



Magyar Tudományos Akadémia
VILÁGGAZDASÁGI KUTATÓINTÉZET

Műhelytanulmányok

51. szám

2003. november

Artner Annamária

**ÍRORSZÁG HIVATALOS FEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSI POLITIKÁJA,
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÖRNYEZETVÉDELEMRE**



1014 Budapest, Orszagház u. 30.
Tel.: 224-6760 • Fax: 224-6761 • E-mail: vki@vki.hu

1) AZ ÍR DONORPOLITIKÁRÓL ÁLTALÁBAN

Írország 1974 óta folytat hivatalos segélyezési politikát, amelynek alakulása jól tükrözi a gazdaság mindenkori teljesítőképességét. A számokból kitűnik, hogy a fejlődő országok segélyezésének a szegénység enyhítésének célján kívül az ország 90-es években megerősödött világgazdasági pozíciója is inspirációt adott.

A segélyekre fordított összeg a GNP-hez viszonyítva a kezdeti 0,2-0,3%-os szintről a 80-as évek második felében jelentősen visszaesett, egészen 1992-ig, amikor csupán 0,16%-ot ért el. Ez nyilvánvalóan következménye volt a gazdaság akkori nagyon rossz egyensúlyi állapotának. A növekedés felgyorsulásával a hivatalos fejlesztési támogatás (*official development assistance*, ODA) GNP-beli aránya is megnőtt. A fejlesztési kiadások 1992 és 1998 között csaknem megháromszorozódtak, 70 millió dollárról 199 millióra emelkedtek. Mivel azonban a GNP is gyorsan nőtt, nem sikerült elérni az 1997-re tervezett 0,4%-os ODA/GNP-arányt. 2001-re 0,37%-ot (267 millió eurót), 2002-re pedig 0,45%-ot terveztek. 2007-ig pedig a rátát 0,7%-ra akarják növelni. Írország 1995 óta így is magasabb ODA/GNP-arányt mutat fel, mint az OECD Fejlesztési Segély Bizottságában

(DAC) helyet kapó donorállamok átlaga,¹ és ezzel megelőzi például az NSZK-t, Japánt vagy az Egyesült Királyságot is.²

A fejlesztési támogatások zömét a kormány hivatalos fejlesztési kooperációs programján, az *Ireland* (vagy *Irish*) *Aid*-en keresztül allokálják. 1992 óta az Irish Aid költségvetése stabilan nő, 1992-ben 40 millió, 1999-ben már 178 millió ír fontot tett ki.

Az Ireland Aid (IA) bi- és multilaterális alapon nyújt segélyeket. Ezek közül a kétoldalú, tehát a kijelölt országoknak adott segélyek a meghatározóak, arányuk a költségvetésben eléri a kétharmadot. Ezen felül az IA sürgősségi esetekre, előre nem látható katasztrófákra minden évben félretesz egy bizonyos összeget (*emergency assistance*), amelyet általában nem kormányzati szervezeteken (*non-governmental organizations*, NGO-kon) és nemzetközi intézményeken keresztül folyósít. Ezekben az esetekben külön pénzalap szolgálja a rehabilitációt és az újjáépítést. A támogatások célja lehet továbbá emberjogi, oktatási, menekültügyi stb. Minden projekt esetében vizsgálják a környezeti hatásokat.

1. táblázat
Írország fejlesztési segélyeinek éves összege folyóáron, millió \$

	1981–82	1986–87	1993	1994	1995	1996	1997
ODA	37	57	81	109	153	179	187
Bilaterális	11	26	41	56	88	114	120
Multilaterális	26	31	41	53	65	65	67
Hivatalos segély	n.a.	n.a.	9	16	21	1	1
Bilaterális			0	0	2	1	1
Multilaterális			8	15	19	-	-
<i>Hivatalos összesen</i>	<i>37</i>	<i>57</i>	<i>90</i>	<i>124</i>	<i>174</i>	<i>180</i>	<i>188</i>
NGO-k juttatásai	--	23	25	52	46	68	56
Magántőke piaci feltételek mellett		16	22	37	48	125	80
Bilaterális	--	16	22	37	48	125	80
ebből: FDI	--	--	--	--	--	--	--
ebből: exporthitel	--	16	22	37	48	--	--
<i>Áramlás összesen</i>	<i>37</i>	<i>96</i>	<i>137</i>	<i>214</i>	<i>268</i>	<i>372</i>	<i>324</i>
ODA 1996-os árf. (millió \$)	68	79	91	118	155	179	194
ODA a GNP %-ában	0,21	0,23	0,20	0,25	0,29	0,31	0,31
Össz. áraml. a GNP %-ában	0,21	0,39	0,32	0,46	0,46	0,64	0,54

Forrás: OECD (1999) p. 86.

¹ A DAC-átlag ugyanis éppen ellenkező trendet írt le, mint az ír: 1992 után gyorsan csökkent, 1997-ben kevesebb volt, mint 0,25%.

² OECD (1999) p. 91.

A multilaterális segélyezés elsősorban EU-projektben való részvételt jelent az ACP (*African, Caribbean and Pacific*) -országok viszonylatában, valamint az ENSZ különböző fejlesztési programjaihoz (UNICEF, UNDP, UNHCR) való hozzájárulást.

A fejlődő országok segélyezésének kormányzati eltökéltsége és *társadalmi elfogadottsága* is – különösen az utóbbi évtizedben – viszonylag erősnek mondható a „zöld szigeten”, de mindenképpen erősebb, mint Magyarországon. Ennek oka egyfelől, hogy Írország fejlődő országokkal fenntartott kapcsolatait régóta a misszionáriusok tevékenysége, valamint a nem kormányzati szervezeteken keresztül végzett személyes munka jellemzi. Ebből adódik, hogy szinte nincs olyan család Írországban, amelyik ne kapcsolódott volna be akár önkéntes munkával, akár anyagi tehervállalással a fejlődő országok segélyezésébe. Másfelől, de ezzel szoros összefüggésben, pedig annak köszönhető a segélyezéssel kapcsolatos megértés, hogy az írek az EU strukturális és kohéziós alapjainak kedvezményezettjeként maguk is megtapasztalhatták a segélyezés hasznát.

Közrejátszik még a segítségnyújtás hazai elfogadottságában az az egyébként más összefüggésekben is alkalmazott gyakorlat, hogy a „nagypolitika” párbeszédre törekszik a lakossággal. Például az Irish Aid támogatására a külügyminisztérium által 1993-ban alapított *Irish Aid Advisory Committee* (IAAC) minden évben fórumot rendez, melyre civil szervezetek sorát hívja meg. Az IAAC feladata egyébként kettős: tanácsot adni a kormánynak a hivatalos fejlesztési segélypolitika végrehajtásával (az Irish Aid stratégiájával) kapcsolatban, valamint az Irish Aid programjai szempontjából releváns kutatásokat folytatni. Az IAAC tizenkét tagja az akadémiai, a közszolgálati és az üzleti szférából került ki.

Az Irish Aid a Fejlesztéspolitikai Oktatás Nemzeti Tanácsával (*National Council for Development Education*, NCDE) karöltve iskolákban, helyi szervezetekben, lakossági

fórumokon és publikációk révén gondoskodik a közvélemény informálásáról.³

Az elmúlt évtizedben a segélyezés kvantitatív és kvalitatív fejlődésével együtt módosult annak szerkezete is. A külügyminisztérium által menedzselte hosszú távú fejlesztési programok helyett a növekmény inkább az *adósságcsökkentő, humanitárius* programokból, és az Írországba áramló *menekülők* megsegítésére allokált összegekből adódott.

A 90-es években az ír fejlesztéspolitika formálói körében mindinkább világossá vált, hogy a fejlesztési segély önmagában nem elég, és a fejlesztéspolitikának számos egyéb területet kell figyelembe vennie, beleértve az emberi jogokat, a kereskedelmet, a beruházásokat, a fegyverkereskedelmet, a nők szerepét, a népeiséget és a környezetet. Fejlesztési modellek kínálata helyett, a *partnerországokkal együtt* kell kidolgozni az elérendő célhoz vezető utakat is. Erre a partnerországok részéről igen nagy az igény. Az „új típusú partnerség”-et 1996-ban az OECD DAC is felvette irányelvei közé.

