

Szent-Iványi Balázs:

A nemzetközi fejlesztési együttműködés politikai gazdaságtana

Szakértők gyakran felteszik azt a kérdést, hogy az évtizedek óta tartó segélyezés ellenére miért nem sikerült a harmadik világnak látványos fejlődést elérnie. A segélyek hatékonyságát több tényező is csökkenti, amelyek kiküszöbölése, illetve új, hatékonyabb megoldások megalkotása jelenti napjaink segélypolitikáinak főbb kihívását. A nemzetközi donorközösség tagjai közötti koordináció hiányosságainak orvoslása, illetve a célországok szigorúbb megválogatása jelenthetik a XXI. századi segélyezés hatékonyságának fő zálogát.

Bevezetés

A nyolcvanas-kilencvenes években a kritikák keresztüzébe került, pazarlónak és hatástalannak minősített nemzetközi fejlesztési együttműködés napjainkban mintha reneszánszát élne. Az Egyesült Nemzetek Szervezete 2000-ben rendkívüli közgyűlésen fogadta el a Millenniumi Fejlesztési Célokat¹, amelyek fő célkitűzése az abszolút szegénységben élők számának megfelelése 2015-ig. A cél realitása talán kérdéses, ám nagy érdeme, hogy globális szinten ismét a fejlődő országok problémáira irányította a figyelmet. Ezek az államok mindennapi gondokkal küszködnek, nem elegendő, ha a nemzetközi közösség csak akkor figyel rájuk, ha olyan tragikus esemény következik be, mint a 2004 végi dél-kelet ázsiai szökőár.

A szegénység destabilizálja az adott közösségek gazdaságát és politikai életét, ezáltal ellehetetleníti a járványok és betegségek elleni hatékony védekezést, migrációs tolóerőt jelent, valamint melegágya a szélsőséges ideológiáknak, így a terrorizmusnak is. A fejlett világnak elemi érdeke, hogy részt vegyen a globális elmaradottság felszámolásában: ez a fejlesztési együttműködés elsődleges célja. Nem elég, hogy serkentse egy adott fejlődő ország gazdasági

* Szent-Iványi Balázs a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola hallgatója. Jelen tanulmány megírásához segítséget nyújtott Szentes Tamás, Szajp Szabolcs és Paragi Beáta - tanácsaikat és észrevételeiket a szerző ezúton is köszöni.

¹ A Millenniumi Fejlesztési Célok a következők voltak: 1. Véget vetni a súlyos szegénységnek és éhínségnek; 2. Mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás megvalósítása; 3. Nemek közti egyenlőtlenség megszüntetésének előmozdítása; 4. Gyermekehalandóság csökkentése; 5. Anyai egészségügy javítása; 6. HIV/AIDS, malária és egyéb betegségek elleni küzdelem; 7. Környezeti fenntarthatóság biztosítása; 8. Globális fejlesztési partnerség kiépítése. Bővebb információ a célokról: www.un.org/millenniumgoals

növekedését, hanem elengedhetetlen, hogy ezek a növekedési hatások a társadalom alsóbb szintjein is éreztessék hatásukat, „lecsorogjanak” oda.

Jelen tanulmányban politikai gazdaságtani megközelítésben elemzem a nemzetközi fejlesztési együttműködési rendszer elméleti hátterét, működésének elmúlt több mint félévszázados tapasztalatait és az azok alapján levonható következtetéseket. A téma hazánk szempontjából is aktuális, hiszen Magyarország az elmúlt néhány évben kezdett el (újra) részt venni a nemzetközi donorközösség munkájában, természetesen az ország lehetőségeihez képest. Mivel Magyarország nemzetközi donorközösségbe való bekapcsolódási lehetőségeiről több tanulmány is született², nem kívánok kitérni erre a témára.

Szükségesnek tartom néhány fogalom tisztázását. Általános értelemben segélyek alatt a piaci viszonyoknál kedvezőbb erőforrástranszfereket értjük³. Ennél azonban valamivel konkrétabb definícióra van szükségünk, így a tanulmány további részében, a szakirodalomnak megfelelően az OECD Fejlesztési Együttműködés Bizottságának (Development Assistance Committee, DAC) definícióját fogom használni. E meghatározás szerint egy erőforrástranszfer akkor minősül Hivatalos Fejlesztési Segélynek (Official Development Assistance, ODA), ha azt egy állam kormányzati szektora nyújtja egy másik állam számára, célja a gazdasági fejlődés és jólét emelése, és az összeg legalább 25%-a vissza nem térítendő adomány. A tanulmányban tehát elsősorban a hivatalos pénzügyi segélyekre kívánok koncentrálni, nem vitatom azonban a fejlesztési együttműködés más formáinak jelentőségét.

1. A fejlesztési együttműködés eredete és elméleti alapjai

A nemzetközi fejlesztési együttműködés közel hatvan éves múltja tekint vissza: a második világháborút követően, az ötvenes évek elején alakult ki és vált a nyugati fejlett országok általános gyakorlatává. A segélypolitika kialakulása és elterjedése mögött három ok húzódik meg (a felsorolás fontossági sorrendet nem tükröz):

- a Marshall-segély sikere;
- a nemzetközi rendszer átalakulása;

² Például Fodor Erika: Partnerek a fejlődésben – az Európai Unió fejlesztési politikája. Külügyi Szemle II. évf., 2003/2 pp. 142-170; Teszler B. István: A külső fejlesztési alapok mint az Európai Unió globális politikájának eszközei – az integrációs érettség tükrében. Külügyi Szemle II. évf., 2003/2 pp. 171-197.

³ Cassen, Robert et al.: Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force. Oxford 1986 p. 2.

- a keynesiánus gazdaságpolitika elterjedése a fejlett országokban, illetve a fejlődéstudományok, és a szűkebb értelemben vett fejlődésgazdaságtan megszületése és viszonylagos népszerűsége.

