

Kiss Judit

A MAGYAR NEMZETKÖZI FEJLESZTÉSPOLITIKA KIHÍVÁSAI

1. Magyarország rendszerváltás utáni nemzetközi fejlesztéspolitikáját (a továbbiakban NEFE) csak 2003-ban kezdte meg, miután 1996-ban tagja lett az OECD-nek és 2004-től az Európai Uniónak, s így hazánk kötelezettségévé is vált a nála kevésbé fejlett országok támogatása. A magyar nemzetközi fejlesztéspolitikának sokféle nemzetközi és hazai elvárásnak kell megfelelni. A nemzetközi donorközösség (mindenekelőtt az EU, illetve az OECD fejlesztéssel foglalkozó bizottsága, a DAC) azt várja el Magyarországtól, hogy 2010-re GNI-jának (bruttó nemzeti jövedelmének) 0,17 százalékát, illetve 2015-re 0,33 százalékát hivatalos fejlesztési segélyként, ODA-ként nyújtsa a DAC recipienslistáján szereplő országoknak. A recipiensek ugyanakkor azt várják el Magyarországtól – és a többi donortól –, hogy olyan prioritásokat kövessen fejlesztéspolitikájában, amelyek elősegítik az ENSZ ún. millenniumi fejlesztési céljainak megvalósulását, mindenekelőtt a szegénység csökkentését. Ezzel párhuzamosan a magyar fejlesztéspolitikának a hazai elvárásoknak is meg kell felelnie. A magyar kormány, az adófizetők és az üzleti világ azt várja a magyar segélypolitikától, hogy szolgálja az ország politikai, biztonságpolitikai és gazdasági érdekeit. Mindezeket túl az egyre aktívabb civil szervezetek (az NGO-k) olyan donornak szeretnék látni Magyarországot, amely segélypolitikájában hangsúlyt helyez a humanitárius, a szociális és a környezeti szempontokra, s nemcsak a segély mennyiségét emeli, de hatékonyságát is növeli. Kérdés, hogy a magyar fejlesztéspolitika mennyiben tud a fenti kihívásoknak megfelelni.

2. A legtöbbször feltett kérdés, hogy elegendő támogatást nyújtunk-e. Magyarország, illetve bármelyik donor által nyújtott támogatás nagyságát az adott évben folyósított ODA volumennel szokták kifejezni. Ennek nagysága Magyarország esetében 2003 és 2010 között 21,21 millió dollárról 112,62 millió dollárra nőtt, vagyis több mint ötszörösére emelkedett, ami önmagában igen jelentős növekedés ilyen rövid időn belül. A kedvező képet azonban némileg beárnyékolja az alacsony induló bázis, valamint a növekedés ütemének megtorpanása és egyenetlensége. Míg 2006-ig töretlenül nőtt a nyújtott segély nagysága, s 149,49 millió dollárt ért el, addig 2007-ben már jelentős (mintegy 46 millió dolláros) visszaesés következett be. S habár 2009-ig némileg ismét nőtt az ODA, s 116,92 millió dollárt ért el, de 2010-ben már is-

mét a megelőző év alatt volt a szintje. Ez annál is inkább sajnálatos, mivel a többi donor vonatkozásában 2010-ben már növekedés volt észlelhető az ODA nagyságát illetően: az OECD-DAC országai 2010-ben már 6,5 százalékkal, 129 milliárd dollárra emelték az ODA mennyiségét a megelőző évhez képest, míg az EU esetében 9,2 százalékkal nőtt az ODA, vagyis 4,5 milliárd euróval 53,8 milliárd euróra a 2009-es 49,3 milliárd euróról. Úgy tűnik, hogy a fejlettebb donorok már túl vannak a pénzügyi, a gazdasági és „segélyezési” válságon, míg mi még mindig „befelé” tartunk.

3. A másik leggyakrabban feltett kérdés, hogy sikerül(t)-e az ODA/GNI célt teljesíteni. Mint ismeretes, EU-csatlakozásunk egyben az EU fejlesztéspolitikájával való azonosulást is jelenti, ami azt az EU-s elvárást foglalja magában, hogy az új tagországok mindenkor GNI-juk 0,17, illetve 0,33 százalékat fordítsák nemzetközi segítségnyújtásra 2010-ben, illetve 2015-ben. Míg a 2015-ös céldátum négy év távolságra van előttünk, addig 2010 már mögöttünk. A kérdés az, hogy sikerült-e Magyarországnak a 0,17 százalékos célt teljesíteni?

