



Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

Nemzetközi fejlesztés és az EU

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Postacím: 1581 Budapest, Pf.: 15.
Cím: 1101 Bp., Hungária krt. 9-11.,
Telefon: +36(1)432-9000
Web: www.uni-nke.hu

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszecsenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalom

1. A nemzetközi segélyezés definíciói, szereplői.....	3
2. Fejlődésméletek, elmaradottság okai	5
3. Fejlesztés mögötti érdekek, motivációk, a nemzetközi segélyezés csatornái	8
4. A nemzetközi fejlesztés rövid története, Millenniumi Fejlesztési Célok.....	11
5. EU fejlesztés és kereskedelempolitika (történet, jogi alap)	15
6. Az EU fejlesztési politikájának célterületei, a lomói egyezmények	18
7. Az EU fejlesztési politikájának célterületei, a Cotonoui megállapodás és a fejlesztéspolitika fókuszának kibővülése	19
8. Az EU fejlesztési politikájának célterületei, a mediterrán térség és Európa.....	22
9. Finanszírozási eszközök	24
10. Magyarország fejlesztéspolitikája	27

1. A nemzetközi segélyezés definíciói, szereplői

A **nemzetközi segélyezés** alatt a hivatalos szereplők (elsősorban államok) adott normák és erőviszonyok mentén zajló együttműködése, amelynek során a fejlett országok bizonyos célok elérése érdekében különféle forrásokat (pénz, technológia, áru, tudás) juttatnak a fejlődő világ országainak. Az együttműködés hivatalos célja a fejlődő országok felzárkóztatása, a szegénység leküzdése, ugyanakkor valójában a nemzetközi segélyezés mögött meghúzódó célrendszer ennél sokkal összetettebb lehet. (Bővebben 3. cím)

A **nemzetközi együttműködési rendszer vagy rezsím** alatt értjük a nemzetközi fejlesztési segélyezésben résztvevő szereplőket, illetve az e téren hozott döntéseiket és cselekedeteiket mozgató érdekeket és motivációkat, valamint az ezeknek korlátot szabó nemzeti és nemzetközi formális és informális intézményeket, szabályokat és normákat.

A **nemzetközi segélyezés szereplőit** alapvetően két csoportra oszthatjuk: hivatalos és nem állami szereplők. A hivatalos nemzetközi segélyezés közvetlen államközi relációban, bilaterálisan, vagy valamely nemzetközi szervezet közbeiktatásával, multilaterális keretek között zajlik. Ennek megfelelően hivatalos szereplők az államok és a nemzetközi kormányközi szervezetek, nem hivatalos szereplők pedig a nemzeti és nemzetközi nem kormányzati szervezetek és a fejlesztési együttműködésben szintén nagyban érdekelt profitorientált magánszféra.

Az állami szereplőket tovább oszthatjuk: a fejlesztési segélyeket nyújtó, fejlett, általában nyugati **donorokra** és a fejlődő világbeli szegény **recipensekre** (utóbbi államokra használhatjuk még a fogadó állam, vagy partnerállam kifejezéseket is. Az évtizedek folyamán a donor- és recipiens államokban egyaránt kiépültek a nemzetközi fejlesztési együttműködésben érintett azon struktúrák (minisztériumok, ügynökségek, érdekképviselések stb.), amelyekkel összefüggésben a rendszer fenntartásához fűződő érdekek azonosíthatóak. A donorok és a recipiensek közötti együttműködés egyéni indítékai, közösen deklarált céljai, tartalma, feltételei, időtartama relációtól relációra és időben is változik. Az OECD 2012-re és 2013-ra vonatkozó szabályozása szerint hivatalos fejlesztési támogatásra (official development assistance - ODA) minden olyan állam jogosult, amely nem érte el a magas

jövedelmű országok egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelemhatárát (jelenleg 12275 USD). 2012-2013-ban az ODA-ra 54 legkevésbé fejlett és egyéb alacsony jövedelmű állam (egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem 1005 USD alatt), 40 szegényebb közepes jövedelmű állam és terület (egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem 1006 és 3975 USD között) és 54 gazdagabb közepes jövedelmű állam (egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem 3976 és 12275 USD között). 2011-ben a donorországok összesen mintegy 141,2 milliárd dollárt fizettek ki az OECD statisztikái szerint.

A nemzetközi rendszer sajátos szereplői azok a **hivatalos nemzetközi intézmények**, amelyek – felhatalmazásuktól, hatáskörüktől függően – a tagjaik által vizionált célok teljesítése érdekében tevékenykednek. Mindenkor autonómiájuk a tagállamok szándékaitól, illetve érdekérvényesítési képességeitől éppúgy függ, mint a szervezet tevékenységi területének szakmai hozzáértést követelő mivoltától. Miután a multilaterális szervezetek a tagállamok befizetéseiből működnek, ezért végső soron azok tevékenységét éppúgy a fejlett államok értékei, érdekei határozzák meg, mint ahogy a fejlett országok adófizetői finanszírozzák fenntartásukat is. Amíg az ENSZ szervei és szakosított intézményei – többnyire a tagállamok politikai csatározásai miatt – kevésbé képesek hatékonyan működni, addig az ENSZ-hez tartozó, de attól eltérő irányítási struktúrával rendelkező Világbank bizonyos esetekben kifejezetten önállóan be tud avatkozni a recipiensek gazdaságpolitikájába.

A multilaterális nemzetközi segélyezés egyik sajátos és fontos szereplője az Európai Unió, amely önálló szereplőként és külön a tagállamok révén is részt vesz a nemzetközi fejlesztésben. Így együttesen a legnagyobb szereplőként jelennek meg.