Az Egyesült Államok második világháború lezárását követő stratégiai érdekei gazdaságilag erős, a szovjet fenyegetésnek ellenállni képes Európát tettek szükségessé. A George C. Marshall amerikai külügyminiszter által 1947-ben bejelentett Európai Újjáépítési Program a háború által elpusztított európai kontinens gazdaságának helyreállítását tűzte ki célul koncessziós amerikai hitelek, adományok és áruszállítások segítségével. Eredetileg a szovjet megszállási övezet államainak is felajánlották a programban való részvételt, ám azok nem fogadták el. A terv nagymértékben segítette a kontinens nyugati felének újjáépülését, és általános sikerként vonult be a történelembe. Az európai országok számára az ötvenes évek már a gazdasági növekedés „aranykorát” jelentették, amiben nem kis szerepet játszott az amerikai támogatás. Felmerült, hogy ha Európát ilyen gyorsan talpra lehetett állítani segélyek segítségével, akkor ez jó eszköz lehet az egyre növekvő számú fejlődő ország⁴ gazdasági növekedésének beindítására⁵.

A gyarmatbirodalmakra épülő nemzetközi rendszer már a huszadik század elején erodálódnak indult, ám a tömeges dekolonizációra csak az ötvenes évek végétől - hatvanas évek elejétől került sor. Korábban nem is létezett országok tucatjai születtek az egykori gyarmatok helyén. Az ENSZ tagjainak száma az alapításkori 51-ről 1970-re, a dekolonizációs korszak végére 127-re nőtt⁶. A nemzetközi rendszer tehát gyökeresen átalakult, az egymással szemben álló kapitalista nyugat és a szocialista kelet mellett megjelent a meglehetősen heterogén jellemzőkkel rendelkező dél, a harmadik világ. Az egykori gyarmattartók nem szakíthattak meg minden kapcsolatot egykori gyarmataikkal, ám ez nem is állhatott érdekükben, hiszen azok többnyire továbbra is ezer szállal kötődtek az egykori anyaországokhoz.

A függetlenségüket újonnan elnyert fejlődő országok sajátos problémáira hamar felfigyeltek a nyugati társadalomkutatói. Gazdasági és társadalmi fejlődésük kérdései prominens helyet kaptak a kor nemzetközi gazdaságtani diskurzusában. Kialakult az meggyőződés, hogy a fejlődő országok problémái nem tárgyalhatóak a neoklasszikus közgazdaságtan eszköztára segítségével, hiszen az országokban uralkodó körülmények nem

⁴ A „fejlődő országok”, „harmadik világ”, illetve a „dél” kifejezéseket szinonimaként használom a gyakori szóismétlések elkerülése érdekében.

⁵ A Marshall-segély adminisztrálására létrehozott Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet (OEEC) utódja, az OECD, máig a fejlett donor országok legfontosabb koordinációs fóruma.

⁶ Blahó András – Prandler Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények. Budapest 2001 pp. 444-445.

teszik lehetővé a neoklasszikus tételek érvényesülését. A fejlődők „speciális esetének” elemzésére, problémáinak megoldására jöttek létre a különböző fejlődélméletek. Mint ahogy a többes szám is jelzi, a fejlődélméletek nem alkotnak koherens, egybefüggő elméleti iskolát. A különböző irányzatok a fejletlenség okait más-más tényezőkben látják, így abban is eltérnek, hogy miképpen küzdhetők le e hátrányok. Az egyes irányzatokról és azok változásáról magyar nyelven több kiváló összefoglalás is született⁷, nem is beszélve a nemzetközi szakirodalomról⁸, így a következőkben a fejlődélméleteket mint a nemzetközi fejlesztési együttműködés elméleti alapját tárgyaljuk, de nem térünk ki az egyes irányzatok más irányú vonatkozásaira.

Bár a nemzetközi fejlesztési együttműködés szükségessége következik a keynesi gazdaságpolitikából (sőt, bizonyos mértékig a neoklasszikus ihletésű ún. diffúziós koncepcióból⁹ is), elméleti alapjának mégis a fejlődésgazdaságtan, illetve a tágabb értelemben vett fejlődélmélet tekinthető. A fejlődő országokban alacsonyak a jövedelmek, így alacsonyak a megtakarítások, amelyek elégtelenek a növekedéshez szükséges beruházások finanszírozásához. Ez az erőforráshiány azonban pótolható külföldi források bevonásával. Az ötvenes években nagy népszerűsége tett szert az „ördögi kör” (circulus vitiosus) koncepciója a fejlődélméleteken belül. Bár az elképzelést később elsősorban statikus volta miatt sokan bírálták¹⁰, mégis nagy hatást gyakorolt a tudományos közvéleményre. Az elmélet alapján a fejletlen országok sajátos gazdasági és társadalmi viszonyai olyan kölcsönhatásban állnak egymással, amelyek a fejletlenséget okozó tényezőket folyamatosan újratermelik. Az ördögi körből két fajta kiút lehetséges: vagy a belső erőfeszítések érnek el egy kritikus nagyságot (bár hogy ez miképpen történhet meg, arra nem ad magyarázatot a koncepció), vagy a külföldi beavatkozás, azaz tőkebefektetés vagy segély jelent megoldást. A külföldről érkező források tehát megnövelik a beruházásokhoz rendelkezésre álló tőkét, és így segítik az országot az „ördögi körből” való kilépésben.

A fejlett országok segélypolitikájára nagy hatást gyakorolt az „unilineáris fejlődés” koncepciója, illetve az elsősorban Walt W. Rostow nevéhez köthető „növekedési szakaszok” elmélete. Eszerint minden ország azonos, egyenes vonalú fejlődéspályán mozog, amely jól elkülöníthető szakaszokkal rendelkezik. A fejletlen országok e pálya alacsonyabb szakaszában

⁷ Lásd például Szentés Tamás: Világgazdaságtan. Elméleti és módszertani alapok. Budapest 1999; Farkas Péter: A fejlődélméletek hatása a világgazdaság perifériáin. Magyar Tudomány 2002/7 pp. 880-889.

⁸ Hettne, Björn: The Globalization of Development Theory. Studies On Developing Countries No. 130. Budapest 1990

⁹ Eszerint a fejletlen országok nehézségei leküzdhetők, ha megfelelő mennyiségű tőkét áramoltatunk oda. A közgazdaságtan neoklasszikus iskolája szerint azonban a tőke eleve a tőkében viszonylag szegény országokba áramlik a magasabb hozam reményében, egészen addig, míg a kamatok nemzetközi szinten ki nem egyenlítődnek. A diffúziós koncepciót tehát tulajdonképpen úgy kell értelmezni, hogy a tőkeáramlás útjában álló akadályok lebontása révén a tőke magától megindul a fejlődő országokba. A gyakorlat azonban nem igazolta ezt a tételt.

