donorokat a jövőben valóban a szegénységcsökkentés fogja vezérelni, akkor megoldódhat a fejlesztési segélyezés egy másik, kötetünkben elemzett problémája is. Ha ugyanis a donorokat más, a szegénységcsökkentéstől eltérő, például külgazdasági vagy politikai érdekek vezérlik, akkor nem értelmezhető a segélyek gazdasági növekedésre, szegénységcsökkentésre gyakorolt hatása sem, mivel nem az a céljuk, hanem a donorérdekek szolgálata. Ennek ellenére a segélyek hatékonyságának szakirodalom hatalmasra duzzadt, és bár nem egyértelműek a következtetései, az utóbbi években mégis körvonalazódik egyfajta konszenzus: a segélyek, még ha nem is az a céljuk, igenis képesek segíteni a recipiens fejlődését, ha az megfelelő gazdaságpolitikát folytat és intézményeket alakít ki. A donorok egy részének gyakorlatában is egyre inkább jelen van a recipiens gazdaságpolitika és demokratizálódás szintje szerinti megválogatása.

Fontos azonban megjegyezni a segélyek hatékonysága kapcsán, hogy e források csak egyetlen inputot jelentenek a fejlődési folyamat komplex összetevői közül. A fejlődésre számtalan más tényező is hatással van kezdve a recipiens világgazdasági integrációjától, belső intézményi berendezkedésé egészen humán tőkéjének színvonaláig. Ennek megfelelően a segélyektől csodákat elvárni naiv és illuzórikus lenne. Sőt, mint láttuk, a segélyek gyakran képesek több kárt is okozni, mint hasznot. Torzíthatják a gazdasági szereplők ösztönzőit, ezen keresztül pedig a kormányzat működését és hatékonyságát. Ronthatják az ország export-versenyképességét, és gátolhatják a hatékony vállalati szféra kialakulását. Ennek fényében legalábbis óvatosan kell kezelni azokat az igényeket, amelyek a fejlesztési segélyek mihamarabbi megduplázását teszik szükségessé.

A kötetben vázolt nehézségek, ellentmondások ellenére nem vonhatjuk le azt a következtetést, hogy a nemzetközi fejlesztési segélyezésnek nincs értelme. Nem tudjuk, milyen lenne a mai nemzetközi rendszer, és azon belül milyen helyzetben lennének a fejlődő államok, ha nem alakult volna ki a fejlesztési segélyezés gyakorlata. Emellett számtalan olyan segélyprojektre és programra volt példa, amelyik valóban képes volt jelentősen javítani az érintettek helyzetén, és a legelesettebbek, a legrosszabb körülmények között élők számára gyakran az egyetlen esélyt jelentik. Kétségtelen azonban, hogy a nagy átlagot tekintve bőven van tere a további hatékonyságjavításnak, és ebben nagy szerepet játszhatnak például a közép-kelet-európai régió „újjonc” donorai, vagy a normaalkotó nemzetközi szervezetek is.

Nehéz lenne jóslatokba bocsátkozni a nemzetközi fejlesztési együttműködés jövőjéről. A millenniumi fejlesztési célok, illetve a Millenniumi Projekt jelentése által is szorgalmazott jelentős a segélynövelés egyelőre várat magára. Túl azon a kérdésen, hogy ez valóban kívánatos lenne-e (vagyis nem okoznának-e a megnövekedett segélyek több kárt, mint hasznot), úgy tűnik, hogy a donorok nagy része még nem érzi át teljes mértékben (de legalábbis gyakorlatukban nem tükröződik), hogy a globális szegénységcsökkentés nemcsak hosszú, de rövid távon is egyre inkább érdekük.

A donorok tevékenységétől független világgazdasági folyamatok azonban sok reményre adnak okot: a fejlődő országok jelentős hányada, köztük a két legnépesebb, India és Kína, dinamikusán növekszik, és az általuk támasztott kereslet magával húz több más fejlődő régiót is. Van viszont a világban nagyjából egymilliárd ember, akik olyan országokban élnek, ahol az állam rendkívül gyenge, nagy a konfliktusok és más katasztrófák veszélye, a gazdaság is romokban hever, és hatalmas méreteket ölt a szegénység. Ezen országoknak nincs esélyük bekapcsolódni a világgazdasági konjunktúrába, a lakosság szenvedésének enyhítése érdekében tehát nélkülözhetetlen a nemzetközi donorközösség szerepvállalása.

Irodalom

- Abdel-Khalek, Gonda. – Korayem, Karima (1995): „Conditionality, Structural Adjustment and Development”, in Stokke, Olav, szerk (1995).
- Acemoglu, Daron – Johnson, Simon – Robinson, James (2001): „The Colonial Origins of Comparative Development,” *American Economic Review* 91(5): 1369-1401.
- Acemoglu, Daron – Robinson, James (2000): „Political Losers as a Barrier to Economic Development,” *American Economic Review* 90(2): 126-130.
- Acemoglu, Daron – Robinson, James (2005): *The Economic Origins of Democracy and Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press
- Acheson, Dean (1947): *Draft Outline Notes for Speech before Delta Council, May 8. Drafted April 23, 1947.* http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/marshall/large/documents/index.php?pagenumber=10&documentid=1&documentdate=1947-04-23&studycollectionid=mp&nav=OK, lekérdezve 2007-09-06.
- Adamcová, Nikol et al (2006): *International Development Cooperation of the Czech Republic*. Prága: Institute of International Relations for the Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic. <http://www.rozvojovestredisko.cz/files/idccr.pdf>, lekérdezve 2007-10-03.
- Addison, Tony – McGillivray, Mark – Odedokun, Matthew O. (2004): „Donor Funding of Multilateral Aid Agencies: Determining Factors and Revealed Burden Sharing”. *The World Economy* 27(2): 173-191.
- Afshar, Farhad (1992): „The Nation State as the Main Factor of Social Destabilization in the Periphery. The Gordian Knot of Development”, in Aouri, Claude, szerk (1992).
- Akram, Tanweer (2003): „The International Foreign Aid Regime: Who Gets Foreign Aid and How Much?” *Applied Economics* 35(11): 1351-1356.
- Alesina, Alberto – Dollar, David (2000): „Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *Journal of Economic Growth* 5(1): 33-63.
- Alesina, Alberto – Weder, Beatrice (2002): „Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?” *American Economic Review* 92(4): 1126-37.
- Allen Consulting Group (2005): *Climate Change – Risk and Vulnerability – Promoting an Efficient Adaptation Response in Australia*. Australian Greenhouse Office.

- Allen, David (1996): „The European rescue of national foreign policy?“, in Hill, Christopher, szerk (1996).
- Altenburg, Tilman (2005): „The private sector and development agencies: How to form successful alliances. Critical issues and lessons learned from leading donor programs.” *10th International Business Forum 2005 Discussion Paper*, New York
- Amin, Samir (1990): *Delinking: Towards a Polycentric World*. London: Zed Books
- Anderson, Mary B. (1999): *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*. Boulder: Lynne Rienner
- Anderson, Mary B. – Woodrow, Peter J. (1998): *Rising From the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder: Lynne Rienner
- Arts, Karin (2004): „Changing interests in EU development cooperation: the impact of EU membership and advancing integration”. In Arts, Karin – Dickson, Anna K., szerk (2004).
- Arts, Karin – Dickson, Anna K., szerk (2004): *EU Development Cooperation. From Model to Symbol*. Manchester: Manchester University Press
- Attaran, Amir – Sachs, Jeffrey (2001): „Defining and Refining International Donor Support for Combating the AIDS Pandemic”. *The Lancet* 357: 57-61.
- Auroi, Claude, szerk (1992): *The Role of State in Development Process. EADI Series No 15*. London: Frank Cass and Co.,
- Baaz, Maria Eriksson (2005): *The Paternalism of Partnership. A Postcolonial Reading of Identity and Development Aid*. London: Zed Books
- Bakonyiné Bárány Ibolya (2003): „Az Európai Unió fejlesztési együttműködési politikája a magyar segélypolitika kialakításának szemszögéből”, in: *Az ENSZ és az EU együttműködése*. Budapest: Magyar ENSZ Társaság
- Balázs Péter (2002): *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése*. Budapest: KJK-Kerszöv
- Balázs Péter (2003): „Az Európai Unió nemzetközi hatásköre”. in Kende Tamás – Szűcs Tamás, szerk (2003): *Európai közjog és politika*. Budapest: Osiris
- Bandow, Doug (1998): „The First World’s Misbegotten Economic Legacy to the Third World”, in: Dorn, James A. – Hanke, Steve H. – Walters, Alan A., szerk (1998).
- Bangura, Yusuf. (1994): „Intellectuals, Economic Reform and Social Change,” *Development and Change* 25(2): 785-827.
- Batliwala, Srilatha (2002): „Grassroots Movements as Transnational Actors: Implications for Global Civil Society”. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 13(4): 393-409.
- Beitz, Charles L. (1999): *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press
- Belgian Development Cooperation Directorate-General – European Commission (2005): *European Conference on Awareness-Raising and Development Education*

for North-South Solidarity. Final Report and Working Papers. Brüsszel

- Benczes István (2002): „A washingtoni konszenzustól a poszt-washingtoni konszenzusig”, in: Blahó András, szerk (2002).
- Bendell, Jem (2006): *Debating NGO Accountability. UN-NGLS Development Dossier.* New York, Genf: United Nations, http://www.un-ngls.org/site/article.php3?id_article=202, lekérdezve 2007-09-24.
- Berthelemy, Jean-Claude (2005): *Bilateral donors' interes vs. recipients's development motives in Aid Allocation: do all donors behave the same?* Hamburg: HWW Conference on the Political Economy of Aid.
- Binder, Andrea – Witte, Jan Martin (2007): „Business engagement in humanitarian relief.” *Humanitarian Policy Group Background Paper.* Overseas Development Institute
- Binnendijk, Annette (2001): *Results Based Management in the Development Co-Operation Agencies: A Review Of Experience.* Párizs: OECD <http://www.oecd.org/dataoecd/17/1/1886527.pdf>, lekérdezve 2007-08-17.
- Blahó András – Prandler Árpád (2001, 2005): *Nemzetközi szervezetek és intézmények.* Budapest: Aula
- Blahó András, szerk (2002): *Világ gazdaságtan II. Globális fejlődés, gazdaságdiplomácia.* Budapest: Aula Kiadó
- Bøås, Martin (2001): *Multilateral Development Banks and Sustainable Development: The Limits of Technocratic Consensus.* Annual Meeting of the Academic Council of the United Nations System (ACUNS). 2001. június 15-17., Puebla, Mexico
- Bokorné, Szegő Hanna (1999): *Nemzetközi jog.* Budapest: Aula
- Boone, Peter (1996): „Politics and the effectiveness of foreign aid” *European Economic Review* 40(2): 289-329.
- Bowles, Paul (1989): „Recipient Needs and Donor Interests in the Allocation of EEC Aid to Developing Countries”. *Canadian Journal of Development Studies* 10(1): 7-19.
- Boyce, James K. (2002): „Investing in Peace: Aid and Conditionality After Civil Wars.” *Adelphi Paper 351*, The International Institute for Strategic Studies, Oxford University
- Brainad, Lael et al. (2003): *The Other War. Global Poverty and the Millenium Challenge Account.* Washington D.C.: Brookings Institute Press
- Bretherton, Charlotte – Vogler, John (2000): *The European Union as a Global Actor.* London: Routledge
- Brown, Chris (2002): *Sovereignty, Rights and Justice: International Political Theory Today.* Cambridge: Polity Press
- Browne, Stephen (2006): *Aid and Influence. Do Donors Help or Hinder?* London: Earthscan.
- Bucar, Maja et al (2007): „Towards a Division of Labour in European Development

- Co-operation: Case Studies". *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Discussion Paper* 11/2007, Bonn, [http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/be803da30eaa92b8c12572670041d831/\\$FILE/DiscPaper%2011.2007%20Internetfassung.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/be803da30eaa92b8c12572670041d831/$FILE/DiscPaper%2011.2007%20Internetfassung.pdf), lekérdezve 2007-09-22.
- Buliř, Aleř – Hamann, Javier (2003): „Aid Volatility: An Empirical Assessment” *IMF Staff Papers* 50(1): 64-89.
- Burnside, Craig – Dollar, David (2000): „Aid, Policies and Growth”. *American Economic Review* 90(4): 847-868.
- Busse, Matthias – Großmann, Harrald (2004): „The Impact of ACP/EU Economic Partnership Agreements on ECOWAS Countries: An Empirical Analysis of the Trade and Budget Effects”. *Institute of International Economics Discussion Paper No. 294*, Hamburg: HWWA http://www.fes.de/aktuell/focus_europa/aktuell/Docs/FES_Publikation_2004_EPA%20Impacts_Hamburg.pdf, lekérdezve 2007-09-29.
- Cafruny, Alan – Petes, Patrick. (1998): *The Union and the World: Economy of a Common European Foreign Policy*. Hága: Kluger Law International
- Caney, Simon (2006): *Justice Beyond Borders: A Global Political Theory*. Oxford: Oxford University Press
- Cardoso, Fernando Jorge – Kühne, Winrich – Honwana, João Bernardo (2000): *Reflection Paper. Priorities in EU Development Cooperation in Africa: Beyond 2000*. Brüsszel: Council of Ministers.
- Carlson, Jerker – Köhlin, Gunnar – Ekbohm, Anders (1994): *The Political Economy of Evaluation. International Aid Agencies and the Effectiveness of Aid*. London: St. Martin Press
- Casella, Alessandra – Eichengreen, Barry (1996): „Can Foreign Aid Accelerate Stabilisation?” *Economic Journal* 106(436): 605-619.
- Cassen, Robert et al. (1986, 1994): *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force*. Oxford: Clarendon Press
- Chakravarti, Ashok (2005): *Aid, Institution and Development. New Approaches to Growth, Governance and Poverty*. Cheltenham: Edward Elgar
- Chauvet, Lisa – Guillaumont, Patrick (2002): *Aid and Growth Revisited: Policy, Economic Vulnerability and Political Instability*. Annual Bank Conference on Development Economics on Towards Pro-poor Policies, Oslo.
- Chenery, Hollis – Strout, Alan (1966): „Foreign Assistance and Economic Development”. *American Economic Review* 56: 679-733.
- Claeys, Anne-Sophie (2004): „Sense and Sensibility: the role of France and French interests in European development policy since 1957”. In Arts, Karin – Dickson, Anna K., szerk (2004): *EU Development Cooperation. From Model to Symbol*. Manchester: Manchester University Press
- Clarke, Alice – Grynberg, Roman, szerk (2006): *The European Development Fund and Economic Partnership Agreements*. London: Commonwealth Secretariat, Economic Affairs Division

- Clemens, Michael – Radelet, Steven – Bhavnam, Rikhil (2004): „Counting Chickens When They Hatch: Short Term Effect of Aid on Growth”. *Center for Global Development Working Paper 44*, Washington
- Collier, Paul (2007): *The Bottom Billion*. Oxford: Oxford University Press.
- Collier, Paul – Dollar, David (2002): „Aid Allocation and Poverty Reduction”. *European Economic Review* 46(3): 1475-1500.
- Concord (2007): *Hold the Applause! EU Governments Risk Breaking Aid Promises*. http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocumentsENG/Aid%20watch/1-Hold_the_Applause.FINAL.pdf, lekérdezve 2007-08-21.
- Cotterrell, Lin – Harmer, Adele (2005): *Diversity in Donorship: the Changing Landscape of Official Humanitarian Aid. Aid Donorship in Asia*. London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute
- Cracknell, Basil E. (2000): *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions*. London: Sage Publications
- Cropsey, Joseph (1963): „The Right of Foreign Aid”. In Goldwin, Robert A., szerk (1963).
- Csicsmann László (2006): *Iszlám és demokrácia a Közel-Keleten és Észak-Afrikában*. PhD-értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem
- Danielson, Anders – Wohlgemuth, Lennart (2005): „Swedish Development Cooperation in Perspective”. In: Stokke, Olav – Hoebink, Paul, szerk (2005).
- Dauerstädt, Michael (2002): *EU Eastern Enlargement and Development Cooperation*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/fulltext/id/01424toc.htm>, lekérdezve 2007-10-03
- Degnbol-Martinussen, John – Engberg-Pedersen, Poul (2003, 2005): *Aid: Understanding International Development Cooperation*. London: Zed Books
- Development Initiatives (2006): *Global Humanitarian Assistance 2006*. London: Development Initiatives
- DfID (2006a): *Eliminating Poverty. Making governance work for the poor. A White Paper on International Development*. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/whitepaper2006/wp2006foreword-preface-section1.pdf>, lekérdezve 2007-09-06.
- DfID (2006b) Statistics on International Development 2001/02-2005/06. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/sid2006/sid06-full.pdf>, lekérdezve 2007-09-06.
- Domar, Evsey (1957): *Essays in the Theory of Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Dorn, James A. – Hanke, Steve H. – Walters, Alan A., szerk (1998). *The Revolution in Development Economics*. Washington D.C.: The Cato Institute
- Dollar, David – Kraay, Art (2002): „Growth is Good for the Poor”. *Journal of Economic Growth* 7(3): 195-222.
- Dollar, David – Levin, Victoria (2004): „The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002”. *World Bank Policy Research Paper 3299*.