A segélyek definíciója és típusai

A **segély** kifejezés alatt a fejlesztési célú külső hivatalos támogatást értjük. E kategóriába tartoznak mindazon államok – kormányzati intézmények – közötti hivatalos forrástranszferek, amelyek kizárólag fejlesztési vagy szegénységcsökkentési célokat szolgálnak az arra jogosult kedvezményezett országban. A nemzetközi pénzügyi – elszámolási és statisztikai – értelemben céljától függetlenül viszont segélynek (aid) minősül az a forrástranszfer, amelyben a vissza nem térítendő elem, vagyis adomány (grant) aránya legalább 25 százalék. A maradék hányad jellemzően kedvezményes feltételekkel nyújtott kölcsön (concessional aid, concessional loan).

Az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottsága (Development Assistance Committee, DAC) irányadóként elfogadott definíciója szerint hivatalos fejlesztési támogatásnak (official development assistance, ODA) minősülnek mindazon minimum 25 százalék adományelemet tartalmazó, fejlesztési vagy szegénységcsökkentési célokat szolgáló segélyek, amelyeket a DAC által összeállított listán feltüntetett államok és területek javára hivatalos szinten vállalnak a donorállamok.

Fontos továbbá megemlíteni, hogy a nemzetközi szinten létezik még **katonai segítségnyújtás** értelemszerűen katonai érdekek vezérelte módon, valamint a vészhelyzetbeli segítségnyújtás és az emberi szenvedés enyhítését célzó **humanitárius támogatás**. A humanitárius támogatás szintén alapjaiban különbözik a fejlesztési segélyezéstől. Amíg a fejlesztési segélyek általában a donorállam külpolitikai céljait szolgálják, addig ilyen megfontolások a humanitárius segélyeknél nem lehetnek relevánsak, amennyiben azok egyetlen célja az ember vagy természet által okozott vészhelyzet keltette szenvedés, nélkülözés azonnali enyhítése. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a különbségtétel ellenére a fejlesztési és a humanitárius segélyek között nem feltétlenül húzható éles határvonal, mivel a kettő között sajátos átmenetet képeznek a vészhelyzet utáni rehabilitációt, újjáépítést támogató források.

2. Fejlődésméletek, elmaradottság okai

Az alábbiak áttekintést nyújtanak, hogy melyek a gyengén fejlett, illetve fejlődő országok esetében azonosítható olyan általános jellemzők, melyek kezelésével az országok felzárkózása beindítható lehet. A fejlődő országok csoportjára, az ún. „harmadik világra”, pontosabban szólva annak a ma már csak a nagyobbik részére vagy korábbi helyzetére jellemző rendszert, mint az elmaradottság, illetve „gyengén fejlettség” rendszerét a következő minőségi ismérvekkel határozhatjuk meg:

A világgazdasági pozíció vonatkozásában jellemző:

- a világgazdasági nyitottság egy sajátos, szerves (ti. a tényezők áramlását is felölelő és gazdasági fejlődést lényegesen befolyásoló), de részleges (ti. csak a gazdasági és társadalom egyik része, az ún. „modern” szektorra kiterjedő) változata, vagyis egy enkláveszerű integrálódás a világgazdaságban.

- a világgazdaságon belüli perifériás helyzet, vagyis az egyoldalú vagy aránytalanul a fejlett centrumhoz fűződő kereskedelmi, pénzügyi, technológiai és más gazdasági (valamint nem gazdasági) kapcsolatokban egy alárendelt és erősen sebezhető helyzet
- a gazdasági és technológiai fejlődésben a centrumhoz való alkalmazkodásnak, a már fejlettebb gazdaságokhoz való ismétlődő strukturális igazodásnak a kényszere és azok technológiai fejlődésének legfeljebb passzív követése, saját kutatási és technológiai bázis hiányában csak kész technológiák átvétele, a globális integrálódás és transznacionalizálódás folyamataiban is általában egy passzív szerep;
- az áruk, szolgáltatások és termelési tényezők nemzetközi áramlásában a fejlett centrum irányában kialakult aszimmetrikus interdependenciák különféle, egymást is erősítő formái mindegyikében a hátrányos oldalra szorulás,
- különösen a nemzetközi munkamegosztás rendszerében olyan strukturális szerep, olyan (többnyire és korábban szinte mindenütt nyersterméktermelésre vagy újabban bizonyos erősen korlátozott és technológiailag függő feldolgozóipari tevékenységre való) szakosodás, amely a világpiaci viszonyok és árváltozások uralkodó tendenciája mellett korlátozza vagy akadályozza a munkamegosztásból nyerhető komparatív előnyök realizálását, sőt rendszeres veszteségeket és eladósodást okozhat, és amely a nemzetgazdaság belső fejlődése és integrálódása szempontjából is hátrányos;

A gazdaság és társadalom integráltsága, belső viszonyai vonatkozásában jellemző:

- a gazdaság és társadalom dezintegrált szerkezete, amely egy kifelé fordult, enkláve típusú fejlettebb „modern” szektort és egy, az előbbit (főként olcsó munkaerő biztosításával) szolgáló, eredeti működési feltételeitől megfosztott és részlegesen átalakult formájában konzerválódott „tradicionális” szektort foglal magában, és amit többnyire kiegészít
- egyfajta „területi dualizmus” is, a városi és falusi egymástól elidegenedő és távolodó mozgása,
- a társadalom szerkezetében is megnyilvánuló dezintegráció nyomán a társadalom polarizációja, vagyis egy, a társadalom többségétől elidegenedő, inkább kifelé kapcsolódó elitréteg és a gazdaságilag és kulturálisan is elmaradott tömegek kettőssége, továbbá