¹⁰ Lásd részletesebben: Szentés i. m.

vannak, a fejlettek pedig értelemszerűen magasabban. A szegény országok fejlődése azonban külföldi segítségnyújtással, erőforrások áramoltatásával gyorsítható, és így utol tudják érni a fejlett országok színvonalát. A külföldi tőke fontos szerepe, hogy megadja a lökést a szegény gazdaság „felemelkedéséhez” (take off).

Az ötvenes évek fejlődéselméleteinek e két fontos ága (az ördögi kör és az unilineáris fejlődés) tehát megadta a nyugati országok segélypolitikájának, illetve magának a segélyezés szükségességének a teoretikai alapjait. A nyugatnak nagy várakozással tekintett a fejlesztési támogatások intézményére, nem utolsósorban a Marshall-segély már említett rendkívül pozitív tapasztalatai miatt. Az Egyesült Államok, illetve a nyugat-európai országok nagy része létrehozta saját segélyügynökségeiket, ezekre az állami hivatalokra, de még a nemzetközi szervezetek (Világbank csoport, UNCTAD) szakembereire is nagy hatást gyakoroltak a fejlődéselméletek¹¹. Hittek abban, hogy nyugati segítséggel, és a kor keynesiánus szellemének megfelelő erőteljes állami beavatkozással a fejlődő országok pár évtizeden belül képesek lesznek kilábalni a fejletlenségből, miképp Európa is hamar magára talált a világháború után. Mai szemmel persze ez az elképzelés igen naivnak tűnhet, főleg a fejlett, iparosodott Európa, és a nyerstermékre szakosodott fejlődő világ közti párhuzam tükrében.

A fejlődéselméletekből tehát az állam erőteljes gazdasági szerepvállalása következik. Az államnak direktív módon részt kell vennie a gazdaság irányításában, és az ország hosszú távú fejlesztési tervének megfelelően kell koordinálnia a források eloszlását. A makroszintű célokat rövidebb időtávra szóló tervek segítségével mikroszintű projektekre kell lebontani, azokat pedig a donorok segélyeiből finanszírozni. Az állam fontos feladata továbbá, hogy születő iparát erőteljesen protekcionista kereskedelempolitikával megvédje. A fentiekkel összhangban a fejlődő világban nagy szerep jutott az állami vállalatoknak, a nyugati segélyek jelentős része az állami szférához irányult.

A hatvanas évek második felétől a fejlődéselméletekben egyre jobban előtérbe kerültek a fejletlenséget a nemzetközi gazdasági rendszer egyenlőtlen tévő hatásaival magyarázó, többnyire erősen baloldali elméletek, mint például a reformista/posztkeynesiánus iskola¹², a különböző függőségi elméletek, illetve a radikális neomarxista/újbaloldali elméletek (természetesen ezek az iskolák maguk sem egységesek, jelentős mértékű átfedés is van köztük).

11 Bandow, Doug: The First World's Misbegotten Economic Legacy to the Third World. Dorn, James A. – Hanke, Steve H. – Walters, Alan A. (szerk). The Revolution in Development Economics. Washington D.C., 1998

12 azon belül is elsősorban a Raul Prebisch nevével fémjelzett strukturalista irányzat. E iskola szerint a fejletlenség okait a világgazdasági rendszer strukturális egyenlőtlenítő hatásai okozzák, így a fejlődő országok problémáit csak a világgazdaság működésének radikális átalakításával lehet megoldani.

Emellett megfigyelhető volt egy bizonyos szintű kiábrándulás is a segélyezésből, hiszen meglehetősen kevés valósult meg abból, amit a fejlődélméletek prognosztizáltak.

A fejlődő országok a világgazdaság működéséből következő függő helyzetét hangsúlyozó függőségi- vagy dependenciaelméletek képviselői szerint a segélyek is függőségi viszonyokat hoznak létre, így inkább hátráltatják a fejlődő országokat. Más koncepciók nem magát a segélyezést bírálták, hanem annak elégtelen szintjét, illetve a felhasználás nem megfelelő hatékonyságát. Arghiri Emmanuel ismert újbaldali teoretikus például kifejezetten pozitív hatást tulajdonít a külföldi tőkének, és ebből következően a segélynek is, csak színvonalukat kifogásolja¹³.

A hetvenes évek végétől-nyolcvanas évek elejétől egyre inkább teret nyert a (neo)liberális gazdaságfelfogás. Ez az elképzelés a piac általános jólétnövelő szerepét hangsúlyozza, és a kevésbé hatékony állami beavatkozást minimálisra csökkentését szorgalmazza. A hagyományos fejlődélméletek háttérbe szorultak, és kialakult egy új fejlődési paradigma. A „washingtoni konszenzus” néven ismertté vált elképzelés szerint az államnak liberalizálnia kell a külkereskedelmet és a tőkeáramlásokat, deregulációt kell végrehajtania a gazdaságban, illetve stabil, egyensúly-közeli állapotban kell tartania a költségvetését, így megteremti a magánszféra számára az exportvezérelt növekedéshez szükséges feltételeket. A neoliberais közgazdászok élesen szembeszálltak a fejlesztési együttműködéssel, elsősorban azzal érvelve, hogy semmi kimutatható hatása nem látszik annak a hatalmas pénztömegnek, amit a fejlett országok a harmadik világba pumpáltak. A segélyek radikális lefaragását sürgették, elképzeléseik szerint ugyanis a megfelelően liberalizált, globalizálódó világgazdaság pozitív hatással lesz a fejlődő országokra. Élesen támadták a fejlődélméleteket is, Bandow például a marxizmus/leninizmus analógiájára leninizmus/myrdalizmusnak¹⁴ nevezte az ötvenes évek iskoláit, Deepak Lal pedig nemcsak a fejlesztési segélyezés szükségességét, hanem a morális alapjait is megkérdőjelezte¹⁵.