- Doornbos, Martin (1995): „State formation processes under external supervision. Reflections on Good Governance” in Stokke, Olav, szerk (1995).
- Dunay Pál (2004): „Az átmenet magyar külpolitikája, ” *Mozgó Világ* (30): 2.
- Easterly, William (2002a): „The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy versus markets in foreign aid”. *Center for Global Development Working Paper 4*, Washington
- Easterly, William (2002b): *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Boston: MIT Press
- Easterly, William (2005): „Reliving the ‘50s: the Big Push, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development”. *Center for Global Development Working Paper 65*, Washington
- Easterly, William (2006): *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. New York: Penguin Press
- Easterly, William – Levine, Ross (2003): „Tropics, Germs, and Crops: the Role of Endowments in Economic Development”. *Journal of Monetary Economics* 50(1): 3-39.
- Easterly, William – Levine, Ross – Roodman, Daniel (2004): „New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's Aid, Policies and Growth 2000”. *American Economic Review* 94(3): 774-780.
- Edwards, Geoffrey – Regelsberger, Elfride, szerk (1999): *Europe's Global links: The EU and Inter-Regional Cooperation*. London: Pinter
- EITI (2005): *The Extractive Industry Transparency Initiative Source Book*. London: Department for International Development
- Escobar, Arturo (1994): *Encountering Development. The Making and Un-Making of the Third World*. Princeton: Princeton University Press
- Eurobarometer (2007): „Europeans and Development Aid”. *Special Eurobarometer 280/Wave 67.1*. June 2007. Brüsszel: European Commission.
- European Commission (2001): *Linking Relief, Rehabilitation and Development – An Assessment. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. COM (2001) 153 final. Brüsszel
- European Commission (2003): *EPAs: Means and Objectives* http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/december/tradoc_115007.pdf, lekérdezve 2007-10-13.
- European Commission (2004): *Building our common Future: Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013*. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2004/com2004_0101en02.pdf, lekérdezve 2007-10-13.
- European Commission (2006): *EU Donor Atlas 2006 Volume I. Mapping Official Development Assistance*. Brüsszel: European Commission és Párizs: OECD
- European Commission (2007a): *A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. 2007. évi jelentés az Európai Közösség 2006. évi fejlesztéspolitikájáról és a külső segítségnyújtás végrehajtásáról*. CM (2007) 349
- European Commission (2007b): *A Bizottság éves jelentése az Európai Parlamentnek,*

- a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. *Európa megtartja ígéreteit a fejlesztés-finanszírozás terén.* http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2007/com2007_0164hu01.pdf, lekérdezve 2007-09-18.
- Európai Commission (2007c): *The EU in the world. The foreign policy of the European Union.* Brüsszel: European Commission, Directorate-General for Communication, <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/67/en.doc>, lekérdezve: 2007-10-05.
- European Community (2000): *The European Community's Development Policy – Statement by the Council and the Commission.*
- Európai konszenzus (2006): „A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról: Az európai konszenzus”. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* 2006/C 46/01
- Ferrero-Waldner, Benita (2006): *A közös kül- és biztonságpolitika távlatai 2006-ban.* Európai Parlament, Viták. Brüsszel, CRE01-02-2006/11. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20060201+ITEM-011+DOC+XML+V0//HU>, lekérdezve 2007-10-08.
- Fodor Erika (2003): „Partnerek a fejlődésben – az Európai Unió fejlesztési politikája”. *Külügyi Szemle* 2(2): 142-167.
- Fodor Erika (2005): „A nemzetközi és magyar humanitárius segélypolitika alakulása”, in Gömbös Ervin, szerk. (2002): *A nemzetközi fejlesztési együttműködés a XXI. Században.* Budapest: Magyar ENSZ Társaság és HUN-IDA KHT
- Fodor Erika (2006): „Kultúra és Fejlesztés – az Európai Unió fejlesztéspolitikájában és az új Afrika Stratégiában”, in Sebestyén Éva – Szombathy Zoltán – Tarrósy István (szerk): *Harambee. Tanulmányok Früssi Nagy Géza 60. születésnapjára.* Pécs: Publikon Könyvek, és Budapest: ELTE BTK Afrikanisztikai Oktatási Program. http://www.publikon.hu/application/essay/232_1.pdf, lekérdezve 2007-08-24.
- Fodor Erika (2007): *Szakmai interjúk a magyar fejlesztéspolitika kialakulásáról, fejlődéséről.* Budapest, 2007. július-szeptember.
- Forster, Jacques (1995): „Conditionality in Swiss Development Assistance”, in Stokke, Olav, szerk (1995).
- Friedman, Milton (1970): „The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits”. *New York Times Magazine*, September 13, 1970.
- Gasper, Des (2004): *The Ethics of Development.* Edinburgh: Edinburgh University Press
- Gerschenkron, Alexander (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective.* Belknap Press
- Gibbon, Peter (1993): „The World Bank and the New Politics of Aid,” in Sørensen, Georg, szerk (1993).
- Ginsberg, Roy, H. (1999): „Conceptualizing the EU as an International Actor”.

- Journal of Common Market Studies* 37(3): 429-454.
- Goldin, Ian – Reinert, Kenneth (2006): *Globalization for Development: Trade, Finance, Aid, Migration and Policy*. Washington D.C.: Worldbank and Palgrave-MacMillan
- Goldwin, Robert A., szerk (1963): *Why Foreign Aid?* Chicago: Rand McNally and Co.
- Graves, Sue – Wheeler, Victoria (2006): „Good Humanitarian Donorship: overcoming obstacles to improved collective donor performance”, *Humanitarian Policy Group Discussion Paper*. London: Overseas Development Institute
- Griffin, Keith (1991): „Foreign Aid After the Cold War,” *Development and Change* 22(4): 645-685.
- Grilli, Enzo (1994): *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press
- Grilli, Enzo – Riess, Markus (1992): „EC Aid to Associated Countries: Distribution and Determinants”. *Wirtschaftliches Archiv* 128(2)
- Gupta, Sanjeev – Powell, Robert – Yang, Yongzheng (2005): „The Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa” *IMF Working Paper* 05/179.
- Hammond, Allen L. et al (2007): *The Next 4 Billion: Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid*. Washington D.C.: World Resources Institute,
- Hansen, Henrik – Tarp, Finn (2000): „Aid Effectiveness Disputed”, *Journal of International Development*, 12(3): 375-398.
- Hansen, Henrik – Tarp, Finn (2001): „Aid and Growth Regressions”. *Journal of Development Economics* 64(2): 547-570.
- Harmer, Adele – Cotterrell, Lin (2005): „Diversity in Donorship. The Changing Landscape of Official Humanitarian Aid”, *Humanitarian Policy Group Report 20*. London: Overseas Development Institute
- Hayami, Yujiro (2003): „From the Washington Consensus to the post-Washington Consensus: Recent Changes in the Paradigm of International Development”. *Foundation for Advance Studies on International Development Working Paper* 2003-001
- Hayter, Teresa (1971): *Aid as Imperialism*. Harmondsworth: Penguin.
- Hein, Wolfgang (2007): „Global Health Governance”. *Egészségügyi Stratégiai Kutatóintézet*, <http://www.eski.hu/civiltajekoztatas/cikk.cgi?id=6489>, Lekérdezés ideje: 2007-07-29.
- Heller, Peter S. – Gupta, Sanjeev (2002): „Challenges in Expanding Aid Flows”. *Finance and Development* 39(2). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/06/heller.htm>, lekérdezve 2006-01-02.
- Hewitt, Adrian – Whiteman, Kaye (2004): „The Commission and Development Policy: Bureaucratic Politics in EU Aid – from Lomé Leap Forward to the Difficulties of Adapting to the Twenty-first Century”, in Arts, Karin – Dickson, Anna K., szerk (2004).

- Hill, Christopher, szerk (2003): *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave-MacMillan
- Hirschler András et al (n. é.): *PHARE. Segélyprogram Magyarországon*. Budapest: ITDH
- Hoebink, Paul – Stokke, Olav, szerk. (2005a): *Perspectives on European Development Cooperation. Policy and Performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge
- Hoebink, Paul – Stokke, Olav (2005b): „Introduction: European Development Cooperation at the Beginning of a New Millennium”, in: Hoebink, Paul – Stokke, Olav, szerk. (2005a)
- Hoff, Karla – Stiglitz, Joseph (2001): „Modern Economic Theory and Development” In: Meier, Gerald – Stiglitz, Joseph, szerk (2001): *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*. Washington DC: World Bank
- Holden, Patrick (2006): „Conflicting Principles in the Organisation of Aid Policy for Political Purposes: A Case Study of the European Union’s Mediterranean Aid.” *The European Journal of Development Research* 18(3): 387-411.
- Holland, Martin (2002): *The European Union and the Third World*. Basingstoke: Palgrave
- Hook, Steven W. (1994): *National interest and Foreign Aid*. London: Boulder
- Horváth Jenő, szerk (2005): *Világpolitikai lexikon 1945–2005*. Budapest: Osiris.
- Hudson Insitue (2007): *The Index of Global Philanthropy 2007*. Washington D.C.: Hudson Institute
- HUN-IDA (n.é.): *A magyar műszaki-tudományos együttműködés és segítségnyújtás négy évtizedének rövid áttekintése napjainkig*. Készítette a HUN-IDA (Magyar Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési) KHT a CIDA felkérésére és pénzügyi támogatásával a Magyar Külügyminisztérium számára. Budapest
- Ikhide, Sylvanus (2004): „Reforming the International Financial System for Effective Aid Delivery” *The World Economy*, 27(2): 127-152.
- Inter-American Development Bank (2007): What Does the IDB do? <http://www.iadb.org/aboutus/II/index.cfm?language=English>, lekérdezve 2007-07-30.
- Jackson, Robert H. (1990): *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press
- Jakab, Péter (2005): „Magyarország részvétele a fejlesztési segítségnyújtásban,” in Gömbös Ervin, szerk. (2002): *A nemzetközi fejlesztési együttműködés a XXI. Században*. Budapest: Magyar ENSZ Társaság és HUN-IDA KHT
- Karagiannis, Nathalie (2004): *Avoiding Responsibility. The Politics and Discourse of European Development Policy*. London: Pluto Press
- Kaponyi Erzsébet (2006): *Európai közösségi jog*. Budapest: Aula
- Kaufmann, Daniel – Kraay, Aart. – Zoido-Lobaton, Pablo. (1999): „Governance Matters”. *World Bank Policy Research Paper* 2196.

- Kawai, Masahiro – Takagi, Shinji (2004): „Japan’s Official Development Assistance: Recent Issues and Future Directions”. *Journal of International Development* 16(2): 255-280.
- Keohane, Robert – Nye, Joseph (1989): *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little and Brown and Company
- Keukelerie, Stephan (2000): „The European Union as a Diplomatic Actor”. *Leicester University Discussion Paper* 71
- Keukelerie, Stephan (2003): „The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy” *Diplomacy and Statecraft* 14(3): 31-56 <http://soc.kuleuven.be/iieb/docs/03-SK-eudiplomatic.pdf>, lekérdezve 2007-10-09.
- Kiss J. László, szerk (2003): *Globalizálódás és külpolitika. Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredfordulón*. Budapest: Teleki László Alapítvány
- Kiss Judit (2007): *A magyar nemzetközi fejlesztéspolitika a számok tükrében*. Budapest: HAND – Aid Watch munkacsoport.
- Klugman, Jeni, szerk (2002): *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington D.C.: World Bank
- Knack, Stephen (2000): „Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis”. *World Bank Policy Research Paper* 2396.
- Korten, David C. (1990): *Getting to the 21st Century. Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press
- Kosack, Stephen (2003): „Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life.” *World Development* 31(1): 1-22.
- Kreijen, Gerard (2001): *State Failure, Sovereignty and Effectiveness: Legal Lessons from the Decolonization of Sub-Saharan Africa*. Leiden: Leiden University
- Krueger, Anne et al (1989): *Aid and Development*. Baltimore: John Hopkins University Press
- KÜM (2002a): *[NEFE] Konceptió*. Budapest, 2002. március 25. http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Nemzetkozi_fejlesztés/nemz_fejl/konceptio.htm, lekérdezve 2007-09-10.
- KÜM (2002b): *[Nemzetközi fejlesztés] Korábbi események, 2002*. http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Nemzetkozi_fejlesztés/nemz_fejl/2002.htm, lekérdezve 2007-09-10.
- KÜM (2003a): *A magyar nemzetközi fejlesztési együttműködési (NEFE) politika*. Budapest, 2003. július 29. http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Nemzetkozi_fejlesztés/nemz_fejl/NEFE_politika.htm, lekérdezve 2007-09-10.
- KÜM (2003b): *[Nemzetközi fejlesztés] Korábbi események, 2003*. http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Nemzetkozi_fejlesztés/nemz_fejl/2003.htm, lekérdezve 2007-09-10.
- KÜM (2004a): *Beszámoló a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Bizottság részére*