- a társadalom rétegződésének vegyes, a törzsi vagy más hagyományos társadalmi elemekkel kevert, heterogén képe, a „modern” szektorból kirekedt társadalmi rétegek marginalizálódása és különféle „szubtársadalmak” létezése
- a gazdaság torz ágazati struktúrája és az ágazati, illetve input-output kapcsolatok elégtelensége
- ebből kifolyólag a nemzeti piac és piaci mechanizmusok fejletlensége, a belső piaci kapcsolatok bővülésének korlátozottsága, a keresleti és kínálati indukciós hatásoknak, az ún. kapcsolódási hatásoknak a szórványossága és gyengesége – különös tekintettel a hatékony kereslet erős importorientációjára, az export termékek feldolgozottságának alacsony fokára a naturálgazdaságoknak az ellátásában játszott szerepére
- a belső felhalmozottság korlátozottsága, a nagyarányú tőkehiány jelensége (többnyire a profitábilis beruházási lehetőségek szűkösségével együtt),
- az infrastruktúra torz, egyoldalú nem a nemzetgazdaság egészét, hanem túlnyomórészt csak az enkláveszektorok külső kapcsolati (a külkereskedelmi szállításokat, a külfölddel való kommunikációs kapcsolatokat stb.) szolgáló fejlődése,
- a gazdaság fejlődését közvetlenül befolyásoló népesedés kedvezőtlen alakulása és ezzel is összefüggésben a munkaerőpiac kiegyensúlyozatlansága, a „tradicionális” szektor munkaerő-kibocsátó és a „modern” szektor munkaerő-felszívó képessége közötti eltérés, továbbá az olcsó, tanulatlan munkaerő fölöslege és megfelelően képzett munkaerő hiánya közötti ellentmondás;
- a belsőleg nem integrálódott gazdaságban és társadalomban a (gyakran külföldi vagy ahhoz kapcsolódó) gazdasági erő nagyfokú koncentrálttsága, a monopolizáció erős tendenciája, valamint
- az azt korlátozni képes „ellensúlyozó erők” hiánya, ami a gazdasági konfliktusok és alkuk politizálódását, a politikai szférában emelkedését vonja maga után.

A politikai, intézményi és kulturális viszonyok tekintetében jellemző:

- sok helyütt a nemzetté válás folyamatának befejezetlensége, illetve erős centrifugális erők, szeparációs törekvések érvényesülése,
- a jóléti intézmények és a szociális védőháló hiánya, illetve fejletlensége;
- a politika terén egy valóságos plurális demokrácia hiánya vagy gyengesége, valamint sokhelyütt az egypártrendszer (sőt, a sztálini rendszerekéhez hasonló hatalmi struktúra) létrejötte vagy kialakulásának tendenciája, a civil társadalom szervezeteinek

hiánya vagy nagyfokú fejletlensége, a hagyományos érdekegyeztető és konfliktusmegoldó intézmények, illetve szokások eróziója vagy marginalizációja és a külföldről átplántált demokratikus intézmények többnyire formális és nem szervesült működése;

- a társadalmi alrendszereknek a nagyfokú fragmentációja, egymástól való elkülönültsége és ugyanakkor a részben erőszakos állami beavatkozásoknak, részben a piaci erőknek (köztük nem utolsósorban a külső erőknek) való kiszolgáltatottsága;
- az emberi, illetve az állampolgári jogok gyakori megsértése, tiszteletben tartásuk intézményi garanciáinak hiánya vagy gyengesége;
- (a különböző törzsi, nemzeti, vallási és nemzetiségi csoportok közötti konfliktusok nyílt erőszakba torkollásának gyakorisága);
- a szűk elitréteg luxuséletmódja és nyugati fogyasztási színvonala mellett a nyomor és szegénység, az éhezés és alultápláltság tömeges jelensége.

3. Fejlesztés mögötti érdekek, motivációk, a nemzetközi segélyezés csatornái

A nemzetközi fejlesztés mögött húzódó **motivációk és célrendszer** feltérképezéséhez hangsúlyozni szükséges, hogy (i) a fejlesztési együttműködés ma ismert rendszere döntően a gyarmatok, gyámsági területek függetlenné válása során formálódott; (ii) a rendszer szereplői nemzetközi jogi értelemben szuverén államok. Formálisan, más államközi együttműködésekhez hasonlóan, a nemzetközi segélyezés is nemzetközi jogi – szuverének közötti szerződésben rögzített – kereteken belül zajlik. Emiatt a nemzetközi fejlesztési együttműködési rendszer feloldhatatlannak tűnő logikai ellentmondást hordoz magában. A fejlődő államok

számára ugyanis nehéz egyszerre élvezni a külső beavatkozástól mentes szuverenitáshoz való jogot, illetve a külső támogatás jelentette előnyöket. Miközben az előbbi azt feltételezi, hogy a nemzetközi rendszer egyenrangú szereplői, az utóbbi ezen egyenlő státuszról való lemondást kívánja tőlük.

A donorok és recipiensek röviden ismertetett ellentmondásos viszonyának figyelembevételével megállapítható, hogy bármiféle segélyt alapvetően **három megközelítésben lehet vizsgálni**, értelmezni.

1. A segélyek, nyilvánosan deklarált céljaik szerint, mindig a **recipiens állam valamely „problémájának”** (szegénység, alacsony gazdasági növekedés, technológiai lemaradás, nem megfelelő közszolgáltatások, instabilitás veszélye, természeti katasztrófa, környezetvédelmi kérdések, külső sokkok stb.) **megoldásához** kívánnak támogatást nyújtani.
2. Másik, klasszikus értékelési alap a segélyek **donorállam külpolitikai céljainak eléréséhez** való hozzájárulás minősége, mértéke. A donorállamok többsége ugyanis segélyallokációs döntéseit többnyire nem a fejlődésméletek ajánlásai, hatékonyságvizsgálatok következtetései alapján hozza meg, és nem is a fejlődő országok igényei alapján.
3. Az ezredforduló idején egyre gyakrabban hangoztatott **közös ügyek, globális problémák kezelésének** motivációja. Ilyen globális problémát jelentenek többek között a környezeti problémák, az éghajlatváltozás és globális felmelegedés, a tömeges szegénység, a migráció, a szervezett bűnözés, a terrorizmus stb. Ezek közös vonása, hogy megoldásuk nem valamely állam külpolitikai vagy gazdaságfejlesztéssel összefüggő érdeke, hanem „közös jövőnk” szempontjából releváns olyan probléma, amelynek megoldása a nemzetközi közösség egészének összefogását követeli meg.

