

Palanovics Norbert:

**Új áramlatok Japán hivatalos fejlesztési támogatásainak (ODA)
rendszerében**

Japán különleges szerepet játszik a támogatási és segélypolitika nemzetközi rendszerében. A második világháború után külföldi kölcsönökre és segélyekre szoruló ország hamar donorrá, két-három évtized múlva pedig a világ elsőszámú fejlesztési segélyezőjévé vált. Ma Japán a hivatalos fejlesztési támogatások értékét tekintve az országok rangsorában – az USA után – a második helyet foglalja el, a Gazdasági és Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Fejlesztési Támogatási Bizottságának (DAC) egyetlen ázsiai tagja, több mint ötven országban az első illetve második számú segélyező.

A múlt század ötvenes éveinek második felétől kezdve a szigetország diplomáciájának fontos eszközévé vált az úgynevezett hivatalos fejlesztési támogatás, (Official Development Assistance azaz az ODA)¹, amely méltán kapta meg a nemzetközi szervezetek világában a kissé gúnyos „csekk-könyv diplomácia” minősítő elnevezést. A távol-keleti ország így fizette a háborús jóvátétel nagy részét, később pedig a fejlesztési támogatások hozzájárultak a japán vállalatok nemzetközi terjeszkedéséhez is. Sokáig az ODA segítségével vette ki részét az alkotmánya révén katonailag korlátozottan cselekvőképes Japán a nemzetközi biztonságpolitikából is.

A '90-es évek elejére megváltozott a helyzet. Bel- és külföldi elemzők egyaránt kritikával illették Japán korábban nemzetközi mintának beállított hivatalos fejlesztési támogatásait a segélyek irányultsága és összetétele, a stratégia hiánya, illetve az úgynevezett csekk-könyv

* Palanovics Norbert a japán állam PhD ösztöndíjasa a Nagojai Egyetemen, újságíró. Kutatási területe a japán külpolitika és Kelet-Ázsia nemzetközi kapcsolatai.

¹ Az ODA azaz a hivatalos fejlesztési támogatások fő céljai között szerepel a szegénység csökkentése, a fenntartható fejlődés feltételei, a jó kormányzás és a demokrácia megteremtése, illetve a politikai és gazdasági stabilitás biztosítása a fejlődő országokban. Az ODA definíciója az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottsága (DAC) alapján: minden olyan, fejlődő országba irányuló kedvezmény és adomány vagy támogatás, amelynek fő célja a gazdasági fejlődés illetve a jólét megteremtése, és azok biztosítása. A pénzügyi tranzakciók mellett ide sorolandó még a technikai együttműködés is. Hitelek esetén a vissza nem térítendő résznek legalább 25%-ot kell elérnie. Nem számít hivatalos fejlesztési támogatásnak a katonai célokra nyújtott segély. Forrás: <http://www.oecd.org/dac> (2005.05.12.)

diplomácia miatt. A japán kormány, válaszul a kritikákra és a változó nemzetközi stratégiai és geopolitikai környezetre, átalakította a támogatások és segélyek rendszerét. Ennek eredményeképp készítették el a támogatási politika stratégiáját meghatározó dokumentumokat, az ODA Chartákat, jelölték ki a japán segélypolitika prioritásait, és tették lehetővé azt, hogy a hivatalos fejlesztési támogatások a korábbinál még integráltabb részét képezzék a japán külpolitikának és diplomáciának.

A japán támogatási politika történeti áttekintése

A támogatási politika kezdete 1954-ben, a szigetországnak a Colombo-terv szervezetéhez történt csatlakozásával eredeztethető. Az 1951-ben alakult Colombo-terv a Marshall-tervhez hasonló intézkedéseket tartalmazott a dél- és délkelet-ázsiai régió talpra állítására. Japán lényegében ezzel tette meg az első lépéseket a visszatérésre a világszervezetbe, miután aláírta a San Francisco-i békemegállapodást². Az ország 1956-ban az ENSZ teljes jogú tagja lett, később pedig a Biztonsági Tanács nem állandó tagjává is megválasztották egy terminusra.

Az ország 1947 óta – a megszálló amerikai erők segítségével készült – érvényben levő alkotmánya elhíresült kilencedik cikkelye de jure kimondja, hogy Japán elítéli a háború minden formáját, és a szigetország nem rendelkezhet hadsereggel.³ Tokió így hagyományos értékrenden alapuló külpolitikát nem is folytathatott, így hosszú ideig a külföldre irányuló segélyek és fejlesztési hozzájárulások tették láthatóvá Japánt a nemzetközi közösség előtt.⁴

Az 1950-es években Japán a háborús jóvátételi kötelezettségei egy részének hivatalos fejlesztési segélyeken (ODA) keresztül tett eleget. Megjegyzendő viszont, hogy a segélyeket akkor még nem nevezték hivatalos fejlesztési segélynek. A mai is használatos ODA definíció ugyanis csak 1969-től létezik.

A szigetország által nyújtott segélyekkel finanszírozott fejlesztések nagy része japán cégek segítségével valósult meg, ezzel segítve elő a vállalatok külföldi terjeszkedését és

² A San Francisco-i békeszerződést, azaz a Japánnal kötött békét 48 ország írta alá 1951. szeptember 8-án. A dokumentum hivatalosan is a második világháború végét jelentette, elismerte Japán teljes szuverenitását, a szigetország pedig lemondott területi igényeiről Ázsiában, és elismerte Korea függetlenségét. Az egyezmény szerint a megszálló erőket kilencven napon belül kivonták Japánból, de külön szerződés alapján továbbra is tartózkodhattak külföldi – amerikai – csapatok az országban.

