

Scheiring Gábor:

**A NEMZETKÖZI
FEJLESZTÉS-
POLITIKA
HELYZETE
ÉS FELADATAI**



A huszonegyedik század hajnalán elgondolkodva a fejlesztéspolitika helyzetén, joggal merül fel a kérdés: vajon az elmúlt évtizedekben követett fejlődési út tényleg közelebb vitte-e a jelen és jövő generációkat emberi jogaik megvalósításához, szabadságuk alkotó kibontakoztatásához? Mennyiben fenntartható és igazságos az a globális rend, melyet a második világháború utáni fejlődés eredményezett? S ha úgy találjuk, hogy a korunk világra jellemző egyenlőtlenségek obszcének,¹ s az ökoszisztéma kizsákmányolásának mértéke esztelen, vajon milyen fejlesztéspolitikákat képzelünk el magunknak? Jelen tanulmány erre a kérdésre keresi a választ. Ehhez első lépésben azonosítanunk kell a nemzetközi fejlesztés előtt álló legfőbb kihívásokat, majd meg kell vizsgálnunk, hogy a fejlődés eddig bevett megközelítései képesek-e megfelelő választ adni ezekre. Az elméleti áttekintés tanulságait levonva azonosíthatók a tünetek mögött álló legfőbb okok, majd ezt követően lehetséges egy alternatív jövőkép felvázolása. A tanulmány végül a jövőkép megvalósítását szolgáló közpolitikai lépések vázlatával zárul.

A HELYZET: A GLOBÁLIS KAPITALIZMUS LÁTLELETE

A korunkban zajló átalakulások új kihívásokkal állítják szembe a politika szereplőit. Az ugrásszerű technológiai változás, a pénzügyek világméretű integrációja, az egyre szélesebb tömegek számára elérhető utazási lehetőségek, a dinamikusán bővülő nemzetközi kereskedelem soha nem látott mértékben egyesítik a világot. S bár e folyamat nagy lehetőség az univerzális emberi jogok és a kölcsönös megértésen alapuló világtársadalom kialakulására, a mélyben feszülő egyenlőtlenségek és egyensúlytalanságok súlyos problémákat szabadítottak az emberiségre. A piac logikája globálisan túlsúlyba került a szociális és ökológiai szempontokkal szemben. Az elmúlt harminc év globális fejlődése nem hozta magával a szegénység érdemi csökkenését, inkább fokozta az egyenlőtlenségeket, miközben súlyosbodtak a környezeti válság jelei is. A legfontosabb problémákat kiemelve:

- *A szegénység helyzetének változatlanága:* A napi két dollárból élők száma nőtt, a napi egy dollárból élőké valamelyest csökkent, de ez a változás csak a washingtoni ortodoxiát nem követő Kína és India teljesítményének köszönhető. A Világbank „Voices of the poor” nevű participatív szegénységfelmérése pedig azt mutatja, hogy a szegények többsége helyzete romlását élte meg, nőtt az anyagi bizonytalanság, romlott az életminőség. Ez annak tudható be, amelyre az

1 Nelson Mandela használta e jelzőt a világ egyenlőtlenségeinek jellemzésére (UNDP 2005: 4).

- „alternatív közgazdászok” oly gyakran figyelmeztetnek: a „jól-lét”² nem mérhető pusztán az egy főre eső jövedelemmel (Narayan és Petesch 2002, UNDP 2003).
- *Az egyenlőtlenségek globális és országokon belüli fokozódása.* 1960-ban a világ népességének leggazdagabb 20 százaléka a jövedelmek 70 százalékával rendelkezett. 1991-re ez a részesedés 85 százalékra emelkedett. Közben az alsó 20 százalék részesedése a megtermelt jövedelemből 2,3 százalékról 1,4 százalékra csökkent. Az évezred végére a világ népességének leggazdagabb 5 százaléka 114-szer annyit keresett, mint az alsó 5 százalék, míg a felső 1 százalék jövedelme megegyezik az alsó 57 százalék jövedelmével. A 200 leggazdagabb amerikai vagyona közben meghaladta a világ népessége 43%-ának a jövedelmét, illetve 1 milliárd kínai teljes vagyonát (Greig et al. 2007: 4). De a „fejlett országokon” belül is növekedtek a különbségek. Az OECD jelentése szerint 2002–2007 között az OECD-országok háromnegyedében meredeken nőttek az egyenlőtlenségek. Néhány országban (Kanadában, Finnországban, az Egyesült Államokban) nem csak a legszegényebb és a leggazdagabb rétegek közötti jövedelmi olló nyílt szét, hanem a közép- és felső osztályok közötti is (OECD 2008b).
 - *A „fejlettség” környezeti terheinek áthárítása.* A folyamatosan javuló hatékonyság ellenére a globálisan felhasznált energia mennyisége folyamatosan nőtt, s vele együtt – bár kevésbé gyors ütemben – növekedett a széndioxid-kibocsátás is, mely folyamat mögött elsősorban az iparosodott államok és Kína áll. Magyarországi lakosainak ökológiai lábnyoma a WWF 2008-as adatai szerint 3,5 hektár/fő. Hazánk biológiai kapacitása csak 2,8 hektár/fő, vagyis nagyobb lábon élünk, mint amekkorát megengedhetnének magunknak. Egy tipikus észak-amerikai jelenlegi ökológiai lábnyoma (4–5 hektár) háromszor akkora, mint a Földön rendelkezésre álló terület igazságosan rá eső része lenne. Ha a Földön mindenki úgy élne, mint az átlagos kanadai vagy amerikai, legalább három-öt ilyen bolygóra lenne szükségünk a fenntarthatósághoz. Korunk globális kapitalizmusa tehát az északi jólét ökológiai terheit igazságtalanul a globális délre hárítja (Wackernagel és Rees 2001).

2 A jól-lét kifejezés használata a jóléttel szemben épp erre a tényre hívja fel a figyelmet: a gazdasági és közpolitikai elemzésben általában a jólétnek egy félrevezető és leegyszerűsítő tartalmat adnak, mely az áruk és szolgáltatások fogyasztására épül, figyelmen kívül hagyva a társadalmi és közösségi dimenziót (mint pl. a politikai részvétel, a szabadságjogok, a közösségi segítő mechanizmusok, azaz a társadalmi tőke), illetve azt, hogy az emberi képességek kibontakoztatása nem redukálható a jövedelem kérdésére.

Természetesen a globalizáció uralkodó formája nem okolható a világ minden problémájáért. A társadalmak közötti fokozódó érintkezés magában hordja a szolidaritás és a béke világméretű erősödésének lehetőségét is. Egyelőre azonban a problémák beárnyékolják a lehetőségeket. Ez a felismerés keltette életre a globalizációkritikai mozgalmakat is. A globalizációkritika feladata nem a globalizáció teljes ellenzése, hanem az egyensúlytalanságok korrekciója és szabályozása (tehát az alter-, s nem az antiglobalizmus), azaz a demokratikusan ellenőrzött globális kormányzás feltételeinek megteremtése.

Mennyiben alkalmas és mennyiben alkalmatlan a ma uralkodó fejlesztéspolitikai megközelítés a fenti kihívások kezelésére? Milyen mechanizmusok és okok azonosíthatóak az előbbi problémák hátterében? Szembenézve ezen kérdésekkel, fel kell idéznünk a nemzetközi fejlesztéspolitika történetét, az okok feltárásához, magyarázatok felállításához pedig érdemes elidőznünk a nemzetközi fejlesztés különböző elméleteinél, megközelítéseinél.

MEGKÖZELÍTÉSEK A NEMZETKÖZI FEJLESZTÉSBEN

A gondolat, hogy a világ egyik részét a másik feléhez kell felzárkóztatni, a második világháború után vált a nemzetközi politika fontos témájává. A kor uralkodó gazdaságmélete a keynesi gazdaságtan volt, amely a huszadik század elejének tapasztalataira épült: a teljesen szabadjára hagyott piac válságokat szül, amelyeket állami beavatkozással tompítani lehet. A gazdasági növekedés tervezése a makrogazdaságtan eszköztárára építve állami feladat, melynek révén elkerülhetők a hirtelen válságok, és legyőzhető a mélyszegénység. Állami programok (közmunka, egészségügy) és tervezés segítségével a kapitalizmus minőségileg új szintre röpléti a civilizációt. A fejlődés és a gazdasági növekedés azonosításához járult hozzá a „nagy mutató” (GNP) kidolgozása is, amelyre 1939-ben került sor. Lehetővé vált, hogy a legkülönbözőbb szerkezetű, történetű és kultúrájú országokat a fejlődés egyetlen univerzális mércéje mentén sorba rendezzük. A fejlesztés szakértői a világháború utáni helyreállítás és a kapitalizmus aranykorának sikeréből táplálkozó optimizmussal vetették bele magukat az elmaradott térségek felzárkóztatásának feladatába.

