

A NEMZETKÖZI FEJLESZTÉSI EGYÜTTMŰKÖDÉS A SZEGÉNYSÉG CSÖKKENTÉSE ÉRDEKÉBEN

Tomaj Dénes¹

Magyarország 2008-ban elfogadott külpolitikai stratégiája így szól a nemzetközi fejlesztési együttműködésről: „Magyarország támogatja a nemzetközi donorközösségnek az ENSZ Millenniumi Fejlesztési Céljai jegyében, a globális kihívások kezelése, mindenekelőtt a szegénység enyhítése, az elmaradott térségek támogatása, az éhezés, a járványok és fertőzések mérséklése, az iskoláztatás, a női egyenjogúság és a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében kifejtett erőfeszítéseit. Magyarország érdeke, hogy kivegye részét a nemzetközi fejlesztési együttműködésből, amely a felzárkóztatás, a fejlettségbeli különbségek csökkentése révén mind a biztonságot, mind a gazdasági kapcsolatokat erősíti. Uniós tagként vállalt kötelezettségének megfelelően, 2010-ben nemzeti jövedelme 0,17%-át, 2015-ben 0,33%-át fordítja a fejlesztési együttműködésre, amelyben komoly szerepet kapnak a magyar civil segélyszervezetek.

Magyarország egyetért azzal, hogy a legsürgetőbb feladat az afrikai szegénység csökkentése és a nélkülözés mérséklése. Egyúttal arra törekszik, hogy a nemzetközi donorközösség földrajzilag kiegyensúlyozottan alakítsa fejlesztési politikáját. Szoros nemzetközi fejlesztési együttműködési partneri viszonyt tart fenn Európa keleti és déli térségével, valamint néhány rászoruló távol-keleti országgal. Kiveszi részét a természeti katasztrófák miatt szenvedő települések és térségek ellátási gondjainak enyhítéséből és a helyreállítási munkálatokból.”

Külkapcsolati stratégiánk e kitétele is jelzi: a nemzetközi közösség tagjaként Magyarország felelősséget érez a hátrányos helyzetű országok sorsáért, az országok és régiók fejlettsége közötti óriási különbségek csökkentéséért. A globalizáció okkal - ok nélkül való emlegetése miatt a fogalom már-már elcsépeltté válik, az azonban nyilvánvaló, hogy a világ országainak egymásrataltsága a gazdasági és technológiai fejlődésnek, az információáramlás és a kommunikáció gyorsabbá és sokrétűbbé, a helyváltoztatás könnyebbé válásának köszönhetően erőteljesen megnőtt az utóbbi évtizedekben. A számos pozitív hatás mellett ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk a betegségek és a bűnözés könnyebb terjedésében, a szegénységben és kiszolgáltatottságban élő tömegek biztonságos otthont és megélhetést kereső világméretű vándorlásában rejlő veszélyekről sem. A környezet szennyezése, a természeti erőforrások átgondolatlan és gátlástalan kimerítése és rombolása szintén olyan hatásokat gerjeszt, amelyek nem maradnak ország- és településhatáron belül; a szűkebb régióban élő emberek

¹ TOMAJ DÉNES nagykövet, fősztályvezető, Külügyminisztérium

életkörülményeinek tönkretétele mellett távoli, magukat esetleg szerencsésebbnek tudó országok jövőjét is befolyásolja.

A nemzetközi fejlesztési együttműködéssel foglalkozó szakemberek nem győzik elégszer elismételni: a világban több mint 1 milliárd ember extrém szegénységben él. Ez azt jelenti, hogy naponta kevesebb, mint egy amerikai dollárnak megfelelő összegből kell megoldaniuk a létfenntartásukat. Ennek következtében évente 10 millió gyermek hal meg éhezés, szegénység, ellátatlan betegség következtében, úgy, hogy nem érte meg az ötödik születésnapját. A szegénység természetesen nem egyszerűsíthető le a pénz hiányára. Kiváltképp nem, ha egész országok, térségek szegénységéről, szociális gondjairól van szó. A hosszan tartó, kilátástalan nyomor szétmállasztja a társadalom kötőszöveit, lerombolja az önvédelmi mechanizmusokat, aláássa az intézményrendszert, teret engedve a zűrzavarnak, terrornak, fegyveres konfliktusoknak. A szegénység tehát biztonsági kérdés is. A Béke Nobel-díjat odaítélő bizottság 2006-ban a következő szavakkal indokolta a bangladesi Muhammad Yunus, a „szegények bankárának” kitüntetését: „...A tartós béke csak akkor érhető el, ha a világ népességének nagyobb csoportjai találják meg a szegénységből kivezető utat.... Az alulról jövő fejlődés a demokrácia és az emberi jogok erősödését is elősegíti.”