Az ír ODA-t kétharmad részben bilaterális alapokon osztják ki, elsősorban technikai kooperációs programok keretében. A segélyek szektorális megoszlásáról a későbbiek folyamán lesz szó (2. táblázat).

Figyelemre méltó, hogy az Ireland Aid 1999-es riportja bevezetesként emlékeztet arra, hogy a fejlődő országokban több mint 4,5 milliárd ember nem jut oktatáshoz vagy más alapvető szolgáltatásokhoz, és nem éli meg a 40. életévét. Továbbra is kevesebb mint napi egy dollárból él 1,3 milliárd ember, bár a nemzetközi közösség ezek számát 2015-ig a felére kívánja csökkenteni.

A trendek azonban nem ebbe az irányba tartanak – szögezi le a jelentés. Évente 12 millió (napi 33 ezer) gyermek hal meg mielőtt öt éves lenne, s több mint 50%-uk alultápláltság (éhezés) miatt.⁴ A világ lakosságának felső egyötöde birtokolja a világ GDP-jének 86%-át, alsó ötöde pedig mindössze

³ GI (1996) 9.92 pont

⁴ <http://www.ir.gov.ie/iveagh/irishaid/1999report/idt.htm>

2. táblázat
Az ír ODA alakulása kategóriánként
(millió \$ és %)

	Millió \$ 1996-os konstans					Százalékos megoszlás					1997
	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997	DAC össz. %
<i>Bilaterális</i>	45	61	89	114	125	50	51	57	64	64	71
Projekttek és programok											
juttatás	3	3	17	13	20	4	3	11	7	10	13
hitel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15
Technikai kooperáció	25	36	53	67	76	27	31	34	38	39	23
Élelmiszersegély	2	1	1	-	-	2	1	1	-	-	2
Sürgősségi segély	6	9	8	16	12	6	8	5	9	6	4
Adósságkönnyítés	-	-	-	-	2	-	-	-	-	1	6
NGO-k támogatása	4	1	1	0	0	4	1	0	0	0	2
Adminisztratív költség	4	5	6	14	12	4	4	4	8	6	5
Egyéb juttatás	3	5	3	3	3	3	4	2	2	2	2
<i>Multilaterális</i>	46	58	66	65	69	50	49	43	36	36	29
ENSZ-szervezetek	7	10	15	15	18	8	9	10	8	9	7
EU	29	41	44	41	41	32	34	29	23	21	9
Világbank	9	7	7	7	8	10	6	4	4	4	8
Regionális fejl. bankok	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Egyéb	-	-	-	2	3	-	-	-	1	2	2
<i>ODA bruttó összesen</i>	91	118	155	179	194	100	100	100	100	100	100
Visszafizetések	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>ODA nettó összesen</i>	91	118	155	179	194						

Forrás: OECD (1999) d. 87.

1%-át. A gazdag országokban a világ lakosságának 19%-a található, mégis ők monopolizálják a világkereskedelem 71%-át. A fejlett országokban lakik az internethasználók 91%-a. A világ három legnagyobb milliárdosának vagyona meghaladja a legszegényebb 600 millió ember éves jövedelmét. A különbség egyre nő. A 19. század elején a leggazdagabb országok egy főre jutó jövedelme „csak” háromszorosa volt a legszegényebbének, de 2000-ben már hatvanszorosa!⁵ A legszegényebb fejlődő országok kiesnek a világgazdaság vérkeringéséből: a külföldi működőtőke alig egy százaléka érkezik hozzájuk, nincs infrastruktúrájuk, hírközlésük, exportképes termékeik stb.

Mindezek a tények készítették az ír kormányt arra, hogy 1999-ben Seattle-ben, az egyébként kudarcáról elhíresült WTO-ülésem, több más donorországgal együtt létrehozson egy új, független nemzetközi testületet, a WTO-törvények Tanácsadó Központját (*Advisory Centre on WTO Law*). A testület Genfben székel, és a legszegényebb fejlődő országoknak (LDCs) nyújt technikai segítséget. Ez a segítség arra irányul, hogy a

fejlődők a WTO-ban érvényt szerezhessenek saját kereskedelmi érdekeiknek, vagyis exportpiacokat biztosíthassanak maguknak a WTO törvényes kereteire támaszkodva. Írország öt év alatt 2,5 millió dollárral járul hozzá a központ működéséhez: 1,5 millió dollárt az Ireland Aid, a fennmaradó összeget a Vállalkozási, Kereskedelmi és Foglalkoztatási Minisztérium biztosítja.

Írország közreműködött a fejlődő és fejlett országok befektetésösztönző intézményei közti kapcsolatot erősíteni hivatott fórum (*World Association of Investment Promotion Agencies, WAIPA*) alapításában is. Tehát az ír segélyezési politikában külön figyelmet szentelnek a fejlődő országok kereskedelmi-beruházási kapacitásai növelésének.

2) INTÉZMÉNYI HÁTTÉR

Az ír hivatalos segélyezési politika (ODA) kormányprogramjának (Ireland Aid) végrehajtásáért elsősorban a külügyminisztérium

⁵ Uo.

felelős. A minisztérium két nagyobb és három kisebb intézmény segítségével hajtja végre a donorpolitikát.⁶

- * A Külügyminisztérium Fejlesztési Kooperációk Osztálya (*Department of Foreign Affairs Development Cooperation Division*, DCD) játssza a központi irányító és végrehajtó szerepet. Hat prioritásország-programot, az „egyéb bilaterális” projekteket, az NGO-programokat és a speciális pénzalapokat menedzseli. Felelős az ország multilaterális intézményekben, programokban való részvételéért is. A DCD két bilaterális, egy multilaterális, valamint egy értékelő és auditáló szekcióra oszlik.
- * A Személyi Szolgáltatások Tengerentúli Hivatalát (*Agency for Personal Service Overseas – APSO*) 1974-ben alapították. Tizenegy tagú igazgatótanácsát a külügyminisztérium nevezi ki, működését, melynek költségei 1998-ban meghaladták a tízmillió ír fontot, az állam szponzorálja. Az APSO nem kormányzati szervezetekkel (NGO-kal) kooperálva gondoskodik a fejlődő országokban önkéntes aktivisták által nyújtott szolgáltatásokról. Tizenhat prioritásországban működik, Afrikában, Közép-Amerikában és Ázsiában (Kambodzsa). 1992 óta az önkéntesek száma közel háromszorosára nőtt: 1998-ban 1261 APSO-önkéntes dolgozott 84 országban. (3. táblázat)

3. táblázat
Az APSO tevékenysége 1992–1998
(fő és millió ír font)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Önkéntesek száma							
APSO által szervezettek	--	--	449	470	597	684	630
Egyéb intézmények által szervezettek	--	--	694	796	799	709	631
<i>Összesen</i>	<i>440</i>	<i>690</i>	<i>1143</i>	<i>1266</i>	<i>1396</i>	<i>1393</i>	<i>1261</i>
Önkéntesek által felkeresett országok száma	--	--	60	76	86	86	84
APSO költségvetése							
Millió ír font (folyóáron)	2,5	4,5	7,0	8,5	10,5	10,6	10,7
<i>Millió ír font (1997-es áron)</i>	<i>4,2</i>	<i>7,2</i>	<i>11,1</i>	<i>13,4</i>	<i>16,3</i>	<i>16,1</i>	<i>15,6</i>

Forrás: OECD (1999) p. 36.

- * A Tengerentúli Diákok Ír Tanácsa (*Irish Council for Overseas Students*, ICOS) a fejlődő országokból Írországra érkező diákok harmadfokú képzését segíti elő. 1997-ben 0,3 millió dollárnyi juttatást kapott a külügyminisztérium „nemzetközi kooperáció”-s költségvetéséből.
- * A Nemzeti Oktatásfejlesztési Bizottság (*National Committee for Development Education*, NCDE) egy konzultatív testület, amely az ír fejlesztéspolitikai szakemberek széles körű képzését segíti.
- * A Menekültügyi Hivatal (Refugee Agency) 1991-ben alapították, igazgatótanácsát a külügyminiszter nevezi ki. Az Írországra érkező menekültek ügyeit intézi, és költségvetésének egy részét (1997-ben félmillió dollárt) ODA-ként kapja. A 90-es évek végén több mint 600 vietnámi és 800 boszniai menekült részesült programjaiból.