Mivel a fejlesztés eredményességét a GNP skáláján való előrehaladással azonosították, a fejlesztéspolitika fókuszában a pénzben mért jövedelmek növelése állt. Az olyan célok, mint az autonómia, a szabadság vagy az igazságosság, csak mint a jövedelem bővítésének következményei jelentek meg a fejlesztéspolitikában. A nem gazdasági célok, a társadalom kulturális integritása vagy bizonyos vallási szempontok követése kívül estek a fejlesztés látókörén. Az alulfejlett országok számára egyetlen út maradt: az ipari civilizáció lemásolása.

A fejlesztés programja nem csak sajátos paradigmátikus tartalma révén gyakorolt erőszakot a nem európai kultúrákon. Az Egyesült Államok birodalmi terjeszkedése, szemben a korábbi brit, illetve nyugat-európai gyakorlattal, nem közvetlen elnyomásra, gyarmattartásra épült. A második világháború után globális szuperhatalomként fellépő Egyesült Államok az uralom sajátos formájaként a világgazdasági rendszerbe történő integrációt használta. Óriáscélei és fejlett kereskedelmi hálózatai révén a világgazdaság megszervezése saját növekedését szolgálta. Az Amerikai Egyesült Államok fel akarta venni a versenyt a terjedő kommunizmussal, így vonzó alternatívát kellett kínálnia a billegő „alulfejlett” államoknak. A keynesi típusú gazdaságpolitikára épített fejlesztés, a nemzeti jövedelem fokozatos növelése és az államilag szervezett iparosítás azt a célt szolgálták, hogy a Harmadik Világ elégedetlenjei ne a szovjet modellben ismerjék fel a kiutat.

Könnyű tetten érni ezt a politikai-hatalmi tartalmat a fejlesztés korai elméletein. A fejlesztéspolitikában a már említett keynesi közgazdaságtan mellett a második világháború után a modernizációelmélet játszotta a főszerepet. A modernizációelmélet a fent leírt lineáris idő- és hierarchikus térszemlélet tipikus esete. Rostow klasszikus könyvében, *A gazdasági növekedés szakaszaiban* (Rostow 1960) öt stációt azonosított, melyeken fejlődésük során az országok áthaladnak. Az első a tradicionális társadalom, melynek alapjául a felvilágosodás előtti Európa képe szolgál, ahol a lakosság döntő hányada a mezőgazdaságban dolgozik. A második szakasz az elrugaskodás előkészítése, mely során a tudományos-technikai haladás fokozatosan lebontja a tradicionális társadalom korlátait, a mezőgazdaság szerepe csökkenni kezd, kialakul a munkásosztály. A harmadik szakasz a felemelkedés (take-off), melynek során folyamatos beruházások révén jelentős gazdasági növekedést ér el a társadalom, a feldolgozóipar átveszi a vezető szerepet, s ezzel párhuzamosan kialakulnak a modern kapitalizmus működéséhez nélkülözhetetlen politikai intézmények. A negyedik az érettség szakasza, melyben a húzóágazat növekedési hatása a többi iparág fejlődését indukálja, s az egész társadalom átalakul tömegtermelésre és fogyasztásra épülő ipari társadalommá. Az ötödik szakasz a tömegfogyasztás korszaka, melyben a gazdaság komplex fogyasztói javak és szolgáltatások előállítására épül. Az ötödik szakaszba Rostow akkor egyedül az Egyesült Államokat sorolta, Japán és Európa „közelítenek” ehhez a szinthez, a Szovjetunió pedig „nehézkösen flörtöl” vele. A fejlesztéspolitika célja, hogy az alulfejlett országokat átsegítse a növekedés előbbi szakaszaiban, hogy elinduljanak az úton, melynek élén Amerikai Egyesült Államok jár. Talán kevésbé meglepő, hogy Rostow művének alcíme: „Egy nem kommunista kiáltvány”.

Míg a negyvenes és ötvenes évek a keynesi gazdaságtan és a modernizációelmélet jegyében teltek, addig a hatvanas és hetvenes években erre adott reakcióként kevésbé optimista szellemiség uralkodott: a strukturalizmus és a függőségelméletek kora ez.³

3 Többek között Paul Baran, Raúl Prebisch, André Gunder Frank munkásságára kell gondolnunk

A nemzetközi munkamegosztás uralkodó formájában való részvétel, az iparosodott társadalmak másolása nem vezet el a fejlettséghez, hangzik a tézis. A fejlett országok érdeke ugyanis az, hogy az alulfejlett országok megragadjanak a fejlettség egy adott szintjén, ahol olyan termelés folyik, melyre a fejlett országoknak szükségük van, ugyanakkor az ő gazdaságuk más termelésre rendezkedett be. A fejlett kapitalista országokkal kialakított kapcsolat ezekben az elméletekben tehát nem a modernizáció útján való elindulást jelenti, nem felzárkózáshoz, hanem a függőség és az alulfejlettség konzerválásához vezet. A gyarmati korszakra jellemző modernizáció egyik sajátossága, hogy a jövedelem jelentős részét nem fektették be helyben, hanem kivitték az országból. A gyarmati korszak lezárulta nem vetett véget a kizsákmányolás ezen formájának, hiszen az alulfejlett országok vezető iparágai gyakran fejlett országok cégeinek ellenőrzése alatt állnak, a profit tehát ugyanúgy kiáramlik a helyi gazdaságból. A nem kiáramló többletjövedelmet pedig a helyi elit luxusfogyasztása emészti föl – a komprádor elit a külföldi érdekek helytartójaként szervezi és ellenőrzi a helyi gazdaságot. Ez az elit képtelen a nyugati társadalmak burzsoáziájára jellemző modernizációs szerep betöltésére. A nemzetközi munkamegosztásban való részvétel az egyenlőtlen cserearányok révén is a függőséget és az alulfejlettséget konzerválja. A feldolgozott termékekhez képest csökkenő nyersanyagárak miatt az utóbbiak exportjára berendezkedett országok képtelenek a fejlődés következő szakaszába lépni. Amint esetleg sikerül a nyersanyagexportról az ipari termékek exportjára átállniuk, a komplex technológiai tartalommal bíró áruk és szolgáltatások előállítására veszi át a feldolgozóipari termékek szerepét a fejlett országokban, melyek jövedelmezősége jóval meghaladja a harmadik világban előállított áruk jövedelmezőségét (melyek termeléséhez szükséges ipari technológia és szervezési tudás a világgazdaság központjaiban honol), a függőség tehát újfent konzerválódik. A függőségelmélet orvossága a bajra: importhelyettesítő gazdaságpolitikával függetlenedni a nyomort konzerváló nemzetközi munkamegosztástól, és így kiépíteni a helyi gazdaság szereplőit és intézményeit. A függőségelméletek népszerűségének hanyatlását az a tapasztalat váltotta ki, hogy mégis lehetséges a függő állapot megszüntetése, melyre példaként leggyakrabban Indiát hozzák fel. Hogy a sikeres kitörések mennyiben épültek korlátok nélküli integrációra vagy a helyi gazdaság sajátos fejlesztésére, a mai napig vita tárgyát képezi.