Nem árt, ha már most belegondolunk: a jelenlegi népesedési adatokból arra lehet következtetni, hogy 2050-re 9 ország fogja biztosítani a föld népességnövekedésének csaknem felét, s közülük csak egy tartozik a fejlett országok csoportjához, az Egyesült Államok. Jelenleg a legnagyobb arányú népességnövekedés azokban az országokban van, amelyek gazdasági szempontból a legkevésbé képesek az egyre nagyobb létszámú generációk eltartására. Ráadásul ezen országok egyike-másika politikailag sem tekinthető stabilnak, környezeti viszonyaik sérülékenyek. Emellett óriási arányú urbanizációnak vagyunk tanúi; a történelem során most először, a világ népességének a fele immár városokban él, ennek minden következményével.

2000 szeptemberében az ENSZ többi tagállamával egyetemben Magyarország is aláírta az ENSZ Millenniumi Deklarációját, amely azt tűzte ki célul, hogy 2015-re felére csökkenti a világban létező szegénységet. A nyolc Millenniumi Fejlesztési Cél időarányos teljesüléséről készült legfrissebb jelentések számos területen előrehaladást állapítanak meg, ám az erőteljesebb fellépést igénylő területeket is beazonosítják. 1990 óta 30%-ról 20% alá csökkent az extrém szegénységben élők aránya, a gyerekek 90%-a iskolába jár és jelentősen megnőtt az AIDS-kezelésben részesülők száma (a szubszaharai Afrikában megtizenháromszorozódott). A biztató számok azonban egyensúlytalanságot is takarnak: a szegénység csökkenése elsősorban az ázsiai országok tartós és nagyarányú gazdasági növekedésének köszönhető; Afrika lemaradt a versenyben és általában nem meggyőzőek az eredmények az oktatási és az egészségügyi szektorban. Afrikában az 5 év alatti gyerekek harmada éhezik vagy alultáplált. Az is szomorú, hogy a gyermekhalandóság és az AIDS elleni küzdelemben kulcsszerepet játszó nők között nagyobb arányú a szegénység.

Magyarország – adottságainak és lehetőségeinek függvényében – az elmúlt évtizedekben folyamatosan végzett külföldi országokba irányuló fejlesztési tevékenységet. A rendszerváltás előtt a kétpólusú világrendben elfoglalt helyének megfelelően ideológiai-politikai alapon kiválasztott országoknak nyújtott főleg szakemberképzést, segélyhitelezést és humanitárius segítséget. 1990 után a külföldre irányuló támogatások elsősorban a régióbeli, határon túli magyar kisebbségek életét, anyanyelv- és kultúramegőrzését, szakemberképzését voltak hivatottak megkönnyíteni. Az OECD-be 1996-ban történt felvételünk, valamint az Európai Unióval folytatott csatlakozási tárgyalások azonban szükségessé tették egy új, koherens, e két nemzetközi szervezet normáival harmonizáló nemzetközi fejlesztési politika (NEFE) kialakítását.

Ennek szellemében született meg 2001-ben az a dokumentum, amely első ízben rögzítette az OECD-tag és EU-tagságra készülő Magyar Köztársaság nemzetközi fejlesztési együttműködéssel kapcsolatos koncepcióját. A magyar sajátosságokra épülő és az EU fejlesztési stratégiájához igazodó együttműködési politika céljai a nemzetközi béke és biztonság megőrzésére, a regionális stabilitás megteremtésére, a fenntartható fejlődés elősegítésére, az emberi jogok és az esélyegyenlőség védelmére, a demokratikus elveket érvényesítő, hatékony közigazgatási gyakorlat, az ún. “good governance” követelményeinek érvényesítésére, a természetes életfeltételek és a környezet védelmére, a szegénység felszámolására irányulnak.