Mindezen intézmények mellett a partnerországokban felállított Fejlesztési Kooperációs Hivatalok (*Development Cooperation Offices*) és a *nagykövetségek* vesznek még részt a donorpolitika végrehajtásában.

A fejlesztéspolitikai intézmények alkalmazotti létszáma 1993 óta jelentős mértékben emelkedett, de még így sem éri el a 200-at. (4. táblázat) Minden célországban létrehozták a telepített programfelelősi posztot (*programme officer*), melynek feladata a fejlesztési programok tervezésének és végrehajtásának helyszíni segítése. A külügyminisztériumon belül felállított Tervezési és Értékelési (auditáló) Egység (*Planning and Evaluation Unit* vagy *Evaluation and Audit Unit*) több szakosodott munkatársat foglal magában, úgymint a menedzsmentért, a vidékfejlesztésért, az egészségügyért és az oktatásért felelős, valamint a belső auditálást végző poszto-

⁶ OECD (1999) pp. 15–16. és 29–39.

kat. A szakemberek iránt megnövekedett igénynek a kormány állományfejlesztési és oktatási programmal igyekszik eleget tenni.

Lévén a fejlesztéspolitika komplex tevékenység, a külügyminisztérium különböző osztályai szoros együttműködésben dolgoznak, sőt más minisztériumokkal is konzultálnak a fejlesztéspolitika megfelelő aspektusairól. Érintett minisztériumok még a pénzügyminisztérium, a Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Minisztérium, az Egészségügyi és Gyermekvédelmi Minisztérium, az Oktatás- és Tudományügyi Minisztérium, a Vállalkozási, Kereskedelmi és Foglalkoztatási Minisztérium, a Környezeti és Helyi Kormányzás Minisztériuma, a Védelmi Minisztérium, valamint az Állami Vállalatok Minisztériuma.

A koordináció korábban *ad hoc* alapon történt, de a fejlesztéspolitika nemzeti és nemzetközi (EU-s) előtérbe kerülése szükségessé tette az ilyen típusú kapcsolatok formalizálását. A külügyminisztérium 1996-os Fehér könyve (White Paper on Foreign Policy Challenges and Opportunities Abroad) rendelkezett a Fejlesztési Kooperációk Tárcaközi Bizottságának (*Interdepartmental Committee on Development Cooperation*, ICDC) létrehozásáról. Ez a bizottság határoz az éves ODA-költségvetésről, és jelöli ki a fejlesztési segélypolitika fő vonalait. A külügyminisztérium a segélyezési politikáról a kormánynak és a parlamentnek tartozik számot adni, az Ireland Aid költségvetését a *Parlament Külügyi Bizottsága* hagyja jóvá. Ez utóbbi létrehozott egy külön a segélypolitikával foglalkozó albizottságot, melyet a külügyminisztérium folyamatosan tájékoztat.

A fejlesztési kooperációs program végrehajtását számos egyéb bizottság, testület támogatja. Ilyen például a már említett Fejlesztéspolitikai Oktatás Nemzeti Tanácsa (NCDE), a civil kapcsolatokat ápoló Ír Segély Tanácsadó Testülete (*Irish Aid Advisory Committee*, IAAC), valamint a kormány által 2000-ben megalakított, szakértőkből álló Ír

4. táblázat
Az Irish Aid-program alkalmazottainak száma

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
A külügyminisztérium Fejlesztési Kooperációs Osztálya (DCD)							
Dublinban	27	33	40	48	57	59	61
Terepen	4	4	11	11	16	17	21
APSO							
Dublinban	19	19	26	31	32	32	32
Terepen	--	--	--	--	--	--	30
Egyéb intézmények kiküldöttei							
ICOS	--	--	--	--	--	--	6
Refugee Agency	--	--	--	--	--	--	9
IAAC	--	--	1	1	1,5	1,5	2
NCDE	--	--	6	6	6	6	6
<i>Összesen</i>	--	--	--	--	--	--	167

Forrás: OECD (1999) p. 43.

Segély Ellenőrző Bizottsága (*Ireland Aid Review Committee*). Ez utóbbit államtitkár vezeti, és a kormánynak tartozik jelentést tenni. Munkájához bármely szervezet, NGO vagy állami intézmény hozzájárulhat írásos jelentéssel. Az ellenőrző bizottság együttműködik a fejlesztési programban érdekelt minisztériumokkal, a tárcaközi bizottsággal (ICDC), valamint szükség szerint minden érintett hazai és fejlődő országbeli szervezettel.⁷

A külügyminisztérium fejlesztési ügyekben szoros kapcsolatokat ápol nemcsak a fejlődő országok kormányaival és a kormányközi intézményekkel, az ENSZ-szel, az EU és a Világbank szakcsoportjaival, hanem a nemzetközi fejlesztési ügynökségekkel és civil szervezetekkel is (pl. Vöröskereszt, Concern, Goal, Christian Aid stb.)

3) AZ ÍR DONORPOLITIKA FŐ KEDVEZMÉNYEZETTJEI

A fejlesztési programok bi- és multilaterális alapokon, programokon, önkéntesek munkáján és sürgősségi humanitárius segítségen keresztül valósulnak meg.

⁷ <http://www.irlgov.ie/iveagh/irishaid/review.asp>

5. táblázat
A bilaterális segélyek alakulása Írországban, 1998–1999
(millió ír font és %)

	1998		1999	
	Millió ír font	%	Millió ír font	%
Prioritárországok	42,3	50	43,9	42
Egyéb bilaterális segély	24,0	29	26,4	25
APSO (Agency for Personal Service Overseas)	10,7	13	10,6	10
Sürgősségi humanitárius segély	6	7	12	12
Menekültügy (Refugee Agency)	1,1	1	11	11
Bilaterális segély összesen	84,1	100	104	100
<i>ODA összesen</i>	<i>139,9</i>		<i>181,4</i>	
Bilaterális segély/ODA		60		57

Forrás: Ireland Aid. Annual Report and Statistics 1999.

<http://irlgov.ie/iveagh/irishaid/1999report/bi.htm>

A bilaterális programok maguk is több-félék. Felerészben a prioritárországoknak szánt programokból, valamint NGO-s projektekből, sürgősségi segélyekből, oktatási és

egyéb speciális programokból állnak. (5. táblázat) A fő célországok a legszegényebb afrikai országok: Lesotho, Szudán, Zambia, Tanzánia, 1994 óta Etiópia és Uganda, 1996 óta pedig Mozambik. *Ad hoc* jelleggel részesül az ír segélyekből például Dél-Afrika, Zimbabwe, Egyiptom, a palesztin területek, Kambodzsa, Vietnám és Banglades. A 90-es években megfigyelhető volt a segélyek földrajzi eloszlásának diverzifikálódása: 1986–87-ben az első öt prioritárország még a segélyek 84, 1996–97-ben már csak 52%-át kapta. Az első tíz preferált országra vonatkoztatva pedig 91 és 72 a megfelelő arány.