³ Az alkotmány értelmezését az évek során többször is finomították. Először is, engedélyezték az önvédelmi erők fenntartását. A mai olvasat szerint Japánnak nem lehet ugyan önálló katonai ütőereje, de katonái ENSZ-békefenntartóként korlátozottan külföldön is állomásozhatnak. Ennek alapján került sor az afganisztáni logisztikai misszióra és az iraki újjáépítésben való részvételre is.

⁴ Rix, Alan: Japan's foreign aid leadership, Routledge, London és New York, 1993.

piacszerzését is. A '60-as és a '70-es években így a támogatások elsősorban gazdasági érdekeket szolgáltak, de a célok között az is szerepelt, hogy a nyersanyagban és természeti erőforrásokban szegény szigetország a célországok infrastruktúrájának fejlesztése révén erőforrásokhoz juthasson.⁵

A 1970-es évekre aztán Japán szinte észrevétlenül a világ második számú gazdasági hatalmává, valamint az ötödik legnagyobb segélyező országgá vált. Japán a támogatásokat – amellett, hogy több multilaterális szervezetet, köztük az ENSZ-t támogatta – a kétoldalú diplomáciai kapcsolatok egyik elemeként is használta. Ennek keretében került sor az első, Kínának nyújtott segélyekre 1979-ben. Ismeretes, hogy ebben az időszakban a fejlett donor országok nagyobb hatékonyságot tulajdonítottak kétoldalú segélyeknek, mint a multilaterális segélypolitikának. A '80-as évek elején pedig az ODA egyéb stratégiai célt is szolgált: erősítette Japán és a Nyugat katonai-védelmi szövetségét, mivel a szigetország támogatta legfőbb biztonsági partnere, az USA nemzetközi politikáját, az úgynevezett Pax Americát.⁶ Japán mindezek mellett támogatásaival továbbra sem kívánt beavatkozni a segélyezett országok belügyeibe.⁷

Ugyanebben az évtizedben a már gazdasági szuperhatalommá vált Japán jelentős költségvetési feleslegét is ODA formájában forgatta vissza.⁸ Ennek eredményeképp Tokió 1991-re a világ elsőszámú segélyezőjévé vált, egyes számítások szerint például a délkelet-ázsiai országok költségvetésének tizenöt-harminc százalékát japán hozzájárulások fedezték ebben az időben. Emellett a szigetország az ENSZ és a nemzetközi fejlesztési és segélyszervezetek második illetve első számú támogatójává lépett elő.

Fordulat a japán kül- és segélypolitikában

A hidegháborút követően a világpolitika és Ázsia, velük együtt pedig a japán külpolitika is átalakult. A rászoruló államok legnagyobb segélyezője és egyúttal a világ második gazdasági hatalma a korábbinál aktívabb politikai szerepet tűzött maga elé a nemzetközi szintén. A 1990-es évek elejétől erősödtek fel azok a hangok, melyek szerint Japánnak hagyományos hatalommá kellene válnia, hagyományos hadsereggel.⁹

⁵ Miyashita, Akitoshi: Gaiatsu and Japan's foreign aid. Rethinking the reactive-proactive debate, *International Studies Quarterly*, 43, 1999, pp. 695-732.

⁶ Yasutomo, Dennis: *The new multilateralism in Japan's foreign policy*, St. Martin's Press, New York, 1995.

⁷ Emiatt nem egy esetben éles kritikát is kapott, hiszen a segélyezett országok között olyan kétes híreik is akadtak, mint például a Ferdinand Marcos vezette Fülöp-szigetek.

⁸ Ohno, Izumi: Japan's ODA at crossroads: striving for a new vision, *Japan Economic Currents*, 31, 2003, pp. 4-7.

⁹ A hagyományos hatalom kifejezést – futsu no kuni vagy normal country – Japánra először Ozava Icsiró használta,

A kibővített nemzetközi japán szerepvállalásra végül az Öböl-háború adhatott először alkalmat. A japán kormány azonban addig halogatta a döntést, hogy amerikai nyomásra valamilyen módon részt vegyen az akcióban, hogy mire a japán aknamentesítők megérkeztek tevékenységük színhelyére, a háború lényegében véget is ért.¹⁰ Az országot sokan kritizálták, mivel több, mint tizenhárom milliárd dollárral, de csak minimális emberi erőforrással vette ki részét a nemzetközileg is széles körben támogatott misszióból. Az eset felerősítette azt a nézetet, amely szerint Japán főképp csak anyagi eszközökkel támogatja a nemzetközi diplomáciát („csekk-könyv” effektus), az ország külpolitikája pedig lassú és reaktív. Ráadásul a gazdasági érdekeltségek előtérbe helyezése, valamint a nyújtott támogatások visszafizetendő részének, a kedvezményes hiteleknek a túlsúlya a vissza nem fizetendő részhez képest, illetve a segélyezési és fejlesztési átfogó stratégia hiánya is a kritikák céltáblájává vált.

A külpolitikát ért bírálatok hatására a japán kormány 1992-ben engedélyezte, hogy az Önvédelmi Erők¹¹ az ENSZ égisze alatt békefenntartó tevékenységben vegyenek részt.¹² A döntést követően első nagyobb léptékű nemzetközi szerepvállalásra Kambodzsában került sor 1992-ben, ahol a kéksisakosok a polgárháború lezárását és az első demokratikus választás megtartását felügyelték.

