

**A KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNY ÉS A JÓ KORMÁNYZÁS ÉRTELMEZÉSE A
NEMZETKÖZI FEJLESZTÉSI SEGÉLYEZÉSBEN**
THE INTERPRETATIONS OF GOVERNMENT PERFORMANCE AND GOOD
GOVERNANCE IN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AID

Gibárti Sára

PhD hallgató
Pécsi Tudományegyetem
E-mail: gibarti.sara@pte.hu

Összefoglalás

Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy a jó kormányzás milyen értelmezési kereteket nyújthat a fejlődő térségek problémáinak vizsgálatakor. Hangsúlyos a jó kormányzás és a gazdasági fejlődés korrelációja, valamint annak bemutatása a Világbank-csoport, valamint Egyesült Királyság példáján keresztül, hogy a kormányzati teljesítőképesség miként jelenik meg a fejlesztéspolitikai diskurzusban, a 1990-es évtizedtől milyen alapelvek jellemezték a donor országok és szervezetek segélyezési gyakorlatát.

Abstract

The primary purpose of this paper is the examination of the possible interpretations of good governance in the case of developing regions, furthermore the correlation between good governance and economic development is discussed. Additionally, the paper analyzes the appearance of governmental performance as a precondition of international development aid in the discourse of international development politics. Finally, the previous years' aid practice of donor countries and organizations is reviewed through the example of the World Bank and the United Kingdom.

Kulcsszavak: jó kormányzás, fejlődő térségek, segélyezés, kormányzati teljesítmény

JEL besorolás: O19, O29, O43

LCC: JZ4850 5490, HD72-88

Bevezetés, alapfogalmak

A fejlődő térségek kihívásai, az arra adható válaszok egy rendkívül összetett problémakör részét képezik, amelyek időről-időre más aspektusból kerülnek megvilágításba. A nemzetközi közösség az 1980-as évekig elsődlegesen a fejlesztési segélyezésben látta a fejlődő országok előrehaladásának zálogát, ugyanakkor a tapasztalatok azt bizonyították, hogy a támogatások célbaéréséhez nem elegendő csupán a segélyek eljuttatása, legfőbb szemponttá vált a támogatások felhasználásnak mikéntje. E szerint a segélyezett államok kormányzatainak legalább akkora felelőssége van a támogatások hatékony felhasználásában, mint a donorközösség tagjainak a segélyek allokációjában. Ennek fényében a segélyezett országoknak bizonyos követelményeknek kell eleget tenniük, melyek jelentős változásokon mentek keresztül: az utóbbi néhány évtizedben a gazdasági teljesítőképesség alapvető kritériumai kiegészültek a kormányzati teljesítményi minimumokkal. Ennek értelmében egy fejlődő országtól a gazdasági mutatókban való előrelépés helyett sokkal inkább elvárt szempont a társadalmi (és gazdasági) fejlődés érdekében végzett hatékony kormányzati tevékenység.

Mielőtt kitérnénk a kormányzás és a fejlődő térségek közötti korrelációra, érdemes tisztázni, hogy mit értünk „jó kormányzás” terminus alatt. A kormányzati teljesítményt időről-időre más alapelvek, szempontrendszerek és értékek mentén minősítették. Sok országban és nemzetközi intézményben még érvényben van az 1970-es években útjára indult neoliberais államszervezési felfogás, mely szerint egy kormányzat akkor teljesít „jól”, ha minél több területről kivonul, ha megőrzi „kis és decentralizált” jellegét (Pálné, 2013). Fontos megjegyezni, hogy az 1970-es évektől kezdve, a fejlődő térségek problémáinak vizsgálatakor a határozott állami szerepvállalást, az állami intervencionizmust tartották az elmaradottság fő okainak, a gazdasági fejlődés elsődleges hátráltatóinak: ezen neoliberais (vagy neoklasszikus) elmélet szerint a fejlődő országok kormányzatainak biztosítania kell a piac szabad működését, háttérbe kell vonulnia, hiszen csak így biztosítható a befektetések ösztönzése, a gazdaság fejlődése, ezzel együtt a nemzetek jólétének előmozdítása (Gilpin, 2004).

A jó kormányzás utóbbi években használatos elnevezése elsősorban azt a célt fogalmazza meg, hogy a globalizálódó világban a nemzetállamok bizonyos, nemzetközileg is elfogadott kormányzati standardok, követelményrendszerek mentén működjenek (Pálné, 2013). Ennek értelmében a jó kormányzás feltételrendszere két szempontra bontható: először is, jelentheti az adott ország demokratikus mivoltát, amelybe beletartozik a jogállamiság alapvető kritériumainak érvényesülése, a sajtó-és szólásszabadság és hatalmi ágak elválasztása stb. Másodszor vonatkozhat arra is, hogy egy adott állam mennyire bizonyul hatékonynak a közkiadások, közszolgáltatások megszervezésében, vagyis milyen a *közpolitikai teljesítőképesége* (Pálné, 2013). Számos indikátort, szempontot figyelembe véve több index, rangsor készül a jó kormányzás mérésére, amelyekből arra következtethetünk, hogy valóban összefüggés figyelhető meg az országok teljesítménye/előrehaladása, valamint a kormányzat teljesítménye között. Ennek értelmében nem csak azt kell figyelembe venni, hogy mit ért el egy adott ország (gazdasági vagy humán fejlettségi mutatókban), hanem azt is, hogy az eredményeket *hogyan* érte el. Az úgynevezett *Worldwide Governance* indikátorok hat részre oszthatók: 1. elszámoltathatóság és részvétel; 2. politikai stabilitás és biztonság; 3. kormányzati hatékonyság; 4. szabályozási minőség; 5. jogállamiság érvényesülése; 6. korrupcióval szembeni határozott fellépés (Kaufmann et al., 1999).

