

SZENT-IVÁNYI BALÁZS

AZ EU NEMZETKÖZI FEJLESZTÉSPOLITIKÁJA ELŐTT ÁLLÓ KIHÍVÁSOK ÉS VÁLASZOK

A tanulmány röviden áttekinti, hogy milyen kihívások érték az elmúlt években az EU nemzetközi fejlesztéspolitikáját, és milyen válaszokat adott ezekre a Közösség. A Bizottság által 2011-ben kiadott Agenda for Change című zöld könyv a közös fejlesztéspolitikát erőteljesebb normatív alapokra igyekszik helyezni és a demokrácia és jó kormányzás támogatását teszi az EU egyik fő célkitűzésévé a fejlődő országokban. Mindez a gyakorlatban erőteljesebb kondicionalitást és szelektivitást fog jelenteni az európai segélyezésben.

1. BEVEZETÉS

Palánkai Tibor, bár munkásságában elsősorban az európai integráció gazdasági kérdéseivel, a bővítés hatásaival, az „integrációérettséggel”, illetve a Gazdasági és Monetáris Unióval foglalkozott, mindig is figyelemmel kísérte az EU kapcsolatait a fejlődő világgal. A számtalan kiadást megért *Az európai integráció gazdaságtana* című könyvében fontos szerepet kapott a közösség és az Afrikai, Karibi és Csendes-óceáni (AKCS) országsoport kapcsolatainak tárgyalása, illetve a velük folytatott fejlesztési együttműködés pénzügyi és hatékonysági vonatkozásainak elemzése.

Az EU nemzetközi fejlesztéspolitikája (development policy) a gyarmati múltat tükröző AKCS-fókuszról meglehetősen nagy utat járt be napjainkig, és talán az egyik legdinamikusabban fejlődő közös politikává változott. Jelen rövid írás ehhez kíván néhány adalékot adni: milyen kihívások érték az elmúlt években ezt a politika területet, milyen válaszok fogalmazódtak meg e kihívásokra, és mindezek alapján mi várható a jövőben. Röviden bemutatjuk Magyarország viszonyát is a közösségi fejlesztéspolitikával, és felvázolunk néhány gondolatot arról, hogy hogyan válhatna Magyarország aktívabb részesévé és alakítójává e közös politikának.

2. A KÖZÖS FEJLESZTÉSPOLITIKÁT ÉRŐ KIHÍVÁSOK

Az EU nemzetközi fejlesztéspolitikájának¹ a mai napig legfontosabb dokumentuma a 2005-ben kiadott *Az európai konszenzus* (Együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról). A dokumentum egyfajta átfogó stratégiai keretet ad a közösség (és némileg a tagállamok) nemzetközi fejlesztéspolitikái számára azáltal, hogy kijelöli a közösségi fejlesztéspolitika szektorait, elveket határoz meg a segély-

¹ Az EU fejlesztéspolitikája alatt a cikkben az Európai Bizottság által végrehajtott, a közös költségvetésből és az Európai Fejlesztési Alapból finanszírozott multilaterális együttműködést értjük, és aminek nem képezik részét a tagállamok bilaterális fejlesztéspolitikái. Szintén nem keverendő össze az EU-n belüli fejlesztési célokat szolgáló regionális/strukturális politikával.

hatékonyság növelése érdekében, illetve lefekteti a partnerországokkal való együttműködés normáit. A dokumentum szerint a közös fejlesztéspolitika legfontosabb célja a globális szegénységcsökkentés, de impliciten más célok is kiolvashatóak belőle, például az EU biztonságának növelése vagy bizonyos gazdasági megfontolások. A nemzetközi fejlesztéspolitika komplementer jellegű, vagyis alapvetően a tagállami bilaterális fejlesztéspolitikákat hivatott kiegészíteni. E kiegészítő jelleg ellenére a Bizottság a világ egyik legnagyobb donorává vált: az általa évente a fejlődő országok számára folyósított átlag 12–13 milliárd dollár nagyobb donorrá teszi bármelyik tagállamnál, az Egyesült Királyságot leszámítva (OECD 2012).