6. táblázat
Az ír (allokált) bilaterális ODA országokénti megoszlása, 1986–1997
(millió \$ és %)

	1986–87			1991–92			1996–97	
	1996-os \$ millió	%		1996-os \$ millió	%		1996-os \$ millió	%
Lesotho	5,5	25,8	Tanzánia	4,7	20,9	Etiópia	15,1	15,0
Zambia	4,2	19,5	Lesotho	3,9	17,1	Tanzánia	11,3	11,2
Tanzánia	4,0	18,7	Zambia	3,5	15,4	Zambia	10,5	10,4
Szudán	3,1	14,2	Egyiptom	2,7	11,3	Lesotho	7,8	7,7
Zimbabwe	1,2	5,6	Szudán	1,4	6,1	Uganda	7,5	7,4
<i>Első 5 ország össz.</i>	<i>18</i>	<i>84</i>	<i>Első 5 ország össz.</i>	<i>16</i>	<i>71</i>	<i>Első 5 ország össz.</i>	<i>52</i>	<i>52</i>
Kenya	0,4	2,0	Etiópia	0,9	4,1	Ruanda	4,8	4,8
Ruanda	0,3	1,4	Szomália	0,7	3,3	Dél-Afrika	4,6	4,6
Burundi	0,3	1,3	Zimbabwe	0,5	2,3	Mozambik	4,6	4,5
Etiópia	0,3	1,3	Kenya	0,5	2,2	Bosznia-Hercegovina	4,1	4,1
Banglades	0,2	0,9	Kambodzsa	0,5	2,1	Zimbabwe	2,4	2,4
<i>Első 10 ország össz.</i>	<i>20</i>	<i>91</i>	<i>Első 10 ország össz.</i>	<i>19</i>	<i>85</i>	<i>Első 10 ország össz.</i>	<i>73</i>	<i>72</i>
Gambia	0,2	0,8	Banglades	0,4	1,5	Kenya	2,3	2,3
Peru	0,2	0,7	Irán	0,4	1,5	Palesztina	2,1	2,1
Sierra Laone	0,2	0,7	Ex-Jugoszl. országai	0,3	1,4	Szudán	2,0	2,0
Kína	0,1	0,6	Uganda	0,2	1,0	Nigéria	1,7	1,7
Ghána	0,1	0,6	Törökország	0,2	0,7	Burundi	1,6	1,6
<i>Első 15 ország össz.</i>	<i>20</i>	<i>94</i>	<i>Első 15 ország össz.</i>	<i>21</i>	<i>91</i>	<i>Első 15 ország össz.</i>	<i>82</i>	<i>82</i>
Uganda	0,1	0,6	Nigéria	0,2	0,7	Kambodzsa	1,5	1,5
Botswana	0,1	0,5	Mozambik	0,2	0,7	Angola	1,2	1,1
India	0,1	0,5	Malawi	0,2	0,5	Banglades	1,1	1,1
Libéria	0,1	0,4	Namíbia	0,1	0,5	Kongói Dem. Kt.	0,9	0,9
Nigéria	0,1	0,4	India	0,1	0,5	Brazília	0,9	0,8
<i>Első 20 ország össz.</i>	<i>21</i>	<i>97</i>	<i>Első 20 ország össz.</i>	<i>21</i>	<i>94</i>	<i>Első 20 ország össz.</i>	<i>88</i>	<i>87</i>
<i>Össz. (50 ország)</i>	<i>21</i>	<i>100</i>	<i>Össz. (63 ország)</i>	<i>23</i>	<i>100</i>	<i>Össz. (50 ország)</i>	<i>101</i>	<i>100</i>

Forrás: OECD (1999) p. 89.

Köztudott, hogy a kelet-európai országok „feltörésével” több európai donorország átrendezte segélypolitikájának földrajzi prioritásait a leendő tagországok javára. Az ír kormány azonban 1996-ban úgy döntött, hogy nem követi ezt a trendet, s segélyeit továbbra is az említett legszegényebb afrikai országoknak szánja elsősorban. Rajtuk kívül csak Bosznia-Hercegovina részesült jelentősebb támogatásban 1996–97-ben (4,1 millió dollárral, ami az összes lehívott segélyek 4,1%-ával volt egyenlő⁸). (6. táblázat)

4) A DONORPOLITIKA ILLESZKEDÉSE A KÜL- ÉS A KÜLGAZDASÁG-POLITIKÁHOZ, VALAMINT A DONORPOLITIKA MAKROGAZDASÁGI, PIACÉPÍTŐ SZEREPE

Az Irish Aid politikája négy alapidokumentumra támaszkodik: az Irish Aid stratégiai tervére (*Consolidation and Growth*, 1993), a külügyminisztérium már említett 1996-os Fehér könyvére (*White Paper on Foreign Policy Challenges and Opportunities Abroad*), a külügyminisztérium stratégiai alapvetésére (*Pursuing Ireland's External Interests: Strategy Statement of the Department of Foreign Affairs*) és ugyancsak a külügyminisztérium 1998–2000-re szóló stratégiai tervére (*Promoting Ireland's Interests: Strategy Statement of the Department of Foreign Affairs 1998–2000*). A közös elem ezekben a szegénység elleni harc, a fenntartható fejlődés és a partnerség.

Az ír fejlesztési politika tehát illeszkedik a külpolitikához. A külügyminisztérium megfogalmazása szerint „a hatékony fejlesztési kooperációs politika és program fontos eleme a nemzetközi béke, a biztonság és az igazságos és stabil gazdasági rendszer

létrehozására irányuló erőfeszítéseknek”.⁹ A külügyminisztérium *Mission Statement*-je a prioritások sorában többször is utal ezekre a globális kívánalmakra, továbbá leszögezi, hogy a minisztérium az Ireland Aid programjain keresztül szándékozik hatékonyan hozzájárulni a nélkülözés enyhítéséhez és a fenntartható fejlődéshez a szegény országokban.¹⁰ A nemzetközi fejlesztési kooperációs elvekkel összhangban elfogadja a DAC 2015-re kitűzött céljainak rendszerét.¹¹ A kormány 2007-ig szeretné elérni a 0,7%-os ODA/GNP-arányt.

A külügyminisztérium e fenti dokumentuma nyolc pontban foglalja össze az ír fejlesztési kooperáció céljait.¹²

- * a kormányprogram megvalósítható stratégiává transzformálása;
- * az önerős, önfenntartó, szegénységcsökkentő és kiegyensúlyozott fejlődés és növekedés elősegítése, elsősorban a legkevésbé fejlett országokban;
- * a béke és stabilitás létrehozása és fenntartása a demokrácia, az emberi jogok, a nemi és szociális egyenlőség, valamint a környezet védelme révén;
- * aktív diplomácia a fejlesztéspolitika hatékonysága és koherenciája érdekében;
- * vészhelyzetek megelőzése, bekövetkezésük esetén gyors fellépés;
- * a stratégia és a politika szükségszerű rugalmas változtatása;
- * az Irish Aid menedzsmentjének javítása (személyi és intézményi változtatások a szakmai hozzáértés és rugalmasság érdekében); és

⁹ Promoting Ireland's Interests: <http://www.irlgov.ie/iveagh>

¹⁰ <http://www.irlgov.ie/iveagh/aboutus/strategy/part1.htm>

¹¹ Ennek legfőbb elemei: a szegénység felére csökkentése, az általános iskolai oktatás teljes körű létrehozása minden országban, a nemi egyenlőség megvalósítása, a gyermek- és csecsemőhalandóság felére szorítása, az egészségügyi ellátás mindenki számára hozzáférhetővé tétele és a fenntartható fejlődés megvalósítása.

¹² OECD (1999) p. 31.

⁸ OECD (1999) p. 89.

* növelni a szegény országok megsegítésének társadalmi elfogadottságát.

7. táblázat
Az ír bilaterális ODA cél szerinti megoszlása
(folyóáron, millió \$ és %)

	1986–87		1991–92		1996		DAC össz. %
	m \$	%	m \$	%	m \$	%	
<i>Szociális infrastruktúra és szolgáltatások</i>	11	43	12	44	54	53	32
Oktatás	5	22	7	26	20	20	12
<i>ebből:</i> alapfokú	-	-	-	-	-	-	1
Egészségügy	2	8	2	8	16	16	5
<i>ebből:</i> alapellátás	-	-	-	-	-	-	2
Népesedési programok	-	-	0	0	0	0	1
Vízszolgáltatás, csatorna	1	3	1	4	7	7	7
Kormányzás, civil társadalom	1	4	1	3	2	2	3
Egyéb	1	6	1	4	8	8	4
<i>Gazdasági infrastruktúra és szolgáltatások</i>	0	1	2	6	8	8	25
Közlekedés, raktározás	0	0	1	4	5	5	13
Hírközlés	0	0	0	0	0	0	2
Energia	-	-	0	1	1	1	8
Bank és pénzügyi szolgáltatások	-	-	-	-	2	2	1
Üzleti és egyéb szolgáltatások	0	0	0	1	-	-	1
<i>Termelő szektorok</i>	6	24	3	11	7	7	14
Mezőgazdaság, erdészet, halászat	5	19	2	7	6	6	10
Feldolgozóipar, bányászat, építőipar	1	3	1	3	1	1	2
Kereskedelem, turizmus	1	2	0	1	0	0	2
Egyéb	-	-	0	0	-	-	0
<i>Multiszektorális</i>	-	-	2	9	3	3	6
<i>Áru- és programsegély</i>	-	-	3	11	-	-	5
<i>Adósságcsökkentés</i>	-	-	-	-	-	-	6
<i>Sürgősségi segítség</i>	1	4	2	9	16	16	5
<i>Donorok adminisztratív költségei</i>	3	13	2	8	14	13	5
<i>Támogatás NGO-knak</i>	3	14	1	2	0	0	1
<i>Allokált ODA összesen</i>	24	100	28	100	102	100	100
Bilaterális ODA összesen	26	46	28	40	114	64	79
<i>ebből:</i> nem alokált	2	3	1	1	12	6	7
Multilaterális ODA összesen	31	54	43	60	65	36	21
<i>ODA összesen</i>	57	100	71	100	179	100	100

Forrás: OECD (1999), p. 90.