Napjaink elméletei egyfajta szintézist tükröznek. Többé-kevésbé elfogadottá vált, hogy sem a szélsőséges liberalizmus, sem az államkapitalizmus nem képes egyértelmű választ adni a fejlődő országok problémáira. A piac és az állam ki kell, hogy egészítsék egymást, a fejlődésnek ugyanis számtalan olyan aspektusa van, amely nem bízható pusztán a piacra. A fejlesztési

¹³ Szentes i. m. p. 533.

¹⁴ Bandow i. m. p. 217. Gunnar Myrdal Nobel-díjas svéd közgazdász a posztkeynesiánus-reformista irányzat egyik kiemelkedő alakja. Az állam erőteljes gazdasági szerepvállalását hangsúlyozó nézetei megfeleltek az ötvenes években általános felfogásnak és gyakorlatának. Lásd részletesebben: Myrdal: An International Economy. London: 1956. Összemosni őt Leninnel véleményem szerint semmiképp sem indokolható.

¹⁵ Szentes Tamás: World Economics I. Comparative Theories and Methods of International and Development Economics. Budapest: 2000

együttműködéssel foglalkozó kutatók és gyakorlati szakemberek vizsgálatainak középpontjába a nyolcvanas években megfogalmazott „Működnek-e a segélyek?” kérdés helyett egyre inkább a „Mikor, milyen feltételek mellett működnek a segélyek?” kérdés került. Erre a témára a negyedik fejezetben térünk vissza részletesebben.

2. A segélyek hatásai – elmélet és gyakorlat

A fejlesztési együttműködési források hatását több szinten is lehet vizsgálni: globális, illetve a fogadó és a donor országok szintjén. Az előbbi esetben nyilván egy világméretű jövedelem-újraelosztásként kell felfognunk a segélyek áramlását, azaz a fejlett országok lemondanak nemzeti össztermékük egy részéről a fejlődők javára. Ez nem feltétlenül zéróösszegű játék, globális értelemben ugyanis nyereséget jelenthet, ha ez a tőke magasabb hozamot ér el abban az országban, ahova áramlik. Nyilván ez az eset áll fenn, ha elfogadjuk azt a sokat vitatott neoklasszikus feltételezést, hogy a tőkében szegény országokban relatíve magasabb a tőke határterméke és így magasabb a hozama is.

A befogadó ország esetében a segélyek makroökonómiai hatása kettős. Egyrészt pótlólagos beruházási forrást jelentenek a befogadó ország számára, másrészt viszont megnövelik a valutatartalékokat, javítják a fizetési mérleget és megkönnyítik az import finanszírozását¹⁶. Az első hatás alapján a segélyek célja az elégtelen hazai megtakarítások kiegészítése, azaz:

$$I=S+FA$$

ahol I a beruházások, S a belső megtakarítások, FA pedig a külföldi segélyek összegét jelenti

A megnövekedő beruházások így, a multiplikátor-hatáson keresztül saját növekményüknél nagyobb mértékben képesek hatni a nemzeti jövedelemre. Hogy mennyiben járul hozzá a segély a befogadó gazdasági fejlődéséhez, illetve az ottlakók jólétének növeléséhez, nagyban függ attól, hogy ténylegesen beruházásokra költik-e a segélyeket, és ha igen, milyenekre. A segélyek helyettesíthetnek ugyanis bizonyos kormányzati kiadásokat, azaz hiába adja a donor ország a tőkét egy adott projektre, a befogadó mégis gyakorlatilag arra költi, amire akarja. Ha ugyanis egy ország jelentős külföldi segílyt kap például oktatási rendszere korszerűsítésére, akkor saját éves költségvetését úgy alakítja, hogy a segélynek megfelelő összeggel csökkenti az oktatásra szánt forrásokat. A kérdés tehát az, hogy a államvezetés miképpen használja fel az így felszabaduló pénzüsszeget. Nincs komolyabb

probléma, ha ezeket a forrásokat is az életminőséget javító beruházásokra fordítja, ha viszont fegyvereket vásárol, vagy értelmetlen presztízsbetűzéseket valósít meg belőle, akkor könnyen belátható a segélyek negatív hatása, jólétet csökkentő hatása. Még ez utóbbi esetben is érvényesül azonban a segélyek második, valutatartalékokat és fizetési mérleget javító hatása. Mivel a fejlődő országok általában nagymértékben rászorulnak arra, hogy a fejlett régiókból importáljanak, valutakészletük szűk keresztmetszetet jelenthet, különösen beruházási javak terén, ezért ez a második hatás igen fontos.

Természetesen azért nem minden esetben tud a befogadó ország így „zsonglórködni” a neki juttatott forrásokkal. Az ODA források felhasználását, így hatásukat jelentős mértékben befolyásolják a donor ország érdekei is, ezeket részletesebben a következő fejezet tárgyalja.

Gyakran felvetődik a kérdés, hogy képesek-e egyáltalán a fejlődő országok felhasználni az esetlegesen megnövekedő segélyforrásokat. Ez az érv nem új a fejlesztési együttműködést ellenző teoretikusok körében. Egy kis országnak több makro- és mikroökonómiai nehézséggel kell szembenéznie, ha az ország méretéhez képest jelentős mennyiségű tőke áramlik be¹⁷. Makroökonómiai szempontból a legfontosabb hatás, hogy az országba áramló segélyek, hacsak nem mind importra költik őket, pótlólagos pénzt és keresletet jelentenek a gazdaságban, így végső soron az árszínvonalat növelik. A megnövekedett árszínvonal csökkenti az ország exportjának a versenyképességét, ami súlyos hatással lehet a gazdaságra¹⁸. A Világbank és a Nemzetközi Valutaalap 2004-es Global Monitoring Report-ja szerint azonban a fejlődő országok még további évi 30 milliárd dollárnak megfelelő forrásokat, a jelenlegi összegek közel másfélszeresét tudnák felszívni anélkül, hogy jelentős torzulások jelentkeznének¹⁹.

Elméletileg a segélyek okozhatnak kiszorítási hatást²⁰ is, kérdéses azonban, hogy ez a fejlődő országok viszonyait tekintve mennyiben releváns. Ezekben a régiókban ugyanis a magánberuházások általában elégtelenek, a belföldön képződött magántőke jelentős része pedig elhagyja az országot.