Tekintettel arra, hogy a szegények sorsa elsősorban saját országukban dől el, nagyon fontos, hogy a partnerországokban olyan struktúrák megteremtését segítsük, amelyek maradandó módon szolgálják az emberi jogokat tiszteletben tartó intézményrendszer működését, az oktatási, egészségügyi hálózat kiépítését és továbbfejlesztését, a fenntartható fejlődést. Ezért igyekezünk minél szélesebb körben alkalmazni az ún. tudástranszfert, amely a szaktudás, a tapasztalatok átadásával pontosan ezt a célt szolgálja.

A magyar NEFE politika e célok elérését elsősorban a politikai és gazdasági átmenet végrehajtásában, az EU csatlakozás során szerzett tapasztalatok, továbbá mezőgazdasági, vízgazdálkodási, környezetvédelmi, egészségügyi és oktatási szakismereteink átadásával kívánja elősegíteni.

Az új, a külpolitika szerves részét képező, egyszersmind az OECD és az Európai Unió tevékenységével harmonizáló magyar NEFE politika intézményi hátterének kialakítása 2003-ban megtörtént; létrejöttek a tanácsadó és a döntéshozatali testületek. A NEFE politika alakítását jelenleg egy olyan, 30 fős társadalmi tanácsadó testület segíti, amelyben az elnök Glatz Ferenc, az MTA volt elnöke mellett a parlamenti pártok, civil szervezetek, tudományos műhelyek, munkaadói és munkavállalói érdekvédelmi szövetségek képviselői is megtalálhatók. A nemzetközi fejlesztési együttműködési politika tervezéséért, összehangolásáért és végrehajtásáért a Külügyminisztérium felel, ám az egyes szaktárcák is folytatnak a saját feladatkörükbe tartozó területen fejlesztési együttműködést. A multilaterális kooperációban szintén fontos szerep jut az egyes

minisztériumoknak, amelyek működtetik az illetékességi körükbe tartozó nemzetközi szervezetekkel fenntartott kapcsolatokat.

A nemzetközi fejlesztési együttműködés az Európai Unió külkapcsolatainak egyik legnagyobb volumenű része; az Unió és tagállamai együttesen a világon nyújtott fejlesztési segélyek több mint felét biztosítják. A Közösség és a tagállamok NEFE politikája egymást kiegészíti. A közös külpolitika kormányközi jellegű, így mindegyik tagállam önállóan határozhatja meg nemzetközi fejlesztési együttműködésének fő célterületeit és szektorait. Ennek során természetesen szem előtt kell tartani a különböző nemzetközi keretekben és az Unión belül is vállalt hatékonysági és egyéb kötelezettségeket.

Magyarország – az Európai Unió többi, kelet-közép-európai új tagállamához hasonlóan – hagyományosan nem rendelkezik olyan intenzív kapcsolatrendszerrel a fejlesztési segélyek legfőbb célterületének számító afrikai kontinensen, mint az Unió régi nagy donor államai, és ugyanez vonatkozik a karibi és a csendes-óceáni térségre is. Forrásaink nagyságrendje egyelőre csak korlátozott mértékben teszi lehetővé, hogy ezekben a távoli régiókban számottevően bővítsük tevékenységünket. Ugyanakkor az Unióban is mindinkább erősödik annak felismerése, hogy az új tagállamok tapasztalatai – a hasonló történelmi előzmények és az átmenet időbeli közelsége miatt – az Unióval szomszédos kelet-európai és balkáni térségben jobban hasznosíthatóak, mint a távoli, eltérő fejlődésű országokban.

A magyar NEFE partnerországai három csoportot alkotnak; kiemelt partnereinkkel (Bosznia-Hercegovina, Moldova, Palesztin Hatóság, Szerbia, Vietnam) középtávú országstratégiák alapján folytatunk fejlesztési együttműködést, Afganisztán és Irak fejlődéséhez nemzetközi kötelezettségvállalás alapján járulunk hozzá, többi partnerünknel pedig egyedi projekteket hajtunk végre.