Bár a nyolcvanas évekig a fejlesztéspolitikák háttérében a klasszikus modernizáció-elmélet és a függőségelmélet küzdelme állt, érdemes megjegyezni, hogy voltak olyan alternatív fejlődéselméletek, melyek más pontokon szakítottak a klasszikus szemlélettel. Ilyen a hetvenes években nagy karriert befutott alapvető szükségletek elmélete, Amartya Sen képességalapú fejlődéselmélete, Maurice Strongnak az UNEP keretében a hetvenes évek elején kidolgozott ökofejlesztés-elmélete, vagy Max-Neef nyolcvanas években kidolgozott emberi léptékű fejlődéskoncepciója. A keynesi közgazdaságtanra alapozó

modernizációelméletek és a függőségelméletek harcából végül nevető harmadikként nem az alternatív fejlődés koncepciók, hanem a neoliberalizmus került ki győztesként. A hetvenes évektől kezdődően gyökeres változás következett be a gazdaságpolitikai felfogásban. Ebben az időszakban mutatta a jóléti állam az első válságjeleket. Az öngondoskodó, jogaival és kötelezettségeivel tisztában lévő egyén felszabadítása, a liberalizáció, a versenyre épülő piacgazdaság, az alanyi jogon járó juttatások helyett a rászorultsági elv hangoztatása, a „minimális állam” libertárius koncepciója a jóléti államot sújtó legfontosabb problémákra kínált gyógyírt. A neoliberális politikák gyakorlati megvalósításában úttörő szerepet játszott Ronald Reagan és Margaret Thatcher, a nemzetközi fejlesztés terén pedig a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap.

A neoliberalizmus receptjét a washingtoni konszenzus foglalja össze. E szabálygyűttes tíz pontja azt írja elő, milyen közpolitikai feltételek teljesítése szükséges a világ gazdaságba való sikeres beilleszkedéshez. A John Williamson által megfogalmazott pontok a következők szerint foglalhatóak össze: költségvetési fegyelem (stabilizáció), a felesleges kiadások visszaszorítása (általában a szociális ellátás és újraelosztás kurtítása révén), a pénzügyek liberalizációja, a tőkeáramlás liberalizációja, kereskedelmi liberalizáció, általános dereguláció, valamint az állami tulajdon leépítése (privatizáció).⁴ A washingtoni konszenzus tehát a neoliberalizmus közpolitikai programja, pontjai a stabilizáció–liberalizáció–dereguláció–privatizáció négyes köré csoportosíthatók. Ebben áll (ma már azt mondhatjuk: állt) a neoliberalizmus lényege. A washingtoni konszenzusra épített neoliberális globalizáció kora ugyanis nem váltotta be a támogatói által hozzá fűzött reményeket. Az ezredforduló környékén a fejlesztéspolitika egyre több művelője új paradigmát kezdett keresni.

A hivatalos oldal legismertebb belső kritikusaként a Columbia University Nobel-díjas közgazdásza, Joseph Stiglitz (2003) indította útjára a poszt-washingtoni konszenzus programját, szembehelyezve azt a Williamson által megfogalmazott washingtoni konszenzus tíz pontjával.⁵ A szegénységi, egészségügyi helyzet figyelmen kívül hagyása, valamint a környezeti problémák elhanyagolása elterelheti figyelmünket a valóságban fenntarthatatlan gazdasági fejlődésről. Stiglitz szerint a latin-amerikai országok sikertelen kiterjesztési kísérletei a neoliberális ortodoxia hibáit jelzik. Úgy gondolja, a neoliberalizmus és a

4 Bár maga a szerző nem vállalja fel a „neoliberális” jelzőt, a gyakorlatban legtöbbször mégis az ő tézisei alapján azonosítják e világnézet közpolitikai programját (l.: Williamson 1990).

5 Hasonló gondolatokat fogalmazott meg az elmúlt években Dani Rodrik (2006), a Harvard University közgazdásza. Szerinte is egyértelműen kitapintható a washingtoni ortodoxia globális visszavonulása, ugyanakkor kevésbé határozott az alternatíva kapcsán.

washingtoni konszenzus elszakadt saját közgazdaságtani alapjától, figyelmen kívül hagyta a közgazdaság-tudomány legújabb eredményeit. A kormányzati szerepvállalás minden esetben feltétele a fenntartható fejlődésnek: széles körben hozzáférhető oktatás és egészségügy, szociális háló, masszív kutatás-fejlesztés, erős környezetpolitika képezi e szerepvállalás legfontosabb elemeit. Stiglitz a privatizációt sem tartja csodaszernek, beemelve a „mainstream” közgazdasági diskurzusba azokat az eseteket, amelyek a közszolgáltatások magáncégek általi nyújtásának csődjét példázzák, rámutatva egyben az állami, önkormányzati tulajdon potenciáljára. A szabályozási kapacitás hiánya és a korrupció gyakran veti vissza a magáncégek teljesítményét. Stiglitz szerint nem elég a washingtoni konszenzus foltozgatása, az alapvető tételek újragondolása szükséges. Érdeemes leszögezni, hogy Magyarországon ez a párbeszéd lényegében elmaradt, a poszt-washingtoni konszenzus irányába való elmozdulás, a politikai liberalizmus reneszánsza a gazdasági libertarizmus kritikájának formájában sajátos történelmi helyzetünk, útfüggőségeink eredményeként még várat magára.

GLOBALIZÁCIÓ ÉS FEJLŐDÉS

A washingtoni konszenzus világszerte széles körben – a sajtóban vagy a politikusok által – népszerűsített felfogása szerint csak a nemzetközi kereskedelemben részt vevő és a külföldi beruházásokat vonzani képes országok reménykedhetnek a gazdasági növekedésben és a fejlődés megindulásában. A nyolcvanas évek végétől például a Világbank retorikájában is mind meghatározóbbá váltak azok az elemek, amelyek visszatekintve, mint a globalizáció és a neoliberais gazdaságpolitika propagandája értelmezhetőek. Azonban a Világbank deklarált és legfontosabb célja tíz éve is ugyanaz volt, mint ma: a szegénység visszaszorítása. Ehhez azonban a neoliberális receptek szerint a gazdaság „nagy egyensúlyainak” elérésén, majd a világgazdasági folyamatokba való bekapcsolódás indukálta gazdasági növekedésen keresztül vezet az út. Márpedig a „nagy egyensúlyok” elérését szolgáló hivatott megszorító intézkedések mindenhol a legszegényebbek helyzetének romlását hozták magukkal. Ezt számos tanulmány kimutatta, de maga a Világbank is elismeri. A liberális szerkezeti reformok „fájdalmas változásokat hoznak az alkalmazottak számára”, és „kétségtelen, hogy a strukturális alkalmazkodás során a dolgozóknak általában szenvedniük kell, talán többet is, mint a tőkének”. De ne feledjük, teszi hozzá a Világbank: e szenvedések inkább a korábbi „populista” politikák, mintsem a liberális reformok számlájára írandók, és ha visszafordulunk félútról a reformok végigvitelében, azzal a dolgozóknak csak még többet ártunk (Világbank 1995a: 121, 126). Azaz a szegénység leküzdésének stratégiája azt jelenti, hogy először kicsit romlik a helyzet, a szegények még szegényebbek lesznek, nőnek a társadalmi különbségek, de hosszabb távon javulás várható. Csak a neoliberális reformoktól várható ugyanis a gazdasági növekedés, ez utóbbi

viszont mindenképpen javít a szegények helyzetén. Azt a Világbank is hajlandó elismerni, hogy a társadalmi különbségek növekedése jól megfér a gazdasági növekedéssel (Világbank 1995b: 55).

A „szegénység csökkentésének” deklarált célját tehát az intervenciók programok aligha szolgálják. A modell, úgy tűnik, inkább azt a logikát követi, hogy a gazdasági nyitás és a liberális reformok megteremtik a gazdasági növekedés alapjait, amely azután enyhíti a szegénység és az egyenlőtlenségek problémáit. Korábban már láthattuk, hogy a logikai lánc két utolsó eleme (tehát a gazdasági növekedés és a társadalmi problémák enyhülése) közötti kapcsolat igencsak problematikus. A növekedés legjobb esetben is csak szükséges, de semmiképpen sem elégséges feltétele a társadalmi jól-lét növekedésének. (Tegyük gyorsan hozzá: a szükségessége is kétséges. De legalábbis feltehető a kérdés: mekkora mértéke szükséges? Évi két százalékos növekedés megfelelő? Több kell, vagy kevesebb is elég? És mire elegendő?) Azonban legalább ilyen kérdéses a logikai lánc első két eleme közötti kapcsolat, azaz, hogy a neoliberais reformok gazdasági növekedést indukálnának.