3.1. Mivel 2006-ban Magyarország GNI-jának már 0,13 százalékat fordította segélyezésre, ezért úgy tűnt, hogy 2010-re sikerül elérni a 0,17 százalékos célt. 2007-ben azonban GNI-jának már csak 0,08 százalékat nyújtotta ODA-ként Magyarország, s habár 2009-ben némileg növekedett a nyújtott támogatás összege s 0,095 százalék lett az ODA/GNI arány, 2010-ben már ismét távolodtunk a 0,17 százalékos céltől. 2010-ben a magyar Külügyminisztérium (KüM) közlése szerint Magyarország GNI-jának 0,091 százalékat fordította nemzetközi fejlesztési együttműködésre. Ahhoz, hogy 2010-re a 0,17 százalékos célt teljesítsük, 153 millió eurónyi ODA kellett volna, a ténylegesnél 73 millióval több, vagyis közel félúton járunk, 53 százalékot teljesítettünk.

3.2. Aligha menti a hazai helyzetet, hogy a donorok legtöbbször sem teljesíti a számukra kitűzött célt: az EU egésze 2010-ben GNI-jának 0,43 százalékat nyújtotta ODA-ként, vagyis 14,559 milliárd euróval kevesebbet, mint a 0,56 százalékos célnak megfelelő 68,376 milliárd euró. Az új tagok közül pedig Ciprust kivéve egyetlen ország sem teljesítette a 0,17 százalékos célt: a leginkább lemaradó országok Litvánia (a 2010-es célnak csak 35 százalékat teljesítette), Románia (41%), Lengyelország (49%), Szlovákia (50%) és Bulgária voltak. Magyarország 53 százalékat teljesítette a célnak, vagyis míg öten rosszabbul, hatan pedig jobban teljesítettek tőlünk. Ugyanakkor az összegbeli lemaradás esetében Magyarország – Lengyelország és Románia után – a harmadik leginkább lemaradó ország a maga 73 millió eurójával.

4. A donorok általában kétféle csatornán keresztül juttatják el segélyeiket a recipienseknek. A bilaterális segély esetében a donor kormánya közvetlenül (bilaterálisan) nyújtja a támogatást a

recipientsország kormányának, míg az ún. multilaterális segély esetében a különböző nemzetközi szervezeteken (például ENSZ, Világbank, IMF) keresztül, az azok költségvetéséhez való hozzájárulás, tagdíjfizetés által. A donorok általában a bilaterális segélyt preferálják, mivel ez által sokkal közvetlenebbül érvényesíthetők a segélynyújtók gazdasági, politikai érdekei, s lehetőség van az önálló NEFE-arculat kialakítására és a saját NEFE-stratégia megvalósítására. Éppen ezért nem meglepő, hogy a hosszabb donormúlttal és kiforrott NEFE-stratégiával rendelkező országok általában segélyeik mintegy kétharmadát, de igen sokszor háromnegyedét is bilaterális formában nyújtják.

4.1. Ezzel szemben a magyar segélynyújtás egyik, a többi donortól eltérő vonása, hogy a támogatások zömét, általában kétharmadát (de volt év, amikor több mint 85%-át) a multilaterális segélyek teszik ki. Ez a különböző nemzetközi szervezetekbe befizetett tagdíjakat, illetve az EU költségvetéséhez, illetve 2011-től már az Európai Fejlesztési Alaphoz (EDF, *European Development Fund*) való hozzájárulások ODA-ként elszámolható részét jelenti. Ezen meglehetősen kedvezőtlen megoszlásnak az a legfőbb oka, hogy a magyar ODA meglehetősen csekély volumenű, s először a nemzetközi kötelezettségeinkből fakadó befizetéseknek kell eleget tenni, s csak az ezek teljesítése után fennmaradó összeget tudjuk bilaterális ODA-ként elkölteni. S mivel a nemzetközi kötelezettségeinkből fakadó multilaterális befizetések összege növekvő tendenciát mutat (mindenekelőtt az EU vonatkozásában), ezért egyre inkább zsugorodik a magyar segélypolitika arculatát meghatározó bilaterális segélyek aránya. S ez a jövőben sem fog változni, kivéve, ha a segélyek összege nagyobb mértékben növekszik, mint a multilaterális szervezetekhez történő befizetési kötelezettségünk.