A fentiekben ismertetett szempontrendszer hasznos támpontként szolgálhat a különböző kormányzati teljesítmények vizsgálatakor és összehasonlításakor, ugyanakkor ez a módszer nem alkalmas arra, hogy felmérjen bizonyos intézményi kudarccokat, amelyek egy adott ország vagy régió esetében felelősek a gyenge kormányzásért és a kormányzati teljesítményért. Fontos megjegyezni, hogy rendkívül nehéz feladat egy olyan általánosan alkalmazható feltételrendszer kialakítása, amelynek minden eleme figyelembe veszi az államok, régiók, földrészek közötti kulturális, gazdasági, történelmi, politikai különbségeket (Burnell et al., 2011).

A jó kormányzás és a fejlődő térségek

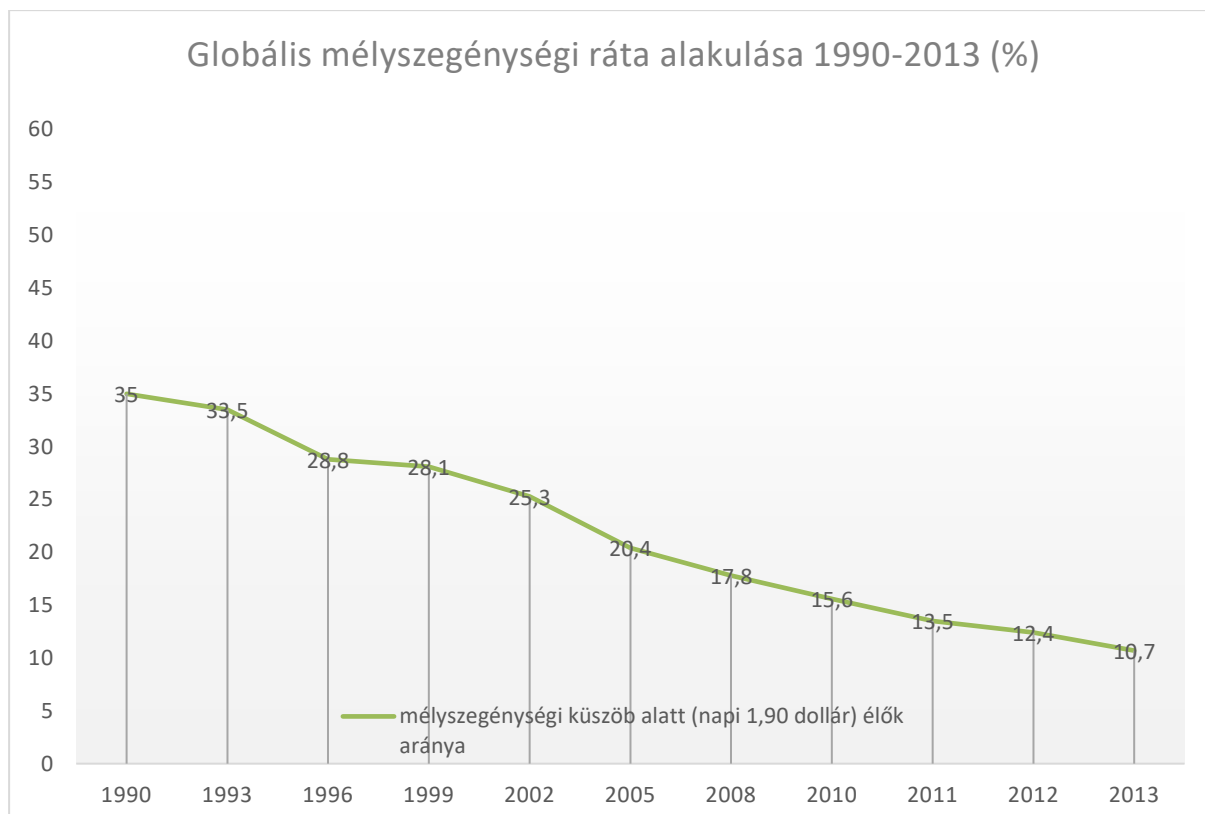
Jó kormányzás, demokrácia, humán fejlődés