A Világbank egyik tanulmánya részletes, statisztikailag alátámasztott érvelést tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a strukturális kiigazítási programok követése gazdasági növekedést eredményez (Világbank 1994). Huszonhat afrikai ország nyolcvanas évek eleji és kilencvenes évek eleji gazdasági teljesítményét veti össze, és kimutatja, hogy a világbanki ajánlásokat követő, a világgazdaság felé forduló, a neoliberais recepteket alkalmazó országok sikeresebbek bizonyultak a többiekénél. A részletek bemutatása nélkül hadd utaljunk csak Castells (1996: 148-152) elemző kritikájára, amelyben kifejti, hogy az érvelés igencsak támadható statisztikai megoldásokon nyugszik. A valóság az, hogy a magasabb gazdasági növekedés egyáltalán nem áll kapcsolatban azzal, hogy az adott ország alkalmazta-e a Világbank ajánlásait. Azt is meg kell jegyezni, hogy még ha a „globalizálódó” gazdaságok egy része valóban komoly növekedést tudott is felmutatni, e növekedés igen törékenynek bizonyult a kilencvenes évek második felének sorozatos pénzügyi válságai-ban. A viszonylag sikeres, külgazdaság-orientált országokat, Mexikót, Argentínát, Brazíliát, Chilit, Thaiföldet, Malajziát, Indonéziát, de még a fejlettebb kelet-ázsiai országokat, mint például Dél-Koreát is súlyosan érintette a világgazdaságon végigsöprő krízis.⁶ A „globalizáció húzta gazdasági növekedés” velejárójának kell tekinteni a válságoknak való nagyobb kitettséget.

Bár a Világbank újabbán hajlandó elismerni azt, hogy „részben igaza van” azon kritikáknak, amelyek szerint a globalizáció nem oldja meg a szegénység problémáját, de növeli az egyenlőtlenségeket, környezeti károkat okoz, következőképpen a gazdasági

6 Stiglitz (2004) amellett érvel, hogy a túlzott és korai liberalizáció nem szolgálja a szegény országok érdekeit.

nyitás nem helyettesítheti a fejlesztési politikákat, csupán része lehet azoknak; továbbra is amellett érvel, hogy a globalizálódó országok minden probléma ellenére jobb teljesítményt tudnak felmutatni, mint a bezárkózók. Az ahistorikus, kontextusukból kiszakított országtanulmányok, és a sok mindent elfedő statisztikai összehasonlítások eszerint is legfeljebb azt tudják tanúsítani, hogy sok globalizáló országban még mindig jobb élni, mint valamely bezárkózó, diktatórikus, esetleg polgárháborúktól sújtott államban. Ez igaz lehet, de az érvelés nem igazán meggyőző. Meglehető, sok rosszabb alternatíva létezik a globalizáció jelenlegi formájához képest, de az igazi kérdés az, hogy *valójában mit tekintünk fejlődésnek*, és ehhez képest milyen problémákat vagy lehetőségeket mutat fel a globalizáció.

A neoliberális nézet szerint tehát a nyitottabb, avagy a gyorsabban nyíló országok eredménye jobb, mint azoké, amelyek kevésbé nyitottak, avagy lassabban nyílnak meg (l. pl. Világbank 2002). Fontos látnunk ugyanakkor azt is, hogy a Világbank által „globalizálódónak” minősített és a gazdasági növekedés terén valóban sikereket elérő országok távolról sem követték egy az egyben a washingtoni konszenzus receptjét. Piacikaikat csak azután nyitották meg, hogy saját ipari kapacitásaikat felépítették, fenntartva a védelmet és a többi piaci korlátozást. Távolról sem állíthatjuk tehát, hogy a kereskedelem liberalizációja volt az a tényező, mely előmozdította a „globalizálódó” országok fejlődését. Könnyen elképzelhető, hogy a szegénység felszámolása megelőzte a növekedés folyamatát, illetve az sem egyértelmű, hogy a gazdasági nyitás lett volna a növekedés oka, sőt bizonyos adatok azt mutatják, hogy előbb következett be a gazdasági növekedés és a helyi ipar fejlődése (tudatos fejlesztése), majd ezt követte a nemzetközi integráció. Ahogy Dani Rodrik foglalta össze: „... amikor a szerzők azt állítják, hogy pozitív az összefüggés a kereskedelem liberalizációja és a szegénység csökkenése közt, ezt inkább hitre, mint bizonyítékokra alapozzák” (l. Deraniyagala és Fine 2006).

A VÁLSÁG OKAI

Minden közpolitikai elmélet tartalmaz helyzetleírást, megnevezi a probléma okait és a lehetséges kiutat. Bár a poszt-washingtoni konszenzus nem tekinthető egységes elméletnek, a válságot előidéző néhány fontos mechanizmusra felhívja a figyelmet. Tanulva a modernizációelméletek, a függőségelméletek, az alternatív fejlődéselméletek és a poszt-washingtoni konszenzus erősségeiből és gyengeségeiből, a fentiek alapján összefoglalhatjuk azokat a legfontosabb okokat, melyek az egyenlőtlenségek és a környezeti fenntarthatatlanság tüneteinek hátterében állnak.

A neoliberális fejlesztési modell kudarca. A hetvenes évekig napirenden lévő „új nemzetközi gazdasági rend” programja, mely a déli országok esélyeit globális strukturális átalakítással kívánta javítani, eltűnt a fejlesztéspolitikai diskurzusból, és helyét a szabad

piac globális kiterjesztése foglalta el. Mindeközben a nyolcvanas-kilencvenes években a leglátványosabb gazdasági sikereket épp azok az országok érték el, melyek nem követték a washingtoni konszenzus ortodoxiáját. A távol-keleti országok a fokozatos liberalizációt szelektív iparpolitikával párosították, ami lehetővé tette a helyi gazdaság megerősödését és sikeres globális integrációját. A rapid liberalizációt követő országok (mint pl. Oroszország vagy egyes latin-amerikai államok) komoly gazdasági és társadalmi válságba sodródtak (Stiglitz 2003). Egyre több adat és tanulmány bizonyítja továbbá, hogy a gazdaság növekedése nem jelenti automatikusan a szegénység felszámolását, illetve az életminőség javulását (gondoljunk csak az ENSZ humán fejlődési jelentéseire, vagy a Világbank *Voices of the Poor* című partícipatív szegénységfelmérésére), és nem visz közelebb a fenntarthatósághoz. Magát a fejlődés értelmét kell újragondolnunk, kiszabadulva a növekedés és árufetisizmus csapdjából.

A nemzetállam gyengülése. Mivel a tőke szabadon áramlik az államhatárokon át, a nemzetállamok egyre kevésbé képesek a gazdasági folyamatok szabályozására. A második világháború utáni időszakot a szervezett munka követeléseinek érvényre jutása jellemezte, ami a jóléti állam és a társadalombiztosítás megerősödésében, valamint a környezet- és fogyasztóvédelem intézményeinek kiépülésében öltött testet. Mivel a nemzetközi intézményrendszerben a szabad piac, a tőke szempontjának képviselője jóval erősebb, mint akár a környezetvédelem, akár a szociális jogok képviselője, a globalizáció kiélezte azokat a feszültségeket, melyeket így-úgy tompítani tudott a nemzetállami szabályozás. Ez egyaránt igaz az északi és a déli országokra. A nemzetközi fejlesztéspolitika szempontjából ez azért fontos, mert ugyanúgy szűkült a fejlesztő állam mozgásteré, amit vagy globális szabályozással, vagy a gazdaság lokalizálásával lehet orvosolni. A nemzetközi gazdasági intézmények szabályai a jóléti beavatkozások mellett szűkítik az iparpolitika mozgásterét is. Korunk fejlődő országainak nincs lehetőségük olyan szelektív iparfejlesztési stratégiát követni, mint amit elődeik, az európai országok, vagy a távol-keleti újonnan iparosodott országok hajtottak végre.