Mint az 7. táblázatból kitűnik, az ír bilaterális fejlesztési segélyek fele a szociális infrastruktúrát (oktatás, egészségügy) szolgálja, ami jelentősen meghaladja a DAC-országok egyharmados átlagát. Ugyanakkor az írek arányaiban kevesebbet költenek a gazdasági infrastruktúrára és a termelési szektorokra, mint a DAC-tagok általában. Mindez az ír segélyezés sajátosságát tükrözi, nevezetesen, hogy a kisországi adottságok nem teszik lehetővé a nagyobb termelő projektek finanszírozását.

A kül- és külgazdaságpolitika számára a donorpolitika egyéb, a közvetlen feladatokon túlmutató kötelezettségekkel is jár. Így

például az ír segélyezési politikáról folyó viták során gyakran felhozták, hogy a legfejletlenebb országok érdekérvényesítését a

segélyek nyújtásán kívül ezen országok kereskedelmi érdekeinek nemzetközi képviselésével is elő kell segíteni. A piacokhoz való hozzájárulás a fejlődő országok számára sokkal fontosabb, mint a közvetlen finansziális transzferrek. A Fehér könyv megállapítja, hogy ehhez a hazai termelők és a fejlődő országok

érdekei között *fair* egyensúlyra, az importpiacok ennek megfelelő nyitására van szükség, s ezzel összhangban a legszegényebb fejlődő országok adósságainak elengedése mellett is leteszi a voksot.¹³ Mindennek azonban – ha komolyan veszik – aktív politizálást kell maga után vonnia a nemzetközi kereskedelmi szervezetekben, illetve fórumokon.

¹³ GI (1996) 9.80–9.85 pontok

4.1. Az ír donorpolitika a nemzetközi kapcsolatrendszerben

Írországnak EU-tagként különös figyelemmel kell lennie az unió kül- és donorpolitikájára. Az Európai Unióról rendelkező maastrichti szerződés egy új cikkely (*Title XVII*) beiktatásával vetette meg a közösség fejlesztési kooperációs politikájának (*Development Cooperation Policy*) alapjait. A cikkely a fundamentális értékeken (mint például az emberi jogokon) túlmenően az unió fejlesztési politikája fő céljának a fejlődő országok *fenntartható gazdasági-társadalmi fejlődését* jelölte meg. E cél érdekében a fejlesztési kooperációs politikák és más releváns *politikák összhangjára*, a nemzeti és EU-s politikák *komplementaritására*, valamint az EU-n belüli *koordináció* intenzifikálására van szükség. Írország kivette részét a 2000 utáni időszakra szóló (54.) loméi konvenció kereteinek kidolgozásából is. Ez átlátható, egyszerű, minden ACP-országra kiterjedő, de a legszegényebbekre koncentrálnak segélyezést irányoz elő.

Az Európai Unió önálló környezetvédelmi politikáját a maastrichti szerződés tovább erősítette. A kulcsszó itt is a fenntarthatóság, ami a *környezetvédelmi szempontok beépítését* jelenti a fejlesztési tervekbe. A fejlesztéspolitika és környezetvédelem effektív összekapcsolása az unión belül megtörtént: az EU hárommilliárd ECU-s alapot hozott létre a fejlődő országok fenntartható fejlődésének a rioi konferencián elfogadottak, illetve az Agenda 21 szellemének megfelelő támogatására. Írország ebben az alapban is részt vesz.

Írország, más donorországokhoz hasonlóan, hozzájárul több ENSZ-intézmény költségvetéséhez,¹⁴ s ez a hozzájárulás a 90-es évek második felében nőtt. Az ír kormány

¹⁴ Mindenekelőtt az UNDP, az UNICEF és az UNHCR programokról van szó, de Írország kiveszi részét az UNRWA (UN Relies and Works Agency for Palestinian Refugees), az UNFP (UN Population Fund), és az UNV (UN Volunteers) programjaiból is.

célja a donorországok átlagos segélyezési rátájának elérése.¹⁵

4.2. Az ír gazdasági érdekek érvényesülése a donorpolitikában

Mint a fentiekből kitűnik, a gazdasági érdekek közvetlen szolgálata az első pillantásra alig érhető tetten az ír donorpolitikában, bár természetesen szerepet játszik benne. Lévén kis ország, fejlődésében a külkereskedelem és a működőtőke-import alapvető fontosságú. A kormány célja az ír áruk és szolgáltatások exportjának elősegítése. Ennek egyik bevallott eszköze a legelmaradottabb fejlődő országok fenntartható fejlődési pályára állítása. További eszköze a kereskedelem-liberalizálás nemzetközi támogatása és a bilaterális kapcsolatok fejlesztése.¹⁶ Látható, hogy a célok maximális összhangban vannak a segélyezés irányelveivel, melyeknek szintén kulcsszavai a fenntarthatóság, a piacokhoz való hozzáférés és a partnerség.

Ugyanakkor azonban más országoktól (így például Japántól) eltérően nehéz összefüggést kimutatni a segélyezési politika és a külgazdasági érdekérvényesítés között. Az adatok azt mutatják, hogy Írország valóban a legelesettebb országokra szánja gyors fejlődéséből eredő nyereségének adott részét. A segélypolitika célterületeinek számító országok ugyanis elenyésző, ráadásul az utóbbi, a segélyezés fellendülését hozó években többnyire *csökkenő hányadot képviselnek* az ír külkereskedelemben. Az OECD kereskedelmi adatainak tanúsága szerint:

- * 1994-ben Írország teljes exportjának mindössze 1,8%-át „vette fel” Afrika, és a prioritásországnak számító Szudán, Zambia és Tanzánia még ennek is csak 3%-át (tehát a teljes ír export alig fél ezrelékét);
- * 2001-re Afrika együttes részesedése az ír exportból 1,1%-ra csökkent, míg a prioritásországek súlya végképp elenyésző.

¹⁵ GI (1996), 9.76. pont

¹⁶ GI (1996) 11.6 pont

8. táblázat
Írország bilaterális ODA-jának regionális megoszlása
(millió \$ és %)

	Millió \$ 1996-os konstans					Százalékos megoszlás					1997
	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997	DAC össz. %
<i>Afrika</i>	30	40	61	75	93	85	87	81	81	86	38
Szahara alatti területek	30	40	61	75	93	85	87	81	80	86	30
Észak-Afrika	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
<i>Ázsia</i>	2	4	6	6	7	6	8	8	6	6	35
Dél- és Közép-Ázsia	1	1	3	3	3	3	2	4	3	3	13
Távol-kelet	1	3	3	3	4	3	6	4	3	3	23
<i>Amerika</i>	0	1	2	3	3	1	2	3	3	3	14
Észak-és Közép-Amerika	0	1	2	2	2	1	2	2	2	2	6
Dél-Amerika	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	8
<i>Közél-kelet</i>	0	0	2	3	2	1	0	2	4	2	5
<i>Óceánia</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
<i>Európa</i>	3	1	4	6	3	7	2	5	7	2	4
<i>Összes allokált bilaterális ODA</i>	35	46	75	93	108	100	100	100	100	100	100
<i>Jövedelem szerint:</i>											
LDC	28	39	56	67	83	81	84	75	72	77	26
Egyéb alacsony jövedelmű országok	3	5	8	15	13	9	10	11	16	12	28
Alsó-közép jövedelmű országok	3	2	7	6	6	10	5	10	6	5	36
Felső-közép jövedelmű országok	0	0	4	5	6	0	1	5	6	6	7
Magas jövedelmű országok	0	-	-	0	-	0	-	-	0	-	3
<i>Összes bilaterális ODA</i>	45	63	89	114	125	100	100	100	100	100	100
ebből: nem allokált	10	16	13	20	17	23	26	15	18	14	22

Forrás: OECD (1999) p. 86.

szett, és még az *ad hoc* segélyezett Dél-Afrika aránya is csak alig négy ezreléket tett ki a teljes ír kivitelben;¹⁷ a szóban forgó régió súlya az importban még ennél is kisebb.