Hiányolva a fejlődésről szóló diskurzusok politikai vonásait, a fejlesztéspolitikában az 1980-as évektől kezdve nyert teret a (jó) kormányzás és a fejlődés közötti korrelációjának kérdésköre. A nemzetközi közösségben konszenzus mutatkozik arra nézve, hogy a jó kormányzás számos kritériuma jelentős mértékben hozzájárul egy ország hosszú távú gazdasági és társadalmi fejlődéséhez. Nincs egyetértés ugyanakkor abban, hogy a jó kormányzás tulajdonképpen hogyan is kapcsolódik a fejlődési folyamatokhoz, a kormányzás mely szegmenseire kell kiemelt figyelmet fordítani, melyek elengedhetetlenek az érintett országok előrehaladásához (Burnell et al., 2011). Ahogyan arra az előző részben utaltunk, a jó kormányzás nem csupán a

demokratikus értékek érvényesülésére vonatkozik, hanem arra is, hogy egy adott állam kormányzata miként cselekszik a szegénység felszámolása és a társadalmi előrehaladás érdekében. Ennek értelmében elmondható, hogy a fejlődésben nagy szerepet játszik a kormányzás minősége, hiszen jobb (vagy hatékonyabb) kormányzással olyan fejlődési eredmények érhetők el, mint a bérek növekedése, a iskolázottság magasabb aránya vagy a csecsemőhalandóság csökkenése (Kaufmann et al., 1999).

A szegénység leküzdését és a társadalmi fejlődést, mint legfőképp a fejlődő térségek országaival szemben megfogalmazott igényt jól szemlélteti a Millenniumi Fejlesztési Célok (*Millennium Development Goals*) elnevezésű kezdeményezés, melyet az ENSZ és az akkori 189 tagállama indított útjára 2002-ben. A program 2015-ig elérendő célokat fogalmazott meg nyolc különböző területen, figyelembe véve a legkomolyabb szociális problémákat és a gazdasági, illetve társadalmi fejlődés gátjául szolgáló tényezőket. A célkitűzések közé tartozik elsősorban a mélyszegénységben élők arányának csökkentése; mindenki számára elérhető alapfokú oktatás; nemek közötti egyenlőség elősegítése; gyermekhalandóság csökkentése; HIV/AIDS, malária és más fertőzőbetegségek terjedésének megakadályozása; környezeti fenntarthatóság előmozdítása. A program rendszeresen figyelemmel kíséri az országokat, megvizsgálja, hogy egyes államok milyen erőfeszítéseket tettek a kitűzött célok elérése érdekében, mely területeken mutattak fejlődést, valamint hol mutatkoznak még hiányosságok. A Millenniumi Fejlesztési Célok „lejártaival”, felülvizsgálva azokat, az ENSZ Közgyűlése 2015-ben elfogadta a Fenntartható Fejlesztési Célokot tartalmazó Agenda 30-at, amely újabb tizenöt évre állapított meg, a globális szintű problémák leküzdéséhez szükséges célrendszert. Az *Agenda 2030* számos, a Millenniumi Célokhoz hasonló, a humán fejlődést előtérbe helyező célokat tűz ki, ugyanakkor a korábbi célokkal ellentétben sokkal hangsúlyosabban jelenik meg a környezetvédelem, a fenntartható fejlődés, a klímaváltozás, valamint az energiabiztonság (UN, 2015). Az alábbi ábrán (1. ábra) látható, hogy a globális mélyszegénységi ráta, - mint a Millenniumi Fejlesztési Célokban szereplő egyik elsődleges követelmény - jelentősen csökkent az utóbbi két évtizedben (World Bank, 2016).

Jól megfigyelhető, hogy a Millenniumi Fejlesztési Célok és a Fenntartható Fejlesztési Célok elindításával elsősorban olyan célok fogalmazódtak meg, melyek eléréséhez nem elegendők csupán a nemzetközi fejlesztési segélyek, határozott állami szerepvállalás is szükséges. Ezt alátámasztva, az ENSZ Millenniumi Deklarációja explicite kimondja, hogy a célok elérésének egyik feltétele és alapkövetelménye a jó kormányzás kritériumainak érvényesülése. A célok érvényesüléséhez elengedhetetlen a fejlődést és a szegénység csökkentését elősegítő környezet megteremtése, az egyetemes értékek (pl. alapvető emberi jogok) tiszteletben tartása, valamint az, hogy a nemes szándékhoz társuljon megfelelő cselekvőképesség is. Mindezekhez azonban átfogó intézményi, strukturális reformok szükségesek, melyekhez a nemzetközi közösség támogatása mellett szükség van az érintett államok kormányzatainak határozott fellépésére is (UN, 2006).



1. ábra: A globális mélyszegénységi ráta alakulása 1990 és 2013 között

Forrás: World Bank Group: *Poverty and Shared Prosperity – Taking on Inequality*, 2016.

Jó kormányzás és gazdasági fejlődés

Vitathatatlan ugyanakkor, hogy a szegénység csökkentéséhez gazdasági növekedés is szükséges, melyet a fejlődő térségek mindig is erőszertettel részesítettek előnyben a társadalmi fejlődéssel szemben. A gazdasági fejlődés, mint a szegénység leküzdésének kizárólagos alapfeltétele egészen az 1990-es évekig érvényben volt, azonban ezt követően a szociális fejlődéshez szükséges gazdasági feltételrendszer mellé (vagy inkább helyett) felzárkózott a kormányzati teljesítmény és a hatékony állam fontossága (Kimura et al., 2011).