Igazságtalan globális gazdasági kormányzás. A jelenlegi globális kereskedelmi rendszerbe kódolt igazságtalanságok hosszú távon teszik lehetetlenné, hogy a Dél országai jelentős előrelépést tegyenek a szegénység felszámolásának irányába. A kereskedelmi rezsim sokkal jelentősebb, számszerűsíthető jóléti hatással jár, mint a nemzetközi fejlesztéspolitika fő eszköze, a segélyezés. A legszegényebb országok munkaerőpiacán a mezőgazdaság a mai napig meghatározó, a szegények háromnegyede a mezőgazdasági szektorban dolgozik. Az iparosodott országok kereskedelemkorlátozó intézkedései csak a mezőgazdaság terén még konzervatív számítások szerint is évente 20 milliárd dollárnyi jóléti veszteséget okoznak a fejlődő országoknak, ami majdnem fele az összes segélyáramnak. Az Európai Unió és az Egyesült Államok által fenntartott protekcionista és

agrárdömpinget eredményező mezőgazdasági rendszerek tehát óriási veszteséget jelentenek a déli mezőgazdasági termelőknek. A szolgáltatásliberalizációért cserébe a legtöbb fejlődő ország ezért mezőgazdasági termékei piacra jutását követelné, erre azonban eddig sem az USA, sem az EU nem volt hajlandó. Pedig e mezőgazdasági rendszerek nem csak a fejlődő országok termelőit teszik tönkre a termelési költség töredékét kitevő dömpingárak révén, hanem ökológiailag is fenntarthatatlanok, hisz a szubvenciók döntő hányada a termelés mennyiségéhez kapcsolódik, így konzerválva a tömegtermelést, az ipari jellegű agrobizniszt a kisléptékű, fenntartható mezőgazdaság helyett. A Dél számára a másik nagy jelentőségű terület, ahol a legfejlettebb államok szintén komoly protekcionista eszközrendszert vetettek be, a munkaintenzív feldolgozott termékek, mindenekelőtt a textil- és ruházati ipar. Az ezeket a termékeket sújtó vámok és támogatások eredményeként a fejlődő országok termelői további 30 milliárd dollárnyi bevételtől estek el egészen a közelmúltig. Bár a WTO szabályai a textilverkedelemre vonatkozóan azóta megváltoztak, a problémákat jól mutatja, hogy az Oxfam kutatóinak számításai szerint az ezredfordulón a textiliparban és a mezőgazdaságban elszenvedett éves veszteség meghaladta a harmadik világnak folyósított segélyek összegét (Watkins és Fowler 2002: 97).

JÖVŐKÉP: ÉRTÉKEK ÉS ELVEK

Vajon beérhetjük a Stiglitz és társai nevével fémjelzett új fejlesztéspolitikával? Túl azon, hogy a poszt-washingtoni konszenzus diskurzusa egyértelművé tette a neoliberalizmus kudarcát – és e tekintetben fontos szemléletváltozást takar –, mégsem érhetjük be ennyivel. A globalizáció jelenlegi egyoldalúságait részben globális szabályozással, részben az állami kormányzás megerősítésével, részben pedig a helyi gazdasági folyamatok támogatásával lehet és kell alakítani. Megérett az idő, hogy a fejlesztés neoliberális politikáját felváltsa a *globális igazságosság fejlesztéspolitikája*. E politikának négy dimenzióban kell változást hoznia.

Fenntartható humán fejlődés neoliberalizmus helyett. Ki kell szabadítanunk a társadalmi és gazdasági intézmények értékelését az árufetisizmus csapdájából. Az, hogy egy adott társadalom mennyi jószág előállítására képes, még nem mond semmit arról, hogy tagjai milyen mértékben szabadok és önállóak, milyen mértékben képesek képességeik kreatív kibontakoztatására, és mennyiben garantálják a szabadság lehetőségét a következő generációk számára. Nem az áru önmagában a cél, hanem az áru által elérhető szükségletkielégülés. Képesek vagyunk-e hosszú életet élni, képesek vagyunk-e egészségben élni, képesek vagyunk-e írni, részt venni a munkamegosztásban? Ezek azok a képességek, melyek meghatározzák szabadságunkat. A gazdasági növekedés önmagában nem eredményezi a szabadság ilyen értelemben vett bővülését, ahhoz megfelelő állami politikák és újraelosztás szükséges. Ezekre a képességekre kell a közpolitikáknak

és az újraelosztás intézményeinek koncentrálnia. Ha a fejlesztéspolitika homlokterében az így értelmezett szabadság áll, az áruk halmozása helyett az életminőség javítása lesz a cél, s így elképzelhető a fenntarthatóság felé való elmozdulás is. A társadalmi tőkét és a fenntarthatóságot egyaránt szolgáló helyi, decentralizált gazdasági folyamatok erősítése szintén fontos eleme ennek az új paradigmának. A piaci kudarcok léte, az egyenlőtlenségek szabadságkorlátozó és fejlődésgátló hatása, valamint a globalizált kapitalizmus óriási környezeti terhelése a piacon túlmutató állami és közösségi cselekvési módokra irányítják a figyelmet. Ennek az új paradigmának kell vezérelnie a nemzeti (pl. fejlesztési ügynökségek) és a multilaterális (pl. Világbank, IMF) fejlesztéspolitikai intézményeket.

Globális környezeti igazságosság ökológiai kizsákmányolás helyett. Az iparosodott országok aránytalanul nagy terhet rónak a földi ökoszisztémára, azaz aránytalanul sokat sajátítanak ki a rendelkezésre álló ökoszisztéma-szolgáltatásokból. A Dél fenntartható humán fejlődése elképzelhetetlen anélkül, hogy az Észak ne csökkentse ökológiai lábnyomát. Talán ez a legnagyobb feladat, amit a jól-lét globális előmozdítása érdekében az iparosodott országok megtehetnek. A globális éghajlatváltozás mindannyiunk számára egyértelművé tette, hogy civilizációnk jelenleg olyan mértékben terheli a környezeti erőforrásokat, ami nem fenntartható. Mivel e terhelés döntő része ma a „fejlett” országokból származik, ezen országok nem tekinthetők többé a fejlődés élénjáróinak. Az általuk bejárt út még egyszer járhatatlan. Az iparosodott országoknak ezért élen kell járniuk környezeti terhelésük csökkentésében, addig mérsékelve ökológiai lábnyomukat, míg az el nem éri a rájuk eső igazságos mértéket. A fejlesztéspolitikának nincs értelme globális környezeti igazságosság nélkül, ennek megteremtése pedig ott kezdődik, ahova a nemzetközi fejlesztés eddig nem tekintett: a világ gazdaság centrumországjaiban.

Igazságos globális gazdasági intézményrendszer. Amit a fejlesztéspolitika nagylelkűen ad, azt a kereskedelempolitika kétszeresen veszi vissza. Szakítani kell azzal a nemzetközi fejlesztéspolitikával, mely a kereskedelempolitika által okozott károk részleges orvoslására törekszik. A déli országok termelői számára fontos szektorokban, mindenekelőtt a mezőgazdaság terén lehetővé kell tenni a piacra jutást a jelenleg magas importtal és szubvenciókkal védett északi gazdaságokban. Emellett a kereskedelmi szabályoknak nagyobb mozgásteret kell biztosítaniuk a gazdasági fejlődéshez szükséges közpolitikák alkalmazására. A szellemi tulajdonjogok jelenlegi rendszerét úgy kell átalakítani, hogy a technológia és tudás szabadabb áramlása megvalósulhasson, hisz enélkül elképzelhetetlen a komplexebb termelési eljárásokra való átállás, a függőséget konzerváló nyersanyag-exportőri szerepből való kilépés. A szolgáltatások kereskedelméről szóló tárgyalások során határozott figyelmet kell fordítani arra, hogy a piaci kudarcokat korrigáló és az újraelosztást megvalósító közszolgáltatások tere és minősége ne csökkenjen, tiszteletben tartva a globális Dél országainak társadalompolitikai autonómiáját.

Kulturális autonómia a fejlesztési arrogancia helyett. Le kell számolnunk azzal a kulturális szemlélettel, mely a világgazdaság jelenlegi centrumországait a fejlődés éllovasainak tartja. Az iránymutatás, a nyomorból kiemelés öntelt politikája ugyanúgy elnyomó, mint ahogy a gyarmattartás politikája volt. Lehetővé kell tennünk, hogy a társadalmak elképzeljék saját jövőjüket, hogy alternatív modernítások szülessenek, meg kell teremtenünk minden kultúra autonómiáját. A nemzetközi fejlesztés politikája az elmúlt ötven évben abból indult ki, hogy az „elmaradott” országok az élen járó Egyesült Államokat, Európát és Japánt lemásolva juthatnak feljebb az evolúció létráján. Ha másért nem, legalább az ökológiai válság miatt menet közben egyértelművé vált, hogy az „élenjárók” által bejárt modernizációs út zsákutca. Az iparosodott országok nem tehetnek többé úgy, mintha egyedül ők tudnák, merre van előre. A globális igazságosság tehát a tudati és kulturális dimenzióban ugyanúgy fontos, mint a környezeti és gazdasági dimenziókban.