Az ír külgazdaság-politika elsődleges célterülete a fejlett országok (az EU és az USA) voltak és maradtak, még ha valamilyest csökkenő mértékben is. Az ír export 90%-a az OECD-országokba (61%-a az EU-ba, további 17%-a az USA-ba) irányult 2001-ben, ami lényegében megegyezik az 1994-es arányokkal.¹⁸ Hogy mennyire nem használják a fejlesztési segélyeket a kereskedelmi behatolás eszközeként, arra szemléletes példa, hogy a 90-es évek óta a kereskedelem-politikában növekvő figyelmet fordítanak a feltörekvő országok, így Ázsia (ASEAN),¹⁹ valamint a közép-kelet-európai országok piacaira, miközben a fejlesztési

kooperációkkal nem kívántak e régió felé fordulni. A kormány egyébként a nagykövetségekkel, a konzulátusokkal, az állami ügynökségek tengerentúli hivatalinak láncolatával kooperációban folytatja kereskedelem- és beruházásösztönző tevékenységét. A kilenc legfőbb exportpiacon az állami testületek a nagykövetek vezérletével tekintik át rendszeresen a helyi teendőket. A koordinációs és centralizációs törekvések legjobb kifejezője az „Ír Ház” (Irish House) -konceptió, amely szerint a külpiacon az ír állami intézményeket (ügynökségek, missziók) fizikailag is egy épületben helyezik el. Az első ilyen ház 1993-ban nyílt meg New Yorkban, majd ezt követte a tokiói 1995-ben²⁰ – jelezve az ír gazdaság legfőbb prioritásait.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az ír donorpolitika teljesen önzetlen lenne. Így például köztudott, hogy – szemben az Írországra települt multikkal, amelyek első sorban az információs technológiákhoz kapcsolódó ágazatokban tevékenykednek – a hazai (ír tulajdonú) és többnyire kisebb vállalkozások leginkább az agráriumhoz kapcsolódó iparokban, így például az élelmiszer-

¹⁷ OECD Monthly Statistics of Foreign Trade 1996. november és 2003. február

¹⁸ Igaz, a belső arányok azóta némiképpen változtak, ugyanis az EU aránya 1994-ben még 72, az USA-é viszont csak 8% volt.

¹⁹ Ennek jele, hogy 1995-ben Malaysiában nagykövetségi szintre emelték a kapcsolatokat.

²⁰ GI (1996) 11.37 pont

és italgártásban működnek. A kormánynak, a külügyminisztérium már említett Fehér könyvében megfogalmazott álláspontjának megfelelően, a szabadkereskedelem és a környezetvédelem közti szoros összefüggés nem utolsó sorban az ír élelmiszerexport és turisztikai ipar érdekei miatt fontos. Az élelmezési programokon keresztül történő segélyezés tehát éppensággal a saját (ír) vállalatoknak nyújtott állami megrendelések által manifesztálódik. *A segélyezési politika révén megkerülhetők az EU közvetlen állami támogatást tiltó rendelkezései.* A Fehér könyv szerint ugyanakkor a környezetvédelem konszenzussal kialakított szabályainak elég nyomósaknak kell lenniük ahhoz, hogy adott esetben a nemzetközi kereskedelem korlátozására vezethessenek. (A visszaélések elkerülését a multilaterális konvenciók világos megfogalmazása segítheti elő.)²¹ Ez az állásfoglalás első pillantásra ismét a fejlődő országok piacvédő érdekeinek pártfogolásként tűnik fel, miközben legalább annyira tartalmazza az ír termelők és fogyasztók érdekvédelmi lehetőségeinek védelmét is.

Egyes vállalatok számára gazdasági előny származhat továbbá a donorpolitika keretében megvalósuló „technikai segítség”-ből is. A piachoz való hozzájutás biztosítása – az ír donorpolitikai elvek szerint – a fejlődő országok segélyezésének egyik kézenfekvő módja. Léven EU-tag, Írország nem bír önálló kereskedelempolitikával, a piacra jutási kedvezményeket az EU egyezményei biztosítják. Ezért *a fejlődő országok kereskedelmének fejlesztése leginkább technikai segítség, tanácsadás révén valósítható meg.* Mint a bevezető fejezetben említettük, Írország több olyan intézmény alapításában is részt vett, és ma is aktív, amelyik a fejlődő országok kereskedelmét és beruházásait hivatott ilyen módon támogatni. (*Advisory Centre on WTO Law, World Association of Investment Promotion Agencies, WAIPA stb.*) A fejlődő és fejlett országok beruházás-ösztönző intézményeinek fórumot adó WAIPA munkájában az ír fejlesztési ügynökségek (IDA, *Enterprise Ireland*) is bekapcsolódnak, ami lehetőséget nyújt arra, hogy

ír cégek jussanak befektetési lehetőségekhez a támogatott fejlődő országokban. Hasonló lehetőséget kínál a beruházási bankokkal való kapcsolat, amit még az OECD (DAC) is szorgalmazott 1999-es országjelentésében.

Az ír gazdasági érdekek donorpolitikába építése tetten érhető még *a civil szférának a donorpolitikába integrálásának* hagyományos, de legújabbban is szorgalmazott gyakorlatán. A civil szervezetek (NGO-k) segítségével, vagy gyakran a kifejezetten általuk megvalósuló programok – mint az ír élelmiszeripari vállalatok esetében is – lényegében ezeknek az NGO-knak nyújtott támogatást jelentik. Az oktatási, egészségügyi és egyéb szolgáltatásokat („technikai segítséget”) nyújtó civil szervezetek a donorprogramok révén szerzik meg a működésükhöz szükséges pénzt, és foglalkoztatják aktivistáikat. *Az NGO-k (szakemberek, tanácsadók) segélyezésben való foglalkoztatása a munkaerőpiaci feszültségek csökkentésének egyik leghatékonyabb módja.* Ugyanis nem egyszerűen jövedelemhez juttatja a munkaerőpiacon másutt nem alkalmazott embereket, hanem olyan értelmes, társadalmilag hasznos tevékenységre ösztönzi őket, amelyből általában hiány van, és amelyet csak némi affinitással lehet sikeresen végezni.

5) A KÖRNYEZETVÉDELEM INTEGRÁLÓDÁSA A DONOR- POLITIKÁBA, A DONOR- POLITIKA ILLESZKEDÉSE A HAZAI KÖRNYEZET- POLITIKÁHOZ

Írország a 70-es évek óta mintegy 180 nemzetközi környezetvédelmi konvenciót írt alá, illetve adoptált, de – ebben is a világtendenciákhoz igazodva – a környezetvédelmi kérdések igazán csak a 90-as években kerültek az előtérbe. Ugyanerre az időszakra tehető a segélyezési politika fellendülése is. Ezért

²¹ GI (1996) 13.32 pont

nem meglepő, hogy a két kérdés összefonódott.

A környezet sokrétű pusztulása és az erre válaszként megjelenő nem kormányzati szervezetek, mozgalmak, valamint a nemzetközi fórumok, egyezmények munkája során általánosan elfogadottá vált, hogy *a környezet megóvásának problémája elválaszthatatlan a szegénység és a fenntartható természeti és fogyasztási struktúrák kérdésétől*, s hogy mindennek sikeres kezeléséhez *nemzetközi összefogásra* van szükség. Az ír kormány, az Európai Unió 1990-es környezetvédelmi deklarációjával összhangban és a 90-es évek gyors növekedéséből származó többletbevételekre támaszkodva a korábbiaknál nagyobb mértékben veszi ki részét a nemzetközi együttműködésből.