A Millenniumi Fejlesztési Célokban megfogalmazottakra támaszkodva – annak ellenére, hogy az legfőképpen a kormányzati teljesítőképességtől teszi függővé a célok elérését – a jó kormányzás alapfeltételként szolgálhat a gazdasági növekedéshez is, mely (szintén erős állami szerepvállalással) jó alapot kínálhat arra, hogy a fejlődő térségek országai ne csak gazdasági, hanem demográfiai mutatókban és szociális területeken is eredményeket tudjanak elérni. Érdeemes kiemelni, hogy a Világbank a szegénységet, mint jelentős társadalmi problémát, először az 1990-ben készített Globális Fejlettségi Jelentésében (*World Development Report*) „ismerte el”, miután éles kritikák érték a szervezetet a *Structural Adjustment Program* elnevezésű fejlesztési és hitelezési kezdeményezései miatt. A fejlődő térségek gazdasági fellendülését megcélzó programot illető kritikák legfőképpen azt nehezményezték, hogy az anyagi támogatások és hitelezéssel szemben támasztott feltételek a szociális területekről jelentős forráskivonást eredményeztek (Kimura et al., 2011).

A fejlődő térségek kormányzatai a fentiek alapján komoly kihívások előtt állnak: elegendő anyagi forrást kell fordítaniuk az egészségügyre, az oktatásra, az infrastruktúrára és a szociális védőháló megteremtésére anélkül, hogy ezek a kiadások visszavetnék a befektetéseket és a gazdasági teljesítményt. Emellett határozott szerepet kell vállalniuk a gazdaság fejlesztésében

is: kedvező feltételeket kell biztosítaniuk a magánszektornak, vonzónak kell maradniuk (vonzóvá kell válniuk) a külföldi befektetők számára, ezekhez biztosítaniuk kell a megfelelő törvényi kereteket és infrastrukturális feltételeket, valamint nem hagyhatják figyelmen kívül a humán kapacitásuk fejlesztését sem (Kimura et al., 2011).

Ahhoz, hogy az imént felsoroltak összhangban tudjanak megvalósulni és működni, a fejlődő térségek kormányzatait ösztönözni kell a következőkre: az átláthatóság és az elszámoltathatóság megerősítésére; a közkiadások hatékony felhasználására, az ebből következő esetleges aránytalanságok elkerülésére; a társadalom minden tagja számára egyformán elérhető jogorvoslati lehetőség, a törvény előtti egyenlőség biztosítására; a civil társadalom és az államtól független civil szervezetek megerősítésére; a gazdasági folyamatok bizonyos szintű szabadságára; a kormányzat működéséhez és az állami bürokrácia hatékony működéséhez szükséges törvényi keretek biztosítására (Uddin – Ashrafun, 2007).

Itt érdemes néhány szót ejteni a gazdasági fejlődés, a kormányzati szerepvállalás és a társadalmi előrehaladás háromszögének egyensúlyáról, hiszen léteznek olyan fejlődő országok, amelyekre még mindig igaz a – fentiekben már ismertetett – megállapítás, hogy fejlődésüket szívesebben mérik inkább gazdasági, mint demográfiai mutatókban. Ez egy igen jelentős probléma, hiszen sok ország csak úgy tud versenyképes maradni és bekapcsolódni a nemzetközi kereskedelembé, ha megszegi a környezetvédelmi és a munkaügyi előírásokat, figyelmen kívül hagyja az alapvető emberi jogokat, ami „jó” alapot kínál a gyermekmunkának, a mértéktelen környezetszennyezésnek, valamint az embertelen munkakörülményeknek. Ezek az országok úgy próbálnak vonzóvá válni a külföldi befektetők számára, hogy közben elmulasztják biztosítani a megfelelő törvényi kereteket, szemet hunynak az előbbieken említett anomáliák fölött (Gilpin, 2004).

A nemzetközi fejlesztési segélyezés és a jó kormányzás kapcsolata

A jó kormányzás eszméje – mint arról már szó volt – az utóbbi években a fejlesztéspolitika szerves részévé vált: nemzetközi segélyező és hitelező szervezetek (ENSZ, Európai Unió, Világbank stb.) a jó kormányzás kritériumrendszerének kiterjesztésére, betartására törekednek, ezek a szervezetek a hatékony kormányzati teljesítményben látják a folyósított hitelek eredményességét és a fejlesztési segélyek racionális felhasználását (Pálné, 2013).

A kormányzati teljesítmény fontosságának előtérbe helyezése a 1990-es évtizedtől vált általános tendenciává, miután a washingtoni konszenzusként ismert, a fejlődő térségek gazdasági előrehaladását elősegítő, az 1980-as évektől megvalósult szerkezetátalakítási programokban a fejlődő országokkal szemben megfogalmazott kizárólagos gazdasági feltétel- és követelményrendszer nem váltotta be a hozzájuk fűzött reményeket (Burnell et al., 2011; Szent-Iványi, 2005). A Világbank az 1990-es évektől készült jelentései, beszámolóí mintegy számvetésként értelmezhetők a szervezet segélyezési gyakorlatát ért éles kritikákkal, valamint a szerkezetátalakítási programok megkérdőjelezett eredményességével (Stiglitz, 2003). A korábban már említett Globális Fejlettségi Jelentésében taglalja először részletesen a szegénység felszámolására irányuló fejlesztési segélyek körüli kihívásokat, anomáliákat. A jelentés kiemeli, hogy néhány fejlődő ország profitált a részükre juttatott fejlesztési segélyekből, ugyanakkor számos segélyezett állam ragadt ún. segélyfüggőségben, az anyagi támogatások nem eredményezték a kitűzött célok (szegénység mértékének csökkenése, gazdasági fejlődés stb.) elérését (World Bank, 1990). A jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy a segélyezés mértéke és a szegénység csökkenése közötti korreláció igen nehezen mutatható ki, hiszen a segélyezés számos tényező közül csupán az egyik, amely képes pozitívan befolyásolni egy ország gazdasági és társadalmi előrehaladását. Ennek fényében a Világbank a jelentésben