- a 2003. évi nemzetközi együttműködési tevékenységről és a 2004. évre tervezett költségvetésről. Budapest: Magyar Külügyminisztérium.
- KÜM (2004b): *[Nemzetközi fejlesztés] Korábbi események, 2004.* http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Nemzetkozi_fejlesztes/nemz_fejl/2004.htm, 2007-09-10.
- KÜM (2004c): *Hungary's Report on the Millennium Development Goals. Tacking Stock.* Budapest: Magyar Külügyminisztérium. http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/BD4210FB-2191-4AAE-BB8C-08CA33471BCC/0/taking_stock.pdf, lekérdezve 2007-10-16.
- KÜM (2005a): *Összefoglaló a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Bizottság részére a 2004. évi nemzetközi együttműködési tevékenységről és a 2005. évre tervezett költségvetésről készített beszámolórol.* Budapest: Magyar Külügyminisztérium
- KÜM (2005b): *Útmutató az OECD DAC részére készített jelentéshez a magyar nemzetközifejlesztési együttműködési (NEFE) tevékenységről.* Kézirat
- KÜM (2006): *Összefoglaló a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Bizottság részére a 2005. évi nemzetközi együttműködési tevékenységről és a 2006. évre tervezett költségvetésről készített beszámolórol.* Budapest: Magyar Külügyminisztérium
- KÜM (2007a): *Összefoglaló a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Bizottság részére a 2006. évi nemzetközi együttműködési tevékenységről és a 2007. évre tervezett költségvetésről készített beszámolórol.* Budapest: Magyar Külügyminisztérium
- KÜM (2007b): *Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködési tevékenységének nagyságrendjével kapcsolatban a Külügyminisztérium Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési, Gazdaság- és Tudománydiplomáciai Főosztályának (NEFE-GTF) és a Gazdálkodási és Bérszámfejtési Főosztályának (GBF) munkatársaival folytatott konzultáció.* Budapest, 2007. szeptember 15-30.
- KÜM–CIDA(2002): *Egyetértésnyilatkozata Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma és a Kanadai Nemzetközi Fejlesztési Hivatal között a hivatalos fejlesztési támogatás közép-európai programjáról (ODACE).* http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Nemzetkozi_fejlesztes/nemz_fejl/Egyetertesi_nyilatkozat.htm, lekérdezve 2007-09-21.
- Lal, Deepak (1998): „The Transformation of Developing Economies: From Plan to Market”, in Dorn, James A. – Hanke, Steve H. – Walters, Alan A., szerk (1998).
- Lancaster, Carol (1993): „Governance and Development: The Views from Washington”. *IDS Bulletin* 24(1). Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton
- Lancaster, Carol (2000): „Redisigning Foreign Aid”. *Foreign Affairs* 29(5).
- Lancaster, Carol (2007): „The Chinese Aid System.” *Center for Global Development Essay.* http://www.cgdev.org/files/13953_file_Chinese_aid.pdf, lekérdezve 2007-09-06.
- Landell-Mills, Pierre – Serageldin, Ismail (1991, 1992): *Governance and the External Factor.* World Bank Staff Paper, World Bank Annual Conference on

Development Economics

- Lehtinen, Terhi (2001): „Reforming European Development Cooperation: What Do the Practitioners Think?” *ECDPM Discussion Paper* No 23, Maastricht: ECDPM
- Lensink, Robert – Morrissey, Oliver (2000): „Aid Instability as a Measure of Uncertainty and the Positive Impact of Aid on Growth”, *Journal of Development Studies* 36(3): 31-49.
- Leonard, David – Strauss, Scott (2003): „Africa’s Stalled Development: International Causes and Cures” *African Studies Review* 46(3): 185-187.
- Little, Ian M. D., – Clifford, J. M. (1996): *International Aid. A Discussion of the Flow of Public Resources from Rich to Poor Countries*. Chicago: Aldine Publishing Company
- Longley, Catherine – Christoplos, Ian – Slaymaker, Tom (2006): „Agricultural Rehabilitation. Mapping the Linkages Between Humanitarian Relief, Social Protection and Development”, *Humanitarian Policy Group Report* 22. London: Overseas Development Institute
- Lőrincné Istvánffy Hajna. (2004): *Nemzetközi pénzügyek*. Budapest: Aula
- Lumsdaine, David H. (1993): *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press
- Lübker, Malte – Smith, Graham – Weeks, John (2002). „Growth and the Poor: A Comment on Dollar and Kraay”. *Journal of International Development* 14(5): 555-571.
- Maddison, Angus (2003): *The World Economy. Historical Statistics*. Párizs: OECD Development Studies Centre.
- Maizels, Alfred – Nissanke, Machiko K. (1984): „Motivations for Aid to Developing Countries”. *World Development* 12(9): 879-900.
- Maren, Michael (1997): *The Road to Hell. The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*. New York: Free Press
- Maresko, Deborah (2004): „Development, Relief Aid, and Creating Peace: Humanitarian Aid in Liberia’s War of the 1990s”. *The Online Journal of Peace and Conflict Resolution*. 6(1): 94-120.
- McDonnell et al (2003): *Public Opinion and the Fight against Poverty*. Párizs: OECD
- McGillivray, Mark (2005): „Is Aid Effective?” *Kézirat*. <http://www.oecd.org/dataoecd/18/39/34353462.pdf>. Lekérdezés ideje: 2007-07-29
- McGillivray, Mark – Feeny, Simon – Hermes, Niels – Lensink, Robert (2005): „It Works; It Doesn’t; It Can, But That Depends... 50 Years of Controversy over the Macroeconomic Impact of Development Aid”. *UNU-WIDER Research Paper* 2005/54
- Milner, Helen (2006): „Why Multilateralism? Foreign Aid and Domestic Principal-Agent Problems”. UNU-WIDER Conference on Aid. 16-17 June 2006, Helsinki

- Miklósi Gábor (2007): „Segélyezésbiznisz: Bejártatott utak”. *Magyar Narancs* 19(19), 2007. május 10.
- Moore, Mick (1998): „Death Without Taxes: Democracy, State Capacity and Aid Dependence in the Fourth World,” in White, Gordon – Robinson, Mark, szerk (1998): *Towards a Democratic Developmental State*. Oxford: Oxford University Press
- Moravcsik, Andrew (1993): „Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalis approach”. *Journal of Common Market Studies* 31(4): 473-524.
- Morgenthau, Hans (1963): *Preface to a Political Theory of Foreign Aid*. In Goldwin, Robert A., szerk (1963).
- Morrissey, Oliver (2005): „British Aid Policy in the 'Short-Blair' Years,” in: Hoebink, Paul – Stokke, Olav, szerk (2005).
- Mosley, Paul (1987). *Overseas Development Aid: Its Defence and Reform*. Brighton: Wheatsheaf.
- Moss, Todd – Pettersson, Gunilla – Van de Walle, Nicolas (2006): „An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa”. *Center for Global Development Working Paper 74*, Washington.
- Murphy, Kevin – Shleifer, Andrei – Vishny, Robert (1989): „Industrialization and the Big Push”. *Journal of Political Economy* 97(5): 1003-1026.
- Murphy, Sophia – McAfee, Kathleen (2005): *U.S. Food Aid: Time to Get It Right*. Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy. <http://www.iatp.org/iatp/publications.cfm?accountID=451&refID=73512>, lekérdezve 2007-09-07.
- Mussa, Michael et al (2000): „Exchange Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy”. *IMF Occasional Papers* 193.
- Németh István, szerk (2005): *20. századi egyetemes történet II. Európán kívüli térségek*. Budapest: Osiris.
- Norad (2006): *Nordic Plus Practical Guide to Delegated Cooperation*. Oslo: Norad <http://amg.um.dk/NR/rdonlyres/279D5A3E-7D1B-4CCC-BB2D-90C9055E3F70/0/NordicPlusPracticalGuidetoDelegatedCooperation.pdf>, lekérdezve 2007-09-08.
- North, Douglass – Thomas, Robert (1973): *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass (1991): „Institutions”. *Journal of Economic Perspectives* 5(1): 97-112.
- Nnedu, Ike (2005): „Regional Development Banks: Stepping Out of the Shadows - The African Development Bank” *Economic Justice News* 8(1). <http://www.50years.org/cms/ejn/story/253>, lekérdezve 2007-07-30.
- Nugent, Neil (2001): *The European Commission*. Basingstoke: Palgrave
- Nurske, Ragnar (1953): *Problems of Capital Formation In Underdeveloped Countries*. Basil Blackwell

- Nuttal, Simon (1992): *European Political Cooperation*. Oxford: Clarendon Press
- Nuttal, Simon (2000): *European Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press
- OECD (1986): *Methods and Procedures in Aid Evaluation*. Párizs: OECD
- OECD (1988): *Voluntary Aid for Development: The Role of Non-Government Organisations*. Párizs: OECD.
- OECD (1991): *DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*. Párizs: OECD
- OECD (1992): *DAC Principles for Effective Aid*. Párizs: OECD
- OECD (2000): *Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms*. Párizs: OECD
- OECD (2002): *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>, lekérdezve 2007-08-17.
- OECD (2003a): „Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery”. *DAC Guidelines and Reference Series*. Párizs: OECD
- OECD (2003b): „Development Co-operation 2002 Report”. *The DAC Journal* 4(1). Párizs: OECD
- OECD (2003c): „Philanthropic Foundations and Development Co-operation”. *Off-Print of the DAC Journal* 4(3).
- OECD (2004): *Revision to the 1995 Aide Memoire on the Admission of New DAC Members*. Párizs: OECD.
- OECD (2005): DAC Peer Review, Sweden. Párizs: OECD <http://www.oecd.org/dataoecd/14/43/35268515.pdf>, lekérdezve 2007-08-21.
- OECD (2006a): *Development at a Glance. Statistics by Region, 2006 Edition*. Párizs: OECD
- OECD (2006b): *DAC Peer Review, The United States*. <http://www.oecd.org/dataoecd/61/57/37885999.pdf>, lekérdezve 2007-09-07.
- OECD (2006c): *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 2001-2005*. Párizs: OECD
- OECD (2006d): *Humanitarian Aid in DAC Peer Reviews. A Compilation of Coverage 2004-05*. Párizs: OECD
- OECD (2007a): *Development Co-operation Report, Statistical Annex 2006*. Párizs: OECD
- OECD (2007b): Development aid from OECD countries fell 5.1% in 2006. http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34447_38341265_1_1_1_1,0.html lekérdezve 2007-07-31.
- Olsen, Gorm Rye (2004): „Changing European concerns: security and complex political emergencies instead of development”. In Arts, Karin – Dickson, Anna K., szerk (2004).

- Olsen, Gorm Rye (2005): „The European Union’s Development Policy: Shifting Priorities in a Rapidly Changing World” In Hoebink, Paul – Stokke, Olav, szerk (2005).
- Olsen, Gorm Rye (2007a): *Between development policy and foreign policy ambitions: The European Union Strategy for Africa*. EUSA 10. Biennial International Conference. Montréal, 2007. május 17–19 <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/olsen-g-11g.pdf>, lekérdezve 2007-10-09
- Olsen, Gorm Rye (2007b): *Effective Foreign Policy without Sovereignty: The European Union’s Policy towards Africa*. The 6th Pan-European Conference on International Relations, Torinó, 2007. szeptember 12-15. http://www.sgir.org/archive/turin/uploads/Olsen-torino_07_1.pdf, lekérdezve 2007-10-08.
- Otter, Mark (2003): „Domestic public support for foreign aid: does it matter?” *Third World Quarterly* 24(1): 115-125.
- Palanovics Norbert (2006): „Új áramlatok Japán hivatalos fejlesztési támogatásainak (ODA) rendszerében”. *Kül-Világ* 3(2). <http://www.freeweb.hu/kulvilag/2006/02/palanovics.pdf>, lekérdezve 2007-09-18.
- Panos (2007) *At the heart of change. The role of communication in sustainable development*. London: Panos London
- Paragi Beáta – Szent-Iványi Balázs (2006): „Szükség vagy érdek? A nemzetközi fejlesztési együttműködés és segélyezés érdek- és motivációrendszere.” *Társadalom és Gazdaság* 28(1): 99-121.
- Paris High Level Forum (2005): *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>, lekérdezve 2007-08-09.
- Peet, Richard – Hartwick, Elanie (1999): *Theories of Development*. New York: The Guilford Press
- PIPA (2001): *Americans on Foreign Aid and World Hunger. A Study of U.S. Public Attitudes*. Washington D.C.: Program on International Policy Attitudes http://65.109.167.118/pipa/pdf/feb01/ForeignAid_Feb01_rpt.pdf, lekérdezve 2007-09-07.
- Radelet, Steven (2003): „Bush and Foreign Aid”. *Foreign Affairs* 85(5): 104-117.
- Radelet, Steven (2007): *Foreign Assistance Reforms: Successes, Failures, and Next Steps*. Testimony for the Senate Foreign Relations Subcommittee on International Development, Foreign Assistance, Economic Affairs, and International Environmental Protection, June 12th, 2007.
- Rahnema, Majid és Bawtree, Victoria (1997): *The Post-Development Reader*. London: Zed Books.
- Rajan, Raghuram – Subramanian, Arvind (2005a): „What Undermines Aid’s Impact on Growth?” *IMF Working Paper* 05/126.
- Rajan, Raghuram – Subramanian, Arvind (2005b): „Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?” *IMF Working Paper* 05/127.

- Ravenhill, John (1985): *Collective Clientism: The Lomé Conventions and North-South Relations*. New York: Columbia University Press
- Riddel, Roger C. (1987): *Foreign Aid Reconsidered*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Rhi-Sausi, José Luis – Zupi, Marco (2005): „Trends in the Debate on Italian Aid”, in: Hoebink, Paul – Stokke, Olav, szerk (2005)
- Rhodes, Carolyn (1998): *The European Union in the World Community*. Boulder: Lynne Rienner
- Rist, Gilbert (1997): *The History of Development. From Western Origin to Global Faith*. London: Zed Books.
- de Rivero, Oswaldo (2001): *The Myth of Development*. London: Zed Books.
- Roelfsema, Hein – van Hoestenbergh, Karel (2006): „Economic Partnership Agreements between the EU and groups of ACP countries. Will they promote development?” *UNU-CRIS Occasional Paper* 0-2006/27. <http://www.cris.unu.edu/admin/documents/20061117101114.O-2006-27.pdf>, lekérdezve 2007-10-13.
- Roodman, David – Standley, Scott – Sharma, Sanjeev (2006): *Commitment to Development Index. Country Report: Japan*. Washington DC, Center for Global Development.
- Rodrik, Dani (1996): „Understanding Economic Policy Reform,” *Journal of Economic Literature* 34(1): 9-41.
- Rodrik, Dani (2000): *Participatory Politics, Social Cooperation and Economic Stability*. Cambridge: Harvard University
- Rodrik, Dani (2003): „Growth Strategies”. *National Bureau of Economic Research Working Paper* 10050
- Rodrik, Dani (2006): „Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform”. *Journal of Economic Literature* 44(4): 973-987.
- Római szerződés (1957, 2006): „Konzolidált Szerződés az Európai Unióról”. Official Journal of the EC (2006. december 29.; C321/E).
- Rosenstein-Rodan, Paul (1943): „Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe”. *The Economic Journal*, 53(210/211): 202-211.
- Rostow, Walt Whitman (1960): *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto*. Cambridge University Press
- RPP (2006): *ODA legal and Institutional framework – flexibility in ODA management. Country Report – Hungary*. International Conference on ODA management organized within the RPP Programme by the Slovak NGDO Platform (MVRO). 2006. December 11-12, Pozsony www.mvro.sk/wm/user_files/konferencia/hungary.doc, lekérdezve: 2007-07-25.
- Sachs, Jeffrey (2005): *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin Press.