4.2. Ami a magyar ODA-t domináló multilaterális segélyeket illeti, a KüM 2010. évi beszámolója szerint a 23,5 milliárd forintnyi magyar ODA-ból 17,7 milliárd forintot, vagyis 75,3 százalékot tettek ki a különböző nemzetközi szervezetekbe, alapokba befizetett tagdíjak, hozzájárulások ODA-ként elszámolható része.

4.2.1. A magyar multilaterális ODA legnagyobb tétele (2010-ben 13,86 milliárd forint) az EU közös költségvetéséhez való hozzájárulásunk ODA-ként elszámolható része volt. 2010-ben ez tette ki a multilaterális ODA 78 százalékát s a teljes magyar ODA 59 százalékát. Ráadásul azzal is számolni kell, hogy 2011-től már az Európai Fejlesztési Alaphoz is hozzá kell járulnunk 16,66 millió euró (kb. 4,66 milliárd forint) értékben, vagyis elképzelhető, hogy a jövőben EU-s befizetéseink fogják a magyar ODA-t dominálni, sőt alapvetően kitenni.

4.2.2. Multilaterális ODA-nk második legnagyobb tételcsoportja a Világbank International Development Association (IDA) alapjához, valamint az IMF Poverty Reduction and Growth

Facility-jéhez (PRGF), illetve az adósság által leginkább sújtott szegény országokat segítő Heavily Indebted Poor Countries kezdeményezéshez való hozzájárulásunk. Ez a három tétel adja multilaterális ODA-nk 15,1 százalékát. Mivel ezek a hozzájárulásaink elvileg a leginkább rászoruló, legszegényebb – többnyire afrikai – országok megsegítését szolgálják, így aligha vonható kétségbe jogosságuk.

4.2.2.1. A harmadik legnagyobb tételcsoport pedig a KüM ENSZ-tagdíj befizetései, az ENSZ békefenntartási akcióihoz való hozzájárulás, a különböző ENSZ-szervezetekhez (UNDP, OHCHR, CERF stb.) való önkéntes hozzájárulás. A fentiek sora 2010-ben egy új tétellel bővült: Magyarország egymillió euróval (270 millió forint) támogatta az ENSZ Éghajlatváltozási keretegyezménye (UNFCCC) alatt létrehozott és a Globális Környezetvédelmi Alap (GEF) által kezelt LDCF-ot, vagyis a klímaváltozás hatásaival küzdő legkevésbé fejlett országokat segítő alapot. A fenti tételek összességükben a magyar multilaterális ODA mintegy négy százalékát tették ki (684 millió forintot képviseltek).

4.2.2.2. A fenti három nagy tételcsoport (EU, Világbank+IMF, illetve ENSZ) tette ki 2010-ben a magyar multilaterális ODA 97 százalékát. A fennmaradó három százalék pedig a Nemzetgazdasági Minisztériumon és a KüM-on kívüli kormányzati szervek, minisztériumok (Belügyminisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Közigazgatási Minisztérium, Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Vidékfejlesztési Minisztérium stb.) multilaterális ODA-ja volt, s alapvetően az illető intézmény nemzetközi kapcsolataihoz kapcsolódó tagdíjak vagy hozzájárulások voltak.

5. Ami a bilaterális ODA-t illeti, 2010-ben Magyarország ODA-jának mintegy 25 százalékát (5,875 milliárd forintot) nyújtotta bilaterálisan. Mivel egy donor NEFE-arcukat alapvetően a bilaterális segélyezés határozza meg, célszerű megvizsgálni a támogatások jogcímei, szektorok és partnerek szerinti megoszlását.

5.1. A bilaterális ODA legfőbb jogcímei

- * az adományok, vagyis a vissza nem térítendő támogatások,
- * a technikai segítségnyújtás, vagyis szakértők küldése és fogadása, illetve ösztöndíjak nyújtása a nálunk tanuló, fejlődő országokból érkező diákoknak,
- * az adósságelengedés, ami a Magyarországgal szemben a fejlődő országok részéről fennálló adósságok egy részének vagy teljes egészének törlését jelenti,
- * a segélyezéssel foglalkozó civil szervezetek támogatása, valamint
- * a humanitárius segély, vagyis a vészhelyzetben való segítségnyújtás, akár természetben (gyógyszerek, élelem), akár pénzben.