hangsúlyozza a segélyezett állam vitathatatlan szerepét, amely szerint a segélyezés hatékonysága elsősorban attól függ, hogy a recipiens országok milyen intézkedéseket hoznak a támogatások hasznosítása érdekében (World Bank, 1990). Fontos azonban, hogy a jelentés emellett nem csak a recipiens állam szerepét, hanem a donorországok és szervezetek felelősségét is elismeri a segélyezés sikerességében vagy annak sikertelenségében. E szerint a donorországok sok esetben figyelmen kívül hagyták a szegénységcsökkentő programok intézményi aspektusait, a segélyezett országok sajátosságait, igényeit. A jelentés kiemelte azt is, hogy a donorországok/szervezetek elmulasztották a megcélzott társadalmi csoportok bevonását, valamint a donorközösség felelőssége az olyan kormányzati intézkedések támogatása, amelyeknek elsődleges céljuk a szegénység mértékének csökkentése (munkahelyek, kereseti lehetőségek megteremtése, megfelelő szociális háló biztosítása stb.). Mindezek mellett a donoroknak sokkal körültekintőbben kell eljárniuk a támogatások figyelemmel kísérésében, aminek értelmében további segélyek csak akkor juttathatók az érintett államok részére, ha a donorok meggyőződtek a támogatás megfelelő felhasználásáról (World Bank, 1990).

Ezt követően a Világbank a jelentéseiben a fejlesztési segélyezés és a fejlődés kérdéskörét vizsgálva egyre nagyobb hangsúlyt fektetett a kormányzati szerepvállalás fontosságára. Az 1998-as *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* című kiadványában taglalta a segélyezett állam felelősségét, mint a gazdasági fejlődés elsődleges előmozdítóját (World Bank, 1998). Ez a felfogás nagy mértékben igazodott az akkoriban elindult általános nemzetközi felfogáshoz, miszerint egy adott fejlődő ország megfelelő gazdaságpolitikája, intézményi és törvényi keretei jelenthetik a gazdasági (majd az ebből következő társadalmi) fejlődést, valamint a kihelyezett támogatások célba érését (World Bank, 1998; Szent-Iványi, 2005). A donorországoknak/szervezeteknek is ez alapján kell megválasztaniuk a segélyezendő országokat: egy alacsony bevételű, de megfelelő közintézményi struktúrával rendelkező és jó gazdaságpolitikai irányvonalakat követő országot jóval több anyagi támogatásban kell részesíteni, mint egy olyan - hasonlóan alacsony bevételű - ország kormányzatát, amelyik nem biztosította az előrehaladást segítő gazdaságpolitikai környezetet (World Bank, 1998). Ez az ún. *szelktív segélyallokáció* ugyanakkor illethető némi kritikával, hiszen ennek a gyakorlatnak az eredményeképpen azok a legszegényebb, gyenge kormányzattal bíró államok részesülnek kevesebb támogatásból, amelyek a leginkább rászorulnának (Paragi – Szent-Iványi – Vári, 2007).

A megfelelő kormányzati teljesítmény, mint a fejlődő térségekkel szembeni alapvető kívánalom szintén jellemző az „egyedül” is segélyező donorországokra, akik - a nemzetközi szervezetekhez hasonlóan - a fejlesztési segélyek további folyósításához a jó kormányzás néhány alapvető elemét szabták feltételként.

Ebben a tekintetben az Egyesült Államok volt az első olyan segélyező donorország, amelyik a 1990-es évek első felében a fejlesztési támogatásokat a segélyezett országok kormányzati minőségétől tette függővé. 1995-ben, a Clinton-adminisztráció az akkor megfogalmazott USAID (*United States Agency for International Development*) stratégia nyomán világossá tette azt, hogy egy adott ország fejlődését nem csak gazdasági mutatókkal, de a politikai rendszer és a mindenkori kormányzat teljesítményével is mérni kell, a támogatásokat ehhez kell igazítani. A Clinton-adminisztrációt követő Bush-adminisztráció az előző kormányzat segélyezési politikáját nem csupán folytatta, de a *Millennium Challenge Corporation (MCC)* névre hallgató donorügynökség 2004-es létrehozásával egyértelművé tette, hogy az Egyesült Államok azokat az országokat fogja nagylelkűen támogatni, akik igazságosan kormányoznak; a lakosság társadalmi fejlődésébe, valamint a gazdasági előrehaladásba fektetik rendelkezésre álló anyagi és humán erőforrásaikat. Az akkori amerikai elnök – és elődei – azzal indokolták segélyezési

politikájukat, hogy a jó kormányzás a fejlődés egyik alappillére, ezért az Egyesült Államok „megjutalmazza” azokat az országokat, akik felveszik a harcot a korrupcióval, tiszteletben tartják az alapvető emberi jogokat, valamint tartják magukat a jogállamiság alapelveihez (Uddin – Ashrafun, 2007; Paragi – Szent-Iványi – Vári, 2007).