Az európai konszenzus implicit módon egy új szerepet is előrevetített a Bizottság számára: immár nem csak, mint donorügynökségnek kell működnie, hanem a tagállami bilaterális fejlesztéspolitikák koordinátoraként is. Ezen eszközökkel a Bizottság egyre határozottabban próbál élni, de mivel felhatalmazása a közösségi jog ún. „puha” részébe tartozik, ezért befolyása egyelőre viszonylag alacsonynak tűnik.

Az európai konszenzus elfogadása óta eltelt időszakban jelentős változások következtek be a nemzetközi fejlesztési rendszerben. Bár túlzás lenne kijelenteni, hogy az európai konszenzus felett eljárt az idő, mégis egyértelműek olyan változások, amelyek szükségessé teszik a stratégia frissítését. Ezek, a teljesség igénye nélkül, a következők:

- A tudományos és politikai diskurzusokban a „segélyhatékonyság” helyett egyre inkább a „fejlesztési hatékonyság” kerül előtérbe. A segélyeken túl a fejlettség világnak, és különösen az EU-nak, számtalan szakpolitika áll rendelkezésére, amivel segíthetné a fejlődő országokat. Ilyen például a kereskedelempolitika, az agrárpolitika, a szellemi tulajdonjogok szabályozása, a befektetések stb. E politikák közül azonban jelenleg több is inkább hátráltatja a globális fejlődést és inkább a fejlettség világnak üzleti érdekeit szolgálja. A szakpolitikák közötti „fejlesztési célú koherencia” előmozdítása tehát elsőrendű feladat lenne.
- A fejlődő országok egy jelentős köre esetén megkérdőjeleződik, hogy ténylegesen szüksége van-e segélyekre. Noha jelentős a szegénység Kínában, mégis az ország a világ műhelyévé vált az elmúlt két évtizedben, és gyors ütemben szorítja vissza a nélkülözők számát. Indiában él ugyan a világ legtöbb szegény embere, az országnak azonban úrprogramja van és több milliomos él ott, mint például az Egyesült Királyságban. Mindkét ország ráadásul akkora méretű, hogy bármekkora összegű külföldi segély csak „csepp lehet a tengerben”. Hasonló kérdések merülnek fel Mexikó, Indonézia, Brazília, Dél-Afrika és még számtalan gyors ütemben fejlődő közepes jövedelmű gazdaság kapcsán. Vajon adjon-e az EU ezeknek az országoknak segélyeket?
- A fenti országok jelentős hányada, és különösen Kína, donorként is megjelent a nemzetközi porondon, és egészen más típusú fejlesztéspolitikát folytat, mint a hagyományos donorok. Azáltal, hogy a segélyeit nem köti politikai és más feltételekhez, egyes megfigyelők szerint nagyban hozzájárul a fejlődő világban bizonyos autoriter rendszerek életben tartásához, amelyek, például az EU-tól, egyre kevesebb támogatást kapnak (lásd pl. Szudán vagy Zimbabwe esetét). Emellett a „neokolonializmus” vádja is gyakran elhangzik Kína kapcsán. Hogyan viszonyuljon az EU a felemelkedő donorok jelentette kihívásokhoz?