A közelben lezajlott délszláv háború borzalmainak friss emléke, a szegénység és az instabilitás összefüggései állnak annak háttérében, hogy a Magyarország által kiemelten kezelt partnerországok sorában két közeli ország is található, Szerbia és Bosznia-Hercegovina. A balkáni régió biztonságának megerősítése Magyarországnak alapvető érdeke, ezért együttműködési projektjeink jelentős része ezekben az országokban valósul meg. A támogatás célterülete elsősorban a civil társadalom erősítése, a közigazgatás intézményrendszerének megerősítése, a mezőgazdaság és az egészségügyi ellátás javítása, valamint az Európai Unióval való együttműködés tapasztalatainak átadása. Kiemelt partnerországunk továbbá a Moldovai Köztársaság, ahol az ország fejlesztéséhez való hozzájárulásunk jól kiegészíti a különböző nemzetközi missziókban vállalt szerepünket, amilyen pl. a 2005 novembere óta a moldovai-ukrán határon magyar vezetéssel működő EU Határtámogató Misszió (EUBAM), 2007 márciusa óta magyar szakember tölti be az EU moldovai különleges képviselői (EUSR) posztját és a 2007 áprilisa óta a chisinaui magyar nagykövetségen működő EU Közös Vízumkérelem-átvevő Központ (CAC). 2008 januárjában EU ügyekkel foglalkozó magyar szakértő kezdte meg tevékenységét a moldovai miniszterelnök hivatalában.

Moldovát – az Európai Szomszédosági Politika céljait is szolgálva – elsősorban az EU-csatlakozás során szerzett intézményszervezési tapasztalatok és az igazságszolgáltatási rendszer reformjával kapcsolatos ismeretek átadásával segítjük.

Fontos partnerországgként kezeljük még – elsősorban fejlesztési kapcsolataink hagyományos volta, a magyarországi szakértelem megbecsülésének magas foka miatt – Vietnámot, ahol a közigazgatás, különösen a közpénzek felhasználási rendjének korszerűsítését célzó és átfogó mezőgazdasági projektek folynak. Úgy gondoljuk, az ország imponáló fejlődési mutatóinak alakulásához egy kicsit a mi tevékenységünk is hozzájárult. Ebbe a kategóriába soroljuk továbbá a Palesztin Hatóságot, amelyet számottevő humanitárius segítségnyújtásban részesítettünk, és fejlesztéséhez nagyobb arányú hozzájárulást ajánlottunk fel a 2007-ben rendezett donorkonferencián.

Partnerországaink csoportjában Koszovó, Macedónia, Moldova és Ukrajna mellett Kirgízia, Mongólia, valamint az OECD kategorizáció által a legkevesbé fejlett országok csoportjába sorolt Etiópia, Jemen, Laosz és Kambodzsa is megtalálható egy-egy intézményfejlesztési, civil társadalom-erősítő vagy éppen egészségügyi, oktatási projekt erejéig. Ukrajnában megvalósuló fejlesztési projektjeink egy része az ország oktatási rendszerének fejlesztése mellett a kárpátaljai magyar lakosság életének, művelődési viszonyainak javítását is szolgálja, jó példa erre a nemrégiben felújított mezőkaszonyi iskola és egészségügyi központ.

A magyar NEFE tevékenységben egyre növekvő súllyal van jelen Afganisztán, ahol nemzetközi kötelezettségvállalás alapján folytatunk fejlesztési tevékenységet, és ebbe a kategóriába tartozik Irak is. A NATO-tagállam Magyarország 2003 óta van jelen Afganisztánban, ahol a tálib rezsim bukása után a nemzetközi közösség együttes erővel fogott hozzá az évtizedekig tartó belharcok és zűrzavar örökségének, az évszázados elmaradottságnak a felszámolásához. Az ENSZ felhatalmazásával, a NATO vezetésével működő Nemzetközi Biztonsági Támogató Erők (International Security Assistance Force) részeként 2006. október 1-től a Magyar Honvédség látja el a Tartományi Újjáépítési Csoport (Provincial Reconstruction Team – PRT) vezetését Afganisztán Baghlan nevű, északkeleti tartományában.