Fontos további motivációs cél volt a nemzetközi segélyezés mögött a hidegháború előtt, hogy az egyes hatalmi blokkok a fejlesztés révén próbálták befolyási övezeteiket kiterjeszteni.

Az Európai Unió tagállamai és az EU által közösnek tekintett célok és érdekek között találhatóak az alábbiak: a volt gyarmatok és a gyámsági területek vonatkozásában megnyilvánuló felelősség érzése; az Európai Unió perifériáján létező biztonsági kihívások kezelése; az emberi jogok, a demokrácia és a piacgazdaság elveinek terjesztése, bizonyos térségekben és inkább történelmi perspektívában az Egyesült Államok hegemoniájának ellensúlyozása. Az emberi jogok és a demokratikus elvek hangsúlyozása különösen meghatározó az EU mint nemzetközi szereplő identitásformálásának szempontjából. Az európai közösségi modell értékeinek más regionális integrációk számára történő exportját a nemzetközi béke és stabilitás, illetve a globális gazdasági fejlődés kulcsának tekintik.

A fejlesztési tevékenység különböző módjai

Az ODA, már megismert, ugyanakkor látszólag homogén kategóriája mögött a “klasszikus” segélyezési tevékenységen túl az alábbi tevékenységek is elszámolhatók hivatalos nemzetközi segélyként:

- békefenntartás (az ENSZ által jóváhagyott olyan tevékenységek, mint például választások előkészítése, ellenőrzése, rendőrök képzése);
- polgári jellegű rendőrségi munka; társadalmi,
- kulturális programok;
- menekülteknek nyújtott támogatás (a donorállamban töltött első év költsége);
- atomenergia békés célú felhasználásával kapcsolatos transzferek;
- kutatás (amennyiben közvetlenül és elsődlegesen kapcsolódik a fejlődő országok problémáinak megszüntetéséhez);
- multilaterális intézményeknek fizetett tagdíjak, hozzájárulások egy része (például a WHO esetében annak 70 százaléka, az UNESCO esetében annak 25 százaléka);⁴
- az ENSZ valamely szervezete által konkrét célra létrehozott alapokhoz való bilaterális befizetések (változó mértékben);
- nemzetközi civilszervezeteknek (INGO-k) és fejlesztéssel foglalkozó hazai civilszervezetek (NGDO-k számára) kifizetett célirányos összegek;
- oktatás-képzés (például donor-országban a partnerország állampolgára számára nyújtott képzés) költségei; felmerülő adminisztratív költségek, illetve a fejlesztési együttműködést népszerűsítő, ismeretterjesztő programok

A **lehetséges csatornákat** illetően alapvetően bilaterális és multilaterális segélyekről szükséges beszélni, azaz arról, hogy egy donor közvetlenül, maga folyósítja a nemzetközi támogatási forrásait, vagy azokat valamely multilaterális szervezethez befizetve az adott szervezetre bízva azok folyósítását.

A nemzetközi fejlesztés és segélyezés nem kizárólagos **megvalósulási formái:**

- **Projektok:** A donorok által finanszírozott különböző beruházási projektek jelentik a fejlesztési segélyek leginkább hagyományos formáját. A donorállam által juttatott forrásokat a recipiens csak az adott beruházásra (például egy adott út, híd, közmű, iskola kórház stb. felépítésére) használhatja fel, ha egyáltalán joga van dönteni a végrehajtás mikéntjéről. Kedvelt forma a donorok körében, mert jóval átláthatóbb, ellenőrizhetőbb, mint a költségvetési támogatás.

- **Programok:** Szemben a projektekkel, a programok célja egy-egy szakterület, például az oktatás, egészségügy, mezőgazdaság integrált formában történő támogatása. A donor- és a partnerállam kormányzata együttműködnek a közös program stratégiájának kidolgozásában, a megvalósítás során azonban jóval nagyobb szerepe és felelőssége van a recipiensnek, mint projektek esetén. A programtámogatásnak két fajtája van, a szektortámogatás (támogatás csak adott szektorra vehető igénybe) és az általános költségvetési támogatás (a támogatás felhasználása a recipiens belátására van bízva). Ezek a támogatási formák a recipiens számára kedvezőbbek, ugyanakkor a donor számára nagyobb számtalan kockázattal járnak.
- **Áruszállítás:** A donor vagy közvetlenül szállít bizonyos készleteket, árukat a recipiensnek (például élelmiszert, gyógyszereket, orvosi eszközöket stb.), vagy pedig kiköti, hogy az általa folyósított pénz csak ilyenek vásárlására fordítható.
- **Technikai együttműködés:** A fejlődő államokban egy-egy tevékenység elvégzéséhez nem mindig áll rendelkezésre megfelelő szakértelem. Ebből adódóan a donorok nemcsak pénzt vagy árut, hanem szakértőket is küldhetnek az adott partnerországba, akik segítenek bizonyos fejlesztési tevékenységet valamely szakterületen véghezvinni.
- **Adósságkönnyítés:** Bár ez a megoldás a recipiens számára nem jelent közvetlen forrástranszfert, a recipiens korábbi adósságainak, vagy azok egy részének elengedése elszámolható ODA-ként.
- Az Európai Unió fejlesztéspolitikájának egyik további kulcseleme a preferenciális **kereskedelmi egyezmények** megkötése, amely könnyebb piacra jutást biztosít, ezáltal közvetett módon teszi lehetővé a recipiensek gazdasági fejlesztését. (Bővebben 5. cím