- Santiso, Carlos (2001): „Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality”. *The Georgetown Public Policy Review* 7(1): 1-22, <http://www.eldis.org/fulltext/conditionality.pdf>, lekérdezve 2007-09-18.
- Santiso, Carlos (2002): „Improving the Governance of European Foreign Aid. Development Cooperation as an Element of Foreign Policy”. *Centre for European Policy Studies, Working Document* No. 189, <http://aei.pitt.edu/1820/01/WD189.PDF>, lekérdezve 2007-07-21.
- Sarkar, Prabirjit (2001): „The North-South terms of trade debate: a re-examination.” *Progress in Development Studies*, 1(4): 309-327.
- Sauvy, Alfred (1952): „Tiers Monde, une planète”, *L'Observateur*, <http://www.homme-moderne.org/societe/demo/sauvy/3mondes.html>, lekérdezve 2007-04-21.
- Savage, Kevin – Harvey, Paul (2007): „Remittances During Crises. Implications for Humanitarian Response”, *Humanitarian Policy Group Report* 25. London: Overseas Development Institute
- Schipper, Lisa – Pelling, Mark (2006): „Disaster Risk, Climate Change and International Development: Scope for and Challenges to Integration”, *Disasters* 30(1): 19-38.
- Seers, Dudley (1983): *The Political Economy of Nationalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (2003): *A fejlődés mint szabadság*. Budapest: Európa
- Siemiatycki, Elliot (2005): „Post-development at Crossroads: Towards a 'Real' Development”, *Undercurrent* 2(3): 57-65.
- Sida (2007): *EU's Development Cooperation*. http://www.sida.se/?d=108&a=4309&language=en_US, lekérdezve 2007-10-13.
- Simai Mihály (2000): „Külföldi tőkebefektetések és a nemzeti innovációs-termelési rendszerek”, in: *A működőtőke kivitele és a technikai fejlődés a 21. század küszöbén*. Budapest: Oktatási Minisztérium.
- Simai Mihály (2005): „The Civil Society and the Development Process”, in Gömbös Ervin, szerk. (2005): *A nemzetközi fejlesztési együttműködés a XXI. században*. Budapest: Magyar ENSZ Társaság és HUN-IDA Kht.
- Simai Mihály (2006): *Az Amerikai Egyesült Államok a XXI. század globális rendszerében. Magányos békebíró vagy hegemon hatalom*. Budapest: Aula Kiadó.
- SIPRI (2007): *SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press
- Smith, Karen E. (2004): „The ACP in the European Union's network for regional relationships: still unique or just one in the crowd?” In Arts, Karin – Dickson, Anna K., szerk (2004).
- Soederberg, Suzanne (2004): „American Empire and excluded states: the Millenium Challenge Account and the shift to pre-emptive development”. *Third World*

Quarterly 25(2): 279-302.

Solana, Javier (2000a): „More punch to the Union” (dánul) *Berlingske Tidende*, February 10

Solana, Javier (2000b): „Az európai katonai képességek kialakításának szükségességéről,” *Financial Times* 2000. szeptember 29. <http://www.mkogy.hu/nato/2000/00news30.htm>, lekérdezve 2007-09-15.

Solana, Javier (2000c): *The development of a Common Foreign and Security Policy and the role of the High Representative*. Speech at the Danish Institute of International Affairs (DUPI). Koppenhága, 2000. február 11. http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/details.asp?cmsid=246&BID=107&DocID=60508&insite=1, lekérdezve 2007-10-05.

Solana, Javier (2002): *Intervention by Javier Solana Eu High Representative For The Common Foreign And Security Policy on the Occasion of the Launch of CER Publication by Steven Everts „Shaping An Effective Eu Foreign Policy”*. Brüsszel, 2002. február 19. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/69508.pdf, lekérdezve 2007-10-05.

Solow, Robert (1956): „A Contribution to the Theory of Economic Growth” *Quarterly Journal of Economics*, 70: 65-94.

South Centre (2007): „Aid for Trade and Financial Assistance to Implement the EPAs”. *South Centre Analytical Note*. http://www.southcentre.org/publications/AnalyticalNotes/Other/2007May_EPA_Fact_Sheet_No6.pdf, lekérdezve 2007-09-25.

Sørensen, Georg (1992): *„Democracy, Dictatorship and Development. Consequences for Economic Development of Different Forms of Regime in the Third World,”* Auroi, Claude, szerk (1992).

Sørensen, Georg, szerk (1993): *Political Conditionality*. London: Frank Cass and Co.

Sørensen, Georg (1995): „Conditionality, Democracy, Development”, in Stokke, Olav (szerk) (1995).

de Soto, Hernando (2003): *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books.

Stiglitz, Joseph (1998): „More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus”. *WIDER Annual Lecture*. <http://www.wider.unu.edu/publications/annual-lectures/annual-lecture-1998.pdf>, lekérdezve 2007-07-24.

Stiglitz, Joseph (2004): „The Post Washington Consensus”. *Initiative for Policy Dialogue Working Paper*, Columbia University.

Stokke, Olav, szerk (1991): *Evaluating Development Assistance: Policies and Performance*. EADI Series No 12. London: Franck Cass and Co.

Stokke, Olav – Berlage, Lodewijk, szerk (1992): *Evaluating Development Assistance. Approaches and Methods*. EADI Book Series No. 14. London: Frank Cass and Co.

Stokke, Olav, szerk (1995): *Aid and Political Conditionality*. EADI Series No 16.

- London: Frank Cass and Co.
- Stokke, Olav (2005): „The Changing International and Conceptual Environments of Development Cooperation,” In: Hoebink, Paul – Stokke, Olav, szerk (2005a).
- Stubbs, Paul (1996): *Humanitarian Organizations and the Myth of Civil Society*. <http://www.globalpolicy.org/ngos/role/globdem/credib/2000/1121.htm>, lekérdezve 2007-09-24.
- Suzuki, Eisuke (2007): „Bilateral Policy Orientation in the Multilateral Development Policy: A Challenge for the China Exim Bank and its Accountability”. *Chinese Journal of International Law* 6(1): 127-133.
- Svensson, Jacob (2000): „Foreign Aid and Rent Seeking”. *Journal of International Economics* 51(2): 437-461
- Szentes Tamás (1999): *Világ gazdaságtan. Elméleti és módszertani alapok*. Budapest: Aula Kiadó
- Szentes Tamás (2002a): „A II. világháború után kialakult nemzetközi gazdasági rend és a változó világ gazdaság”, in Blahó András, szerk (2002)
- Szentes Tamás (2002b): *World Economics 1. Comparative Theories and Methods of International and Development Economics*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Szentes Tamás (2002c): „A Világ gazdaság az ezredforduló elején”, in: Blahó András, szerk (2002)
- Szentes Tamás (2003): *World Economics 2. The Political Economy of Development. Globalisation and System Transformation*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Szent-Iványi Balázs (2005): „A nemzetközi fejlesztési együttműködés politikai gazdaságtana” *Kül-Világ* 2(4). <http://www.freeweb.hu/kul-vilag/2005/04/szent-ivanyi.html>, lekérdezve 2006-01-18.
- Szent-Iványi Balázs (2006): „Az államkudarcok kérdése a nemzetközi fejlesztési együttműködésben”, in: Marton Péter, szerk (2006) *Államok és államkudarcok a globalizálódó világban*. Budapest: Teleki László Alapítvány.
- Szent-Iványi Balázs (2007): „State Fragility and International Development Cooperation”. *UNU-WIDER Research Paper* 2007/29.
- Székely Mózés (2003): „A média hatása a világ problémák értelmezésére a közgondolkodásban. A tematizálás és a közvélemény alakulásának lehetséges viszonyrendszere” *Jel-Kép* (2003)4
- Tarp, Finn et al (2000): *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for Future*. London: Routledge.
- ter Haar, Gerrie – Ellis, Stephen (2006): „The Role of Religion in Development: Towards a New Relationship between the European Union and Africa.” *The European Journal of Development Research* 18(3): 351-367.
- Terry Fiona (2002): *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*. New York: Cornell University Press
- Thucydides (1951): *The complete writings of Thucydides*. New York: Penguin

- Thuküdidész (1999): *A peloponnészoszi háború*. Budapest: Osiris
- Tomaj, Dénes (2007): *Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködési politikája*. Előadás. Corvinus EFA tréning, Budapest, 2007. szeptember 14.
- Tompkins, Emma L. et al (2005): *Surviving Climate Change in Small Islands. A guidebook*. Norwich: Tyndall Centre for Climate Change Research.
- Tornell, Aaron. – Lane, Phillip (1999): „The Voracity Effect,” *American Economic Review* 89(1): 22-46.
- Toussaint, Eric (2004): „A Világbank és az IMF diktatúrák szolgálatában,” *Eszmélet* 64, <http://www.freeweb.hu/eszmelet/64/toussaint64.html>, lekérdezve 2007-08-20.
- UNCTAD (2006): *World Investment Report 2006. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*. Genf: UNCTAD
- UNCTAD (2007): *Trade and Development Report 2007*. Genf: UNCTAD
- UNDP (2004): *Reducing Disaster Risk. A Challenge for Development*. New York: UNDP
- UNDP (2006): *Human Development Report 2006. Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. New York: UNDP
- UN Millennium Project (2005): *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. New York: UNDP
- United Nations (1945): *Charter of the United Nations*. <http://www.un.org/aboutun/charter/>, lekérdezve 2007-08-01. Magyarul elérhető a Magyar ENSZ Társaság honlapján (<http://www.menszt.hu>) vagy in Blahó András – Prandler Árpád (2001): 407-432
- United Nations (2003): *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*. New York: United Nations
- United Nations (2006): *World Economic and Social Survey 2006. Diverging Growth and Development*. New York: United Nations
- United Nations ECOSOC (2007): *Subsidiary Bodies of ECOSOC*. <http://www.un.org/ecosoc/about/subsidiary.shtml>, lekérdezve 2007-08-01.
- Uvin, Peter (1993): „Do as I Say, Not as I do’: the Limits of Political Conditionality”, in Sørensen, Georg, szerk (1993).
- Van de Walle, Nicolas (2001): *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. New York: Cambridge University Press
- Vári Sára (2007): „A nemzetközi fejlesztési együttműködés a közvélemény tükrében” *Társadalomkutatás* 25(1): 87-101.
- Wallerstein, Immanuel (1974): *The Modern World-System*. Academic Press
- Wallerstein, Immanuel (2004): *World-Systems Analysis: An Introduction*. Duke University Press

- Warsh, David (2006): *Knowledge and the Wealth of Nations: A Story of Economic Discovery*. W. W. Norton
- Watanabe, Tatsuya (2007): „Footing the Reconstruction Bill”. In: *The Reality of Aid 2006. Focus on Conflict, Security and Development*. London: Zed Books
- Whitfield, Lindsey – Jones, Emily (2007): „Ghana: Economic Policymaking and the Politics of Aid Dependence”. *Global Economic Governance Working Paper 2007/32*, Oxford University College
- Williamson, John (1989): „What Washington Means by Policy Reform”. in: Williamson, John, szerk (1989): *Latin American Readjustment: How Much has Happened* Washington: Institute for International Economics
- World Bank (1991). *Managing Development: The Governance Dimension*. The World Bank Discussion Paper, 25 June, Washington D.C.: World Bank
- World Bank (1992): *Governance and Development*. Washington D.C.: World Bank
- World Bank (1994): *Governance: The World Bank Experience*. Washington D.C.: World Bank
- World Bank (1998): *Assesing Aid: What Works, What Doesn't and Why?* Washington D.C.: World Bank
- World Bank (2000). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*. Washington D.C.: World Bank
- World Bank (2005): *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington D.C.: World Bank
- World Bank (2006a): *World Bank Group. Working for a World Free of Poverty*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2006b): *World Development Indicators*. Washington D.C.: World Bank.
- Zweig, David – Jianhai, Bi (2005): *China's Global Hunt for Energy*. Foreign Affairs 85(5)

Glosszárium

A glosszárium egyaránt tartalmaz az egyes fejezetekben előforduló, ott részben vagy egészében megmagyarázott, illetve a nemzetközi fejlesztési együttműködéshez kapcsolódó, de a kötetben nem feltétlenül említett fogalmakat is.¹

0,7 százalék: A fejlett államok által az 1970-es években az ENSZ keretein belül vállalt arra vonatkozó kötelezettség, hogy bruttó nemzeti jövedelmük (GNI) minimum 0,7 százalékát minden évben a →fejlődő világ (→harmadik világ) gazdasági növekedésének támogatására fordítják.

3K (3C), 4K (4C): A közös európai fejlesztési politika vonatkozásában az Európai Uniót létrehozó maastrichti szerződésben (1992) megfogalmazott három elv, vagyis a közösségi segélyezés koordinált (*coordination*), az unió más szakpolitikáival koherens (*coherence*) és donorok államokét kiegészítő (*complementarity*) mivoltának szükségessége. A európai unió szerződés 1997-es amszterdami módosítása hozzátett ehhez egy negyediket a következetesség (*consistency*) szellemében. Ez utóbbi a tagállamok egymás- és az Európai Bizottság közötti kül- és fejlesztéspolitikai relációkban biztosítandó következetesség követelményére utal.

abszorpciós kapacitás (*absorption capacity*): A →recipiens államok azon képessége, hogy milyen mértékben és hatékonysággal képesek a külső →fejlesztési támogatásokat felhasználni anélkül, hogy azok negatív, torzító hatásokat fejtenének ki az ország gazdaságára.

abszorpciós kapacitás megközelítés (*absorption capacity approach*): A Világbankhoz, illetve annak „szellemi holdudvarához” köthető megközelítés, amely szerint csak olyan recipienseknek szabad segélyt adni, amelyek képesek úgy felhasználni, hogy a gazdaságban nem jelentkeznek a segélyek torzító hatásai.

adomány (*grant*): → segély

adósságkönnyítés (*debt relief*): Valamely állam nemzetközi adósságszolgálatának átütemezése (*rescheduling*), átszervezése (*reorganization, restructuring*), részleges vagy teljes elengedése (*cancellation*), amely a →donorok részéről hivatalos fejlesztési támogatásként (→ODA-ként) elszámolható.

¹ A glosszárium az alábbi források alapján készült: OECD 1986, 2000; Stokke 1991, 1995; Stokke – Berlage 1992; Hoebink – Stokke 2005a; Szentes 1999, valamint az OECD online elérhető glosszáriuma: http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html

alacsony-közepes jövedelmű országok (*lower middle income countries, LMICs*): A Világbank csoportosítása szerint azon országok, amelyek egy főre jutó nemzeti jövedelme 826–3 255 dollár/fő között mozog.

alacsony jövedelmű országok (*low income countries, LICs*): A Világbank csoportosítása szerint azon országok, amelyek egy főre jutó nemzeti jövedelme 825 dollárnál kevesebb, de nem tartoznak a → legkevésbé fejlett országok közé.

átláthatóság (*transparency*): Egy demokratikus intézmény (kormányzat, → nemzetközi szervezet, → NGO stb.) kötelezettsége, hogy költségvetési bevételeihez hozzájáruló állampolgárok és jogi személyek számára hozzáférhetővé, nyilvánossá tegye, hogy mire költi bevételeit.

awareness: → tudatosság

beavatkozás (*intervention*): Bár a nemzetközi jogi alapelvek gazdasági és politikai összefüggésekben egyaránt kimondják a belügyekbe való beavatkozás tilalmát, a fejlesztési segélyezés egyértelműen beavatkozást jelent a → fogadó államban. A fejlesztési célú beavatkozás (*development intervention*) magában foglalja mindazon eszközöket, amelyek révén valamely állam a fejlesztés ösztönzése érdekében nyújt.