Az Egyesült Államok mellett az Egyesült Királyság is határozottan kiállt a támogatott kormányzatok teljesítménye alapján megállapítandó fejlesztési segélyek mellett. Az ország Nemzetközi Fejlesztési Minisztériuma (*Department for International Development – DfID*) által, 2006-ban kiadott összeállításában bemutatja az általa folyósított fejlesztési segélyek módjait és formáit, függően a segélyezett ország kormányzati minőségétől. Az Egyesült Királyság ugyanakkor a demokrácia és a jogállamiság alapelveinek megéléte helyett sokkal inkább a szegénység elleni küzdelemre helyezi a hangsúlyt, tehát elsősorban azt veszi figyelembe, hogy az adott országok kormányzatai milyen erőfeszítéseket tesznek a társadalmi fejlődés előmozdítása érdekében. Ennek alapján a dokumentum négy alapelvet fogalmaz meg, melyek segítséget nyújthatnak a rászoruló országok számára nyújtott segélyek meghatározásakor: (1) Van-e elkötelezettség a szegénység mértékének csökkentésére? (2) Mutatkozik-e elkötelezettség az alapvető emberi jogok és a nemzetközi kötelezettségek, szerződések betartására? (3) Van-e elkötelezettség arra nézve, hogy javuljon a közkiadások felhasználása, ezzel együtt visszaszoruljon a korrupció? (4) Mutatkozik-e szándék a jó kormányzás, az átláthatóság és az elszámoltathatóság népszerűsítésére? (UK DfID, 2006)

A beszámoló ezen kívül a támogatandó országok három olyan típusát vázolja fel, melyek függvényében az Egyesült Királyság meghatározza a segélyezés mértékét, illetve annak módozatait. Az első csoportba tartoznak azok az államok, ahol a kormányzás jónak mondható, határozott elkötelezettség mutatkozik a szegénység leküzdésére, valamint a fejlődés irányába. Ebben az esetben ezen államok kormányzatai közvetlen, hosszú távú, kiszámítható, a költségvetést és a kormányzati közkiadások növelését célzó anyagi támogatásban részesülnek, segítve ezzel a szegénység felszámolását, valamint a szociális kiadásokra fordítható összegek növelését. Azon országok esetében, ahol a társadalmi fejlődéssel szembeni elkötelezettség gyengébbnek mutatkozik, a kormányzatok számára folyósított segélyek módjai átalakításra szorulhatnak: megszűnik az anyagi támogatások szabadon felhasználható volta, a költségvetés támogatására irányuló segélyeket csak bizonyos kiadásokra lehet felhasználni; az pénzügyi támogatásokat felválthatják a nem anyagi természetű támogatások, melyek felhasználását lehetőség szerint ellenőrizni kell. Végül pedig, azokban az országokban, ahol nem mutatkozik hajlandóság a lakosság életminőségének javítására, a segélyezést a kormányzatot megkerülve, nemzetközi segélyszervezetekkel, NGO-kkal kell megvalósítani annak érdekében, hogy a segély a célzott társadalmi csoportokhoz, a támogatandó területekhez (oktatás, egészségügy stb.) eljuthasson (UK DfID, 2006).

Segélyezés nem állami szereplőkön keresztül

Ahogy arról az imént szó esett, a donorországok által rendszeresen alkalmazott gyakorlat a segély eljuttatása nem állami szereplők bevonásával. Annak ellenére, hogy ez a téma egy külön tanulmány tárgya is lehetne, az alábbiakban röviden bemutatjuk a kérdéskörre vonatkozó jelenlegi trendeket és dilemmákat.

A civil szervezetek keresztüli segélyezések leggyakoribb oka a segélyek hatékonyabb allokációja, ezzel együtt a szegénység felszámolására irányuló programok eredményességeinek javítása, amelyben a civil szervezetek jelentős szerepet játszanak (OECD, 2018). Ez különösen azokban a fejlődő országokban nagyon fontos, ahol a kormányzat nem rendelkezik kellő akarattal vagy képességgel a segélyek megfelelő realizálására. Az alábbi táblázatban látható,

hogy 2008 óta a donorországok egyre nagyobb összegeket fordítanak a civil szervezeteken keresztüli segélyezésre (1. táblázat), ugyanakkor ezek az összegek a hivatalos fejlesztési támogatásoknak (*Official Development Assistance – ODA*) csupán töredékük, arányuk a támogatások egyötödét sem éri el (OECD, 2013; OECD 2018).