A tartomány biztonsági helyzetének megőrzését szolgáló katonai jelenléthez 2007-től fogva sokrétű fejlesztési tevékenység is társul: állami támogatással két civil szervezet, a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet és a Baptista Szeretetszolgálat hajt végre projekteket, amelyek az oktatás, az egészségügyi ellátás feltételrendszerének, infrastruktúrájának kialakítására, munkahelyteremtésre, a helyi lakosság életkörülményeinek javítására irányulnak. Más szaktárcák – FVM és ÖTM – a maguk szakterületén fejtenek fejlesztési tevékenységet.

Afganisztánban minden segítség elkel; a lakosság felének naponta nem egészen egy amerikai dollárnak megfelelő összegből kell megélnie, várható élettartama jelenleg 44 év, a gyerekek egynegyede nem éri meg az ötödik

születésnapját, az iskolázottság szintje alacsony, és egészen 2001-ig, a tálib rezsim bukásáig a kislányok nem járhattak iskolába. A gazdaság fejlettsége a társadalmi viszonyokhoz hasonló szinten áll. A nemzetközi közösség erőfeszítéseinek köszönhetően az elmúlt esztendőkből számos előrelépés történt az állami intézményrendszer kialakításában; alkotmányt fogadtak el, elnök- és parlamenti választásokat tartottak, és lassan a gazdaság is lendületbe jön. A vitathatatlanul pozitív jelek ellenére Afganisztán még sokáig rá fog szorulni a külvilág segítségére; a speciális terepviszonyok, a hagyományok, a szétzilált társadalmi, politikai viszonyok utóhatásai, a kábítószer-alapanyag termelésének és eladásának csábítóan magas haszonkulcsa nem teszi akadálymentessé a demokratikus berendezkedésre való átállást.

A fejlesztési források hatékony felhasználása érdekében tevékenységünket a stratégiai szektorokban (mezőgazdaság és oktatás) végrehajtott, kevésbé forrásigényes, tudás intenzív fejlesztésekre igyekszünk koncentrálni. A lehetőségek között szerepel a tartomány első növényegészségügyi és talajvizsgáló állomásának létrehozása, valamint az intenzív baromfitartás feltételeinek megteremtése céljából egy közepes kapacitású takarmánygyártó üzem kialakítása.

Az oktatás területén Afganisztánban nagyon komoly változások mentek végbe az elmúlt évek során, melyek következtében a meglévő infrastruktúrális háttér nem tud lépést tartani a szaporodó igényekkel. A korábban már elkezdett programokat folytatni kívánjuk, melyek keretében oktatási intézmények, iskolák épülnek vagy kerülnek felújításra, valamint támogatásban részesül több oktatási intézmény, eszközök, felszerelések adományozása révén.

Az elmúlt években egyre súlyosabb természeti katasztrófák sújtották a fejlett és fejletlen országokat egyaránt, árvizek, földrengések, hurrikánok, erdőtüzek stb., amelyek a posztkonfliktusos válságok mellett egyre jobban igénylik a humanitárius segítségnyújtást. A magyar kormányzati humanitárius tevékenység a hazai és nemzetközi karitatív szervezetekkel szoros koordinációban végzi munkáját. 2008-ban az ukrán árvizek, a kínai földrengések és a grúz válság kapcsán nyújtottunk nagyobb volumenű segítséget. Grúzia megsegítése érdekében 100.000 USD-t ajánlottunk fel a UNDP-vel közösen a fejlődő és átalakuló államokkal való együttműködés erősítésére létrehozott un. Trust Fundhoz.

A kétoldalú együttműködések mellett Magyarország ú.n. multilaterális keretekben is tevételes részese a nemzetközi szervezetek fejlesztési tevékenységének. Az ENSZ-, EU-, OECD, valamint a nemzetközi pénzügyi intézményekben (pl. Világbank, EBRD) vállalt tagságunk révén támogatjuk ezen intézmények fejlesztési programjait, illetve alapjait, valamint ezen szervezetek fejlesztési együttműködési akcióit.