Bretton Woods-i szervezetek (*Bretton Woods institutions*): Az eredetileg 1944-ben a nemzetközi monetáris rend biztosítására, illetve a háború utáni újjáépítés támogatása érdekében létrehozott két nemzetközi pénzügyi szervezet (*international financial institutions, IFIs*), a Nemzetközi Valutaalap (IMF), illetve a Világbank.

célcsoport (*target group*): A → kedvezményezettek azon köre (egyének és szervezetek), akik érdekében a fejlesztési célú → beavatkozásra sor kerül.

célok, célkitűzések (*goals, objectives*): A célkitűzések (*objectives*) hierarchiájában a legmagasabb helyet a cél (*goal*) foglalja el; a fejlesztési célú → beavatkozás ennek realizálásához kíván hozzájárulni. A célok és célkitűzések egyaránt lehetnek nyilvánosan deklaráltak (*purposes*), vagyis olyanok, amelyek a donorállam szándékait valamilyen dokumentumban igazolják, és rejtettek is. A fejlesztési célok (*development objectives*) mindazon szándékolt → hatásokra utalnak, amelyek valamely fejlesztési célú → beavatkozás eredményeként hozzájárulnak a → kedvezményezettek fizikai, pénzügyi, intézményi, társadalmi, környezeti adottságainak fejlődéséhez.

célok relevanciája (*relevancy of objectives*): Valamely → fejlesztési támogatás → értékelése során annak meghatározása, hogy az adott program céljait és mandátumát illetően milyen mértékben igazodott (kínált választ) az eredeti, illetve időközben változó szükségletekhez, körülményekhez.

civil társadalmi szervezetek (*civil society organizations*): Mindazon társadalmi kezdeményezések (szociális, kisebbségi, vallási, stb.) érdekképviseleti szervezetek, szak-szervezetek, nemkormányzati szervezetek (→ NGO), amelyek hazai és nemzetközi társadalmi problémákra felhívják a figyelmet, valamint a hatályos törvényi szabályozás alapján valamely állam hivatalos szervei mellett közcélú, közhasznú tevékenységet folytatnak. A → nemzetközi fejlesztési együttműködésben kiemelt

szerepet játszhatnak, amennyiben sokkal közelebb tudnak kerülni a valódi problémákhoz, mint a hivatalos szereplők.

csatorna (*channels*): A →segélyek rendelkezésre bocsátásának útja, amely lehet közvetlen (bilaterális) vagy közvetett (nemzetközi szervezeteken keresztül multilaterális). A sajátos átmenetet képező csatornák között említhető a vegyes (*joint*) vagy közös (*common, shared*) megvalósítás, amely során valamely bilaterális donor és egy másik állam vagy nemzetközi szervezet együttműködnek egy konkrét program vagy projekt megvalósításában. Léteznek ezenkívül olyan kezdeményezések is, amelyek formailag ugyan multilaterálisak, tartalmilag azonban inkább bilaterálisak. Erre szolgálnak például a különböző, jellemzően ideiglenes szervezettel rendelkező speciális tematikus alapok, amelyeket adott tevékenység elvégzésére, többnyire jól definiált hatáskörrel és időtartamra hoznak létre.

dekolonizáció: A korábbi gyarmatok – valamint a Népszövetség keretében mandátumterületek, az ENSZ létrehozásától gyámsági területek, és az önkormányzattal nem rendelkező területek – függetlenné válásának folyamata. Az adott területek dekolonizációja az 1960–1970-es évekre befejeződött; az azt követő időszakban már csak kisebb gyámsági területek (csendes-óceáni szigetek), illetve belső önkormányzattal nem rendelkező területek (pl. Nyugat-Szahara) sorsa maradt rendezetlen.

dependenciaiskola: → függőségi iskola

donor (*donor*): Azon államok és nemzetközi szervezetek, amelyek hivatalos fejlesztési támogatást (→ODA) nyújtanak az arra →jogosult országoknak, →recipienseknek. A donorállamok többsége, de nem mindegyike az OECD, illetve az OECD DAC tagja.

donorok közti koordináció (*coordination among donor states*): Az egyes donorok fejlesztési célkitűzéseinek, stratégiáinak, terveinek, folyamatainak olyan összehangolása, amely biztosítja, hogy az egyes fejlesztések összhangban vannak egymással, nem oltják ki egymás hatásait és nem helyeznek felesleges adminisztratív terheket a recipiensekre. A donorok közti koordináció alapját a recipiens által elkészített fejlesztési vagy szegénységcsökkentési stratégia kell, hogy jelentse, amelyhez az egyes donoroknak igazodniuk kell. A donorok közti koordináció hiánya jelenti a nemzetközi fejlesztési együttműködés egyik legsúlyosabb hiányosságát. →3K; →párizsi folyamat.

egységes ENSZ-kezdeményezés (*One UN initiative*): Az ENSZ jelenleg pilot (próba) program formájában nyolc országban zajló kezdeményezése, amelynek célja, hogy az egyes partnerországokban az ENSZ egységes szereplőként lépjen fel, közös stratégiával, költségvetéssel, irodával és helyi vezetővel.

elszámoltathatóság (*accountability*): Annak kimutatására vonatkozó kötelezettség, hogy a fejlesztési tevékenység az elfogadott szabályokkal és normákkal összhangban történt. Annak tükrében, hogy a donor és recipiens közti szerződésben milyen szerepek és feladatkörök kerültek rögzítésre, az elszámoltathatóság követelménye magában foglalja a jogilag védhető, tisztességes és pontos beszámoló készítését az elért eredményekről (→értékelés, →indikátorok,

→teljesítmény). További értelmezésben az állampolgárok (lakosság) részéről az állammal, politikaalkotókkal szemben érvényesíthető jogokra utal.

emberi fejlettség (*human development*): Egy ország lakosságának életkörülményeit, jóléti színvonalát a fejlettség megítélése szempontjából elsődlegesnek tekintő megközelítés. Az emberi fejlettség legelterjedtebb mérőszáma az emberi fejlettségi index (*human development index, HDI*), amely az egy főre jutó GDP, az átlagos várható élettartam, illetve egy tudásmérőszám alapján kerül országonként kiszámításra.

endogén növekedésméletek (*endogenous growth theory*): A növekedésméletek a 1980-as évek közepétől megjelenő új generációja, amelyek – szemben a hagyományos Solow-moddal – a technológiát nem külső, exogén tényezőnek tekintik, hanem a rendszer által meghatározottnak.

eredményesség (*effectiveness*): → hatékonyság

élelmiszersegély (*food aid*): A →humanitárius támogatás legkedveltebb, természetben (*in kind*), áru formájában nyújtott fajtája.

érdekeltek (*stakeholders*): Azon ügynökségek, szervezetek, csoportok és egyének összessége, amelyeknek közvetlen vagy közvetett érdekeik fűződnek a fejlesztési célú →beavatkozáshoz és annak →értékeléséhez.

értékelés (*evaluation*): Tágabb megfogalmazásban olyan folyamat, amely során adott erőforrásokból (inputokból) képződött eredmény egy meghatározott időpontban szisztematikus módon elemzésre kerül. E meghatározásban az input magában foglalja mindazokat az emberi, anyagi, pénzügyi, időbeli ráfordításokat, amelyek a kívánt cél elérése érdekében mobilizálásra kerültek. Az eredmény (*output*), legyen szándékolt vagy véletlenszerű, ezen inputok hatásaira utal. E hatások egyaránt lehetnek kézzelfoghatóak (materiális) és kevésbé materiálisak. Az adott eredmény értékelése magában foglalja az adott erőforrások, illetve a bekövetkező változás közötti ok-okozati kapcsolat természetének elemzését (*assessment*). Ennek megfelelően az értékelés érvényessége (*validity*) azon megközelítésen, illetve módszere(ke)n múlik, amelyeket a vizsgált inputokból származó hatások elkülönítése, illetve mérése céljából alkalmaznak. Az értékelés lehet *ex ante*, amennyiben az adott fejlesztési célú →beavatkozás előtt végzik, illetve *ex post*, amennyiben a beavatkozást követően kerül rá sor. Ez utóbbi kapcsán – az OECD szűkebb definíciója szerint – az értékelés egy folyamatban lévő vagy befejezett program, vagy projekt, illetve annak tervezésének, végrehajtásának, valamint következményeinek olyan objektív és módszeres vizsgálata, amelynek célja meghatározni annak →hatékonyságát (*efficiency*), →eredményességét (*effectiveness*), →hatásait (*effects*), →fenntarthatóságát (*sustainability*), illetve a kitűzött célokhoz viszonyított →relevanciáját (*relevancy*).

értékelhetőség (*evaluability*): Valamely tevékenység, projekt vagy program milyen mértékben értékelhető megbízható és hiteles módon.

export hitelek (*export credit*): Az áruhitel nyújtó exportőr hitelezési kockázatának az állam által történő átvállalása. Mivel ilyen kockázatok a fejlődő országokba történő áruszállítások kapcsán sokkal gyakrabban jelentkeznek, ezért fel-foghatóak a fejlődő országokba irányuló export támogatásának is.

fejlesztési célok → célok

fejlesztési támogatás (*development assistance*): Mindazon államok közötti forrás-transzferek, amelyek kizárólag fejlesztési vagy szegénységcsökkentési célokat szolgálnak az arra →jogosult országban. A kifejezés a donorállamok szemszögéből jelzi a →segélyek funkcióját. Ha másként nincs jelölve, a kötet teljes terjedelmében →*segély* kifejezés alatt a fejlesztési célú külső, hivatalos támogatást értjük. →ODA

fejlesztési tervezés (*development planning*) → tervezés

fejlődő világ (*developing world*): Az ENSZ által fejlődőnek minősített országok összességére.

felajánlások (*pledges*): A →donorok által a →recipiens számára megfogalmazott, → fejlesztési támogatás rendelkezésre bocsátására vonatkozó ígéretek. Többnyire nagy donorkonferenciákon hangzanak el. Értékük általában meghaladja a →kötelezettségvállalások és a tényleges →teljesítések mértékét.

felső-közepes jövedelmű országok (*upper middle income countries, UMICs*): A Világbank csoportosítása szerint azon országok, amelyek egy főre jutó nemzeti jövedelme 3 256–10 065 dollár/fő között mozog.

felszállás (*take off*): Walt W. Rostow (1960) öt szakaszból álló unilineáris fejlődéseméletének középső szakasza. Később, általános értelemben egy gazdaság azon állapotának jelölésére kezdték el használni, amely során az kitör a szegénységscsapdából, és megindul az önfenntartó növekedés útján.

fenntarthatóság (*sustainability*): Valamely →fejlesztési támogatás fenntarthatósága attól függ, hogy az adott →célok érdekében kifejtett tevékenység milyen mértékben folytatható a külső támogatás (segélyprogram, -projekt) befejezése után.

feltételesség (*conditionality*): A segélyt rendelkezésre bocsátó donor (állami vagy nemzetközi szervezet) által alkalmazott nyomásgyakorlás, amelynek értelmében bizonyos feltételek nem teljesülése esetén a segélyek folyósítása felfüggesztésre vagy megszüntetésre kerül. E feltételesség lehet *ex ante*, amennyiben a segély nyújtását megelőzően megegyeznek bizonyos feltételekben, amelyek végül vagy teljesülnek, vagy nem, illetve *ex post*, amennyiben a fogadó állam adott teljesítményével kapcsolatos várakozásokat a segély folyósítása előtt számon kérik (→szelektivitás). A feltételeket rögzíthetik megkötött szerződésekben, de az esetek túlnyomó többségében az érintett recipiens államot még bármilyen hivatalos dokumentum megkötése előtt kérik bizonyos feltételek vállalására, változtatások teljesítésére. A feltételeket klasszikusan első és második generációs kategóriákba szokás sorolni, az első generációs feltételek az 1980-as évek gazdaságpolitikai, míg a második generáció az 1990-es évek politikai feltételességére és azok sajátosságaira utal. Annak alapján, hogy a donorállam milyen mélységig avatkozik be a recipiens szuverenitásába, a feltételesség egyaránt érvényesülhet projekt vagy szakpolitika szinten, illetve a nemzetközi fejlesztési rezsím egészét érintve rendszerszinten is.

feltételezések (*assumptions*): Azon tényezőkre és →kockázatokra vonatkozó hipotézisek, amelyek befolyásolhatják valamely fejlesztési célú →beavatkozás folyamatát, sikerét.

fogadó (*recipient*): → recipiens

függőségi iskola (*dependency theory*): A fejlődő országok hátrányos helyzetét azok fejlett világtól való függésével magyarázó fejlődésgazdaságtani elmélet. Az iskola atyjaként Raul Prebisch-t tartják számon, de az irányzatból leginkább az Immanuel Wallerstein (1974, 2004) nevével fémjelzett →világrendszer-elmélet, illetve a Samir Amin-hoz (1990) köthető →lekapcsolódás (*de-linking*) fogalma vált ismertté.

globális nevelés (*global education*): A globális nevelés olyan oktatási, képzési módszer, amelynek célja, hogy az állampolgároknak kialakítsa egyfajta törekvést egy igazságosabb, egyenlőbb, emberi jogokat nagyobb mértékben tiszteletben tartó világ kialakítására. A globális nevelési tevékenység nyomán követése és koordinálása az Európa Tanács Észak-Dél Központjának feladata.

harmadik világ (*third world*): A →fejlődő világ jelölésére 1989/1990 előtt használt kifejezés, amely nem kizárólag annak másik kettőtől markánsan megkülönböztethető érdekeire (el nem kötelezettségére) vonatkozott. A fogalmat az 1950-es években használó szerző értelmezésében az első két világba nem tartozók helyzete a francia forradalmat (1789) kirobantó „harmadik rend” relatív helyzetére, állapotára, sajátos minőségére emlékeztet.