5.1.1. A magyar bilaterális NEFE-tevékenység alapvetően projekttevékenység: 2010-ben a NEFE-partnerekkel 110 projekt valósult meg, amiből mintegy 75 technikai segítségnyújtás volt, vagyis ösztöndíjak nyújtása, oktatócsere, továbbképzés, technikai együttműködés. A legnagyobb „projekt” a menekültek költségeinek ODA-ként való elszámolása volt: 2010-ben ezt tette ki a magyar bilaterális ODA 21,6 százalékát. Ténylegesen 1,268 milliárd forintot költött a Bevándorlási Hivatal a menekültekre. A második legnagyobb projekt a HM Afganisztáni OMLT (*Operational Mentor and Liaison Teams*, a Magyar Honvédség Műveleti Tanácsadó és Önkéntes Csoportja) költségei voltak (943,579 millió forint), amelyek a 2010. évi NEFE-tagországokban megvalósított bilaterális ODA közel 30 százalékát, illetve a teljes magyar bilaterális ODA 16 százalékát tette ki.

5.2. Habár nincs kimutatás a magyar NEFE *szektorális* megoszlását illetően, a fentiek szerint az oktatáshoz kapcsolódó projektek dominálják a magyar bilaterális NEFE-t, s ezzel közvetve járulnak hozzá az egyik millenniumi fejlesztési cél megvalósításához. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy a magyar oktatási projektek igen kis volumenűek, illetve sokszor eseti jellegűek (egy-egy utazás, tapasztalatcsere, néhány ösztöndíjas fogadása), s többnyire a felsőoktatásra irányulnak. A másik MDG, amivel összefüggésbe hozható a magyar NEFE-tevékenység, az egészségügy, illetve az agrárfejlesztés a kötött segélyhitelprojektek keretében.

5.3. Ami a magyar bilaterális ODA partnerek szerinti megoszlását illeti, a magyar bilaterális NEFE országpalettája roppant széles: 2010-ben a magyar bilaterális ODA a világ 84 országába irányult, vagyis a világ országainak közel fele partnerünk volt. Egy kis ország és egy meglehetősen csekély erőforrásokkal rendelkező donor esetében ez több mint az erőforrások elfecsérlése: ez azt jelenti, hogy a hazánk által támogatásban részesülő országok átlagosan 45 millió forintot, azaz 225.000 USD-t kaptak. Ezen összeg hatékonyságát nem nehéz elképzelni. Ráadásul vannak olyan országok, amelyek igen kis összeget kaptak: például Angola, Burkina Faso, Costa Rica, Eritrea, Észak-Korea, Honduras, Paraguay, Togo – 119.000 forint; Botswana, Ecuador, Kambodzsa, Kolumbia, Mianmar, Tanzánia, Tunézia Zimbabwe – 238,000 forint; Peru – 357,000 forint, Fülöp-szigetek – 391,000 forint. Vélelmezhetően ezen összegek 1-1 repülőjegyet jelentenek.

5.3.1. A legfőbb recipiens továbbra is Afganisztán, ahová a bilaterális ODA mintegy 30 százaléka irányult 2010-ben. Ezen recipiens kiemelt szerepét aligha az indokolja, hogy mint legkevésbé fejlett ország a leginkább rászorulóknak között van. Sokkal inkább nemzetközi kötelezettségeink tették ezt az országot a legfőbb recipienssé. A második legfőbb kedvezményezett Ukrajna (21,1%), akit Szerbia (17,8) és Kína (!!!) (4,3%) követ. Vagyis míg első ránézésre a

magyar bilaterális ODA meglehetősen diverzifikálnak tűnik a partnerstruktúrát illetően, addig az adatok mélyebb elemzése után kiderül, hogy ez a nagyfokú diverzifikáció jelentős koncentrációval párosul, hiszen az első partner részaránya mintegy harmincszázalékos, s az első négy partneré együttesen 73 százalék.