Mikroökonómiai szempontból egyrészt felvetődik az a kérdés, hogy egyrészt a befogadó ország kormányzati szervei mennyire képesek megbirkózni a források megfelelő adminisztrációjával, másrészt nem válnak-e ezek az intézmények segélyfüggővé. Ez utóbbi

¹⁶ A fejlesztési segélyek makroökonómiai hatásait részletesen elemzi Meier, Gerald M.: *Leading Issues in Economic Development*. New York: 1995

¹⁷ Heller, Peter S – Gupta, Sanjeev: *Challenges in Expanding Aid Flows*. *Finance and Development* June 2002, Vol. 39. No. 2.

¹⁸ Ezt a hatásmechanizmust szokás „holland kórnak” (dutch disease) is nevezni.

¹⁹ O'Neill, Helen: *UN and EU Development Goals: Some Quantitative and Qualitative Aspects* című előadása „A fejlődés problémái a XXI. század elején” konferencián, Magyar Tudományos Akadémia, 2004. november 19.

²⁰ Kiszorítási hatás alatt azt értjük, hogy a kormányzati kiadások megnövelik a kamatrátát, és ezáltal magánberuházásokat szorítanak ki.

veszélyt különösen gyakran említik a fejlesztési együttműködés jobboldali kritikusi (elsősorban Peter Bauer): a befogadó ország egy idő után hozzászokik a segélyáramláshoz, és nincs nyomás arra, hogy megfelelő reformokkal és helyes gazdaságpolitikával valamit tegyen fejlődése érdekében.

Baloldali teoretikusok a segélyek más jellegű negatív hatásait emelték ki:²¹ szerintük függőségi viszonyt teremtenek a donor és a befogadó között, illetve a donor imperialista érdekeit szolgálják. Gyakran elhangzik, hogy a fejlesztési források nagyban segítették számos (elsősorban afrikai) diktátort hatalmának megőrzésében, az elnyomó rezsimek fenntartásában.

A fejlesztési együttműködés gyakorlati tapasztalatai a legjobb esetben is vegyesek. Vannak ugyan olyan országok, amelyek fejlődésében jelentős szerepet játszottak a segélyek (főleg Délkelet-Ázsiában), de például Afrikában gyakorlatilag semmilyen hatás nem érzékelhető. Különösen lesújtó képet mutat a nemzetközi fejlesztési együttműködést rezsिमelméleti megközelítésben elemző Nicolas van de Walle. Véleménye szerint a fejlődésemelvények, és az egyes afrikai országokba áramlott hatalmas pénzmennyiségek alapján a kontinens országainak már rég 20.000 USD/fő hazai összterméke kellene, hogy legyen²². A befogadó országok nagy részénél gyakorlatilag nem mutatható ki statisztikailag szignifikáns összefüggés a szegénység csökkenése, vagy a gazdasági növekedés üteme és a felhasznált segélyek nagysága között. E mértéktelen pazarlás oka van de Walle szerint elsősorban az általa „allokációs paradoxon”-nak nevezett jelenség, amelyre a negyedik fejezetben még visszatérünk.

3. Motivációk

A donor országok motivációinak tárgyalásakor mindig szem előtt kell tartanunk, hogy egy ország nemzetközi fejlesztési politikája az ország külpolitikájának szerves részét képezi²³, így szükségképpen bizonyos érdekeket szolgál. A donorok motivációit az alábbi négy csoportba sorolhatjuk:

- Politikai motivációk
- Gazdasági motivációk
- Biztonsági motivációk
- Humanitárius / erkölcsi / ideológiai motivációk

²¹ Meier i. m.

²² Van de Walle, Nicolas: African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999. New York: 2001

²³ A humanitárius segítyt azonban nem szabad külpolitikai eszköznek tekinteni.

A gyakorlatban természetesen egyik sem jelenik meg tisztán, nagymértékű összefonódás figyelhető meg az egyes okok hátterében.

Politikai motivációk között elsősorban a segély mint más országok befolyásolásának eszköze jelenik meg. A donor segélyezheti az érdekszférájaként felfogott térség államait, vagy éppen olyan államokat, amelyeket be szeretne vonni érdekszférájába. A segélyeken keresztül jelentős befolyásra lehet szert tenni az adott ország politikájában. A hidegháborús szembenállás korában ez elterjedt gyakorlat volt, de a volt gyarmattartókat is hasonló motivációk vezették egykori gyarmataik segélyezésében. Szintén politikai motiváció a donor ország nemzetközi presztízsének növelése. A skandináv államok kis méreteik és korlátozott globális érdekeik ellenére jelentős nemzetközi tekintélyt vívtak ki maguknak többek közt hagyományosan magas szintű segélyezésüknek köszönhetően.

Gazdasági motivációk alatt a hazai vállalkozások támogatását, külpiacra jutását érthetjük, illetve hosszabb távon a donor és a befogadó gazdasági kapcsolatainak megalapozását, elmélyítését. Sokáig bevett gyakorlat volt a segélyek „hozzákötése” a donor ország exportjához, azaz a befogadó ország csak a donor cégeinek termékeire költhette a forrásokat. Nem nehéz belátni, hogy ez egyfajta monopóliumot teremt, és jelentősen csökkenti a segélyek értékét, a hazai vállalkozások támogatására pedig léteznek ennél hatékonyabb eszközök. Napjainkra az Európai Unió tagállamainak segélyei nagyon kis hányadban (átlagosan 10-15%-ban) kötöttek, az Európai Közösség forrásai pedig szinte valamennyi fejlesztési területre nézve kötetlenek²⁴. Egyes donorok kormányai azonban úgy érvelnek, hogy a hazai termelők támogatása nélkül nem lehetne a hazai közvéleménnyel, illetve a törvényhozással elfogadtatni a segélyezés gondolatát.