A hagyományos fejlesztéspolitikai eszköztár reformja

Az alábbiakban pontokba szedve tárgyalom azokat a kérdéseket, melyek mentén a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés (NEFE) politikája közelebb kerülhetne az előzőekben vázolt jövőképhez. Ezt az általános közpolitikai reformjavaslatot kiegészítem néhány európai és magyar sajátossággal.

A koherencia biztosítása

A legfontosabb feladat a nemzetközi fejlesztési rendszer reformja során a közpolitikai koherencia biztosítása. Kiemelkedő a kereskedelem és a fejlesztéspolitikák közötti koherencia (tágabb környezetben persze nem feledkezhetünk meg a globális pénzügyi és befektetési rezsím fejlesztéspolitikai célokra gyakorolt hatásáról sem), mely nem csak a morális kérdésekre fogékony mozgalmárok vesszőparipája. A kifejezés maga az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottságától (OECD DAC) származik 1991-ből. A szervezet meghatározásában: „A »közpolitikai koherencia a fejlődésért« (policy coherence for development) azt jelenti, hogy figyelembe kell venni a fejlődő országok szükségleteit és érdekeit a globális gazdaság alakításában. Egymást kölcsönösen előmozdító, minisztériumokat és kormányzati hivatalokat keresztülmetsző közpolitikai tevékenységek előmozdítását jelenti, ezáltal teremtve meg a kitűzött fejlesztési célok eléréséhez szükséges szinergiákat” (OECD 2003: 2). A közpolitikai koherencia szükségességét az ENSZ-tagállamok megerősítették a 2000-ben elfogadott Millenniumi Nyilatkozatban (8. pont, globális partnerség a fejlődésért), majd a 2002-ben Monterreyben megtartott fejlesztési csúcson is. De hazánknak van e dokumentumból eredőnél erősebb kötelezettsége is, hiszen az uniós alapszerződés 3-as cikkelye kimondja: „...az Unió biztosítja külpolitikai tevékenységei, valamint a külpolitika és más politikák közötti konzisztenciát”. A két legfontosabb terület, melyek esetében a koherencia

biztosítása megkerülhetetlen, a nemzetközi kereskedelem és a környezetpolitika. Anélkül, hogy részletesen belemerülnénk e területek tárgyalásába, ki kell emelni a legfontosabb összefüggéseket, melyek nélkül a globális igazságosság fejlesztéspolitikája elképzelhetetlen és megvalósíthatatlan.

A Dohai Miniszteri Nyilatkozat leszögezte, hogy a kereskedelempolitikai tárgyalók prioritása a szegénység felszámolása. A szép szavak retorikai bravúrja mögött ugyanakkor nincs valós teljesítmény. A kereskedelempolitikai gyakorlat több dimenzióban is érinti a fejlesztési tevékenységet. Egyfelől újra kell értékelni a rapid liberalizáció propagálását. A gyors külkereskedelmi liberalizáció a hazai termelőszféra indokoltnál nagyobb hanyatlását okozhatja. A fokozatosság elve jobban szolgálja a fejlesztéspolitikai célokat. Szintén fontos fejlesztési hatással jár az exporttámogatás rendszere. Az európai és amerikai szubvencionált agrárexport jelentős hátrányba hozza a harmadik világ termelőit. Szintén jelentős veszteséget okoznak az agrárvámok és az importkvóták. Az exporttámogatás nagyon nehezen egyeztethető össze a fenntartható mezőgazdaság koncepciójával, ugyanakkor a vámvédelem minimális szintje indokolt lehet, különösen, ha a szóban forgó ország termelése ökológiai és szociális kizsákmányolásra épül. A multilaterális kereskedelempolitikai szabályok, a WTO egyezményei szintén komoly negatív fejlesztési hatással bírnak, elsősorban a fejlesztéspolitikai mozgástér szűkítése révén. A TRIPS-egyezmény a szellemi tulajdonjogok túlzott védelmével nehezíti meg a fejlett technológiák adaptálását. A GATS-egyezmény a szolgáltatások szabályozása terén tartalmaz túlságosan komoly megkötéseket, illetve előmozdíthatja és bebetonozhatja a közszolgáltatások kétes kimenetű piacosítását; a TRIMS-egyezmény pedig olyan fontos iparpolitikai eszközök alkalmazását tiltja meg (helyi hányad megkövetelése a beruházásokban, helyi alkalmazási előírások, K+F kötelezettségek), melyek a „sikeres globalizátorokként” számon tartott távol-keleti országok fejlesztési stratégiájának központi elemeit képezték.

A nemzetközi kereskedelempolitikák igazságtalanságai az egész globális gazdasági kormányzás hibáit jelzik. A Világbank vagy a Nemzetközi Valutaalap szerepe a gazdaság fejlesztésében erősen ellentmondásos volt. A strukturális átalakítási hitelek, melyeket mindkét intézmény nyújtott, törékennyé tették a fogadó ország gazdaságát, hozzájárulva a duális szerkezet kialakulásához. Ennek eredménye részben, hogy az elmúlt két-három évtizedben a globális egyenlőtlenségek fokozódtak. A globális gazdasági kormányzás reformja nélkül, beleértve a pénzügyi szabályozást, a fejlesztési hitelezést és a kereskedelempolitika átalakítását, nem képzelhető el a nemzetközi fejlesztési célkitűzések teljesítése.

A fejlesztési segélyek összegének fokozatos megemelése

A 2000-ben kitűzött Millenniumi Fejlesztési Célok eléréséhez a mainál lényegesen több segélyre van szükség. Az 1960-as évek végén kiadott Pearson-jelentés a GNI 0,7 százalékában irányozta elő a fejlesztési segélyek összegét. Ez a cél az OECD-átlagot tekintve a mai napig nem teljesült. Sőt; a kilencvenes években a fejlesztési segélyek aránya és összértéke is jelentősen csökkent. Bár a helyzet azóta javult, a 0,7%-os cél továbbra is távoli álom marad a legtöbb donorország esetében, csak Dánia, Norvégia, Svédország, Hollandia és Luxemburg fordít legalább ekkora összeget nemzetközi fejlesztésre (UNDP 2005: 85). A 2002-ben Monterreyben tartott konferencián a donorországok újra megerősítették elköteleződésüket a 0,7%-os segélyezési arány mellett. Az EU-15-ök 2015-re vállalták ezen arány elérését, míg a később csatlakozott kelet-európai országoktól 0,33%-ot várnak el ugyanilyen határidővel (Kiss 2007). Eközben hazánk fejlesztési segélyezésre 2007-ben 50%-kal kevesebbet költött, mint egy évvel korábban, így nem közelebb, hanem lényegesen távolabb kerülve a 2015-ös céltól (OECD 2008a).

A segélyek prioritásainak összehangolása a Millenniumi Fejlesztési Célokkal és a fenntartható humán fejlődéssel

A fejlesztési segélyek összegének megemelése nem járul hozzá a szegénység felszámolásához és a fenntarthatósághoz, ha az nem a megfelelő területekre áramlik. Kiemelt területként kell kezelni a humán tőkét építő szolgáltatásokat (oktatás, egészségügy, alapvető szociális szolgáltatások), melyek a gazdasági növekedés eredményeinek egyenlőbb elosztását, a gazdasági kirekesztettség felszámolását közvetlenül mozdítják elő. Szintén prioritásként kell kezelni a fenntartható gazdaság megerősítését, mindenekelőtt az ökológikus vidékfejlesztést (mezőgazdasági szövetkezetek, közösség által támogatott mezőgazdaság, biogazdálkodás) és a szegényekhez leghatékonyabban eljutó kisléptékű projekteket (köztes technológiák, mint pl. esővízgyűjtő rendszerek; helyben befektető mikroállalkozások; a helyi mikrofinanszírozás különböző formái, mint a mikrohitel, a közösségi bankok, takarékszövetkezetek). Harmadrészt indokolt lenne a partnerországok körének újragondolása, a legszegényebb országok hangsúlyosabb megcélzásával, a rászorultság elvének alkalmazásával – ahelyett, hogy saját gazdasági és külpolitikai érdekeinket tartjuk szem előtt.