5.3.2. Ugyanakkor, Afganisztánt leszámítva, egyik fő partner sem sorolható a leginkább rászoruló országok közé. A DAC legfrissebb recipienslistája szerint Ukrajna a közepes jövedelmű országok alsó kategóriájába tartozik, míg Szerbia a közepes jövedelmű országok felső kategóriájába. A DAC-lista érdekessége, hogy a világ második gazdasági hatalma és első számú exportőre, Kína még mindig szerepel a recipiensek listáján, Ukrajnához hasonló besorolással, s ilyen alapon nyújt Magyarország is ODA-t Kínának alapvetően technikai segítségnyújtás formájában. S ez a momentum felveti a NEFE-stratégia, illetve annak hiánya kérdését. Meg kellene határozni a magyar NEFE-tevékenység célfüggvényét. Mi a cél: a recipiensek támogatása, segítése, gazdasági és társadalmi fejlődésük előmozdítása vagy pedig a magyar gazdasági, üzletei, politikai, tudományos, kulturális kapcsolatok NEFE által finanszírozható fejlesztése?

5.4. Ami a magyar NEFE földrajzi régiók szerinti megoszlását illeti:

- * Ázsia részaránya negyven százalék (elsősorban Afganisztán és Irak támogatása okán, de itt szerepel Kína is, valamint Kambodzsa, Laosz, Mongólia, Vietnam, illetve India, Indonézia, Thaiföld),
- * a Nyugat-Balkáné (Szerbia, Montenegró, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Macedónia) harminc százalék,
- * Kelet-Európáé és Közép-Ázsiáé (Ukrajna, Moldova, Azerbajdzsán, Tádzsikisztán stb.) 25 százalék,
- * Afrikáé és a Közel-Keleté (Dél-afrikai Köztársaság, Etiópia, Kenya, Namíbia és Palesztina, valamint Algéria, Egyiptom és Mauritánia) mindössze 5,73 százalék.

6. A magyar segélyezés egyik sikeres formája az ún. kötött segélyhitelezés (*tied aid credit*), ami a magyar bilaterális ODA túlnyomó többségét adó ún. project aiddel szemben egy több évre kiterjedő konstrukció. Ennek keretében a magyar fél (ténylegesen a Magyar Export-Import Bank Zrt.) kedvezményes feltételű hitelt nyújt a kedvezményezettnek a magyar exportőrök által szállított áruk vagy projektek finanszírozására. A piaci és a kedvezményes hitel kamatkülönbözetét és a hitelbiztosítás díját segélyként nyújtja, és ODA-ként számolja el. Magyarország 2004 óta gyakorolja ezt a konstrukciót, s 2010-ben 204 millió forintot fizettek ki kilenc projekt kamattámogatására a korábbi évek kötelezettségvállalásai alapján. A kilenc

projekt három országban valósult meg (Bosznia-Hercegovina, Montenegró és Laosz). A célterületek a szociális infrastruktúra (víztisztító), az oktatás (iskolák építése) és a mezőgazdaság (farmkorszerűsítés) volt.

7. Ami a jövő feladatait illeti, A magyar NEFE-tevékenység továbbfejlesztése érdekében mindenekelőtt az összes érintett bevonásával kialakított NEFE-stratégiára és elfogadott NEFE-törvényre lenne szükség. A NEFE-stratégiának kellene meghatároznia a magyar NEFE-tevékenység legfőbb célját, a támogatások legfőbb formáit, a bi- és multilaterális támogatások arányát, a partnerek körét, az afrikai és a legkevésbé fejlett országok kiemelt támogatását, a millenniumi fejlesztési célok megvalósulásának elősegítését, az ún. *Basic Social Services* kiemelt támogatását, a 0,33 százalékos cél elérésének menetrendjét és az ehhez szükséges ráfordításokat. A NEFE-törvény pedig garantálná a fokozatosan növekvő költségvetést és rendelkezne a végrehajtás módjáról, szereplőiről, az adat- és projekt-nyilvántartási, az adatszolgáltatási és beszámolási kötelezettségekről.

7.1. Míg a fentiek ténylegesen csak a keretét adnák, és a kiszámíthatóságát biztosítanák a NEFE-tevékenységnek, addig magán a tevékenységen belül is sokat lehetne tenni a hatékonyság növelése érdekében. A segélyhatékonyságot szolgálná a partnerek körének csökkentése, a projektek koncentrálása, a donorkoordináció és a szakpolitikákkal való koherencia biztosítása. Egyre nagyobb szükség lenne a transzparencia növelésére, a projektek nyomonkövetésére (*monitoring*), *ex ante* és *ex post* értékelésére, hatásvizsgálat végzésére és *feedback* készítésére.

* * * * *