4. A nemzetközi fejlesztés rövid története, Millenniumi Fejlesztési Célok

Az államok közötti hivatalos segélyezés második világháború kezdetétől formálódott rendszere gyakorlatilag történelmi példa nélkül álló jelenség. Korábban hatalompolitikai, jogi értelemben szuverén entitások közötti szervezett, békés forrástranszferre évszázadokon keresztül nem került sor. A XIX. század folyamán a hivatalos források helyett inkább a magánforrások mobilizálása volt szokás, persze hasonló célokkal. A későbbiekben, a gyarmati, illetve mandátumrendszer idején, az európai fővárosok szintén áldoztak a szuverenitásuk alatt álló kapcsolódó területek, országok fejlesztésére. Ez azonban többnyire jól felfogott érdekük volt: „civilizált” infrastruktúra, minimális oktatás-, illetve egészségügyi rendszer nélkül a gyarmati tisztviselők, európai befektetők, keresztény misszionáriusok aligha

boldogultak volna a „civilizálatlan világ” helyi körülményei között. Ugyanakkor a gyarmatok, illetve mandátumterületek nem élveztek szuverenitást, ez a jellegű támogatás alapjaiban eltér a mostani fejlesztési gyakorlattal. A második világháborút követően, a **dekolonizáció** folyamányaképpen 1956–1975 között létrejövő független államok egy része csak formálisan, nemzetközi jogi értelemben vált szuverénné. Az államot – mint „modern” társadalomszerveződési intézményt – csak nyugati segítséggel voltak képesek mind értelmezni, mind működtetni. Ezen államok (újja)építéséhez tökéletes gyakorlati példát – egyúttal ideológiai alapot – kínált a második világháború után romokban heverő Európa amerikai kormányzati segítséggel történő újjáépítése (Marshall-terv). A **Marshall-segélyt** elfogadó tizenhat európai állam 1951-re mintegy 13 milliárd dollár forrástranszferben részesült. A kezdeményezést egyértelmű sikerként könyvelték el, amely jó hivatkozási alapul szolgált a fejlődő államok számára nyújtandó hivatalos állami támogatások meghirdetésekor. További fontos lépést jelentett a nemzetközi segélyezési gyakorlat kialakításában Harry S. **Truman** amerikai elnök 1949. januári egy **“merész új programot”** hirdetett meg ázsiai és latin-amerikai államok számára.

A Világbank, az európai újjáépítést követően először 1949 januárjában nyújtott fejlesztési kölcsönt fejlődő világbeli országoknak. Az ENSZ keretei között a Truman-kezdeményezés hatására alakították ki a technikai segítségnyújtásra koncentráló, meglehetősen sovány felajánlással (20 millió USD) induló együttműködési modellt, a **Kiterjesztett Technikai Segítségnyújtási Programot** (Extended Program of Technical Assistance, EPTA). A Dél-Ázsia számára 1950-ben meghirdetett, először hat évre szóló, később formális szervezetté alakuló **Colombo-tervet** amelyet elsősorban az USA, Kanada és az Egyesült Királyság finanszíroztak. Az Egyesült Államok külső segélyre vonatkozó első törvényét (Foreign Assistance Act), illetve első hivatalos fejlesztési ügynökségének (USAID) létrehozását 1961-ben hagyta jóvá a kongresszus. Ez részben összefüggésben állt a Latin-Amerika számára meghirdetett **Szövetség a Haladásért** (Alliance for Progress) segélyprogrammal, illetve az első regionális fejlesztési bank, az **Amerikaközi Fejlesztési Bank** szintén 1961-es megalapításával.

1961-ben létrejött az **el nem kötelezett államok mozgalma**, amely politikailag, ideológiailag „mindkét első világtól” igyekezett távol tartani magát, ugyanakkor a fejlett világ gazdasági szolidaritására és segítségére igényt tartott. Az 1964-ban alakult fejlődő országokat tömörítő, meglehetősen heterogén összetételű G77 (77-ek csoportja) célja tagjai gazdasági, társadalmi

fejlődésének ENSZ intézményrendszeren keresztül történő elősegítése volt. Részben a G77 tevékenységének eredménye lett az **Új Nemzetközi Gazdasági Rend** (New International Economic Order, NIEO) koncepciójának kidolgozása és meghirdetése. A NIEO alapjai eredetileg az el nem kötelezett államok 1973 szeptemberében – a kibontakozó olajválsággal egy időben – Algírban tartott találkozóján megfogalmazott, „igazságosabb” gazdasági rendre felszólító javaslatból nőtt ki magát. Ezt követően, 1974 tavaszán, az ENSZ közgyűlése hatodik rendkívüli ülészakán elfogadta az új nemzetközi rend létrehozására irányuló nyilatkozatot és 18 pontból álló cselekvési tervet (Declaration and Program of Action of the New International Order), majd decemberben az államok gazdasági jogait és kötelességeit tartalmazó kartát (Charter of Economic Rights and Duties of States) is. A nyilatkozat elfogadásával a fejlett államok első alkalommal vállalták hivatalosan, hogy éves **bruttó nemzeti jövedelmük (GNI) 0,7 százalékat az elmaradottabb országok gazdasági fejlesztésére** fogják fordítani.

Időközben a **nemzetközi fejlesztés gyakorlata** is átalakult. Míg az 1960-as években csupán a szűk központi adminisztráció, illetve a célcsoportnak minősülő egyének, háztartások voltak a segélyezés szereplői, addig az ezredfordulóra a politikai pártoktól a különféle ágazatokban tevékenykedő gazdasági szervezeteken keresztül a szervezett civil társadalomig és akadémiai körökig mindenki érintetté – és a rendszer egészének hatékonyságától függetlenül érdekeltté – vált a nemzetközi fejlesztési együttműködés fenntartásában. **Az 50-es és 60-as években** az együttműködés fókuszában a fejlődő államok tőkehiányának megszüntetése és a modern technológiák biztosítása állt azért, hogy a gazdasági növekedést fellendítsék. A fő kedvezményezettek a harmadik világ frissen függetlenné vált államai voltak. **A 70-es években** a segélyezés fókusza áthelyeződött a szegénység csökkentésére, egyre nagyobb szerepet kezdtek játszani a helyi és nemzetközi civil szervezetek.