Fenntartható biztonság: a hadászati kiadások csökkentése a fejlesztési együttműködés javára

Egyre nyilvánvalóbb, hogy korunk biztonságpolitikai kihívásait (globális járványok, környezeti kockázatok, terrorizmus, migráció) nem lehet a hagyományos harcászati eszközökkel kezelni, hiszen ezek szorosan kötődnek a mélyszegénységhez, a nem megfelelő életminőséghez és a túlságosan éles globális egyenlőtlenségekhez. Ez a felismerés mégsem tükröződik a költségvetés sarokszámaiban. Az OECD donorországaiban minden egyes nemzetközi fejlesztésre költött dollárra tíz dollár hadászati kiadás esik (UNDP 2005: 94). A hadászati kiadások csökkentése révén, valamint a védelmi infrastruktúra fejlesztése helyett a multilaterális politikai megoldások keresésével komoly erőforrások szabadulnának fel nemzetközi fejlesztési célokra, melyek hosszú távon szolgálják a fenntartható biztonság megvalósulását is.

Innovatív finanszírozási formák föltárása

A közvetlen költségvetési finanszírozáson túl számos lehetőség adódik, melyekből a nemzetközi fejlesztés célkitűzései finanszírozhatóak. Ilyen például az Egyesült Királyság által javasolt International Financing Facility (IFF), mely kötvények kibocsátásával tenné lehetővé a fejlesztési segélyek jelenbeli megnövelését anélkül, hogy a kormányoknak azonnal a zsebükbe kellene nyúlniuk e célból. Más javaslatok különböző globális adók kivetésére vonatkoznak. Az egyik legismertebb ezek közül a Tobin-adó, mely a rövid távú spekulatív pénzmozgások megadóztatásával két legyet is ütne egy csapásra: egyrészt csökkentené a nemzetközi pénzpiacok volatilitását, ezáltal a hirtelen pénzügyi válságok kialakulásának esélyét, másfelől megnövelné a fejlesztésre rendelkezésre álló keretet. Belgium például már meg is szavazta a Tobin-adó bevezetését, amennyiben további európai országok csatlakoznak hozzá. Hasonló forrást jelenthet a kerozinra kivetett nemzetközi adó, mely a forrásteremtésen túl segítené a fenntarthatóbb közlekedési szokások elterjedését is (Atkinson 2004).

Adósságelengedés

Az elmúlt évtizedekben számos fejlődő ország halmozott fel tetemes adósságlománnyt, melyek kamatterhei az érdemi gazdaságtól és a társadalomfejlesztési céloktól vonják el az amúgy is szűkös forrásokat. Bár a HIPC⁷-kezdeményezés keretében komoly előrelépések történtek az elmúlt évtizedben, az adósság továbbra is súlyos probléma

7 A legsúlyosabban eladósodott fejlődő országok (Heavily Indebted Poor Countries) részére nyújtott IMF-hitelek.

a fejlődő országok számára. A jövőben hazánknak folytatnia kell a bilaterális adósságok elengedését a rászoruló országok számára, valamint fel kell lépnie a multilaterális fejlesztési intézmények felé fennálló tartozások további csökkentése érdekében.

Programalapú segélyezés projektalapú helyett

A fejlesztési segélyek hatékony felhasználásának elengedhetetlen feltétele, hogy az programszerűen történjen. Hazánk bilaterális NEFE-tevékenységének döntő része projektalapú, rövid távú, ad hoc jellegű, és a fogadó ország költségvetésén kívül jelentkező támogatás. A Millenniumi Fejlesztési Célok eléréséhez szükséges közszolgáltatások (egészségügy, oktatás, vízellátás) fejlesztése hosszú távú feladat, mely kivitelezhetetlen, ha a fogadó országok nem tudnak jelentős időre előre tervezni, és számítani a fejlesztési források megbízható megérkezésére. A programalapú finanszírozás nagyobb átláthatóságot is teremt a pénzek elköltése terén, hiszen a recipiens országoknak fejlesztési stratégiát kell kidolgozniuk az összeg fogadásához. Ezek a fejlesztési stratégiák (pl. Poverty Reduction Strategy Papers) egyben azt is biztosítják, hogy a pénz a fogadó ország prioritásainak megfelelően kerüljön elköltésre, ne pedig a donorország saját szempontjait tükröző projektek révén. A projektalapú segélyezés a tranzakciós költségek növelése révén is rontja a segélyezés hatékonyságát. A projektek menedzselésére létrehozott párhuzamos struktúrák csökkentik a fogadó ország kormányzati kapacitását. Ezzel szemben a programalapú finanszírozás a költségvetésen keresztül történik, így inkább javítja a kormányzat képességeit.

Kiszámíthatóság: az ingadozás csökkentése

A programalapú segélyezés velejárója a nagyobb fokú kiszámíthatóság. A folyamatosan és megbízhatóan rendelkezésre álló források nélkül lehetetlen a hosszú távú szegénység felszámolását célzó programokat futtatni. Bizonyos országokban a kétezres évek elején évről évre akár tíz százalékkal is ingadozott a beáramló segélyek mennyisége. Az oktatási és egészségügyi rendszerek fejlesztése ugyanakkor hosszú távú finanszírozási feladat, melyhez szükséges, hogy a segélyek kiszámíthatóan áramoljanak.

A feltételek visszaszorítása

A segélyek jelentős része feltételekhez kötve érkezik a fogadó országba. Ezek sok esetben olyan közpolitikai reformokat követelnek meg, melyek „a jó kormányzást” lennének hivatottak szolgálni. E feltételek egy része vitathatatlanul előmozdítja a fejlődést (pl. stabilitás, átláthatóság, korrupció visszaszorítása), más feltételek ugyanakkor egy idejétmúlt gazdaságfilozófia maradványai. Így az állami vállalatok és szolgáltatások privatizációja, mindenekelőtt a közszolgáltatások privatizációjával kapcsolatos tapasztalatok, nem

azt mutatják, hogy e lépések a fenntartható humán fejlődést szolgálnák. Hasonló a helyzet a kereskedelem és a tőkeáramlás liberalizációjával: bár az elzárkózás hosszú távon nem járható út, az elmúlt évtizedek sikeres gazdaságai azt mutatják, hogy a szelektív iparpolitika alkalmazása, bizonyos belföldi sikerágazatok kinevelése, a hazai részesedés megkövetelése, a fokozatos pénzügyi liberalizáció eredményes gazdaságpolitikai recept lehet. Ezzel ellentétes lépéseket követelni a fejlesztési segélyekhez kötött feltételekben nem védhető álláspont. A feltételek túlzott alkalmazása emellett rontja a fogadó ország „ownership” érzetét, ezáltal rontja a segély hatékonyságát. A Világbank által a nyolcvanas-kilencvenes években nyújtott struktúraátalakító hitelek kirívó példái e gyakorlatnak, amelyeket azóta maga a Világbank is felülvizsgált a kritikák hatására (Saprin 2002).

A kötött segélyezés visszaszorítása

A kötött segélyezés gyakorlata során a donorország saját cégei által előállított áru vagy szolgáltatás vásárlását írja elő a segély felhasználásának feltételéül. Hazánk kötött segélyhitelezés révén folytat ilyen tevékenységet. A leggyakoribb formája a technikai segítségnyújtás, ami sokszor megkérdőjelezhető hatékonyságú „utaztatást” jelent. A kötött segélyezés számos kritikával illelhető. Egyrészt szűkíti a kínálatot, melyből a fogadó ország választhat, csökkenti a versenyt, és ezáltal rontja a hatékonyságot. Ezen túlmenően gyakran a donorország cégeinek piacszerzését eredményezi, ami a helyi vállalkozások kiszorításával járhat. A donorországokból származó szolgáltatások gyakran jóval drágábbak, mint a más úton vagy helyben elérhető szolgáltatások, így adott segélymennyiséggel jóval kisebb fejlesztési hatás érhető el. A UNDP számításai szerint a kötött segélyezés 10–30 százalékkal csökkenti a segélyezés hatékonyságát (UNDP 2005: 102).