Harrod–Domar-modell (*Harrod–Domar growth theory*): Keynesi alapokon nyugvó növekedési modell, amely a növekedés kulcsaként a tőkefelhalmozást jelöli meg. Az elmélet értelmében a megtakarítások és rajtuk keresztül a befektetések határozzák meg a gazdaság gyarapodásának ütemét. A modell jelentős hatással volt a klasszikus fejlődés-gazdaságtan képviselőire.

hatás (*effect*): Változás, amely valamely →beavatkozás eredményeként merül fel. A bekövetkező változás (hatás) az adott beavatkozással valamilyen mechanizmuson keresztül kapcsolatba hozható következményeket is magában foglalja. A folyamat során maga a mechanizmus, illetve a következmények egyaránt befolyásolják a →recipiens állambeli technikai, gazdasági, társadalmi, politikai, hatalmi intézményi, kulturális, környezeti körülményeket. A hosszú távú következmények (*impacts*) lehetnek negatívak, pozitívak, származhatnak a beavatkozásból közvetlenül vagy közvetetten, szándékolatlan vagy szándékolatlanul (→célok, →értékelés).

hatékonyság (*efficiency*): Annak mércéje, hogy bizonyos inputok (pénz, tapasztalat, idő) hogyan válnak eredményyé. Valamely segély akkor hatékony, ha az adott célok eléréséhez szükséges legolcsóbb (erő)forrásokat foglalja magában, illetve a segély a lehető legnagyobb mértékben járul hozzá a gazdasági növekedéshez, illetve a szegénység csökkenéséhez (→értékelés; →indikátorok).

hatékonyság, eredményesség (*effectiveness*): A segély kitűzött célokhoz viszonyított →hatásaira utal, amennyiben a segély olyan mértékben eredményes,

amilyen mértékben a célokat sikerül teljesíteni (→értékelés, →indikátorok, →teljesítmény).

hivatalos fejlesztési támogatás → ODA

hollandkór (*Dutch disease*): A nagy összegű erőforrás-beáramlások (például nyersanyag exportbevételek, segélyek, hazautalások) által potenciálisan okozott valutafelértékelődés és ebből következő export-versenyképesség csökkenés.

hozzáadott érték (*added value*): A hivatalos fejlesztési támogatás (→ODA) →hatásának →értékelése kapcsán felmerülő kifejezés. A →donorállam által realizált →fejlesztési támogatásnak lehetőség szerint kimutatható módon kell hozzájárulnia a →recipiens fejlődéséhez (→indikátorok, →teljesítmény).

hozzárendelés (*attribution*): Valamely megfigyelt (elvárt, megfigyelendő) változás (→hatás) és adott, konkrét fejlesztési célú →beavatkozás közötti kauzalitás (ok-okozati kapcsolat) kimutatása (→értékelés, →hozzáadott érték, →indikátorok).

humanitárius támogatás (*humanitarian assistance*): Olyan segély, illetve segítségnyújtás, amelynek kizárólagos célja az emberi szenvedés csökkentése, életmentés, az emberi méltóság védelme és fenntartása a vészhelyzetek, →katasztrófák idején, illetve azokat követően.

humán fejlettség: → emberi fejlettség

ígérettek: → felajánlások

importhelyettesítés (*import substitution*): Bizonyos fejlődés-gazdaságtani iskolák (elsősorban a → függőségi iskola) által ajánlott fejlesztési stratégia, amelynek keretében az állam, a gazdaság importigényét csökkentendő, olyan ágazatokban kezd iparosítani, amelyek termékeiből behozatalra szorul az ország. Az importhelyettesítő stratégiának komoly visszahatásai voltak Latin-Amerikában.

indikátorok (*indicators*): Mindazon minőségi és mennyiségi ismérvek (változók), amelyek egyszerű és megbízható eszközül szolgálnak adott teljesítmény méréséhez, a fejlesztési célú →beavatkozással összefüggésbe hozható változások (→hatások) kimutatásához, illetve amelyek segítséget nyújtanak valamely →fejlesztési együttműködésben részt vevő →partner →teljesítményének elemzéséhez. Az indikátorok érvényessége (*validity*) attól függ, hogy a mért adatok mennyiben fejezik ki azon jelenségeket, amelyeket mérniük kell (→értékelés, →eredményesség).

INGO: → NGO

intervenció: → beavatkozás

intézmények (*institutions*): Olyan emberek által alkotott normák, szabályok, szervezetek, amelyek meghatározzák az adott közösségen belüli gazdasági, politikai és társadalmi kapcsolatokat.

intézményi szintű fejlesztési hatások (*institutional development effects*): Annak mértéke, hogy valamely →beavatkozás mennyiben erősíti vagy gyengíti adott állam vagy térség arra vonatkozó képességét, hogy az hatékonyabb, egyen-

letesebb, fenntarthatóbb módon használja emberi, pénzügyi, természeti erőforrásait, például azért, hogy (a) az intézményi megállapodások jobban definiáltak, stabilabbak, kikényszeríthetőbbek, átláthatóbbak, kiszámíthatóbbak, illetve (b) az ezen intézményi megállapodásokból levezethető szervezetek rendeltetése (küldetése), kapacitásai jobban illeszkednek azok mandátumához (szerepéhez).

jogosult országok (*countries and territories entitled to ODA*): Az →ODA-ra való jogosultság megállapítása az egy főre jutó nemzeti jövedelemben (GNI) kifejezett fejlettség alapján történik. A felső határt jelenleg évi 10 065 dollár/fő jelenti. A listát a DAC háromévente felülvizsgálja, erre legutóbb 2006-ban került sor. A mindenkor aktuális csoportosítás elérhető az OECD honlapján keresztül: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/51/35832713.pdf>

jó kormányzás (*good governance*): →Átlátható, →elszámoltatható, korrupciómentes, hatékony kormányzati gyakorlat. A jó kormányzás definíciójába beleértendő a politikai rendszer formája, a gazdasági és társadalmi erőforrásoknak a fejlődés érdekében történő kezelése, illetve a kormányzat megfelelő szakpolitikák tervezésére, megalkotására, végrehajtására vonatkozó képessége, hajlandósága is. A Világbank értelmezése szerint a jó kormányzásnak az alábbi hat kategóriája van: (1) szólásszabadság és külső elszámoltathatóság; (2) politikai stabilitás; (3) kormányzati hatékonyság; (4) szabályozás minősége; (5) jog uralma; (6) korrupcióellenes küzdelem.

kapacitás (*capacity*): Valamely cél eléréséhez szükséges képességekkel (*capability*), hatáskörrel (*competence*), erőforrásokkal (*resources*) való egyéni vagy társadalmi méretekben kimutatható ellátottság. A →humanitárius támogatással összefüggésben adott társadalmi csoport szélsőséges eseményekkel, illetve kockázatokkal szembeni azon ellenálló képessége, amely magában foglalja a felmerült veszéllyel való megbirkózás képességét is.

katasztrófa (*disaster*): A mindennapi életvitelt, sőt az életet meghatározó körülmények és feltételek olyan, emberi szenvedést okozó, váratlan átalakulása, amely átmenetileg vagy tartósan meghaladhatja az érintett társadalmi csoport annak megelőzésére, elhárítására vonatkozó →kapacitásait. A katasztrófa lehet természeti (árvíz, földrengés, aszály stb.) vagy ember által előidézett (háború, lázadás, népirtás).

kedvezményezettek (*beneficiaries*): Mindazon egyének, csoportok, szervezetek köre, amelyeknek célzottan vagy véletlenszerűen, közvetlenül vagy közvetett módon haszna származik a fejlesztési célú →beavatkozásból.

kettős szakadék elmélet (*two gap theory*): A →klasszikus fejlődés-gazdaságtan azon elmélete, amely szerint a segélyek két csatornán keresztül fejtik ki hatásaikat: egyrészt pótlólagos beruházási forrásként kiegészítik az ország saját megtakarításait, így magasabb összegű beruházásokra nyílik lehetőség; másrészt megtoldják az adott recipiens, a szegény országok esetében gyakran szűk keresztmetszetnek számító, devizatartalékait.

keynesi multiplikátor hatás (*keynesian multiplier effect*): Az a John Maynard Keynes nevéhez köthető elképzelés, amely szerint a beruházások emelése önmagánál nagyobb mértékben képes emelni a gazdaság nemzeti jövedelmét.

kifizetés: → teljesítés

klasszikus fejlődés-gazdaságtan (*classical development economics*): A második világháború után kialakuló fejlődéelméleti iskolák gyűjtőneve. A klasszikus irányzatok közös vonása a keynesiánus kiindulás, az állam gazdasági és fejlesztési szerepének hangsúlyozása, és a fejlődés → unilineáris felfogása.

kockázat (*risk*): Természeti vagy ember által okozott olyan esemény bekövetkezésének valószínűsége, amely bekövetkezése veszteséghez, sérüléshez, illetve a rendelkezésre álló → kapacitásoktól függően (→ sebezhetőség) akár → katasztrófához is vezethet.

kondicionalitás (*conditionality*): → feltételesség

kontextusfüggőség (*context specific development*): Azon elképzelés, amely szerint az egyes országok fejlődését elsősorban saját egyedi körülményeik és jellemzőik határozzák meg, és így nem alkotható egységes fejlődési recept valamennyi országra nézve.

kormányzás (*governance*): → jó kormányzás

kölcsön (*loan*): → kedvezményes kölcsön; → segély

kötelezettségvállalás (*commitment*): A donorállam részéről írásban, a szükséges források rendelkezésre állása (elérhetősége) mellett vállalt kötelezettség, amelynek célja valamely → recipiens állam vagy multilaterális szervezet számára konkrét támogatást nyújtani. A bilaterális keretek között vállalt kötelezettségeket a vállalt (várható) transzfer teljes értékén tartják nyilván, függetlenül a végrehajtás (teljesítés, kifizetés) időbeli ütemezésétől, tényleges alakulásától.

kötött segély (*tied aid*): A kötöttség arra utal, hogy a → donor meghatározza, mire költheti a → recipiens a → segélyt. Szélsőséges esete a segélyek exporthoz kötése, amikor a donor kiköti, hogy az általa nyújtott segély csak saját cégei exportjára fordítható.

következtetések (*findings*): A fejlesztési célú → beavatkozások → értékeléseiből kiolvasható mindazon evidenciák, amelyek módot adnak tényekkel megalapozott kijelentésekre.

külföldi segély (*foreign aid*): A kifejezés egyaránt utalhat fejlesztési, humanitárius vagy katonai célú külföldi eredetű támogatásra, → segélyre.

külső támogatás (*external assistance*): → külföldi segély (*foreign aid*)

legkevésbé fejlett országok (*least developed countries, LDCs*): A Világbank csoportosítása szerint azon országok, amelyek éves egy főre jutó nemzeti jövedelme 750 dollár alatt van, alacsony az emberi fejlettség szintje és gazdaságilag sebezhetőek. Jelenleg 49 ország tartozik ebbe a csoportba.

lekapcsolódás (*de-linking*): A → függőségi iskola tárgykörébe tartozó fogalom. A szegény országok fejlődése csak úgy képzelhető el, ha a világ gazdaságáról lekapcsolódnak, saját erejükre támaszkodnak, saját technológiákat és → importhelyettesítő iparágakat fejlesztenek ki. Magas vámfalakkal kell

védni a fejlődő gazdaságokat, és arra kell törekedni, hogy a periférián is kialakuljanak olyan gazdasági és politikai erőcentrumok, amelyek a centrumban vannak.

mikro-makro paradoxon (*micro-macro paradox*): A fejlesztési segélyek mikroszintű és makroszintű hatékonyságvizsgálati eredményei közti ellentmondás: míg az egyes projektek általában sikeresnek vannak elkönyvelve, addig a makroadatokat (növekedési ütem, szegénységi mutatók alakulása) tekintetében mégsem látszanak ezek az eredmények.

millenniumi fejlesztési célok (*Millennium Development Goals, MDGs*): Az ENSZ 55. ülésén elfogadott Millenniumi Nyilatkozatban megfogalmazott, 2015-ig teljesítendő nyolc célkitűzés. Olyan orvosolandó problémákat fogalmaznak meg, amelyek megoldása nemcsak a fejlődő országok, de az egész világ számára is nehézségeket okoz, miközben megoldatlanságuk potenciális globális katasztrófával fenyeget. A célok a nemzetközi fejlesztési rezsimek iránymutató keretévé váltak az elmúlt években.

Millenniumi Projekt (*Millennium Project*): Kofi Annan ENSZ-főtitkár által 2002-ben életre hívott szakértői testület, amelynek feladata az volt, hogy 2005-ig vázolja fel egy ütemtervet, illetve javasolja lehetőségeket a → millenniumi fejlesztési célok teljesítésére. A testületet Jeffrey Sachs vezette, jelentésének leggyakrabban emlegetett következtetése a segélyek azonnali megduplázásának szükségessége.

monitoring (*monitoring*): Olyan folyamatosságot feltételező eljárás, amely bizonyos →indikátorokra vonatkozó adatokat szisztematikusan gyűjt annak érdekében, hogy a folyamatban lévő fejlesztési célú →beavatkozás irányítói, illetve fontosabb →érdekeltek számára tájékoztatást nyújtson az előrehaladásról, a →célok teljesüléséről, valamint az allokált alapok felhasználásának →hatékonyságáról, módjáról.

monterreyi konferencia (*Conference on Financing for Development*): Az ENSZ által 2002-ben a mexikói Monterreyben rendezett nemzetközi fejlesztésfinanszírozási konferencia, amelyen a donorállamok vállalták fejlesztési forrásaik emelését. Az aktualitások és fejlemények elérhetőek az ENSZ honlapján keresztül (<http://www.un.org/esa/ffd/>)

multi-annual programming: → programozás

nagy lökés (*big push*): A →klasszikus fejlődés-gazdaságtan tárgykörébe tartozó fogalom. Eszerint a →szegénységcsapdában lévő gazdaság növekedésének beindításához valamennyi ágazatra kiterjedő, nagy összegű, szimultán és összehangolt, külföldi forrásokból finanszírozott állami beruházásokra van szükség.

nemállami szereplők (*non-state actors*): A nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsimek nem-hivatalos szereplői, azaz mindazon aktorok, amelyek a civil társadalom (→NGO), a profitorientált magánszféra, illetve az akadémiai-kutatói szféra köréből kerülnek ki.

nemzetközi fejlesztési rezsimek (*international development regime, -system*): A →nemzetközi fejlesztési együttműködésben résztvevő szereplők, illetve azok

releváns döntéseit, cselekedeteiket mozgató érdekeknek, motivációknak, valamint az ezeknek korlátokat szabó nemzeti és nemzetközi formális és informális intézményeknek, szabályoknak és normáknak az összessége.

nemzetközi fejlesztési együttműködés (*international development cooperation*): A hivatalos szereplők (elsősorban államok) adott normák és erőviszonyok mentén zajló együttműködése, amely során a fejlett országok bizonyos célok elérése érdekében különféle forrásokat – pénzt, technológiát, árut, tudást – juttatnak a fejlődő világ országainak. Az együttműködés hivatalos célja a fejlődő országok felzárkóztatása, a szegénység leküzdése. Az „együttműködés” kifejezés a támogatásban részesülő államok remélt vagy valós egyenrangú szerepét hangsúlyozza.

nemzetközi szervezetek (*international organizations*): Azon hivatalos univerzális vagy regionális multilaterális szervezetek, amelyek tagjai államok vagy más nemzetközi szervezetek.

NGDO: → NGO

NGO (*non-governmental organizations*): Tevékenységüktől és finanszírozásuktól függetlenül azon társadalmi kezdeményezések, szervezetek, amelyek hazai és nemzetközi társadalmi problémákra felhívják a figyelmet, valamint a hatályos törvényi szabályozás alapján valamely állam hivatalos szervei mellett közcélú, közhasznú tevékenységet folytatnak. Nem minden →nemállami szereplő (és nem minden civilszervezet) NGO. A →nemzetközi fejlesztési együttműködésben kiemelt szerepet játszhatnak, amennyiben sokkal közelebb tudnak kerülni a valódi problémákhoz, mint a hivatalos szereplők. A nemzetközi nemkormányzati szervezetek (*international non-governmental organizations*, INGO) regionális vagy globális méretekben, több államban, valamint adott esetben →nemzetközi szervezetek mellett fejtik ki tevékenységüket. A kifejezetten nemzetközi fejlesztés terén aktív szervezeteket NGDO-nak (*non-governmental development organizations*) is hívják.

neoklasszikus növekedési modell (*neoclassical growth theory*): Robert Solow Nobel-díjas közgazdász nevéhez köthető növekedési modell. Legfontosabb megállapítása, hogy minden ország változatlan technológiát feltételezve egy zéró növekedés melletti stabil állapothoz tart, így hosszú távon a modell által exogén tényezőként kezelt technológiai fejlődés határozza meg a növekedést.