A fejlesztési támogatásokat illetően is jelentős változásokra került sor. Időközben Japán tapasztaltabb segélyezővé vált, számos támogatott ország pedig – elsősorban Délkelet-Ázsiában – részben a tokiói fejlesztési segélyek hatására, gazdaságilag megerősödött és felemelkedett. Ezek eredményeképp a japán kormány újraértékelte az ország ODA-politikáját annak érdekében, hogy a jövőben még hatékonyabban és eredményesebben használhassa fel a fejlesztési segélyeket.

Ezek az erőfeszítések az 1992-ben kiadott első ODA Chartában öltöttek testet.¹³ A Charta kimondta, hogy a japán ODA fő célterülete továbbra is Ázsia marad, de hangsúlyt nyertek az új stratégiában az infrastruktúra-fejlesztés mellett vagy helyett, egyéb, új területek is.¹⁴ A dokumentum kijelölte a segélypolitika fő prioritásait: az alapvető emberi jogok

utalva arra, hogy a japán hadseregnek nagyobb szerepet kell vállalnia az ország biztonság- és védelmi politikájában. Lásd Takubo, Tadae és Ozawa, Ichiro: Hoshu seiji no shissei o tadasu. Voice, 42, 1992. illetve Ozawa, Ichiro: Blueprint for a new Japan: the rethinking of a nation, Kodansha, Tokió, 1993.

¹⁰ Akiyama, Nobumasa: Human security at the crossroad: human security in the Japanese foreign policy context, In: Shinoda H, Ho-Won Jeong (szerk.) Conflict and human security: a search for new approaches of peace-building, Institute for Peace Hiroshima University English research report series, 19, 2004, pp. 252-271.

¹¹ a japán fegyveres erők elnevezése

¹² Kokusai rengó heiwa iji katsudô-tô ni taisuru kyôryoku ni kansuru hôritsu, Law No. 79/1992

¹³ Japánul Seifu Kaihatsu Enjo Taiko. Japán Külügyminisztérium (MOFA, Gaimusho): Waga Kuni no Seifu Kaihatsu Enjo, 1994.

¹⁴ Nanami, Akiko: The role of NGOs in Japan's aid policy, Conference paper, Massay University, Új-Zéland, 2002.

védelmét, a szabadság és a demokrácia védelmét, a környezetvédelmet és a piacgazdaság erősítését.

A jól hangzó törekvések kevés gyakorlati eredményt hoztak. Az évtized végén a szigetország gazdasága recesszióba került, a segélypolitikát pedig további bírálatok érték. Az átláthatatlanságot, a segélyösszegek pocsékolását, a még mindig erős infrastruktúra-irányultságot korábban is bírálták, de új elemként megjelentek olyan hangok is, amelyek szerint a fejlesztési segélyek nem javították eléggé Japán nemzetközi megítélését, a segélyek elosztásába pedig a civil szervezeteket, NGO-kat alig vagy egyáltalán nem vonták be.¹⁵

A három fő, fejlesztésekért és segélyezésért felelős minisztériumot, a Nemzetközi Kereskedelmi és Ipari Minisztériumot (MITI), a Pénzügyminisztériumot (MOF) illetve a Külügyminisztériumot (MOFA) pedig azért hibáztatták, hogy hatalmi harc dúlt közöttük a támogatások feletti adminisztrációért, a források elosztásáért, ráadásul a japán külpolitikát végigkísérték a politikusok által elsikkasztott vagy hűtlenül kezelt fejlesztési segélyek miatt kirobbant botrányok. A belföldi közvélemény-kutatások is azt mutatták ekkor, hogy a japán lakosság körében az ország ODA-politikája egyre csökkenő népszerűséget élvez. A fentiek hatására számos politikus kezdeményezte az ODA költségvetés megkurtítását, amely 2001-ben be is következett, így az OECD statisztikái szerint 15%-os csökkentés következett be az előző évhez képest.¹⁶

A lépést a támogatáspolitikát átalakítása is kísérte, ami a mai napig is tart. Az ezredforduló utáni reformot számos bel- és külpolitikai tényező is befolyásolta, mint például a 2001. szeptember 11-i terrortámadások; a reform- és amerikai barát Koidzumi Dzsunicsiro miniszterelnökké választása 2001-ben; valamint az USA és Japán, s ezen keresztül Japán és a külvilág 21. századi kapcsolatát amerikai oldalról alapvetően meghatározó úgynevezett Armitage-jelentés beívódása a japán politikaformálók tudatába.¹⁷

Az amerikai Nemzeti Védelmi Egyetem által 1999-ben készített dokumentum lett az alapja a Bush-kormányzat Japán-politikájának. A jelentést Richard Armitage, későbbi külügyminiszter-helyettes, Joseph Nye, a Harvard egyetem professzora és későbbi védelmi miniszter-helyettes és Paul Wolfowitz, a szintén volt védelmi miniszter-helyettes, a Világbank jelenlegi elnökének neve is fémjelzi. Az Armitage-jelentés néven elhíresült dokumentum szerint az USA legfontosabb ázsiai partnere nem Peking, hanem Tokió. A jelentés ajánlásának

¹⁵ Kawai, Masahiro és Takagi, Shinji: Japan's official development assistance: recent issues and future directions, *Journal of International Development*, 16, 2004, pp. 255-280.

¹⁶ OECD Development Assistance Committee. *Development co-operation report 2005*, OECD, Párizs, 2006.