A **Szovjetunió összeomlásával**, a kétpólusú világ felbomlásával megszűnt a nemzetközi segélyezés háttérében álló egyik fontos motiváció, a szövetségesek keresése, emiatt a segélyekre fordított kormányzati kiadások relative visszaestek.

A **fejlődő országokban elmaradt gazdasági növekedés** okát a recipiensek társadalmi és politikai berendezkedésében kezdték keresni, mivel a 80 években gazdaságpolitikai feltételrendszer, az erőteljes gazdasági liberalizáció nem érte el a kívánt hatást. Ennek

megfelelően az ezredfordulón a fejlesztési források egyre nagyobb hányadát a jó kormányzás megteremtésére kezdték fordítani.

Az ezredfordulón az ENSZ közgyűlése elfogadta a **millenniumi fejlesztési célokat** (Millennium Development Goals, MDGs). A megfogalmazott nyolc cél olyan globális problémákat orvoslását sürgeti, amelyek elsősorban a Föld fejlődő országaiban élő milliárdok számára jelentek napi kihívást. Ezek szerint 2015-ig:

1. Véget vetnek a súlyos szegénységnek és éhínségnek (a napi egy dollárnál kevesebből élők és az éhínségtől szenvedők arányát a felére csökkentik).
2. Megvalósítják a mindenkire kiterjedő alapfokú oktatást (biztosítják, hogy minden fiú és lány befejezze az általános iskolát)
3. Előmozdítják a nemek közötti egyenlőséget és segítik a nők felemelkedését (Kiküszöbölik a nemek közötti beiskolázási különbségeket az alap- és középfokú oktatásban lehetőleg 2005-ig, valamennyi szinten pedig 2015-ig)
4. Kétharmadával csökkentik az öt év alatti gyermekhalandóság arányát
5. Javítják az anyai egészségügyet, Háromnegyedével csökkentik a gyermekágyi halandóság arányát
6. Küzdenek a HIV/AIDS, a malária és más betegségek ellen (Megállítják és elkezdik visszafordítani a HIV/AIDS, a malária és más súlyos betegségek terjedését)
7. Biztosítják a környezeti fenntarthatóságot (fenntarthatóság elvét beépítik a nemzeti politikákba, felére csökkenti azok arányát, akik nem jutnak egészséges ivóvízhez, 2020-re jelentősen javítják a nyomornegyedekben élők életkörülményeit)
8. A fejlesztés érdekében globális partnerséget építenek ki:
 - a. szabályozott, kiszámítható és megkülönböztetésmentes pénzügyi rendszer
 - b. legkevésbé fejlett országok sajátos szükségleteinek figyelembe vétele (illeték- és kvótamentes export, a súlyosan eladósodott szegény országok adósságkönnyítése, a hivatalos kétoldalú adósság elengedése
 - c. a fejlődő országok adósságterhének hosszú távon elviselhetővé tétele
 - d. fejlődő országokkal együttműködve tisztességes és termékeny munkát teremtenek a fiatalok számára
 - e. a gyógyszeripari vállalatokkal együttműködve elérhetővé teszik a megfizethető alapvető gyógyszereket a fejlődő országokban
 - f. a magánszektorral együttműködve hozzáférhetővé teszik az új technológiák – különösen az információs és kommunikációs technológiák – előnyeit.

5. EU fejlesztés és kereskedelempolitika (történet, jogi alap)

Az Európai Unió a multilaterális segélyezés egy sajátos formájaként jelentős szerepet foglal el a nemzetközi fejlesztésben. A súlyát jól érzékelteti, hogy az EU a tagállamokkal együtt a globális hivatalos fejlesztési támogatás közel 55 százalékát adja. Mindez bőven meghaladja az USA és Japán együttes részesedését. Az EU által finanszírozott segélyek mintegy 15%-a valósul meg közvetlenül az Uniós költségvetésből, a többit a tagállamok fejlesztési hivatalai adják. Az legtöbbet a fejlesztésre fordítók listáját az alábbi táblázat mutatja (2011-ben az ODA a GNI %-ban)

Svédország	1,02
Luxemburg	0,99
Dánia	0,86
Hollandia	0,78
Egyesült Királyság	0,56
Belgium	0,53
Finnország	0,52
Írország	0,52
Franciaország	0,46
Németország	0,4

A fejlesztés az EU külső partnerekkel kapcsolatos tevékenységének egyik sarokpontjában van, szoros összefüggésben a közös kül- és biztonságpolitikával, valamint a közösségi hatáskörben gyakorolt kereskedelempolitikával.

A **Római szerződésben** a fejlesztési együttműködés még nem jelent meg explicit formában, ugyanakkor lehetőséget nyújtott arra, hogy a dekolonizáció folyamata során függetlenné vált tengerentúli gyarmati területekkel az **EU preferenciális kereskedelmi kapcsolatot** alakítson ki. A Római szerződés 177-181. cikke alapján a fejlődő államokkal való együttműködés az EGK kifejezett hatáskörébe tartozik. Az e területen való együttműködés lényegében kétféle módon realizálódhat(ott) az EK és szerződéses partnerei között: vagy **társulási megállapodásokban** szabályozott módon vagy az eredetileg megkötött kereskedelmi megállapodások továbbfejlesztésével, úgynevezett második generációs társulási

megállapodások révén. Az előbbire példa az afrikai, karibi, csendes óceáni (úgynevezett AKCS) országcsoport, az utóbbira pedig a mediterrán államok. Az Európai Közösségek fejlesztési törekvéseinek hagyományos célpontjául szolgáló AKCS országokkal való kapcsolatokat a **yaoundei egyezmények** (1963 és 1969), majd az azok alapján először 1975-ben megkötött **loméi konvenció(k)** szabályozták. Az ezredforduló óta a **cotonoui szerződés** szabályozza az AKCS államok és az EU kapcsolatait.