Biztonsági szempontokból az adott befogadó ország, vagy térség stabilitásának fenntartását is célként foghatja fel a donor. Mint a bevezetőben már említettük, a globális szegénység, illetve egyes régiók szegénysége komoly biztonsági fenyegetést jelenthet valamennyi fejlett ország számára is. A fejlesztési segélyek így szolgálhatják humanitárius és egyéb katasztrófák megelőzését is, amelyek a regionális instabilitáshoz és menekültáradathoz vezethetnek, nem utolsósorban a donor ország irányába. Az egészségügy fejlesztése szintén biztonsági érdekeket tükrözhet, hiszen megfelelő ellátás nélkül olyan járványok fejlődhetnek ki, amelyek az egész világot veszélyeztethetik.

²⁴ 1981 és 2001 között az Európai Fejlesztési Alap forrásainak 25%-át a megcélzott befogadó országok vállalkozásai nyerték – lásd részletesebben: European Commission: Report on Millennium Development Goals 2000-2004. Brussels: 2004.

Sok ország hivatkozik morális és ideológiai megfontolásokra, például az észak-európai országok. Svédország nagyvonalú segélypolitikája mögötti fontos motiváció például az ország hagyományos szociáldemokrata értékrendjében gyökerező szolidaritás. A különböző vallási segélyszervezetek szintén morális alapon érzik kötelességüknek a fejlődő világ (elsősorban humanitárius) segélyezését. A hidegháború idején különösen a keleti blokk segélyei rendelkeztek ideológiai töltettel („bajtársi segítségnyújtás”).

Az egyes okok tehát szerteágazóak és egymással szoros kapcsolatban állnak, ám mind fontos szerepet játszanak a befogadó országok kiválasztásában. Az következik azonban belőlük, hogy a donor országok érdekei szerinti segélymegosztás feltehetően eltér az optimálistól.

4. A hatékony fejlesztési együttműködés feltételei

A segélyezés több ok miatt sem volt képes beteljesíteni a hozzáfűzött reményeket az elmúlt ötven évben. A témának hatalmas szakirodalma van, szinte valamennyi nemzetközi fejlesztési együttműködéssel foglalkozó tanulmány említést tesz róluk. Cassen és szerzőtársai²⁵ elsősorban a befogadó országok viszonyait jelölték meg, mint a segélyek alacsony határfokának okozóját, ma már azonban egyre elfogadottabb, hogy a donorközösség is legalább annyira hibás. Jelen fejezet röviden áttekinti ezeket az okokat, majd arra koncentrál, hogy az elmúlt években milyen új elképzelések születtek a fejlesztési együttműködés hatékonyságának növelésére. A szakirodalom a segélyezés alacsony múltbeli teljesítményét általában az alábbi tényezőkre vezeti vissza:

- A segélyek már említett többes felhasználhatósága, azaz annak kérdése, hogy a fogadó ország mire költi a költségvetésében a segélyek révén felszabaduló összegeket. Ennek hatását valamelyest csökkenti, hogy a befogadó országok kalkulációikat a beígért segélyek alapján végzik, a valós segélyáramlások azonban rendszerint elmaradnak ettől²⁶.
- Az allokációs paradoxon²⁷, amelynek lényege, hogy a segélyforrások nemzetközi elosztása gyakorlatilag véletlenszerű. A donoroknak mind megvannak a sajátos érdekeik, minimális közöttük a koordináció, az egyes fejlesztési projektek nincsenek megfelelően összehangolva, így a szinergikus, fejlődést generáló hatások alacsonyak.

²⁵ Cassen et al: i. m.

²⁶ Bulir, Ales – Lane, Timothy: Managing the Fiscal Impact of Aid. Finance and Development December 2002, Vol. 39. No. 4.

Egy fejlődő ország adminisztrációjának harminc-negyven donor szervezettel kell kapcsolatot tartania, mindegyikük akár több tucatnyi projektet is finanszírozhat, ezek összeegyeztetése, koherens fejlesztési tervvé alakítása még egy fejlett ország bürokráciájának is szinte leküzdhetetlen feladatot jelentene. Világbanki adatok szerint például jelenleg csak Burkina Faso-ban 1500 segélyekből finanszírozott fejlesztési projekt folyik²⁸.

- A segélyek már említett kötöttsége.
- A tulajdon-érzet hiánya. A hagyományos ország-programozási megközelítés alapján a fejlesztési projekteket a donorok tervezik és irányítják megvalósításukat. A fogadó országok így nem érzik azokat sajátjukénak, és kevésbé érdekeltek a sikerben.
- Az elméleti alapok hibás feltételezései az állam eltúlzott szerepéről.
- Sokáig hiányzott a megfelelő feltételeesség, azaz a segélyeket az érintett államok korábbi teljesítményüktől, gazdaságpolitikájuktól, illetve politikai berendezkedésüktől függetlenül megkapták.
- A segélyezést végző ügynökségek, intézmények sajátos érdekei is torzító hatásokkal járhatnak.

A fenti problémák közül mára több is enyhült, például a multilaterális segélyezés egyre növekvő hányada (jelenleg az összes ODA mintegy harmada²⁹), illetve az EU által tett koordinációs erőfeszítések hatására valamelyest nőtt az allokáció hatékonysága. Kétségtelen, hogy a multilaterális segélyezés részarányának további emelése jelentősen növelné a források hatékonyságát. Sok donor azonban, érthető módon, nem hajlandó lemondani az önálló segélypolitikáról.

A befogadó országok belső viszonyai továbbra is jelentős szereppel bírnak. Craig Burnside és David Dollar például úgy érvelnek, hogy a segélyeket csak a megfelelő gazdaságpolitikát folytató országok képesek hatékonyan felhasználni³⁰. Empirikus kutatásaik alapján kimutatták, hogy a megfelelő gazdaságpolitikával a GDP egy százalékának megfelelő segély átlagosan 0,4 százalékponttal emeli a befogadó ország éves növekedését, de az életkörülményeket még ennél is nagyobb arányban javítja (a gyermekhalandóságot például 0,9

²⁷ Van de Walle i. m. p. 199.

²⁸ Brainard, Lael et al.: The Other War. Global Poverty and the Millennium Challenge Account Washington D.C.: 2003, p. 10.

²⁹ Burnside, Craig – Dollar, David: Aid Spurs Growth – in a Sound Policy Environment. Finance and Development December 1997, Vol. 34. No. 4. p. 5.