¹⁷ A jelentés hivatalos neve Institute for National Strategic Studies (INSS) és National Defense University (NDU): *The United States and Japan: Advancing toward a mature partnership*, 2000.

megfelelően modernizálni kell a japán-amerikai kapcsolatokat, ösztönözni kell Japánt, hogy növekvő szerepet vállaljon a nemzetközi diplomáciában, még aktívabban vegyen részt a békefenntartó és humanitárius missziókban, valamint elősegíteni azt, hogy továbbra is az USA előretolt ázsiai bástyája legyen. Ennek keretében került aláírásra később, 2005 őszén egyébként az amerikai-japán segélypolitikát és támogatáspolitikai érdekeket összehangoló Japán-Amerikai Stratégiai Fejlesztési Szövetség is.

Az ezredforduló pozitív változásait személyi oldalon az is segítette, hogy hazatértek olyan, a nemzetközi világban jól ismert kulcsdiplomataik, mint Akasi Jaszusi volt ENSZ főtitkár-helyettes és különleges megbízott és Ogata Szadako az ENSZ korábbi, megbecsült menekültügyi főbiztosa. Mindezek eredményeképpen, és a bírálatok hatására lépett életbe 2003-ban a második ODA Charta.¹⁸ Utóbbit már nagyrészt a japán külpolitikai elképzelések fémjelzték, hiszen 2001-ben a Gaimushót, azaz a Külügyminisztériumot jelölték ki a japán fejlesztési segélyek fő felelősevé.

Az új ODA Charta fő pontjai az ENSZ Milleniumi Fejlesztési Céljaival¹⁹ azonosíthatóak, amely mellett kiemelt szerepet kapott még a humán biztonság (*human security*) koncepciója²⁰, a konfliktusok, a katasztrófák és a fertőző betegségek megelőzése is. A dokumentum ugyancsak tartalmazza a civil szervezetek és NGO-k szélesebb körű bevonását és a békeépítést is.

A béke építésével kapcsolatban Koidzumi miniszterelnök egy 2002-es Sydney-i beszédében jelentette be, hogy a nemzetépítés és a béke megszilárdítása a japán segély- és külpolitika új prioritásaiként jelenik meg.²¹ A japán politikai retorika ezek után egyre gyakrabban hangsúlyozta Japán szerepét a nemzetközi békeépítésben, Tokió pedig számos, az ázsiai és az afrikai országokat érintő béke- és segélykonferenciát is tartott. Ennek megfelelően került átalakítása a fejlesztési segélyek elosztását felügyelő kulcsintézmény, a Japan International Cooperation Agency (JICA) is Ogata asszony irányítása alatt, illetve ennek keretében vesznek részt egyre aktívabban külföldi missziókban a japán Önvédelmi Erők alakulatai is.

¹⁸ Japán Külügyminisztérium (MOFA, Gaimusho): The revision of Japan's Official Development Assistance Charter, Tokió, 2003. <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf> (2005.06.15.)

¹⁹ 2000-ben, az ENSZ tagországai által elfogadott Milleniumi Nyilatkozatban leírt nyolc cél: a súlyos szegénység és éhínség felszámolása; a mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás biztosítása; a nemek közötti egyenlőség és a nők helyzetének javítása; a gyermekhalandóság csökkentése; az anyai egészségügy javítása; az AIDS, malária és más betegségek elleni küzdelem fokozása; a környezeti fenntarthatóság biztosítása és a fejlesztés érdekében globális partnerség kiépítése.

²⁰ A tág definíció szerint a humán biztonság célja az egyén biztonságának, életterének és életkörülményeinek minden szinten történő védelme.

A japán támogatási politika sajátosságai, új elemei

A japán hivatalos fejlesztési támogatások egy része a nemzetközi szervezetek felé, míg másik része kétoldalú kapcsolatokon keresztül közvetlenül a segélyezett országhoz jut. Utóbbi három típusba sorolható: a vissza nem térítendő segélyek, a kedvezményes hitelek, illetve a technikai segítségnyújtás. Az OECD statisztikái alapján Japán 2004-ben 8,9 milliárd dollárnyi fejlesztési segélyével az USA után a második legnagyobb segélyező ország volt.²²

A japán fejlesztési támogatások sajátosságai azonban sokban eltérnek a többi ország segélypolitikájától. A japán segélyekben például sokkal nagyobb részt képviselnek a kedvezményes hitelek, mint más országoknál. Ezt Tokió hivatalosan azzal indokolja, hogy a második világháborút követő japán újjáépítés is nagyrészt hitelek igénybevételével történt, s valójában ezek járultak hozzá az ország gyors felemelkedéséhez. Emellett a kormány úgy látja, hogy a hitelekkel motiválhatóak a segélyezett országok, mivel a visszatérítendő kölcsönök nagyobb felelősséget jelenítenek meg számukra, mint a vissza nem térítendő segélyek. Ily módon a segélyezettek is nagyobb erőfeszítéseket tesznek a fejlődés érdekében, a hitelekkel pedig egyúttal nagyobb beruházások, projektek is finanszírozhatók.²³

A korábban hivatkozott, hitelből finanszírozott projektek nagy része infrastruktúrával kapcsolatos beruházás. OECD-adatok szerint Japán 2004-ben az összes ODA 31%-át infrastruktúrára-fejlesztésre fordította. Ezzel szemben, az infrastruktúra fordított támogatások OECD átlaga az összes hivatalos fejlesztés mindössze 16%-a, amely mutatja, hogy a szigetország még mindig nagyon szívesen épít utakat, erőműveket és repülőtereket.²⁴ Nemzetközileg ismert, hogy Japán szerint a fejlődés alapja a jó infrastrukturális hálózat megléte. A távol-keleti országban úgy ítélik meg, hogy a délkelet-ázsiai régió felemelkedéséhez is nagyban hozzájárultak az infrastruktúra fejlesztésére irányuló japán segélyek illetve hitelek, valamint a japán befektetők beruházásai.