Donorkoordináció

A különböző donorországokból származó bilaterális fejlesztési projektek gyakran nagy terhet jelentenek a fogadó országoknak; az amúgy is gyenge kormányzati kapacitást egymással nem összehangolt projektek menedzselésére kell fordítaniuk, így kevesebb energia marad a szegénység felszámolását érdemben előmozdító tevékenységekre. A segélyezés jobb összehangolása szintén javíthatja a fejlesztéspolitika hatékonyságát.

A magyar NEFE-politika intézményi megerősítése: törvény, képzés, átláthatóság és monitoring

A nemzetközi fejlesztés stratégiai súlyának növelése érdekében szükség van egy egységes NEFE-törvény megalkotására, mely folyamatba minden érintett felet be kell vonni. Nem képzelhető el erősebb magyar jelenlét a nemzetközi fejlesztési

együttműködésben, ha nincsen meg az ehhez szükséges szakértői gárda és társadalmi figyelem. Ezen segíthet a hazai NEFE-képzés kialakítása, egyszerre fedezve az állami és civil szervezetek szakemberigényét, és fokozva a téma jelenlétét a nyilvánosságban. A magyar NEFE-politika különösen gyenge pontja, hogy nem biztosított kellően az átláthatóság és az ellenőrzés. Ezek hiányában lehetetlen felmérni és értékelni a hazai segélyezési gyakorlat eredményességét. A pénzek elköltését átláthatóvá kell tenni, a projektértékelők nyilvános hozzáférhetőségét biztosítani kell.

Az euroatlanti civilizáció iparosodott országai által bejárt fejlődési út járhatatlan. A globális környezeti igazságosság korlátaiba ütközik az, ha az ökoszisztémát jelenleg túlterhelő államok fenntartják a mai termelési és fogyasztási szerkezetüket. De ugyanígy fenntarthatatlan az is, ha a szegénység felszámolása jegyében a „fejlődő” országok a „fejletteket” egyszerűen megpróbálják lemásolni. A globális igazságosság fejlesztéspolitikájának szembe kell néznie ezzel a kettős kihívással.⁸ A fejlesztéspolitika szereplőinek egyrészt aktívan fel kell lépniük annak érdekében, hogy az Észak csökkentse környezetterhelését. A hatékonyság növelése fontos e szempontból, de nem elégséges. A fosszilis tüzelő- és üzemanyag-használat hatékonyságának növelése nem jelenti önmagában a teljes szén-dioxid-kibocsátás csökkenését. Az északi államok fogyasztásának átalakítása és csökkentése megkerülhetetlen. Másfelől, ha a fejlesztéspolitika meg akar felelni a globális igazságosságnak, olyan fejlődést kell előmozdítania a legszegényebb országokban, mely átugorja az energiaintenzív és nagy szennyezőanyag-kibocsátással járó ipari szakaszt. Ez az „ökológiai ugrás” akkor lehetséges, ha a bi- és multilaterális fejlesztési intézmények támogatják a megújuló energiák terjedését, ha olyan termelési és fogyasztási szerkezet kialakulását mozdítják elő, mely posztindusztriális gazdaságok kialakulását eredményezi. Óriásgátak és széneróművek helyett zöldenergia-beruházásokat és az energiahatékonyság fokozását, autópályák helyett a közösségi közlekedést, zöld forradalom helyett az ökológikus mezőgazdálkodást kell előnyben részesíteni. Az ilyen fejlesztéspolitika csak akkor lehet hiteles, ha közben a donorországok saját házuk táján is megteszik a környezetterhelés csökkentéséhez szükséges lépéseket, és élen járnak a fenntartható gazdaság kialakításában.

A nemzetközi fejlesztéspolitika célkitűzéseinek eléréséhez jóval többre van tehát szükség, mint amit a szokásos segélyezéssel letudhatnánk. A koherencia és a globális strukturális szemlélet kell, hogy a kiindulópontunk legyen. A fejlesztéspolitikát nem kezelhetjük egy újabb „ágazatként”, melynek teendőit két konferenciával, néhány publikációval és egy kevés segéllyel le lehet tudni. Bár fontos a segélyezés és fontosak az egyes fejlesztési projektek, de ennél sokkal fontosabb, hogy olyan globális gazdasági környezetet,

8 Sachs és Santarius (2007) könyvükben részletesen ismertetik azt a fejlődési modellt, mely választ jelenthet erre a kihívásra.

olyan nemzetközi szabályrendszert alkossunk, mely lehetővé teszi a legszegényebb országok *fenntartható humán fejlődését*. Komolyan kell vennünk, hogy az emberi jogok globális garantálásához kevés a gazdasági növekedés, ahhoz átfogó környezeti-gazdasági-társadalmi és kulturális politikai erőfeszítésekre van szükség. Ideje, hogy a fejlődés jótékonykodó arroganciáját a globális igazságosság józansága váltsa fel. A XIX. századi feminizmus egyik legnagyobb alakjának, Mary Wollstonecraftnak a felkiáltása semmit sem veszített aktualitásából: „*Az igazságosság, nem pedig a jótékonyság az, amiből többre van szüksége e világnak.*”⁹

9 Mary Wollstonecraft (1792): *A Vindication of the Rights of Women* (idézi: Sen and Sudhir 1994: 1).

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Atkinson, Anthony B. (szerk.) (2004): *New Sources of Development Finance*. Oxford University Press.
- Greig, Alastair – Hulme, David – Turner, Mark (2007): *Challenging Global Inequality: Development Theory and Practice in the 21st Century*. Palgrave Macmillan.
- Kiss Judit (2007): *Aid Watch Jelentés*. HAND.
- Narayan, Deepa és Patti Petesch (szerk.) (2002): *Voices of the Poor: From Many Lands*. World Bank & Oxford University Press.
- OECD (2003): *Policy Coherence: Vital for Global Development*. OECD Policy Brief.
- OECD (2008a): *Debt Relief is down: Other ODA rises slightly*. 04/04/2008, OECD. Interneten: http://www.oecd.org/document/8/0,3343,de_2649_201185_40381960_1_1_1_1,00.html (Letöltve: 2010.01.25.).
- OECD (2008b): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. OECD.
- Rostow, Walt (1960): *The Stages of Economic Growth..* Cambridge University Press.
- Sachs, Wolfgang – Santarius, Tilman (szerk.) (2007): *Fair Future: Resource Conflicts, Security, and Global Justice*. Zed Books
- SAPRIN (2002) *The Policy Roots Of Economic Crisis And Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*. SAPRIN.
- Sen, Amartya K. – Anand Sudhir (1994): „Sustainable Human Development: Concepts and Priorities.” *Occasional Paper 8 in Sustainable Human Development*.
- Sen, Amartya (2003): *A fejlődés, mint szabadság*. Európa Kiadó.
- Streeten, P. – Burki, S. J. – Haq, M. ul – Hicks, N. – Stewart, F. (1982): *First Things First: Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries*. World Bank & Oxford University Press
- UNCTAD (2004): *Fostering Coherence Between the International Trading, Monetary and Financial Systems*. In: Trade and Development Report, 2004.: 101–134. UNCTAD.
- UNDP (2003): *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*. Oxford University Press.
- UNDP (2005): *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads: Aid, trade and security in an unequal world*. Oxford University Press.
- Világbank (1994): *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*. Oxford University Press.
- Világbank (1995a): *World Development Report*. World Bank.
- Világbank (1995b) *Latin America and the Caribbean. A Decade after the Debt Crisis*; World Bank.
- Világbank (2002): *Globalization, growth, and poverty: building an inclusive world economy*. Oxford University Press.

- Wackernagel, Mathias – William E. Rees (2001): *Ökológiai lábnyomunk*. Föld Napja Alapítvány.
- Watkins, Kevin – Penny Fowler (2004): *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation, and the Fight Against Poverty*. Oxfam Publishing.
- Deraniyagala, Sonari – Fine, Ben (2006): "Kicking Away the Logic: Free Trade is Neither the Question Nor the Answer for Development." In: *The New Development Economics: After the Washington Consensus*. Szerk.: Fine, Ben – Jomo K. S.: Zed Books: 46–67.