A fejlesztési együttműködés az 1992-es **Maastrichti szerződés** révén intézményesült és alkotta meg az európai fejlesztési politikát (European Development Policy). A Maastrichti szerződés szerint az uniós fejlesztési politikának a tagállamok által folytatott fejlesztési tevékenységet kell kiegészítenie úgy, hogy erősítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági fejlődését, zökkenőmentes és folyamatos integrálását a világgazdaságba, valamint a szegénység ellen folytatott küzdelmét. A Maastrichti szerződés emellett azt is kimondta, hogy az EU fellépésének hozzá kell járulnia a fejlődő országokban a demokrácia, a jogállamiság, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának konszolidálásához.

A közös európai fejlesztéspolitika az ezredfordulóra kiadott szakpolitikai nyilatkozatban jelent meg először önálló dokumentumban, amely az Európai Fejlesztéspolitika (European Development Policy, EDP) nevet kapta. Az első évek gyakorlatának felülvizsgálata, az ENSZ millenniumi fejlesztési célok elérése terén való lassú előrelépés, a monterreyi fejlesztésfinanszírozási konferencia (2002) vállalásai, valamint az EU közép-kelet-európai bővítése (2004, 2007) mind hozzájárultak az európai fejlesztéspolitika 2000–2005 közötti felülvizsgálatához, más politikákkal való jobb összehangolásához, illetve annak átfogalmazásához. Az új szakpolitikai nyilatkozat, a 2005 folyamán kidolgozott európai konszenzus több új elemet tartalmaz. Fontos, hogy koherens keretbe foglalta a közös (közösségi és tagállami) fejlesztéspolitikát. A szegénységcsökkentés a tágabb multilaterális célrendszer függvényében az EU-n belül továbbra is prioritás maradt. A Monterreyben (2002) ösztönzöttékkel és vállaltakkal összhangban a finanszírozás hatékonyságának növelése érdekében az EU további célokat jelölt meg: 2010-re 0,56 százalékra kell növelni az ODA/GNI arányt ahhoz, hogy 2015-re elérhetővé váljon a 0,7 százalékos ODA/GNI célarány. A konszenzus további fontos – de szellemiségében nem új – eleme, hogy „az EU elkötelezett azon elv mellett, hogy a partnerországoké legyen az elsődleges felelősségvállalás a fejlesztési stratégiák és programok során”

Az intézményesített fejlesztési politika **öt alapelv** mentén valósul meg:

- a **komplementaritás** elve szerint az uniós tevékenységnek ki kell egészítenie a tagállamok fellépését
- a **koordináció** elve szerint a tagállamok és az Unió fellépését koordinálni kell, különösen a nemzetközi szervezetekben
- a **koherencia** elve szerint a fejlesztési politika céljait integrálni kell az EU egyéb politikáiba (pl.: mezőgazdasági politika, közlekedési politika), figyelembe venni azok végrehajtása során
- a **földrajzi súlyozás** elve alapján prioritást kell adni a legelmaradottabb országoknak
- a **politikai feltétel** elve alapján a segélyek nyújtása a fogadó állam demokratikus kormányzati struktúrák működéséhez kötött

A Lisszaboni szerződés szabályozása

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) értelmében a fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére és közös politika folytatására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában. Az EU fejlesztési tevékenységét az EUMSZ a Negyedik rész III. címében szabályozza: Együttműködés harmadik országokkal és humanitárius segítségnyújtás. Ebben lefekteteti, hogy az Unió és a tagállamok fejlesztési együttműködési politikái egymást kiegészítik, illetve erősítik. Az Unió fejlesztési együttműködési politikája elsődleges célként a szegénység mérséklésére, idővel pedig annak felszámolására irányul. Ugyanakkor mind az Unió, mind pedig a tagállamok teljesítik kötelezettségeiket, amelyeket az ENSZ, vagy egyéb nemzetközi szervezet keretében fogadtak el. Az EU fejlesztéspolitikája tehát a Millenniumi Fejlesztési Célkitűzések keretrendszerében került meghatározásra.

Az EU a fejlesztési együttműködési politika során a fejlődő országokkal többéves együttműködési programokat, vagy egy adott tárgykörre vonatkozó programokat finanszíroz, melyekhez az Európai Beruházási Bank alapokmányának megfelelően hozzájárul.

A tagállamok összehangolják a fejlesztési együttműködésre irányuló politikáikat, és konzultálnak egymással segélyprogramjaikról, együttesen is felléphetnek. A tagállamok szükség szerint hozzájárulnak az uniós segélyprogramok végrehajtásához, a fejlesztési

politika kapcsán a Bizottságnak kezdeményező szerepe is van. Az EUMSZ az EU és a tagállamok által folytatott humanitárius segítségnyújtást is szabályozza.

6. Az EU fejlesztési politikájának célterületei, a loméi egyezmények

Általános keretek

Történeti szempontból az integráció fejlesztéspolitikájára az első években meghatározó befolyást gyakorolt Franciaország, hiszen az alapító tagok közül egyedül nekik voltak olyan minőségű fejlődő világbeli kapcsolatai, amelynek fenntartásában volt gyarmatai, gyámsági területei függetlenné válása után politikailag továbbá EGK-tagként gazdaságilag egyaránt érdekelt volt. A későbbiekben a svéd fejlesztéspolitika (és diplomácia) volt az, amely az integrációhoz való csatlakozását (1995) követően igyekezett hatni a közös fejlesztéspolitika alakulására. A folyamatos bővítsek tágították az EK, majd EU külső fókuszát is. Amíg a kezdetben csupán az afrikai, karibi, csendes óceáni (úgynevezett AKCS) térség, azaz a volt gyarmatok fejlesztésére áldozott, addig napjainkra Kelet-, Közép-, illetve Dél-Európa és a Földközi-tenger medencéje, valamint Latin-Amerika és (különösen Afganisztánnak köszönhetően) Ázsia részesedése az AKCS térség rovására egyre meghatározóbb.