²¹ Koidzumi Dzsunicsiro japán miniszterelnök beszéde: Japan and Australia toward a creative partnership, Asia Society, Sydney, May 1, 2002. <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0204/speech.html> (2006.01.25.)

²² OECD: International Development Statistics 2005 Edition. OECD, Párizs, 2005. Megjegyzés: A magyar ODA a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Tárcaközi Bizottság 2006. januári beszámolója alapján 2005-ben kb. 18,888 milliárd forint volt. Ebbe az összegbe beleértendő az uniós költségvetési befizetés ODA-ként elszámolható, 4,68%-os része is.

²³ Megjegyzendő, hogy a hitel alapú segélyeket sok kritika érte, elsősorban azért, mert Japán súlyosan eladósodott országoknak is ily módon juttatott segélyeket. Igaz, az utóbbi időben Japán egyre több fejlődő ország adósságát engedi el.

²⁴ OECD, 2005.

Az ország ugyan korábban nagy összegben nyújtott hitel alapú támogatást a kétoldalú kapcsolatok keretein belül is, hosszú ideig a japán diplomácia elsődleges nemzetközi színtere mégis a multilaterális diplomácia, ezzel összhangban pedig a nemzetközi szervezetek támogatása volt. A szigetország még 2004-ben is közel hárommilliárd dollárt juttatott a nemzetközi szervezeteknek, s ezen belül az ENSZ költségvetésének például közel húsz százalékát fedezte. Az utóbbi időben a japán külpolitikai gondolkodásban előtérbe került a kétoldalú kapcsolatok és a regionalizmus fontossága. Ezzel magyarázható, hogy Japán az egyik kezdeményezője egy, az ASEAN-ra építendő Kelet-Ázsiai Gazdasági Közösség létrehozásának. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az országnak kevésbé lettek fontosak a nemzetközi szervezetek. A humán biztonság biztosítását és a békeépítést a szigetország hosszú távon is az ENSZ égisze alatt képzelel el, az úgynevezett „globális ügyeket” tekintve pedig elsődlegesen a nemzetközi szervezet keretein belül kíván fellépni.²⁵ Utóbbival kapcsolatos a szigetország azon törekvése is, hogy bebocsátást nyerjen az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagjai körébe, amelyet számos japán szerint régóta „megérdemelne” már az ország.

A kétoldalú támogatásokat tekintve a japán ODA prioritási területe a kezdetektől fogva Ázsia. Ez a helyzet az utóbbi időben sem változott. Az OECD statisztikák alapján a legnagyobb összegű japán támogatást 2004-ben sorrendben Kína, Indonézia, a Fülöp-szigetek és Thaiföld kapták.²⁶

Kínával kapcsolatban régóta folyik a vita, hogy Tokiónak szükséges-e tovább támogatnia a riválisnak is tekintett országot. Peking még mindig Japántól kapja a legtöbb segílyt, bár az utóbbi időben ennek nagysága folyamatosan csökkent. A kínai fegyverkezés és a gyors gazdasági fejlődés, valamint a mindkét országban tapasztalható nacionalizmus mind hozzájárulnak a vitához. A kínaiak ma is úgy tartják, hogy a japán segílyek továbbra is a második világháborús jóvátétel részét szolgálják, de a kínai vezetők országukban szinte egyáltalán nem hozzák nyilvánosságra a japán hozzájárulás mértékét és jelentőségét az ország fejlődésében. Japánban viszont úgy vélik, hogy a szigetország Kínának nyújtott segílyei meghatározó jellegűek. Bár 1995 óta szó van róla, hogy a szigetország csökkenti a Kínának nyújtott segílyeit, és 2001-ben egyszer már sor került a japán-kínai segílypolitika felülvizsgálatára, mind a mai napig Kína kapja a szigetországtól a legnagyobb összegű hivatalos fejlesztési támogatást. A japán tervek szerint azonban 2008-ban, a pekingi Olimpiai

²⁵ Akiyama, Takamasa és Nakao, Takehiko: Japanese ODA. Adapting to the issues and challenges of the new aid environment, Discussion paper on development assistance No.8, FASID, Tokió, 2005.

²⁶ OECD, 2005.

Játékok évében az ország részben vagy teljesen beszünteti az ide juttatott segélyek és kedvezményes hitelek folyósítását.

Az utóbbi időben Afrika egyre markánsabban a japán támogatási politika célterületévé válik. Amellett, hogy Tokió számos afrikai fejlesztési – úgynevezett TICAD – konferenciát rendezett, Koidzumi miniszterelnök 2005-ben elkötelezte magát, hogy Japán a következő három évben megduplázza Afrikának nyújtott segélyeit.²⁷ A japán miniszterelnök 2006. májusi afrikai látogatása mutatta, hogy az ország tényleg érdekelt a kontinens fejlesztésében. Ennek háttérében a *per se* segítségnyújtás mellett az afrikai olaj iránti érdeklődés, és egyúttal japán támogatóinak körének bővítése is lehetett.