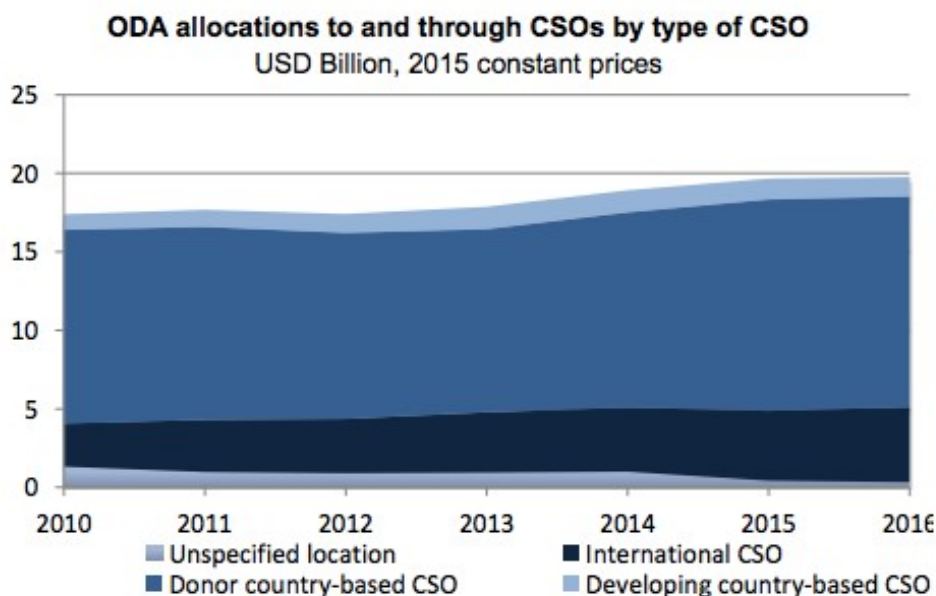
1. táblázat: A civil szervezeteken keresztül eljuttatott hivatalos fejlesztési támogatások összege és százalékos aránya 2008 és 2016 között

Év	összeg (milliárd USD)	százalékos arány
2008	14,5	11,9
2011	19,3	14,4
2016	20	15,5

Forrás: Organization for Economic Cooperation and Development, 2013; 2018.

Ami a támogatások szektoronkénti megoszlását illeti, a humanitárius segítségnyújtás mellett a szociális infrastruktúra fejlesztése (oktatás, egészségügy), a civil társadalom támogatása, valamint a társadalmi fejlődés előmozdítása érdekében végzett egyéb tevékenységek élveznek leginkább prioritást (OECD, 2018).

A civil szervezeteken keresztül megvalósított segélyezési gyakorlatot számos kritika éri, különösen azért, mert a donorországok által nyújtott segélyek jelentős hányada a donorországhoz tartozó civil szervezeteket támogatja, amelynek mértéke jól látható a 2. ábrán. Az éles bírálatok legfőbb okaként említhető, hogy a segélyezés ezen módjával a fejlődő országok helyi közösségei kiszorulnak a fejlesztésből annak ellenére, hogy sok esetben a helyi civil szervezetekkel lehetne a kívánt eredményeket elérni, hiszen ők rendelkeznek megfelelő ismeretekkel a helyi közösségek elsődleges igényeire, sajátosságaira nézve. (Sriskandarajah, 2015).



2. ábra: A hivatalos fejlesztési támogatások megoszlása civil szervezet-típusok között 2010 és 2016 között

Forrás: OECD: Aid for Civil Society Organizations, 2018.

Eredmények, összegzés

A jó kormányzásnak, a kormányzatok teljesítőképességének az utóbbi évtizedekben jelentős szerep jutott a fejlesztéspolitikai diskurzusban, melynek nyomán a segélyezett országoknak már nem csak gazdasági kritériumoknak kell megfelelniük, hanem politikai fejlődésükről, kormányzati teljesítőképességükről is számot kell adniuk. Ide tartozik többek között a mindenkori kormányzat legitimitása; a közkiadások hatékony felhasználása; a közintézmények és az állami bürokrácia effektív működése; az alapvető emberi és politikai szabadságjogok tiszteletben tartása; a lakosság egészségének és a különböző társadalmi csoportok (vallási és etnikai kisebbségek) biztonságának garantálása, valamint a kormányzati döntéshozatali folyamatok átlátható működése. Ezen kívül a mindenkori kormányzatnak képesnek kell lennie arra, hogy megfelelő közpolitikai döntéseket hozzon, képes legyen a meghozott döntések végrehajtására, valamint azok a gyakorlatba való hatékony átültetésére. A donorországok, segélyező és hitelező szervezetek ezek alapján megválaszthatják a folyósított támogatások mértékét és módozatait: ha bebizonyosodik, vagy fennáll a veszélye annak, hogy az adott kormányzat nem megfelelően, nem elég hatékonyan használja fel a számára nyújtott segélyeket, akkor a támogatások nem a kormányzatokon keresztül, hanem nemzetközi civil szervezetek segítségével juthatnak el a lakossághoz. Érdekes dilemma a demokrácia, valamint a jogállamiság érvényesülése a fejlődő országokban. Kérdés, hogy szankcionálható-e a segélyek megvonásával az az állam, ahol a jogállamiság alapvető kritériumai, a politikai szabadságjogok csak korlátozottan vagy egyáltalán nem érvényesülnek, viszont törekvés és elköteleződés mutatkozik a kormányzat részéről a szegénység felszámolására.