A téma sokrétűségéből következően Írországbán a környezetvédelem nemzetközi dimenzióival több minisztérium is foglalkozik. Elsősorban természetesen a Környezeti, Turisztikai és Kereskedelmi Minisztérium, de ezen kívül a tengerészeti és a kulturális minisztériumok, illetve a Kereskedelmi, Energetikai és Hírközlési Minisztérium is. A donorpolitika alapelvei sorában a környezetvédelem középűtt, a nemi egyenlőség kérdésével egy sorban helyezkedik el. Az öt alapelv: 1. *szükséglet* (szegénység csökkentése), 2. *önellátás*, 3. *partnerség*, 4. *nemi egyenlőség és környezetvédelem*, 5. *segélyek előnyben részesítése* a hitelekkel szemben. Az ír fejlesztési programok általában kis léptékűek, nem járnak környezetkárosítással. Ennek ellenére a környezeti hatásokat minden program esetében hatástanulmánnyal vizsgálják.²²

Az ír fejlesztéspolitika 90-es évekre jellemző szerkezeti módosulása több szempontból is a környezetvédelem felértékelődésével járt. Egyfelől úgy, hogy a programkészítésbe és végrehajtásba bekerült a segélyekkel generált fejlődés *fenntarthatóságának* szempontja, másfelől pedig azzal, hogy a korábbiaknál nagyobb súllyal jelentek meg magának a környezetnek a megóvására irá-

nyuló projektek. A tematikus irányváltást erősítette, hogy a külügyminisztérium 1996-os Fehér könyvében leszögezte az 1992-es rioi konferenciával (az ENSZ Környezet- és Fejlődéskonferenciája, UNCED) induló folyamat és a belőle fakadó egyezmények teljesítése melletti elkötelezettségét.²³ Így alaposan kivette részét a Rioban elfogadott akcióból, úgy nemzetközi, mint nemzeti szinten. Az EU-n keresztül támogatta a Fenntartható Fejlődés Bizottságának (CSD) munkáját, továbbá 1996 és 1999 között évi 1,64 millió fonttal járult a klímaváltozással, a biodiverzitással, a nemzetközi vizekkel és az ózonlyukkal kapcsolatos projekteket finanszírozó Global Environment Facility (GEF) alapjához.

6) KÖZVETLEN KÖRNYEZETVÉDELMI FEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK

Az ír segélypolitika és a környezetvédelem kapcsolatát átfogóan elemezte az Irish Advisory Committee (IAAC) számára készített jelentésében egy környezetvédelmi konzultációs cég, az Environmental Development Consultants.²⁴ A tanulmány nemzetközi példák és az ír segélyezési politika vizsgálata alapján megállapítja, hogy bár az ír fejlesztési politika deklarált vezérfonala a fenntartható fejlődés, a donorintézmények ezt csak kevéssé tudták lefordítani a gyakorlat nyelvére, ami a tervezés és végrehajtás hiányosságaiban egyaránt tetten érhető. Ez áll az Irish Aid-re is, ami ugyan prioritásként kezeli a széles értelemben vett fenntartható fejlődést, annak környezetvédelmi dimenzióját azonban kevéssé érvényesíti.

Az ECD/TDI (2000) kimutatja, hogy az Irish Aid programjai a fenntarthatóságot

²² Éppen ezt a szemléletet érte kritika az IAAC által megrendelt tanulmányban. EDC/TDI (2000).

²³ Challenges and Opportunities. The White Paper on Foreign Policy. Government of Ireland, 1996, 9. fejezet.

²⁴ EDC/TDI (2000).

csak mint társadalmi-gazdasági aspektust kezelik. Különösen szembeötlő, hogy bár a nemzetközi gyakorlatban a nemi (*gender-*) és környezeti kérdéseket szoros összefüggésben tárgyalják, és az ír segélyezési politika kidolgozott *gender*stratégiával bír (beleértve a programok végrehajtóinak ezzel összefüggésben szükséges képzését), *a környezetvédelmi kérdéseknek közel sem szentelnek ennyi figyelmet*, még a lokális fejlesztést célzó programokban sem.

A *környezetkárosítás okait és forrásait* a programok nem foglalják magukban. Ehelyett csak a fejlesztések hatásaival törődnek. Mivel az ír programok általában kis léptékű, nem közvetlen termelést jelentő programok, többnyire nincs, vagy alig van negatív környezeti következményük, ugyanakkor a környezeti erőforrások felhasználásának sok variációját teszik lehetővé. Ezt, vagyis a *forrásfelhasználást* azonban sem közvetlen, sem hosszabb távú összefüggéseiben nem vizsgálják az ír fejlesztési programok.²⁵ Az EDC/TDI (2000) szerint a *forrásmenedzsment internalizálásával a környezetvédelmet általános problémakezelési szemponttá kellene tenni*, ahelyett, hogy különálló kérdésként kezelik.

Mindezek alapján az EDC a segélypolitika újradefiniálását javasolta az alábbiak figyelembe vételével:

- * a fenntartható fejlődés központba helyezése,
- * a környezetvédelmi szempont alulreprezentáltságának megszüntetése,
- * a stratégiai környezeti tervezés alkalmazása,

²⁵ Az igazsághoz azonban hozzátartozik, hogy az Irish Aid nemegyszer nevezte meg a természeti erőforrás-gazdálkodást stratégiai céljai között. Így például az Irish Aid Advisory Committee által 1995–96 folyamán készített tanulmány azt vizsgálta, hogyan lehet bevonni az Irish Aid-et a fenntartható mezőgazdaságot, vidéki fejlődést és élelmiszerellátást biztosító programokba. A vizsgálat végén született összefoglaló is elsőként szögezte le, hogy az IA stratégiai célja a természeti *erőforrások* hatékony és fenntartható használatával biztosítani a segélyezettek élelmiszerellátását.

- * specialisták és végrehajtók általános képzése,
- * más állami és nem állami intézményekkel, akadémiai kutatóhelyekkel, konzultációs cégekkel való együttműködés.

Ezekhez a hosszabb távú, stratégiai lépésekhez a következő közvetlen lépésekkel lehet közelebb kerülni:

- * Kívánatos más donorországok politikájának tanulmányozása. Elsősorban Új-Zéland érdemel figyelmet, amelyet az OECD/DAC mintaországnak tart a környezetvédelmi szempont megfelelő integrálása szempontjából.
- * Stratégiai környezeti analízisrendszer bevezetése (SEA). Ennek segítségével meg kell vizsgálni a most alkalmazott technikák adekvátságát, és a referenciaként szóba jöhető tapasztalatok, szakemberek körét. Az EDC elsősorban a Környezet és Fejlődés Nemzetközi Intézményét (*International Institute for Environment and Development*, IIED) javasolta, mint konzulens és kooperációs intézményt.
- * Végezetül növelni kell a segélyezési intézmény környezetvédelmi szakembereinek számát, akár teljes, akár részmunkaidős állásban.

7) FEJLESZTÉSI ELKÉPZELÉSEK, REFORMJAVASLATOK

Az ír kormány 2001–2003-ra szóló elképzelései (Célok és stratégiák²⁶) világosan különválasztják a kooperációt a segélyezési politikától: a kooperációs politika a kereskedelmi, beruházási és számos egyéb kérdésben való együttműködést jelenti, míg a fejlesztési segítség a fejlett országok által a fejlődőknek nyújtott segélyekre utal. Írország ODA-kiadásai 2007-ig 800 millió ír fontra (a GNP

²⁶ Objectives and Strategies 2001–2003: <http://www.irlgov.ie/iveagh/aboutus/strategy/part4.htm>

0,7%-ára) fognak növekedni. A fejlesztési politika három alappillére ebben az időszakban:

- * hatékony hozzájárulás a *nemzetközi fejlesztési kooperációhoz*,
- * az Ireland Aid-program végrehajtásának *minőségi javítása*,
- * szoros együttműködés az ír *NGO-kal*.

A 2001–2003-ra szóló fejlesztéspolitikai stratégiában nem említik meg külön a környezetvédelmet. A végrehajtás során a hatékonyságnövelés, az átláthatóság és a szigorú ellenőrzés, a minden szintű kooperáció (donorok között, a segélyben részesülő fejlődő országokkal, a segélyezést végző hazai szervezetek, intézmények között), a civil szférával való szoros kapcsolat, és a hosszú távú fejlesztések (több évre szóló programok) súlyának növelésére helyezik a hangsúlyt.