A rászoruló országoknak nyújtott japán segítség hosszú ideig kérés-alapú volt. A rászoruló ország hivatalos kérésére – amelyet nem egyszer a kormányzati politikában otthonosan mozgó és tapasztalt japán vállalatok segítségével fogalmaztak meg²⁸ – válaszolt Tokió, és nyújtott segélyeket. A megközelítés fontos eleme volt, hogy Japán egyáltalán ne avatkozzék be a segélyezett ország belpolitikájába. A 2003-as, új ODA Charta alapján azonban egy új, ország- és irányelv-alapú megközelítés vált uralkodóvá a fejlesztési segélyek elosztásában, mely szerint Japán jelöli ki a célterületeket és a projekteket.²⁹

Az előzőekben hivatkozott irányelvek a középtávú ODA-politikában kerülnek meghatározásra, amelyeket aztán ország-specifikus akciótervekre bontanak le. Az ODA Chartával kiegészülve – amely a stratégiát határozza meg – e három pillér alkotja a fejlesztési segélypolitika kereteit. A legutolsó Középtávú irányelveket bemutató dokumentumot 2005-ben hozták nyilvánosságra. Az is megjegyzendő azonban, hogy a piramis-alapú felépítés ellenére az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottsága (DAC) egy Japánról készített 2004-es jelentésében továbbra is hiányolta a támogatási stratégia és az ebben foglaltak megvalósításának szoros kapcsolatát.³⁰

A támogatások adminisztrációjából a legnagyobb részt három minisztérium, és két végrehajtó hivatal vállalja. A Pénzügyminisztérium (MOF) felelős a kedvezményes hitelekért, amelyek végrehajtásában és elosztásában a Japán Nemzetközi Együttműködési Bank (JBIC) játszik szerepet, hagyományosan azonban a Külügyminisztérium (MOFA) és a Gazdasági, Kereskedelmi és Ipari Minisztérium (METI, a MITI utódja) határozta meg a japán

²⁷ G8 Csúcstalálkozó Zárónyilatkozata, Gleneagles, 2005.

²⁸ Katada, Saori: Toward a mature aid donor: fifty years of Japanese ODA and the challenges ahead, In: Japanese ODA at 50: an assessment, Woodrow Wilson International Center for Scholars Asia Program special report, 2005, pp 6-12.

²⁹ Japán Külügyminisztérium: Japan's Official Development Assistance White Paper 2005, Tokió, 2006. <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2005/index.htm> (2006.04.01.)

³⁰ OECD Development Assistance Committee: Japan 2003: DAC Peer Review, OECD, Párizs, 2004.

támogatáspolitikát, és hosszú ideig e két intézmény „párharca” volt hatással a japán ODA-irányításra is. 2001 óta a stratégiai tervezés a Külügyminisztérium kezében van, a Gaimusho pedig szorosan együttműködik a JICA-val, a támogatási projektek önálló végrehajtásával foglalkozó intézménnyel. A japán támogatási politikáról készített OECD jelentés is megállapította, hogy a Külügyminisztérium most már a tényleges, de facto irányítója a fejlesztési támogatási stratégiának.³¹

A reformok azonban nem álltak meg. Korábban például számos egyéb minisztérium is érintett volt a támogatási politikában, és ez meglehetősen lelassította a döntéshozást. Az utóbbi időben tapasztalható erős koncentrációval ez megszűnni látszik, a támogatások még hatékonyabb felhasználása érdekében ugyanis konszolidálták az intézményeket. 2006 elején jelentették be, hogy a JBIC intézményétől a teljes ODA irányítást – beleértve a kedvezményes hiteleket is – a JICA veszi át. Emellett pedig, 2006 tavaszán a japán miniszterelnök stratégiai tanácsot hozott létre, amely a miniszterelnökből, a külügy-, pénzügy és gazdasági, kereskedelmi és ipari miniszterekből áll, és fő célja, hogy rugalmasan vitassa meg a támogatásra szánt összegek hatékony stratégiai felhasználását.³² A japán külügyminiszter egy 2006. januári beszédében azt is kijelentette, hogy a támogatások elosztásában a jövőben sokkal jobban figyelembe kell venni Japán nemzeti érdekeit, az ODA-t felhasználva pedig olyan nemzetközi környezetet kell létrehozni, amely megfelel Japán törekvéseinek.³³ A külügyminiszter ezzel explicite kifejezésre juttatta, hogy a támogatásoknak és a segélyeknek politikai célokat is szolgálniuk kell.

A felsorolt törekvések ellenére azonban folyamatosan csökken a japán költségvetés hivatalos fejlesztési támogatásra fordított hányada. A 2006-os ODA költségvetés például 3,6 %-kal alacsonyabb, mint egy évvel korábban volt. Ezzel Japán még mindig igen messze van az ENSZ által még a '70-es években, majd ezt követően több ízben, legutóbb a Millenniumi Fejlesztési Célokban megerősített tervektől, amely szerint az egyes országoknak a bruttó nemzeti jövedelem 0,7 %-át kellene más országok támogatására fordítaniuk. Tokió 2004-ben a nemzeti jövedelem mindössze 0,19 %-át fordította fejlesztési támogatásokra, amely az egyik legrosszabb eredmény a fejlett országok körében. Hozzá kell tenni ugyanakkor azt is, hogy az

³¹ OECD, 2004.

³² The Japan Times: State sets up ODA strategy panel, 2006. április 29.

³³ Aszo Taro japán külügyminiszter beszéde: ODA: Sympathy is not merely for others' sake, Japan National Press Club, Tokió, 2006. január 19. <http://www.mofa.go.jp/announce/fm/aso/speech0601-2.html> (2006.03.24).