- Más fejlődő országok azonban egyre gyengébbé, törékenyebbé válnak, amihez nagymértékben hozzájárult a világgazdasági válság és a folyamatosan emelkedő élelmiszerárak. A központi kormányzatnak ezekben az országokban alig van hatalma, nincsenek közszolgáltatások és finoman szólva problematikus a közbiztonság. A kormányzatnak nincs kapacitása (és akarata se feltétlenül), hogy csökkentse a szegénységet. A külföldi támogatás tehát szükséges, de hatássonosságának és hosszú távon fenntartható eredményességének biztosítása rendkívül nehéz. A Szaharától délre fekvő afrikai országok jelentős hányada ide tartozik. Hogyan alakítsa át az EU fejlesztési kapcsolatait ezekkel az országokkal ahhoz, hogy hatékonyan tudja csökkenteni a szegénységet?
- Bár az Európai Bizottság az egyik legnagyobb segélydonor, egyértelmű, hogy ennek ellenére sem lehet jelen mindenhol, mert ez a források elaprózásához vezet. A segélyeket fókuszálni és koncentrálni kell, de minek alapján?
- Az arab tavasz eseményei bebizonyították, hogy az EU-nak jobban fel kell készülnie arra, hogy a partnerországokban esetlegesen bekövetkező demokratikus átmenetet rugalmasan támogassa, sőt akár elő is segítse.
- Az európai gazdasági válság jelentős nyomást helyez a tagállamok költségvetéseire. Nemcsak bilaterális fejlesztéspolitikáik finanszírozása kerül veszélybe, de egyre többször merül fel az EU erre szánt pénzeinek megkurtítása is a 2014–2020-as keretköltségvetés tárgyalásai során. A fejlesztéspolitika viszonylag kedvezményezett helyzetben volt a jelenlegi ciklusban, a növekedésnek azonban valószínűleg vége. A nagy befizetők mind csökkenteni szeretnék uniós befizetéseiket és eddig egyetlen tagállam sem állt ki a fejlesztési pénzek védelme mellett. A költségvetési szigor idején különösen felértékelődik az elköltött pénzek hatékonyságának kérdése.
- A nemzetközi fejlesztés tág referenciakeretét jelentő *millenniumi fejlesztési célok* 2015-ben lejárnak (jelentős részben teljesületlenül). Mi vegye át a helyüket, és milyen szerepet játsszon az EU a 2015 utáni globális fejlesztéspolitika meghatározásában?
- Végezetül, a Lisszaboni Szerződés jelentősen átalakította az EU külkapcsolatokkal foglalkozó szerveit. A külügyi főképviselő pozíciója megszilárdult, és létrejött az Európai Külügyi Szolgálat, mindez azonban konfliktusokat szült a Bizottságon belül. A hatáskörök és a munkamegosztás pontos definíciója egyre sürgősebb a fejlesztési főigazgatóság és a külügyi szolgálat között.

3. A KÖZÖSSÉG VÁLASZAI A KIHÍVÁSOKRA

Mindezen kihívások lépéskényszerbe hozták az integrációt, és a Bizottság 2011 végén kiadott egy zöld könyvet a fejlesztéspolitika átalakításáról, amelyről azóta folyik a vita. A dokumentum címe *Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*², és fő üzenete, hogy a meglévő stratégiai keret

² A dokumentumnak a Bizottság magyar fordítója a meglehetősen suta és pontatlan „Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tétele” címet adták.

alapvető módosításra ugyan nem szorul, de a közösségi fejlesztéspolitikát hatékonyabbá és fókuszáltabbá kell tenni. Érdekes módon a dokumentum a hatékonyságnövelés egyik legfontosabb eszközeként az erőteljesebb normatív alapokat jelöli meg: kiemelt szerepet kell kapnia a demokrácia előmozdításának a partnerországokban.

Ugyan viszonylag terjedelmes irodalom értekezik arról, hogy a fejlesztési segélyek demokratikus és jól kormányzott környezetben hatékonyabbak [pl. Boone 1996; Kosack 2003; Knack 2004], és a demokratizálódás segélyek révén történő előmozdítása nem új keletű [Kalyvitis és Vlachaki 2011], az EU esetében ez mégis nagyjából az elmúlt tíz évben jelent csak meg, és soha egyetlen politikai dokumentumban nem volt ennyire hangsúlyos. Nyilván emiatt sok kritika érheti az EU-t, miszerint a partnerek belügyeibe kíván beavatkozni, saját liberális felfogását univerzálisnak tekintve és megpróbálja ráerőltetni azt a fejlődő országokra, a helyi sajátosságok figyelembe vétele nélkül.