8) ÖSSZEGZÉS – TANULSÁGOK A MAGYAR DONORPOLITIKA SZÁMÁRA

Az OECD DAC-bizottsága évente hat országról készít jelentést. Írországról utoljára 1999-ben készült ilyen. Ez – mint az azt megelőző 1994-es is – igen pozitívan értékelte az ír fejlesztéspolitikát,²⁷ és kiemelte, hogy a környezetvédelem szempontja újlag felkerült a célok közé. Tanulságos az is, hogy a jelentés megdicsérte Írországot azért, hogy a fejlesztési kooperációkban az utóbbi időben központi irányelvnek számító partnerséget sikeresen alkalmazza a gyakorlatban. Ugyanakkor a DAC kritikai megállapításai és ajánlásai sok tekintetben összeesengnek az EDC/TDI-tanulmány következtetéseivel

Az OECD (1999) ugyanis kritikával illette az ír programmenedzsmentet, mivel az

mindössze néhány kulcsszemélyiségen múlik, ezáltal rendkívül sérülékeny.²⁸ Ezért figyelmeztetett rá, hogy a prioritásországok körét csak óvatosan növelje, viszont törekedjen a több országot átfogó, regionális programok indítására (pl. támogassa a dél-afrikai segélyezési szervezetet, a *Southern African Development Communityt*).

Írországbán a NGO-knak nyújtott hivatalos segély nemzetközi (DAC-) összehasonlításban magas. A DAC javasolta Írországnak, hogy fűzze szorosabbra kapcsolatát az afrikai fejlesztési bankkal (ADB), aminek révén több eszközre tehet szert fő segélyezési célja, a szegénység csökkentése számára, s nem utolsó sorban vállalatok előtt is új lehetőségek nyílhatnak meg a bank projektjein keresztül.

Érdekes módon a DAC arra figyelmeztette Írországot, hogy a segélyek túl gyors növekedése a minőség és hatékonyság rovására mehet. Lassabb, világos stratégiával körülírt, fejlődési etapokat beiktató segélyezési politikát javasolt, jobban strukturált (specializált) menedzsmentgárdával és – hosszabb távon – egy független fejlesztési intézmény létrehozásával.

A DAC ajánlásai az ír segélyezési politika számára az alábbiak voltak:

- * A segélyprogramhoz írott végrehajtási program járuljon, amely egyben világosan kirajzolja a jövőbeli célokat is.
- * Az ír segélyezési politika 25. évfordulója alkalmából a kormány újítsa meg elkötelezettségét amellet, hogy minden kormánypolitika prioritása a fejlődés támogatása és a szegénység csökkentése.
- * A segélyprogram kiterjesztése a fejlesztési kritériumokon és hatáselemzésen alapuljon. (Mint korábban láttuk, a fejlesztési kritériumok központi eleme a fenntarthatóság, illetve a környezeti szempontok érvényesítése.)
- * Az Irish Aid tartsa meg fókuszált jellegét, azaz a prioritásországok számának növelését nagyon meg kell fontolni.

²⁷ Vö. OECD (1999), pp. 13–22.

²⁸ <http://irlgov.ie/iveagh/irishaid/1999report/dac.htm>

- * A menedzsment személyi és intézményi feltételeinek javítása a fentiek szellemében.
- * Kapjon nagyobb súlyt a monitoring és az értékelés.

Mindezek, valamint a kutatás egyéb tapasztalatai alapján röviden a következő szempontokat érdemes megfontolni a magyarországi donorpolitika kialakításakor:

- (1) A donorpolitika mindenütt nemes elvekre támaszkodik, de végső soron az anyagi lehetőségek és a saját gazdasági (lobby-) érdekek határolják be mozgásterét, és determinálják fejlődését. Kisebb országok esetében célszerű a *prioritásországok körét szűkre szabni*.
- (2) A donorpolitika hatékonysága mind a donor, mind a fogadó ország érdekei szempontjából a megfelelő *intézményi rendszeren* (szervezetek, koordináció, tervezés, végrehajtás, ellenőrzés), illetve személyi feltételeken múlnak.
- (3) A donorpolitikában a környezetvédelem önállóan még a nagyobb gazdasági erejű országokban sem jelenik meg, vagy csak elenyésző súllyal.²⁹ Kisebb országok még ennek háttérfeltételével sem rendelkeznek, hiszen többnyire nincs kiépült környezetvédelmi „iparuk”. A környezetvédelem ezért a donorpolitikában nem külön programok formájában, *hanem minden programban mint az egyik fő szempont* kap helyet.
- (4) Egy kis ország donorpolitikája szükségszerűen *kisebb léptékű programokban* nyilvánul meg, mint a nagyobbaké, ami azzal jár, hogy kevésbé kötődik ipari vagy infrastrukturális termelőberuházásokhoz. Ebből több minden is következik:

- (a) Nagyvállalatok nem juthatnak megrendelésekhez, és a kisebb vállalatok is inkább csak az üzleti és a humán *szolgáltatások* területén (tanácsadás, oktatás, egészségügy).

- (b) A segélyprogramok a saját gazdasági érdeket csak egyes termelési szegmensekben (Írország és Magyarország esetében egyaránt az *agráriumhoz* kapcsolódó területeken), de leginkább az NGO-k, a kiküldött szakemberek révén megvalósuló *foglalkoztatás* formájában szolgálhatják, amire a „technikai segítség” általános donorpolitikai kategóriája sok lehetőséget kínál. A *civil szervezetek bevonására* minden donorországban törekednek, ezek jelentősége azonban annál nagyobb, minél komolyabb munkaerő-piaci feszültségekkel néz szembe a donor. (Nem feltétlenül általánosan, hanem inkább strukturálisan. Például a pedagógusok, az egészségügyi szakemberek alulfoglalkoztatottsága idején.)
- (c) A kisebb programok miatt a kisebb országok esetében a donorpolitika kevésbé tud piacépítő szerepet betölteni. Nem feltétlenül érdemes tehát a gazdasági-kereskedelmi szempontok alapján kijelölt prioritásországokat automatikusan beemlíteni a donorpolitika célországainak sorába. Kisebb országok számára járhatóbb útnak tűnik – a *rászorultság* mellett – a fent említett *korlátozottabb érvényű (alágazati, foglalkoztatási) érdekeltségek* mentén választani ki a segélyezetteket.
- (d) A környezetvédelemnek kevésbé kell a programok, beruházások környezetkárosító hatásaival foglalkoznia, mivel ilyen hatások általában nincsenek. Ezért a környezetvédelem elsősorban mint *erőforrás-gazdálkodás* nyer értelmet, tehát az *outputoldal* helyett az *inputoldal* attribútumaként célszerű megjelennie.

* * * * *

²⁹ Például Japán esetében, ahol a bilaterális ODA-nak csupán 1%-a irányult kifejezetten környezetvédelemre. Hernádi (2003) p. 5., 18., 26.

REFERENCIÁK

- EDC/TDI (2000): *Environmental Best Practice in Development Programmes*. A Report Prepared for the Irish Advisory Committee (IAAC) by Environmental Development Consultants Ltd (EDC). TDI Group. March, 2000
- GI (1996): *Challenges and Opportunities Abroad. The White Paper on Foreign Policy*. Government of Ireland. 1996
- Hernádi, András (2003): *Japán hivatalos fejlesztési támogatási (ODA) politikája*. MTA VKI, 2003 március.
- <http://www.irlgov.ie/iveagh/aboutus/strategy/part1.htm>
- <http://www.irlgov.ie/iveagh/irishaid/1999report/dac.htm>
- <http://www.irlgov.ie/iveagh/irishaid/review.asp>
- Ireland Aid. Annual Report and Statistics 1999*: <http://irlgov.ie/iveagh/irishaid/1999report/bi.htm>
- Objectives and Strategies 2001–2003*. Department of Foreign Affairs: <http://www.irlgov.ie/iveagh/aboutus/strategy/part4.htm>
- OECD (1999): *Development Co-operation Review Series*. 'Ireland'. Development Assistance Committee, OECD, 1999 No. 35.
- OECD *Monthly Statistics of Foreign Trade* különböző számai