USA még ennél is rosszabb mutatóval rendelkezik, bár az is tény, hogy a mutatóban elsődleges szerepet játszik a japán és az amerikai GNP illetve GNI kimagasló volumene is.³⁴

Japán emellett nagyon alacsony pontszámot ér el a támogatások minőségét összegző listákon is.³⁵ Ez annak következménye, hogy a korábban folyósított kedvezményes hitelek visszafizetésével a nettó ODA összege csökken. A Center for Global Development jelentése szerint Japán nagy eredményeket ért el, hogy támogatásai nagy része úgynevezett feltétel nélküli segély – *untied aid* – legyen, a civil szervezetek és a privát szféra bevonása a támogatások elosztásába a látható erőfeszítések ellenére azonban még mindig gyerekcipőben jár.³⁶

Béke- és védelmi politikai elemek a japán támogatási rendszerben

A hivatalos fejlesztési támogatások a japán külpolitikai gondolkodásban egyre fontosabb szerepet töltenek be a konfliktusok kezelésében és a béke építésében is. Az ODA mint a békeépítés egyik eszköze különösen a hidegháború után kapott kitüntetett figyelmet. A terület relatív újdonságát mutatja az a tény is, hogy az OECD DAC 2005 márciusában fogalmazta meg először, hogy milyen támogatások tartoznak e kategóriába. A definíció nélkül is a békepolitika részeként korábban is számos ország adományozott segélyt, illetve fejlesztési támogatást. Japán például már a vietnámi háború idején, illetve 1992-ben Kambodzsa esetében is ugyanezt tette, de a békeépítésre fordított összeg az utóbbi években kezdett csak rohamosan növekedni, 1999 és 2002 között például több mint tízszeresére nőtt.³⁷ A japán Külügyminisztérium prioritási listája alapján a támogatási segélyeket elsősorban az indonéziai Aceh-régió, Afganisztán, Kelet-Timor, a Fülöp-szigeteki Mindanao, Irak és Sri Lanka esetén használják a béke építésére. Az említett országok illetve régiók közül Japán politikusok gyakran emlegetik Sri Lankát, mint „kísérleti országot”, ahol Japán először tesz kísérletet arra,

³⁴ Magyarország 2005-ben a becsült bruttó nemzeti jövedelem mintegy 0,09%-át fordította hivatalos fejlesztési támogatásokra (ODA-ra). Az ország törekszik az ODA nemzeti jövedelemhez (GNI) viszonyított 0,17%-os arányának elérésére 2010-ben, illetve 2015-re az arány 0,33%-ra történő növelésére.

Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Főosztály: Beszámoló a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Tárcaközi Bizottság (NEFE TB) részére a 2005. évi nemzetközi fejlesztési együttműködési (NEFE) tevékenységről és a 2006. évre tervezett feladatokról, 2006.

http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/2FEAE204-024C-4900-99CE-8833B1C07AFE/0/060306_2006_tb_beszamolo.pdf (2006.6.2.)

³⁵ Lásd Center for Global Development: Commitment to development index, 2005.

http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi (2006.04.12.), illetve Roodman, David: An index of donor performance. Center for Global development working paper, 2005.

³⁶ OECD, 2004.

³⁷ Sunaga, Kazuo: The reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter, Discussion paper on development assistance No.3, FASID, Tokió, 2004, p. 22.

hogy támogatási segélyeivel befolyásolja a békefolyamatot és a békediplomáciát. Akasi Jaszusi személyében 2002-ben a japán kormány még közvetítő diplomatát is kijelölt, aki azóta több-kevesebb sikerrel próbálja csökkenteni a sri lankai szemben álló felek közötti ellentétet.

Megjegyzendő, hogy a humán biztonság korábban említett koncepciója nem csak a békeépítésben, hanem egyéb japán projektekben is megjelenik. Ennek egyik magyarázata az lehet, hogy a JICA elnöke a nagy nemzetközi tekintélynek örvendő Ogata Szadako, akinek a nevéhez a humán biztonság koncepciójáról készített és japán hozzájárulással napvilágot látott ENSZ jelentés is fűződik. Az emberi biztonság fontosságát a japán külpolitikában Koidzumi miniszterelnök korábban hivatkozott Sydney-i beszédében is kiemelte.

Japán iraki missziója sajátos helyet foglal el a fent említett külpolitikai törekvésekben. Irakkal kapcsolatban a japán törvényhozás 2003-ban fogadta el azt a törvényt, amely felhatalmazza az Önvédelmi Erőket, hogy Irakban humanitárius akciókban vegyenek részt, és segédkezzenek az ország újjáépítésében. Sokan ezt tekintik az új japán külpolitika kezdetének, mivel a szigetország – ENSZ-felhatalmazás nélkül – először küldött úgy csapatokat külföldre. A küldetés azonban illeszkedik az USA által inspirált új japán külpolitikai törekvésekbe. A már hivatkozott Armitage-jelentés szerint – amely a japán-amerikai biztonságpolitikai szövetség alapdokumentumának is tekinthető – Japánnak a korábbinál aktívabban kellene kivennie részét a békeépítésből, a humanitárius segítségnyújtásból és a nemzetközi békefenntartó küldetésekből. Ebbe pedig az is beleértendő, hogy a szigetország katonai alakulatokat küldjön külföldre, akár ENSZ-felhatalmazás hiányában is.