Mégis, a demokrácia előmozdításának középpontba állítása mindezek ellenére kiváló ötlet. Egyrészt, egy viszonylag világos „brand”-et tud így kialakítani az EU, szemben például Kínával. Ő a demokrácia bajnoka, aki az elnyomottak mellett áll, és kész arra, hogy segítse a demokratikus mozgalmakat, tanulva az Arab Tavaszról. Másrészt, ezzel növelni tudja a segélyezés hatékonyságát, ami jól kommunikálható az európai adófizetők felé és a tagállami aggályokra is választ tud adni. A demokratizálódás középpontba állítása egyértelmű útmutatást ad a segélyallokáció földrajzi és szektorális átgondolásához is.

A demokrácia, mint fő vezérfonal mellett természetesen sok más célkitűzés is megjelenik az *Agenda for Change*-ben. További érdekesség a gazdasági növekedés fogalmának visszatérése, ami az Európai Konszenzusból szinte teljesen hiányzik. Az elmúlt évtizedben a növekedés előmozdítása szinte száműzve lett a nemzetközi fejlesztés diskurzusából a szegénységcsökkentés javára. Egyértelmű azonban, hogy növekedés nélkül nincs jelentős és fenntartható szegénységcsökkentés, mégha emiatt kapott is a dokumentum olyan bírálatokat, hogy az értelmetlen profit- és növekedéshajszolást hangsúlyozza (vö. a 2008-as gazdasági világválság utáni közhangulattal). A növekedés előmozdításában ráadásul jelentős szerepet szán a dokumentum a segélyek mellett a magántőkének. Megjelenik továbbá az EU segélyeinek koncentrálása (egy országban legfeljebb három szektorban lehet eztán jelen), a tagállamok közti koordináció szorosabbá tétele, az uniós szakpolitikák közti koherencia erősítése, a gyenge államokkal való együttműködés elveinek lefektetése stb. A dokumentum tehát kétségtelenül reagál a közös fejlesztéspolitikát érő kihívások jelentős hányadára.

Mit fog mindez a gyakorlatban jelenteni? *Gavas, Herbert és Maxwell* [2011] az EU fejlesztéspolitikáját egy lassan haladó olajtankerhez hasonlította, ahol évekre telik bármilyen irányváltást végrehajtani. Az *Agenda for Change*-et 2012 májusában fogadta el a Tanács, minimális változtatásokkal, így gyakorlatban is megfigyelhető változásokról korai beszélni. Sok minden valószínűsíthető azonban. Egyrészt, az eddigieknél jóval erősebb kondicionalitás várható. Azoknak az országoknak, amelyekben nincs teljes értékű demokrácia, az EU szűkíteni fogja segélyeit, és különösen a partnerország számára legkedvezőbb költségvetési támogatás (budget support) modalitás használatát. Az *Agenda for Change* számtalan olyan igényt fogalmaz

meg, amelyeket a tagállamoknak kellene végrehajtaniuk. Ilyen például az egymással való szorosabb együttműködés, a közös programozás felé való elmozdulás, vagy a kötött segélyezés visszaszorítása. Az ilyen jellegű igények nagy részét azonban a Tanács némileg visszanyeste [Council of the European Union 2012], és a Bizottságnak amúgy sincsenek jogi lehetőségei arra, hogy minderre ténylegesen rá tudja venni a tagállamokat. A gyakorlatban tehát e téren aligha lesz változás. Hosszabb távon dől csak el, hogy a dokumentum által meghatározott irány hatékonyan hozzájárul-e a szegénység csökkentéséhez, illetve lehetővé teszi-e az EU befolyásának megőrzését a fejlődő világban.

4. MAGYARORSZÁG SZEREPE ÉS LEHETŐSÉGEI A KÖZÖS FEJLESZTÉSPOLITIKÁBAN

Az EU 2004-es bővítése előtt voltak olyan várakozások, hogy a leendő új tagállamok majd megpróbálnak nagyobb hangsúlyt fektetni a szomszédságpolitikára, és az EU segélyeinek allokációját a keleti szomszédok irányába próbálják eltolni a többi régió rovására. Nem következett be azonban ilyen eltolódás, a posztsovjet térség és a Nyugat-Balkán részesedése stabilan 14–15 százalék körül alakult az elmúlt 8 évben. Az új tagállamok, és talán Magyarország különösen, mintha nehezen találnák hangjukat a közös fejlesztéspolitikában. Igazán nincsenek kikristályosodva a nemzetállami érdekek olyan régiók, mint Afrika vagy Latin-Amerika kapcsán, és úgy tűnik, inkább követők a közös fejlesztéspolitika alakításában, mintsem vezetők.