Magyarország az Európai Unió tagállamaként nemzetközi fejlesztési együttműködési politikájának alakítása során szem előtt tartja az Unió fejlesztési stratégiáját, a közös cselekvésekre irányuló döntéshozatalban pedig aktívan részt vesz. Magyarország csatlakozott azokhoz a megállapodásokhoz, amelyek az Uniónak az afrikai, karibi és csendes-óceáni államokba irányuló fejlesztési tevékenységét foglalják keretbe, így pl. kötelezettséget vállaltunk arra, hogy 2008.

és 2013. között 125 millió euróval járulunk hozzá EU közös költségvetésén kívül álló, a befizető tagállamok által működtetett 10. Európai Fejlesztési Alaphoz (EDF). Részvételünk a 10. EDF-ben új lehetőségeket nyit meg a hazai vállalkozások előtt az afrikai, karibi, csendes-óceáni térség fejlesztésére meghirdetett pályázatokból való részesedésre. Ennek sikerét segítendő, a Külügyminisztérium több képzést szervezett, támogatott, amelyek célja a vállalkozások felkészítése volt az EDF pályázati lehetőségeinek kiaknázására.

Az Európai Unió tagjaként 2005-ben Magyarország vállalta, hogy 2010-re nemzetközi fejlesztési ráfordításainak a bruttó nemzeti jövedelemhez (GNI) viszonyított részarányát 0,17%-ra növeli. Ez még annak fényében is ambíciózus célkitűzés, hogy tudjuk, 2003. és 2005. között ez az arány a GNI 0,03%-ról 0,1% fölé emelkedett. A legfrissebb adatok azt mutatják, hogy NEFE célú ráfordításaink aránya a 2006-ban mért 0,13% után 2007-ben 0,08%-ra esett vissza, ami mögött azonban nem a segítő szándék gyengülése, hanem a nemzetközi kötelezettségként megvalósult adósság-elengedések sorozatának lezárulta húzódik meg. A 2010-re vállalt NEFE arány elérése nem csupán a szegénységcsökkentés iránti elkötelezettségünk, ezáltal uniós tagállami hitelességünk alátámasztása érdekében fontos, hanem a 2011-ben esedékes magyar EU-elnökség alatt végrehajtandó feladatok sikeres elvégzéséhez szükséges bizalom megszerzéséhez is.

Nem árt, ha tudjuk, hogy Magyarország nemzetközi fejlesztési ráfordításain belül meglehetősen nagy súllyal van jelen a multilaterális keretben folytatott tevékenység, míg a bilaterális alapon nyújtott támogatásra az utóbbi években valamivel kevesebb pénz jutott. Ha azt szeretnénk, hogy a fejlesztési együttműködés - külkapcsolataink szerves részeként - a magyar nemzeti érdekek nemzetközi porondon való érvényesítésének hatékony eszközévé váljon, a jövőben arra kell törekednünk, hogy a költségvetés adta lehetőségek függvényében növeljük az egyes partnerországoknak kétoldalú keretben adott fejlesztési támogatás arányát. Az elkövetkező időszakban az eddigieknél nagyobb hangsúlyt kell helyeznünk az uniós fejlesztéspolitika figyelmének központjában álló afrikai fejlesztésekre és fokozott figyelmet kell fordítanunk a támogatási tevékenység nemzetközi összehangolása, hatékonyságának növelése érdekében elfogadott nemzetközi dokumentumokban foglaltak teljesülésére.

A kimunkálás alatt álló NEFE szempontú országstratégiák alapján koncentráltan, az értékrendünket, komparatív előnyeinket világosan tükröző szektorokban nyújtott fejlesztési segítség hatékonyan mozdíthatja elő az ENSZ Millenniumi Fejlesztési Céljainak teljesülését, nem utolsósorban pedig tovább növelheti ismertségünket és elismertségünket a világban, megkönnyítve ezzel külpolitikai, külgazdasági érdekeink érvényesítését is.

Tomaj Dénes előadásának szerkesztett változatát készítette: Makkay Lilla