Hasonló gondolatokat fogalmaz meg egy japán dokumentum is, amely a kormány számára védelmi- és külpolitikával kapcsolatos ajánlásokat fogalmaz meg.³⁸ Megfigyelhető, hogy a japán közvélemény relatíve jól fogadja azokat a támogatási vagy épp külpolitikai kezdeményezéseket, amelyek a békeépítést szolgálják, így az e területre fordított ODA akár még a támogatások belföldi megítélésén is javíthat.³⁹

Konklúzió

A több mint ötvenéves múltra visszatekintő segélypolitikája és a támogatások mértéke feljogosítja Japánt arra, hogy a nemzetközi közösség egyik legbefolyásosabb donor országa legyen. Ezt a lehetőséget a szigetország hosszú ideig csak részben, elsősorban gazdasági

³⁸ The Council on Security and Defense Capabilities: Japan's visions for future security and defense capabilities, The Council on Security and Defense Capabilities Report, Tokió, 2004.

érdekérvényesítésre használta fel. A hivatalos fejlesztési támogatások ugyan elszórtan korábban is szerepet játszottak a külpolitikában, a szigetország nemzetközi szerepvállalásának aktív részeként csak az elmúlt néhány évben jelentek meg. A japán Külügyminisztériumnak a támogatási stratégia kidolgozásában játszott vezető szerepe, a 2006 tavaszán felállított, a miniszterelnök vezette támogatáspolitikai stratégiai tanács, illetve a segélyek egyre integráltabb irányítása tovább erősítik az ODA stratégiai és politikai súlyát.

Az ODA-diplomácia úgy tűnik a jövőben még jobban meghatározza majd Japán nemzetközi törekvéseit. Amellett, hogy még mindig a kedvezményes hitelek és az infrastruktúrát érintő beruházások képezik a japán támogatások fő elemeit, az utóbbi időben egyre markánsabban jelennek meg a humán biztonságot, a békepolitikát, egészségügyet, katasztrófa- és járványelhárítást megcélzó projektek is.

A támogatási politika másik új eleme a japán-amerikai biztonságpolitikai szövetség erősítése. Az Egyesült Államok azt szeretné, hogy Tokió a korábnál aktívabban vegyen részt a nemzetközi konfliktusok kezelésében, a békeépítésben, erre pedig a Koidzumi-kormányzatnál fogadókészségre talált. A 2005 őszén útjára indított Japán-Amerikai Stratégiai Fejlesztési Szövetség, illetve a szigetország iraki és afganisztáni missziói is mutatják, hogy Japán kész megfelelni az új amerikai és nemzetközi elvárásoknak is, amelyekkel egyúttal saját globális pozícióját is erősítheti.

A békeépítésbe ágyazott támogatási politika és a humán biztonság koncepciója arra is alkalmasak lehetnek, hogy Japán a béke zászlaja és jelszava alatt növelje az alkotmány által eddig erősen korlátozott Önvédelmi Erők szerepét is.

A nemzetközi közvélemény számára jól látható támogatási politikával, a globális események iránti nagyobb elkötelezettséggel a szigetország talán sikeresebben lobbizhat az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagságáért. Többen bizonyították már korábban is, hogy a támogatások és a segélyek befolyásos eszközként szolgálnak és hozzájárulnak a támogatói szavazatok szerzéséhez.⁴⁰ Jó példa erre a Csendes-óceáni országok ügye, amelyeket Japán kitüntetett figyelemmel kísér, mivel a régió a lakosság alacsony száma ellenére is több mint hét százalékos szavazataránnyal rendelkezik az ENSZ-ben. Hasonló tendenciák figyelhetők meg Afrika esetében, ahol Japán az Ázsiában szerzett tapasztalatok alapján szeretne hozzájárulni a kontinens fejlődéséhez, és újabb „barátok”, támogatók szerzéséhez.

³⁹ Megjegyzendő, hogy a szigetország iraki küldetése és részvétele a békeépítésben azért erősen megosztotta a japán közvéleményt.

⁴⁰ Werker, Eric és Kuziemko, Ilyana: How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations, Harvard Business School working paper, 2005. http://www.people.hbs.edu/ewerker/jennifer/Security_Council.pdf (2006.02.12.)

A japán támogatási politika a segélyek minőségét illetően azonban továbbra is rossz mutatókkal rendelkezik. Az ország a nemzeti jövedelem alig egy ötszázadát fordítja fejlesztési támogatásokra. Az ODA költségvetés pedig, annak ellenére, hogy a miniszterelnök és más vezető politikusok is folyamatosan növekedést ígérnek, évről évre csökken. Emellett, a közvélemény-kutatások a fejlesztési segélyek csökkenő támogatottságáról számolnak be a japán lakosság körében.

Az új fejlemények számos kérdést vetnek fel, és további bizonytalansági tényezőként merülnek fel a japán fejlesztési-támogatási politika jövőjét illetően. Ezt súlyosbítja az a tény, hogy Japánnak még mindig nincs igazi nemzeti külpolitikai stratégiája, amibe a támogatási politika ténylegesen integrálható lenne. Ugyancsak várat magára a jelenlegi fejlesztési segélypolitika átfogó kormányzati elemzése, amely kiterjedne az eredményekre éppúgy, mint a gyengeségekre.

Úgy tűnik, hogy a jelenlegi kormányzat elkötelezett egy, a korábnál sokkal hatékonyabb ODA-politika létrehozására, s lényegében adottak ennek eszközei is. A kialakulás folyamatát azonban a koordinációs és a hagyományokhoz, a változatlansághoz történő ragaszkodás fékezi.