³⁰ Burnside, Craig – Dollar, David: Aid, Policies and Growth. American Economic Review 2000/90. A Nemzetközi Valutaalap már jó ideje csak olyan országoknak ad hitelt, amelyek bizonyos gazdaságpolitikai feltételek (gyakorlatilag a washingtoni konszenzus feltételeinek) teljesítését vállalják.

százalékponttal csökkenti³¹). Az elhibázott gazdaságpolitikával bíró országok esetében azonban valóban nincs, vagy csak minimális a segélyeknek tulajdonítható hatás.

Hasonló következtetésre jut Stephen Kosack is³². Ő azonban nem a gazdaságpolitika minőségét emeli ki a segélyezés sikerének zálogaként, hanem az ország politikai berendezkedését. Szerinte a segélyezés növeli az életminőséget (bár a GDP növekedését nem feltétlenül) a demokráciákban, míg a diktatúrákban egyáltalán nem, sőt bizonyos esetekben még negatívan is hathat. A demokratikus kormányzatok ugyanis általában igyekeznek kedvezni a szavazóknak, jobban bánni velük, mint az autokratikus berendezkedésű államok. A demokratikus országok kormányai a választások, illetve az ellenzék működése miatt jobban elszámoltathatóak, így nagyobb eséllyel fordítják a segélyeket a lakosság széles rétegeit érintő beruházásokra. A diktatórikus kormányzatok kevésbé törődnek állampolgáraik jólétével, általában egy szűk gazdasági elitnek igyekeznek kedvezni, a költségvetés jelentős részét elvihetik a presztízsb beruházások vagy a fegyverkezés.

A fenti két megközelítésből az következik, hogy – feltéve, hogy nem erőforrásaink pazarlása a cél – azokat az országokat kell segélyezni, amelyek megfelelő gazdaságpolitikát folytatnak és/vagy demokráciák. Ebből a következtetésből azonban adódik egy probléma, nevezetesen, hogy a fejlődő országok nagyobb része nem tekinthető a nyugati értelemben vett demokráciának, illetve gyakran irracionális gazdaságpolitikát folytatnak. Emellett ezekre az államokra nagymértékben jellemző a korrupció, amelyek – demokrácia és helyes gazdaságpolitika mellett is – csökkentik a segélyek érvényesülésének hatékonyságát.

Mi történjen hát a nem-demokratikus, vagy helytelen gazdaságpolitikát folytató közösségekkel? A fenti megközelítésekből azt a következtetést lehet levonni, hogy a segélyek hatására gyorsabban növekvő demokráciák, illetve helyes gazdaságpolitikájú országok példáját látva e kritériumoknak nem megfelelő államok is igyekeznek majd olyan politikát folytatni, amelynek révén ők is hozzájuthatnak a fejlesztési forrásokhoz. Azaz egyfajta demokratizálódási hullámot gerjesztő, „spill over” hatás tulajdonítható a fejlesztési támogatásoknak. Ez azonban nem több elméleti spekulációnál.

A másik lehetséges megoldás a kritériumoknak nem megfelelő országok segélyezését civil szervezeteken keresztül bonyolítani. Bár a civil szervezetek bevonása kétségtelenül fontos és a gyakorlatban is jelentős, a helyi kormányzatok kikerülése mégis több olyan problémát felvetne, amelyek miatt nem érvényesülhetnének teljes mértékben a fejlesztési segélyek hatásai.

³¹ Burnside – Dollar 1997 i. m. p. 5.

³² Kosack, Stephen: Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life. World Development 2003 Vol 31. No. 1. pp. 1-22.

A világ legszegényebb országai (least developed countries – LDC's) általában nem demokráciák, és gazdaságpolitikájuk is gyakran elhibázott. Kétséges, hogy a nyugati fejlett országok erkölcsi szempontból megengedhetik maguknak az ilyen államok segélyezésének csökkentését arra hivatkozva, hogy a belső hiányosságok miatt e segélyek szerepének hatékonysága kérdéses.

E fenntartások ellenére úgy tűnik, hogy a fenti megfontolások, azaz a segélyezett országok egyre szigorúbb megválogatása a segélyezés gyakorlatában is megjelent. Az IMF és a Világbank forrásainak szigorú feltételeessége mellett a befogadó országok szigorúbb kiválogatása része mind az Európai Unió 2000-ben meghirdetett új fejlesztési politikájának, mind a George W. Bush amerikai elnök által 2002-ben bejelentett Millenium Challenge Account kezdeményezésnek. A hagyományos programozási megközelítés helyett egyre inkább a partnerség kerül előtérbe, azaz a fejlődő országokat egyre jobban bevonják a fejlesztési programok tervezésébe és implementációjába. A két fél között megindított politikai dialógus és partnerség, a good governance ösztönzése, az emberi jogok és a nők jogainak előmozdítása, valamint a fejlődés kérdéseinek összekapcsolása más területekkel (kereskedelem, fenntartható fejlődés, közlekedés stb.) újfajta megközelítést jelentenek, és különösen hangsúlyosak az Európai Unió fejlesztési politikájában³³.

Konklúziók – várható tendenciák

A fenti áttekintésből egyértelműen látszik, hogy a fejlődő országoknak juttatott források növelése helyett egyelőre inkább azok felhasználási hatékonyságát kellene emelni. A hatékonyság növelését célzó új, partnerségi megközelítésnek, különösen az EU új fejlesztési politikájának eredményei még nem látszanak tisztán. Annyit azonban ki lehet jelenteni, hogy a donorok közti koordináció még az EU-n belül is elégtelen. Mivel az Unió adja a globális ODA 55 százalékát, a tagállamok közti koordináció növelése, illetve a közösségi részarány emelése jelentősen növelné a segélyezés hatékonyságát³⁴. Az EU egyes politikái azonban ellentmondanak egymásnak, a harmadik világ fejlesztési céljait például nagy mértékben gátolják a Közös Agrárpolitika megfontolásai. Jelentősen könnyítené a fejlődő országok helyzetét, ha mezőgazdasági termékeik könnyebben bejuthatnának a fejlettek piacaira, talán a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) jelenleg is zajló dohai fordulója hozhat némi eredményt

³³ Lásd bővebben: Fodor i. m., European Commision i.m.