OA (*official assistance*) → ODA

ODA (*official development assistance*): Az OECD DAC definíciója szerint hivatalos fejlesztési támogatásnak minősülnek mindazon minimum 25 százalékos adományelemet tartalmazó, fejlesztési vagy szegénységcsökkentési célokat szolgáló →segélyek, amelyeket a DAC által összeállított listán feltüntetett államok és területek javára hivatalos szinten vállalnak a donorállamok (→*jogosult országok*). Az OECD DAC néhány évig fenntartott egy másik segélykategóriát is, a hivatalos támogatást (*official assistance*, OA), amellyel azon államoknak juttatott hivatalos transzfereket jelölte, amelyek fejlettségi szintje ezt egyébként nem indokolta olyan mértékben, mint a legszegényebb

államok esetén. Az OA-jogosultak körébe tartoztak például a közép- és kelet-európai államok és 1997-től Izrael. A DAC az OA kategóriát 2006-ban megszüntette, illetve részben összevonta az ODA-val

OECD DAC (*Organization for Economic Cooperation and Development, Development Assistance Committee, DAC*): A fejlett államokat tömörítő OECD Fejlesztési Támogatási Bizottsága, amelynek tagjai az a 22 fejlett állam, amelyek bruttó nemzeti jövedelmének legalább 0,22 százalékát fordítja → hivatalos fejlesztési támogatásra, valamint az Európai Bizottság. Feladata a bilaterális donorok közössége és politikai vezetése számára szakmai fórumot biztosítani, tevékenységüket harmonizálni, számukra követhető iránymutatásokat kidolgozni, illetve a → nemzetközi fejlesztési együttműködés alakulását nyomon követni, a pénzügyi-segélyezési folyamatokról statisztikákat és elemzéseket készíteni.

országprogram értékelés (*Country Program Evaluation, Country Assistance Evaluation*): Egy vagy több → donor (végrehajtó szervezet, donor ügynökség) fejlesztési célú → beavatkozási tevékenységei összességének és a mögötte rejlő stratégiának valamely → recipiens vonatkozásában történő → értékelése.

ownership: → tulajdonosi szemlélet

partner (partner): A partner kifejezés mindazon hivatalos és nemállami szereplőkre (egyénekre, szervezetekre, államokra) vonatkozik, amelyek együttműködnek a közösen kitűzött és vállalt → fejlesztési célok elérésében.

partnerállam (*partner state*): → recipiens

párizsi folyamat (*Paris Declaration process*): A donorok közti harmonizáció és koordináció növelése érdekében 2005-ben Párizsban több mint száz donor és recipiens képviselői által elfogadott nyilatkozat, amely konkrét intézkedéseket és indikátorokat is megfogalmaz az eredményesség érdekében.

pénzügyi segély (*financial aid*): Jellemzően költségvetési támogatás (*budgetary assistance*) formájában nyújtott forrástranszfer, amely kizárólag fejlesztési, szegénységcsökkentési (poverty reduction) célokat szolgálhat. A teljesítés (kifizetés) módjától függően pénzügyi → segélynek minősülhetnek a → recipiens állambeli hivatalos szervvel (például minisztériummal) megkötött szerződésben foglalt támogatás egyes formái is; e kategóriába a → technikai támogatás vagy az adminisztratív költségek nem értendők bele.

poszt-washingtoni konszenzus (*post-Washington Consensus*): A → washingtoni konszenzus hibáit kiküszöbölni szándékozó, nagyrészt Joseph Stiglitz nevéhez köthető fejlődési paradigma, amely a növekedést támogató → intézmények kialakítását, a → jó kormányzást, illetve a szegénységcsökkentést hangsúlyozza.

Prebisch–Singer-tétel (*Prebisch–Singer theorem*): A nyerstermékeket termelő és exportáló fejlődő országok külkereskedelmi cserearánya folyamatos romlását állító elméleti koncepció.

projektsegély (*project*): A → fejlesztési támogatások legtipikusabb megvalósulási formája. Olyan, a donorok által finanszírozott beruházások, amelyek hozzájárulnak a

rulnak a →recipiens országban a gazdasági növekedéshez vagy a szegénység csökkenéséhez.

programsegély (*program*): A programok célja egy-egy szektor (oktatás, egészségügy, mezőgazdaság stb.) integrált formában történő támogatása. A →donor és a →partnerállam kormányzata együttműködnek a donorállam fejlesztéspolitikájába illeszkedő közös program stratégiájának kidolgozásában, a megvalósítás során azonban jóval nagyobb szerepe és felelőssége van a recipiensnek, mint →projektsegély esetén. A programtámogatásnak két fajtája van, a szektortámogatás és az általános költségvetési támogatás. Előbbi esetben a folyósított támogatás csak egy adott szektorra vehető igénybe, utóbbinál a recipiens belátására van bízva (összhangban a donorral kötött megállapodással).

programozás (*programming*): A fejlesztési politikák és stratégiák (tervek) konkrét programokra, projektekre és akciókra történő lebontásának folyamata, illetve a rendelkezésre álló források ezekhez történő hozzárendelése.

recipiens (*recipient*): A →segélyeket, illetve →hivatalos fejlesztési támogatások fogaadására →jogosult állam vagy a nemzetközi közösség tagjai által elismert szuverenitással nem rendelkező terület.

rehabilitáció (*rehabilitation*): Az alapvető társadalmi funkciók működésének valamely →katasztrófa után történő helyreállítási folyamata.

relevancia (*relevancy*): Annak mértéke, hogy a fejlesztési célú →beavatkozás mennyiben áll összhangban a →kedvezményezett által megfogalmazott kérésekkel, adott →recipiens szükségleteivel, globális prioritásokkal, a →partnerek és a →donorállamok prioritásaival.

részvétel (*participation*): A döntések alanyainak döntéshozatali folyamatokba való bevonása.

sebezhetőség (*vulnerability*): Adott egyén vagy társadalmi csoport valamely fizikai vagy érzelmi sérülésnek kitett mivolta, külső támadással, →katasztrófával szembeni kiszolgáltatottsága. A jelenségben három tényező fejeződik ki: a szélsőséges események →kockázata, az e hatásokkal szembeni ellenálló képesség, valamint a következményekkel való megbirkózás képessége (→kapacitás).

segély (*aid*): Nemzetközi pénzügyi – elszámolási és statisztikai – értelemben céljától függetlenül segélynek minősül az a forrástranszfer, amelyben a vissza nem térítendő elem, vagyis adomány (*grant*) aránya legalább 25 százalék. A maradék hányad a piacinál kedvezőbb feltételek mellett nyújtott kölcsön (*concessional loan*).

segélyek exporthoz kötése → kötött segély

segélyek-intézmények paradoxon (*aid-institutions paradox*): A segélyek és az intézmények közötti ellentmondás: amíg elméletben a segélyek célja, részben legalábbis, a →recipiens intézményi berendezkedésének erősítése, addig a →holland kór, a →segélyfüggőség, a korrupció és más jelenségek révén gyakorlatban épphogy gyengítik az ország kormányzatát és más intézményeit

segélyfüggőség (*aid dependency*): A segélyek által az ország kormányzati szerveiben, intézményeiben, és a politikaalkotás folyamatában okozott torzulások összefoglaló neve. Ide tartozik többek közt a reformok elodázására való ösztönzés, a költségvetési korlát felpuhítása, vagy az adóztatási morál gyengülése

Solow-modell → neoklasszikus növekedési modell

strukturálisizmus (*structuralism*): Fejlődés-gazdaságtani irányzat, amely a fejletlenség okait a szegény országok torz és részleges világgazdasági bekapcsolódása miatt kialakult belső gazdasági szerkezetében látja. Elsődlegesen a nyerstermékekre történő szakosodásban látják a fejlődés gátját (→ Prebisch-Singer-tétel) és az iparosítás szükségességét hangoztatják, állami irányítás mellett.

szegénység képességalapú felfogása (*capability approach to poverty*): Amartya Sen Nobel-díjas közgazdász nevéhez köthető megközelítés. Észert a szegények nemcsak alacsony jövedelmeik miatt szegények, hanem azért is, mert nem rendelkeznek megfelelő lehetőségekkel és képességekkel – rossz az egészségügyi állapotuk, alacsony képzettségük, rossz körülmények között laknak, nincs politikai hangjuk stb.

szegénység ördögi köre (*vicious circle of poverty*): → szegénységcsapda

szegénységcsapda (*poverty trap*): A klasszikus fejlődés-gazdaságtan tárgykörébe tartozó, ám napjainkban is népszerű koncepció, amely a fejlődő országoknak azon sajátos helyzetét hivatott jelölni, amelyben saját belső körülményeik nem teszik számukra lehetővé, hogy növekedési pályára álljanak. Önhibájukon kívül képtelenek kitörni a szegénységből, a fejlődést akadályozó tényezők folyamatosan újratermelik önmagukat, és így megakadályozzák, hogy a gazdaság kilépjen az alacsony jövedelemszint melletti egyensúlyból.

szelektivitás (*selectivity*): Az ex-post → feltételelenség sajátos alkalmazásának tekinthető a kilencvenes évektől egyre terjedő szelektivitás, amely során a → donor egyáltalán nem, vagy jóval korlátozottabban ad segélyeket olyan országoknak, amelyek nem teljesítenek előre bizonyos kritériumokat. A távlati társadalmi, gazdasági fejlesztés érdekében tett állami, kormányzati, szakpolitikai lépések megfelelő átszervezése minimum elvárás azon fejlődő államok felé, amelyek igényt tartanak a donorkor támogatására.

támogatás (*assistance*): → fejlesztési támogatás

teljesítés (*disbursement*): Források rendelkezésre bocsátása, vagy termékek és szolgáltatások beszerzésének → recipiens számára való lehetővé tétele. A teljesítés a pénzügyi erőforrások, vagy az adott áruk, szolgáltatások → donoroldalon felmerült költségek szerint elszámolt értéken történő nemzetközi transzferét jelenti. A → kötelezettség formájában vállalt, de nem teljesített (*undisbursed*) segélyek még nem kerültek kifizetésre.

teljesítmény (*performance*): Annak mértéke, hogy valamely fejlesztési célú → beavatkozás, illetve valamely, a fejlesztési tevékenységben részt vevő → partner mennyiségileg vagy minőségileg hogyan szolgálja a deklarált → célokkal, tervekkel összhangban álló konkrét kritériumok, standardok, irányelvek teljesülését, illetve eredmények realizálását (→ értékelés, → eredményesség).

technikai támogatás (*technical assistance, technical cooperation*): A donorok részéről a recipiens számára nyújtott azon támogatások, amelyek szakemberképzés, tanulmányutak, ösztöndíjak, tréningek, szakmai továbbképzések, tanácsadás, konzultáció stb. formájában valósulnak meg. Egyaránt tartalmazzák a donor és recipiens →érdekelteit (állampolgárai) által megvalósított, kivitelezett, igénybevett tevékenységeket.

tervezés (*planning*): A fejlesztési folyamat tágabb értelemben vett stratégiájának megalkotása: a fő prioritások, célok, eszközök és módszerek kijelölése. A fejlesztési tervben kerül sor például azon ágazatok, területek kijelölésére, amelyekbe a fejlesztési forrásokat irányítják. A tervek konkrét (akció) programokra és projektekre való lebontásának folyamata a →programozás. A tervezés gyakorlatát többen bírálták, arra hivatkozva, hogy a tervezők nem rendelkezhetnek soha elegendő információval ahhoz, hogy valóban releváns terveket alkossanak; a fejlesztési források hatékony elosztása azonban megfelelő tervek nélkül nehezen képzelhető el. A fejlesztési tervezés nem jelenti a gazdaság egészének tervrendszerű irányítását, és ezért nem keverendő össze a szocialista tervgazdaságok gyakorlatával.

többéves programozás (*multi-annual programming*): → programozás

tudatosság (*awareness*): A fejlett országokban élő állampolgárok tájékozottsága és ismeretfeldolgozása az elmaradottságról, a fejlődő országokról, valamint ezeknek a fejlett országokkal való kapcsolatrendszerükről. A tudatosság szintjének növekedése rendszerint a →nemzetközi fejlesztési együttműködés támogatottságának emelkedését eredményezi.

tulajdonosi szemlélet (*ownership*): A fogalom arra a kérdéskörre utal, hogy az egyes fejlesztési projektek és programok, illetve azok eredményeinek ki a tulajdonosa, illetve ki érzi azokat magánénak. A donorok sokáig ragaszkodtak ahhoz, hogy az egyes → recipiensokban fejlesztendő területeket és konkrét projekteket maguk válasszák ki, illetve kivitelezésüket is teljes egészében maguk tartásukban. Ennek megfelelően a fogadó országok nem érezték magukénak az egyes projekteket, nem alakult ki bennük a tulajdonosi szemlélet. Napjainkban elfogadott, hogy a segélyprojektek és programok hatékony érvényesüléséhez szükséges, hogy azok a recipiens tulajdonában legyenek, azaz a recipiensnek részt vegyenek tervezésükben, megvalósításában, sőt tágabb értelemben az egész fejlesztési folyamatot ők irányítsák.

újjaépítés (*reconstruction*): A normális gazdasági, társadalmi folyamatok és tevékenységek teljes körű helyreállítása (→katasztrófa), valamint megelőző intézkedések hozatala annak érdekében, hogy azok stabilan működjenek.

unilineáris fejlődés (*linear development*): Olyan fejlődélmélet, amely feltételezi, hogy valamennyi ország azonos gazdasági, illetve társadalmi fejlődési utat jár be, azonos fejlődési szakaszokon megy keresztül. A legismertebb ilyen unilineáris szakaszelmélet Karl Marx nevéhez kötődik, de Walt W. Rostow 1960-as *Stages of Economic Growth* című munkája is közismert.

ügynök-megbízó probléma (*agent-principal problem*): A közgazdaságtanban és a politikatudományban olyan esetek leírására használt modell, amikor egy megbízó valamilyen feladat ellátásával megbíz egy ügynököt, ám mivel a

megbízó nem feltétlenül rendelkezik azokkal az információkkal, amelyekkel az ügynök, ezért nem tudja biztosítani azt, hogy az ügynök valóban az ő érdekében fog tevékenykedni, és nem a sajátjában. A hagyományosan a részvényesek és a vállalatvezetők közti helyzet elemzésére alkotott modellt a nemzetközi segélyezés területén több szinten is lehet alkalmazni, például a segélyeket végső soron finanszírozó adófizetők és államuk viszonylatában, vagy az egyes donorok és egy adott multilaterális szervezet kapcsolatának vizsgálatára.

világrendszer-elmélet (*world system theory*): A →függőségi iskola tárgykörébe tartozó, Immanuel Wallerstein nevéhez köthető elmélet, amely a világgazdaságot szerves egységként fogja fel, és két fő részre, a fejlett, iparosodott centrumra és fejletlen, agrárorientált perifériára osztja. A periférián az alacsonyabb munkabérek révén elérhető többlethasznot a centrum az egyenlőtlen cserén keresztül elszívja, és így megfosztja a periféria országait a fejlődés lehetőségétől. A periféria kedvezőtlen, nyeresztermékekre történt szakosodását a megközelítés a centrum erőszakával (gyarmatosítás) magyarázza. A fejlődő országok számára az egyetlen lehetőség a világgazdaságról való →lekapszolódás, az önerőre támaszkodás, saját technológiák és importhelyettesítő iparágak kifejlesztése.

washingtoni konszenzus (*Washington Consensus*): John Williamson e néven foglalta össze tíz pontban a nyolcvanas években teret nyert „neoliberális ellenforradalom” gazdaságpolitika ajánlásait, a fejlődéshez szükséges reformokat. Többek közt ide tartozik a dereguláció, a kereskedelmi liberalizáció, a kiegyensúlyozott államháztartás, a privatizáció vagy az adóreform stb. A washingtoni konszenzus megjelölés onnan ered, hogy három, Washingtonban székelő szervezet informális megegyezését tükrözték e reformok: a Világbankét, a Nemzetközi Valutaalapét és az Egyesült Államok pénzügyminisztériumát.