Mindezek mellett figyelmet kell szentelnünk a fejlődő térségekben uralkodó politikai instabilitásnak, a válságövezetek megnövekedésének, valamint az évek óta megoldatlan, eszkalálódó konfliktusoknak, polgárháborúknak. A törekeny, elgyengülő államokban minden külső segítség (nemzetközi fejlesztési segélyezés és humanitárius segítségnyújtás) ellenére nincsenek meg azok a feltételek, amelyek segítségével biztosított lenne a civil lakosság védelme¹, a megfelelő oktatás és egészségügyi ellátás, a kiskorúakat besorozó, felfegyverző militáns csoportok felelősségre vonása, valamint amelyekkel kezelhető lenne a belső migráció és az országhatárokon belüli menekültáradat.

A fentiek fényében a segélyező államoknak, nemzetközi szervezeteknek helyesen kell megválasztani a segélyezés formáit, hiszen civil szervezeteken keresztül támogatást nyújtani, megkerülve a kormányzatot, nem teszi képessé az államot a „jól” kormányzásra, az a kormányzat nem lesz képes saját maga biztosítani a közszolgáltatásokat, maga jól és hatékonyan gazdálkodni a közkiadásokkal, valamint az állampolgárai érdekében működni és cselekedni.

Irodalomjegyzék

1. Ashrafun, L. – Uddin, M. (2007): Development through Good Governance: Lessons for Developing Countries, In: Asian Affairs, Vol. 29, No. 3: 1-28, July-September, 2007. 9-12, 15-16. p. ISSN: 1477-1500
2. Burnell, P. – Rakner, L. (2011): Governance and Aid Conditionality in a Globalizing World, In: Burnell-Rakner-Randall (ed.): Politics in the Developing World, Oxford University Press, 280-292. p. ISBN:0198737432, DOI: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737438.001.0001>

¹ A civil lakosság védelmébe tartozik a lakott területek, iskolák, kórházak és egyéb közintézmények elleni fegyveres támadások, valamint a népiirtások, etnikai tisztogatások megakadályozása.

3. Gilpin, R. (2004): Nemzetközi politikai gazdaságtan, Budapest, Budapest Centre for International Political Economy, 222, 312. p. ISBN: 963216590, DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400882779>
4. Kaufmann, D. et al. (1999): Governance Matters, Washington D.C., The World Bank, 2-22. p., DOI: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-2196>
5. Kimura, H. (ed.) (2011): Limits of Good Governance in Developing Countries, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 3-5. p. ISBN: 979-420-767-5
6. Organization for Economic Cooperation and Development (2013): Aid for CSOs – Aid at a glance, OECD, 3. p. Forrás: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Aid%20for%20CSOs%20Final%20for%20WEB.pdf>, Letöltés ideje: 2018. október 15.
7. Organization for Economic Cooperation and Development (2018): Aid for Civil Society Organizations 2015-2016, OECD. 7. p. Forrás: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Aid-for-Civil-Society-Organisations-2015-2016.pdf>, Letöltés ideje: 2018. október 15.
8. Pálné Kovács I. (2013): Jó kormányzás és decentralizáció, Akadémiai székfoglaló előadás, Magyar Tudományos Akadémia, 5-15. p.
9. Paragi B. – Szent-Iványi B. – Vári S. (2007): Nemzetközi fejlesztési segélyezés, Budapest, TeTT Konzult Kft., 90-96, 109-113. p. ISBN: 978-963-06-3968-2
10. Stiglitz, J. (2003): A globalizáció és visszasságai, Budapest, Napvilág Kiadó, 249-252. p. ISBN: 9789639350267, DOI: https://doi.org/10.9774/GLEAF.978-1-907643-44-6_39
11. Sriskandarajah, Dhananjayah (2015): Five reasons donors give for not funding local NGOs directly, The Guardian. Forrás: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/nov/09/five-reasons-donors-give-for-not-funding-local-ngos-directly> Letöltés ideje: 2018. október 16.
12. Szent-Iványi, B. (2005): A nemzetközi fejlesztési segélyezés politikai gazdaságtana, 2005. In: Kül-Világ, Vol. 2., No. 4. ISSN: 1785-5284
13. United Kingdom's Department for International Development (2006): Eliminating world poverty: Making governance work for the poor – a White Paper on International Development, London, 22-25. p.
14. United Nations (2015): The Millennium Development Goals Report, New York, United Nations, 4-7. p., DOI: <https://doi.org/10.18356/6cd11401-en>
15. United Nations: UN Millennium Campaign, United Nations Online, <http://www.un.org/millenniumgoals/>
16. World Bank Group (1998): Assessing Aid – What Works, What Doesn't and Why, New York, Oxford University Press, 14-2. p., DOI: <https://doi.org/10.2307/20049303>
17. World Bank Group (1990): Global Development Report, New York, Oxford University Press, 128-135. p., DOI: <https://doi.org/10.1596/978-0-1952-0851-1>
18. World Bank Group (2016): Poverty and Shared Prosperity – Taking on Inequality, Washington D.C., The World Bank, 5. p., DOI: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0958-3>