³⁴ O'Neill i. m.

ezen a téren.³⁵ Tény mindenestre, hogy a fejlesztés szempontjából az EU-nak növelnie kell a közös politikái közti koherenciát.

Számos jelentés hívta fel a figyelmet az ENSZ Millenniumi Fejlesztési Céljainak elérhetetlenségére a jelenlegi erőfeszítések mellett. Többen érvelnek épp ezért a források növelése mellett, számos donor ország el is kötelezte magát az ENSZ még a hetvenes években kitűzött célja, a 0,7 százalékos ODA/GNI arány teljesítése mellett³⁶. Mégis valószínűtlen, hogy ez a közeljövőben megtörténne, hiszen az európai országok nagy részében jelenleg lassú a növekedés, és a fő gondot nagy ellátórendszerek átalakítása jelenti. Bár ODA áramlások mintegy 17 százalékkal nőttek 2003-ról 2004-re³⁷, valószínűtlen, hogy ez a növekedési ütem tartható lenne.

A fejlődő országokat nagymértékben hátráltatják hatalmas adósságaik is. Ez különösen abból a szempontból fontos, hogy az LDC-k nagy része évente nagyjából feleannyi segélyhez jut, mint amekkora éves adósságszolgálatának összege. Szerencsére úgy tűnik, hogy a nemzetközi közösség, illetve a multilaterális hitelező szervezetek egyre inkább hajlanak az adósságok legalábbis részleges elengedésére. Ez mindenképpen kulcsfontosságú lenne a segélyek maximális hasznosulása érdekében.

³⁵ A tanulmány 2005 tavaszán készült. (a szerkesztő megjegyzése)

³⁶ Ezt az arányt még hetvenes években harcolták ki a fejlődő országok, ám gyakorlatilag csak négy ország, Hollandia, Svédország, Norvégia és Dánia teljesíti. Az EU tagállamok 2002-ben a monterrey-i konferencián 0,39 százalékos célt tűztek ki maguknak.

³⁷ 58 milliárd dollárról 68 milliárdra (O'Neill 2004). Az előzetes adatok szerint az ODA mennyisége 2004-ben 78 milliárd dollár volt (World Bank 2005).

Felhasznált irodalom:

Bandow, Doug, 1998. „The First World’s Misbegotten Economic Legacy to the Third World”.

Dorn, James A. – Hanke, Steve H. – Walters, Alan A. (szerk). *The Revolution in Development Economics*

Washington D.C.: The Cato Institute

Blahó András – Prandler Árpád, 2001. *Nemzetközi szervezetek és intézmények.*

Budapest: Aula Kiadó

Brainard, Lael et al., 2003. *The Other War. Global Poverty and the Millenium Challenge Account*

Washington D.C.: Brookings Institute Press

Bulir, Ales – Lane, Timothy, 2002. „Managing the Fiscal Impact of Aid”. *Finance and Development* December 2002, Vol. 39. No. 4.

Burnside, Craig – Dollar, David, 1997. „Aid Spurs Growth – in a Sound Policy Environment”. *Finance and Development* December 1997, Vol 34. No. 4. pp. 4-7.

Burnside, Craig – Dollar, David, 2000. „Aid, Policies and Growth”. *American Economic Review* 90

Cassen, Robert et al., 1986. *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force.*
Oxford: Clarendon Press

Chenery, Hollis, 1989. „Foreign Aid”. Eatwell, John – Milgate, Murray – Newman, Peter (szerk). *Economic Development*

London: MacMillan

European Commision, 2004. *Report on Millenium Development Goals 2000-2004.*

Brussels: European Commision DG Development

Farkas Péter, 2002. „A fejlődéselméletek hatása a világgazdaság perifériáin”. *Magyar Tudomány* 2002/7

Fodor Erika, 2003. „Partnerek a fejlődésben – az Európai Unió fejlesztési politikája”. *Külügyi Szemle* II. évf., 2003/2 pp. 142-170

Gilpin, Robert, 2004. *Nemzetközi Politikai Gazdaságtan*

Budapest: Bucipe

Heller, Peter S – Gupta, Sanjeev, 2002. „Challenges in Expanding Aid Flows”. *Finance and Development* June 2002, Vol. 39. No. 2.

Hettne, Björn, 1990. „The Globalization of Development Theory”. *Studies On Developing Countries* No. 130.

Budapest: Institute for World Economics

Huntington, Samuel P., 2001. *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása.*

Budapest: Európa Könyvkiadó

Hyden, Goran – Mukandala, Rwekaza, 1999. „Studying Foreign Aid Organizations: Theory and Concepts”. Hyden, Goran – Mukandala, Rwekaza (szerk). *Agencies in Foreign Aid*

London: Macmillan Press Ltd.

Kosack, Stephen, 2003. „Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life”. *World Development* Vol 31. No. 1. pp. 1-22.

Meier, Gerald M., 1995. *Leading Issues in Economic Development*

New York: Oxford University Press

OECD, 2003. „Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery”. *DAC Guidelines and Reference Series*

Paris: OECD

O’Neill, Helen, 2004. „UN and EU Development Goals: Some Quantitative and Qualitative Aspects”. Előadás *A fejlődés problémái a XXI. század elején* konferencián, Magyar Tudományos Akadémia, 2004. november 19.

Szentes Tamás, 1999. *Világgazdaságtan. Elméleti és módszertani alapok.*

Budapest: Aula Kiadó

Szentes Tamás, 2002. *World Economics I. Comparative Theories and Methods of International and Development Economics.*

Budapest: Akadémiai Kiadó

Szentes Tamás, 2003. *World Economics II. The Political Economy of Development, Globalisation and System Transformation.*

Budapest: Akadémiai Kiadó

Teszler B. István, 2003. „A külső fejlesztési alapok mint az Európai Unió globális politikájának eszközei – az integrációs érettség tükrében”. *Külügyi Szemle* II. évf., 2003/2 pp. 171-197

Van de Walle, Nicolas, 2001. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*
New York: Cambridge University Press

World Bank, 2005. *Global Monitoring Report 2005. Millenium Development Goals: From Consensus to Momentum.*

Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development