Rövidítések

AfDB	African Development Bank Afrikai Fejlesztési Bank
AIDCO	European Commission Directorate General EuropeAid Európai Bizottság EuropeAid Főigazgatósága
AKCS	afrikai, karibi és csendes-óceáni országok African, Caribbean and Pacific countries (ACP)
ÁKÜT	Általános és Külkapcsolati Tanács General Affairs and External Relations Council (GAERC)
AsDB	Asian Development Bank Ázsiai Fejlesztési Bank
ASEAN	Association of South-East Asian Nations Délkelet-ázsiai Nemzetek Szervezete
CARDS	Community Assistance for Reconstruction Development and Stabilisation közösségi újjáépítési, fejlesztési és stabilizációs támogatás
CAS	County Assistance Strategy országátogatási stratégia
CEPAL	lásd ECLAC
CFSP	Common Foreign and Security Policy közös kül- és biztonságpolitika
CGDev	Center for Global Development
CIDA	Canadian International Development Agency Kanadai Nemzetközi Fejlesztési Ügynökség
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment politikai és intézményi országértékelés
CSR	corporate social responsibility vállalati társadalmi felelősségvállalás
DAC	lásd OECD DAC

DfID	Department for International Development (of the United Kingdom) Egyesült Királyság Nemzetközi Fejlesztési Minisztériuma
DG Dev	European Commission Directorate General Development Európai Bizottság Fejlesztési Főigazgatósága
DG Relex	European Commission Directorate General External Relations Európai Bizottság Külkapcsolati Főigazgatósága
EB	Európai Bizottság European Commission (EC)
EBB	European Investment Bank Európai Beruházási Bank
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank
ECHO	European Commission Directorate- General for Humanitarian Aid Európai Bizottság Humanitárius Segítségnyújtási Főigazgatósága
ECA	Economic Commission for Africa ENSZ Afrikai Gazdasági Bizottsága
ECE	Economic Commission for Europe ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága
ECLAC	Economic Commission for Latin-America ENSZ Latin-Amerikai Gazdasági Bizottsága
ECOSOC	Economic and Social Council of the UN General Assembly ENSZ Közgyűlés Gazdasági és Szociális Tanácsa
EDF	European Development Fund Európai Fejlesztési Alap
EGK	Európai Gazdasági Közösség European Economic Community (EEC)
EiT	Európai Tanács European Council
EITI	Extractive Industry Transparency Initiative Kitermelőipar Átláthatósági Kezdeményezés
EK	Európai Közösségek European Communities

ENP	European Neighbourhood Policy Európai Szomszédságpolitika
ENPI	European Neighbourhood Policy Instrument Európai Szomszédságpolitika Pénzügyi Eszköz
EPTA	Extended Program of Technical Assistance Kiterjesztett Technikai Segítségnyújtási Program
ERP	European Recovery Program Európai Újjáépítési Program
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific ENSZ Ázsiai és Csendes-óceáni Gazdasági és Szociális Bizottsága
ESCWA	Economic and Social Commission for Western Asia ENSZ Nyugat-ázsiai Gazdasági és Szociális Bizottsága
EU	European Union Európai Unió
FAO	Food and Agricultural Organisation of the United Nations Egyesült Nemzetek Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete
FDI	foreign direct investment közvetlen külföldi tőkebefektetések
G77	Group of 77 Hetvenhetek csoportja
G7	Group of 7 Hetek csoportja
G8	Group of 8 Nyolcak csoportja
GAERC	lásd ÁKÜT
GFATM	The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis & Malaria Az AIDS, Tuberkulózis és Malária Elleni Harc Globális Alapja
GHD	Good Humanitarian Donorship jó humanitárius donori gyakorlat
GKM	Magyar Köztársaság Gazdasági és Közlekedési Minisztériuma
GM	Magyar Köztársaság Gazdasági Minisztériuma
GNI	Gross National Income Bruttó nemzeti jövedelem

RÖVIDÍTÉSEK

GDP	Gross Domestic Product Bruttó hazai termék
HAND	Hungarian Association of NGO's for Development and Humanitarian Aid HAND Nemzetközi Humanitárius és Fejlesztési Civil Szövetség
HDR	Human Development Report Emberi Fejlődési Jelentés
HDI	Human Development Index Emberi Fejlődési Index
HIPC	Heavily Indebted Poor Country súlyosan eladósodott szegény ország
HUMSEKO	Humanitárius Segély Koordinációs Munkacsoport
HUN-IDA	Magyar Nemzetközi Fejlesztési Segítségnyújtási Kht. Hungarian International Development Assistance Non-profit Co.
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank
ICSID	International Center for Settlement of Investment Disputes Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja
IDA	International Development Association Nemzetközi Fejlesztési Társulás
IDB	Inter-American Development Bank Amerikaközi Fejlesztési Bank
IFC	International Finance Corporation Nemzetközi Pénzügyi Társaság
ILO	International Labour Organisation Nemzetközi Munkaügyi Szervezet
IMF	International Monetary Fund Nemzetközi Valutaalap
INGO	international non governmental organisation nemzetközi nemkormányzati szervezet
JICA	Japan International Cooperation Agency Japán Nemzetközi Együttműködési Ügynökség
JBIC	Japan Bank for International Cooperation Japán Nemzetközi Együttműködési Bank

KKE	Közép-Kelet-Európa Central and Eastern Europe (CEE)
LDC	least developed country legkevésbé fejlett ország
LIC	low income country alacsony jövedelmű ország
LMIC	lower middle income country alacsony-közepes jövedelmű ország
LRRD	Linkage Between Relief, Rehabilitation and Development Humanitárius Segély, Rehabilitáció és a Fejlesztés Köz- ötti Kapcsolatot Megteremtése
MCC	Millennium Challenge Corporation
MDG	Millennium Development Goals millenniumi fejlesztési célok
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency Nemzetközi Beruházásbiztosítási Ügynökség
MOFCOM	Peoples Republic of China, Ministry of Commerce Kínai Népköztársaság Kereskedelmi Minisztériuma
NEFE	nemzetközi fejlesztési együttműködés
NEFEFO	lásd NEFE-GTF
NEFE-GTF	Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, Nemzet- közi Fejlesztési Együttműködési, Gazdaság-, Tudos- mánydiplomáciai Főosztály
NEFE TB	Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Tárcaközi Bi- zottság
NGO	non governmental organisation nemkormányzati szervezet
NGDO	non governmental development organisation nemkormányzati fejlesztési szervezet
NIEO	New International Economic Order Új Nemzetközi Gazdasági Rend
OA	Official Assistance hivatalos segítség
ODA	Official Development Assistance hivatalos fejlesztési támogatás
ODACE	Official Development Assistance to Central Europe hivatalos fejlesztési segítség Közép-Európának

RÖVIDÍTÉSEK

OEEC	Organisation for European Economic Co-operation Európai Gazdasági Együtműködés Szervezete
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development Gazdasági Együtműködés és Fejlesztés Szervezete
OECD DAC	OECD Development Assistance Committee OECD Fejlesztési Támogatási Bizottsága
OHA	Official Humanitarian Aid Hivatalos Humanitárius Segély
PGU	Politik För Global Utveckling Globális Fejlesztéspolitikai Törvény
PHARE	Poland and Hungary: Assistance for Restructuring of Economies Lengyelország és Magyarország: támogatás a gazdaság átalakításához
PM	Magyar Köztársaság Pénzügyminisztériuma
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper szegénységcsökkentési stratégiai keretterv
SADEV	Swedish Agency for Development Evaluation Svéd Fejlesztésértékelési Ügynökség
SAP	Stabilisation and Accession Process stabilizációs és csatlakozási folyamat
Sida	Swedish International Development Agency Svéd Nemzetközi Fejlesztési Ügynökség
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States Technikai támogatás a Független Államok Közösségének
TTT	Társadalmi Tanácsadó Testület
UMIC	upper middle income country magas-közepes jövedelmű ország
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development Egyesült Nemzetek Kereskedelmi és Fejlődési Konferenciája
UNDG	United Nations Development Group Egyesült Nemzetek Fejlesztési Csoport
UNDP	United Nations Development Program Egyesült Nemzetek Fejlesztési Program
UNEP	United Nations Environmental Program Egyesült Nemzetek Környezetvédelmi Programja

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights Egyesült Nemzetek Emberi Jogi Főbiztossága
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága
UNICEF	United Nations Children's Fund Egyesült Nemzetek Gyermekalapja
UNIDO	United Nations Industrial Development Organisation Egyesült Nemzetek Iparfejlesztési Szervezete
UNRWA	United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East Egyesült Nemzetek Palesztin Menekülteket Segélyező és Munkaközvetítő Hivatala a Közel-Keleten
USAID	U.S. Agency for International Development Amerikai Nemzetközi Fejlesztési Ügynökség
WFP	United Nations World Food Program Egyesült Nemzetek Világélelmezési Programja
WHO	World Health Organisation Egyesült Nemzetek Egészségügyi Világszervezete
WTO	World Trade Organisation Világkereskedelmi Szervezet

Táblázatok jegyzéke

- 2.1. táblázat: a donor- és recipiens államok segélyezési együttműködéshez fűződő érdekeinek csoportosítása
- 2.2. táblázat: a nemzetközi kapcsolatok iskoláinak fejlesztési segélyekről alkotott felfogása
- 2.3. táblázat: egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson a világ néhány régiójában és országában, 1820–2001
- 2.4. táblázat: egy főre jutó GDP átlagos éves változása a világ néhány régiójában és országában, 1820–2001
- 2.5. táblázat: az OECD DAC-tagállamainak ODA/GNI arányai (1970–2005), százalék
- 4.1. táblázat: az OECD DAC donorok által nyújtott ODA összege és aránya az egyes országok bruttó nemzeti jövedelméhez képest 2005-ben.
- 4.2. táblázat: az ODA bruttó nemzeti jövedelemhez (GNI) viszonyított aránya és a napi egy dollárnál kevesebből élők aránya néhány fejlődő országban.
- 4.3. táblázat: a segélyek kötöttségének szintje az OECD DAC-tag donoroknál, a technikai együttműködésre fordított források nélkül, 2005-ben
- 6.1. táblázat: a regionális fejlesztési bankok
- 7.1. táblázat: változások a külső fejlesztési támogatásokban érintett főigazgatóságokban és hatáskörökben
- 7.2. táblázat: az EU hivatalos fejlesztési támogatásainak regionális megoszlásának alakulása 1980–2005, százalék
- 7.3. táblázat: az EU költségvetéséből fedezett külső akciók, politikák és eszközök 2007–2013 (millió euró, 2004-es áron)
- 8.1. táblázat: a magyar ODA alakulása (2003–2006)
- 8.2. táblázat: az OECD tag, de teljes jogú DAC-tagsággal nem rendelkező államok fejlesztési támogatásának (ODA) alakulása, 2001–2005
- 8.3. táblázat: Magyarország fejlesztéspolitikai partnerei (2007)
- 9.1. táblázat: a humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztési együttműködés közötti főbb különbségek

Ábrák jegyzéke

2.1. ábra: az OECD DAC tagállamai által nyújtott segélyek abszolút összegekben (milliárd dollárban 2005-ös árszínvonalon), illetve GNI arányosan (százalékban) 1990 és 2006 között

5.1. ábra: a CGDev a donorok fejlesztés melletti elkötelezettségét szemléltető indexe. A magasabb értékek a fejlődő országok igényei iránti magasabb elkötelezettséget jeleznek.

6.1. ábra: a multilaterális és a bilaterális fejlesztési segélyek alakulása 1960 és 2003 között

6.2. ábra: néhány EU-tagállam multilaterális ODA/összes ODA aránya.

10.1 ábra: az NGO-k bekapcsolódási lehetőségei a nemzetközi fejlesztésbe

10.2. ábra: a különböző vállalati tevékenységek fejlesztési elkötelezettségének mértéke



International Development Assistance

The book represents an attempt at interpreting the international development cooperation regime, to introduce its actors, to define the *de jure* and *de facto* guiding norms, as well as the debate on the effects and effectiveness of aid. Our primary aim is to provide a solid basis for Hungarian-speaking students of international relations and enable them to draw their own conclusions related to the subject. However, this book is not just for students. We also think it could be a useful companion to all those people who would like to know a little more about the rules of the „international game”, the motives and interests behind giving and receiving foreign aid. Since awareness on the topic is not high in Hungary, we try to stay as objective as possible, which is not an easy task in a field so full of contradictions. It is extremely difficult to draw conclusions on the foreign aid regime and tell whether it is beneficial or not for those people it is intended to help. To bridge this gap – or at least to avoid the problem – we try to follow different approaches, to focus on the debates, differences prevailing in the wide literature and let our readers draw their own conclusions.

International development assistance is the subject of two sciences. It can be assessed either using an international political theory perspective, or an economics perspective. Political science treats foreign aid as an instrument serving the interests of the donor countries. Assessing and evaluating the extent to which foreign aid contributes to attaining political ends is a rather difficult task, however we summarize the main interests for providing assistance both from a realist and an idealist-liberal point of view (chapter 2). Donors however, usually cite poverty reduction and economic growth as the main reasons for giving foreign aid, it is therefore vital to examine, from an economics perspective, how much aid really contributes to these ends (chapters 3 and 4). The fifth chapter examines the bilateral foreign aid policies of five selected donors (the USA, UK, Sweden, Japan and China), their motives, historical and political ties with developing countries, as well as the amount and structure of their aid. Multilateral organizations have a leading role in setting norms and guidelines determining the nature and mechanisms of development cooperation. The sixth chapter is devoted to the specific role played by such important organizations as the World Bank and the UN-family. The European Union’s common development policy deserves a separate chapter (chapter 7), as it plays a special role in forming the aid policies of the members

states. The eighth chapter deals with Hungary's foreign aid policy. As Hungary is an emerging donor, it still faces many obstacles before it can become a full fledged member of the international donor community. Two particular themes are discussed in the final two chapters. The first is the humanitarian assistance which is provided in order to lessen human suffering (Chapter 9) and therefore has different guiding principles, than development assistance. Last but not least the tenth chapter examines the role played by non state actors in development assistance.

A kiadásért felelős a TeTT Consult Kft. igazgatója

Felelős kiadó: dr Letenyei László, PhD

A kötetet tervezte, tördelőszerkesztette,
nyomdai előkészítés munkáját végezte Incze Tünde

A nyomdai munkálatokat
az SG Consult s.r.o., Želiezovce végezte