A közös fejlesztéspolitika szerepének meg nem értését jól mutatja Orbán Viktor 2012 őszi nyilatkozata az EU közös költségvetése kapcsán, miszerint a miniszterelnök megkérdőjelezte azt, hogy miért ad az EU Afrikának pénzt, miközben a Magyarországnak járó regionális támogatásokat csökkentik. Ezen a populista nyilatkozaton túl szinte egyáltalán nem is folyt vagy folyik itthon diskurzus a közös fejlesztéspolitikáról, egyetlen aspektust leszámítva: az Európai Fejlesztési Alapba történő magyar befizetések kérdése. Ez az alap az EU közös költségvetésén kívül található, és a Közösség nagyrészt ebből finanszírozza az AKCS-országok támogatását. Az alapba minden tagállam befizet a közös költségvetésbe való befizetésen túl, Magyarország például 124,7 millió eurót 2008 és 2013 között, ami az alap teljes összegének 0,55 százaléka. Ezzel kapcsolatban az vált a fő kérdéssé itthon, hogy ez az összeg hogyan „nyerhető vissza” magyar cégek vagy civil szervezetek számára. A kormánynak komoly fejfájást jelent, hogy ebből a pénzből az EU fejlesztési projekteket támogat Afrikában, amelyek megvalósításában magyar gazdasági szereplők nehezen tudnak részt venni korlátozott kapacitásaik és versenyképességük miatt.

Az EU fejlesztéspolitikájába befizetett pénzek „visszanyerésének” hangsúlyozása azonban hibás, rövid távú és egyoldalú szemlélet. A magyar külpolitikai döntéshozatalnak inkább arra kell koncentrálnia, hogy hosszabb távon hogyan viszonyuljon a fejlődő térségekhez, és nemcsak gazdasági szempontból, hanem politikai, tudományos és kulturális szempontokat is figyelembe véve. A sikertelen ENSZ BT tagsági kampányunk egyértelműen megmutatta, hogy nem elég akkor foglalkozni a fejlődő országokkal, amikor a szavazatukra van szükségünk. Vannak ígéretes jelek: az új magyar külstratégiában megfogalmazott „globális nyitás” éppen egy olyan irány lehetne, ami egyrészt túlléphetne a szűk a gazdasági szempontokon, másrészt

amelyhez aktívan használni lehetne a közösség tág nemzetközi kapcsolatrendszerét és forrásait.

IRODALOM

- Boone, P. (1996): Politics and the effectiveness of foreign aid, *European Economic Review* 40(2): 289–329.
- Council of the European Union (2012): *Council conclusions 'Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change'*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/130243.pdf, lekérdezve 2012. december 12.
- European Commission (2011): *Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change COM(2011) 637 final*, http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_en.pdf, lekérdezve 2012. december 12.
- Gavas, M.–Herbert, S.–Maxwell, S. (2011): *An Agenda for Change for EU Development Policy*, <http://www.odi.org.uk/opinion/6040-eu-development-policy-agenda-change>, lekérdezve 2012. december 12.
- Kalyvitis, S. and Vlachaki, I. (2011): Democratic aid and the democratisation of recipients, *Contemporary Economic Policy* 28: 188–218.
- Knack, S. (2004): Does foreign aid promotes democracy?, *International Studies Quarterly* 48: 251–56.
- Kosack, S. (2003): Effective Aid: how democracy allows development aid to improve the quality of life, *World Development* 31(1): 1–22.
- OECD (2012): *International Development Statistics (IDS) online databases on aid and other resource flows* <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/>, lekérdezve 2012. december 12.
- Palánkai T. (2004): *Az európai integráció gazdaságtana*. Budapest: Aula