Az integrációs együttműködés bővülésével és mélyülésével, a külső kapcsolatok egyre sokrétűbbé válásával a közös európai szervezeti háttér a fejlesztéspolitika területén is egyre összetettebb lett. Az EU intézményei közötti és az Európai Bizottságon belüli jelenlegi munkamegosztás az utóbbi évek reformjainak eredményeként nyerte el a mai formáját. Vitathatatlan, hogy az EU segélyezési tevékenysége elsősorban annak eszköze, hogy a Bizottságot a fejlődő országokban saját jogán tartsák számon befolyásos nemzetközi szereplőként.

A loméi egyezmények és az AKCS-EK Partnerségi megállapodás

A társulás intézményét eredetileg azért vették be a Római Szerződésbe, hogy a megalakuló Európai Gazdasági Közösség tagállamainak korábbi gyarmati, illetve azon országok, amelyeket tradicionálisan különleges kapcsolat fűzött egyes tagállamokhoz, kedvezőbb elbánásban részesüljenek az EU, illetve korábban az Európai Gazdasági Közösség piacain. Az

Európai Közösség AKCS országokkal való kereskedelmi és fejlesztési segélyezési kapcsolatait a két yaoundéi egyezmény (1963 és 1969) majd 1975 és 2000 között a négy egymást követő loméi konvenció szabályozta.

1976-ban az EGK 46 afrikai, karibi és csendes-óceáni országgal megkötötte az I. **Loméi Egyezményt**. Az első egyezmény 5 évre szólt, amelyet aztán ötévente megújítottak, a IV. Loméi Egyezményt azonban már 10 évre szólt (1990-2000). A Loméi Egyezmény részes államainak száma az ezredfordulóra meghaladta a hetvenet. A Loméi Egyezményt megkötő államok az EGK-val, majd később az EU-val preferenciális, aszimmetrikus kereskedelmi megállapodást kötöttek, amely gyakorlatilag szabad piacra jutást jelentett a kedvezményezett országok számára, akiknek cserébe a legnagyobb kedvezmény elvét kellett nyújtaniuk. Az egyezmény pénzügyi segélyeket is juttatott az AKCS országoknak, ilyen volt például a Stabex, vagy a Sysmin. A Stabex a monokulturális nyerstermék-termelő országok exportbevételeit volt hivatott stabilizálni. Amennyiben egy országnak csökkentek az exportbevételei (például világpiacon áringadozás vagy kedvezőtlen időjárás miatt), akkor jogosulttá vált ezt kompenzáló támogatásokra a közösségtől. Hasonló funkciót töltött be a Sysmin-rendszer a bányászati termékek esetén. Az 1995-ben megújított negyedik loméi konvenció az addig érvényes „politikai semlegesség” platformjáról való elmozdulása – az emberi jogok és demokrácia tiszteletben tartására vonatkozó klauzulák révén – már magában hordozta, hogy az együttműködést előbb-utóbb gazdasági és politikai téren egyaránt új alapokra fogják helyezni. Másik újítása volt az 1990-es éveknek, hogy a korábbi segélyekre való „jogosultság” gyakorlata helyett a számok csupán a segélyek folyósításának szándékát jelölték: az EU fenntartotta magának annak lehetőségét, hogy indokolt esetben azok csupán előirányzatok maradjanak

Miután a loméi konvenciók idején folyósított támogatások nem segítették elő az AKCS országok gazdasági szerkezetváltását – gátolva azok világgazdaságba való hatékonyabb bekapcsolódást –, az EU fokozatosan kénytelen volt felülvizsgálni a korábbi együttműködési gyakorlatot, melynek eredménye lett a **Cotonoui megállapodás**.

7. Az EU fejlesztési politikájának célterületei, a Cotonoui megállapodás és a fejlesztéspolitika fókuszának kibővülése

A IV. Loméi Egyezmény lejártát követően az EU új alapra helyezte és kibővítette az együttműködését az AKCS országokkal, melynek eredményeképpen 2000. június 23-án 78 AKCS ország és az EU Cotonouban megkötötte az 2000/483/EK partnerségi megállapodást. A megállapodást 20 évre kötötték úgy, hogy ötévente felülvizsgálják, a második felülvizsgálatra 2010. június 23-án került sor. A **Cotonoui Megállapodás** keretét biztosít az Európai Unió (EU) és az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni térség országai (AKCS országok) közötti, ez utóbbiak gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését célzó együttműködésnek. A szegénység csökkentését és hosszabb távon történő felszámolását célul kitűző együttműködés az AKCS országok békéjéhez, biztonságához, politikai stabilitásához és demokratikus berendezkedéséhez is hozzá kíván járulni. Ennek értelmében a megállapodás aláírói együttesen lépnek fel a millenniumi fejlesztési célok fokozatos megvalósításáért.

A szerződés nagy újítása az EU és az AKCS országok közti politikai dialógus bevezetése közös intézmények felállítása révén. A fejlesztési segélyezés finanszírozása az Európai Fejlesztési Alapból történik, de bizonyos területeket támogat a közös költségvetés is. Az együttműködés kereskedelempolitikai elvei az addig létező preferenciák többségének rovására sokkal inkább piacgazdasági mechanizmusok alapján érvényesülnek a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) szabályaihoz közeledve. A segélyekhez való hozzájutás a loméi konvenciók idejéhez képest megnehezült, megszűntek bizonyos automatikusan járó források. A kereskedelempolitikai és a fejlesztési együttműködésben egyaránt minőségi változást jelent a politikai feltételeesség cotonoui megállapodás 96. cikke alapján történő speciális alkalmazása, amennyiben az emberi jogok, illetve nemzetközi humanitárius jog súlyos megsértése esetén az EU szankciók alkalmazására, illetve a segélyek felfüggesztésére jogosult. Másik újdonság az AKCS-térség együttműködési adottságaiknak (fejlettségi szintjüknek, fejlesztési szükségleteiknek) megfelelő alrégiókra osztása volt. A cotonoui megállapodás, illetve a közösség és az AKCS országok gazdasági kapcsolatait szabályozni hivatott, WTO-konform, 2007 végéig megkötendő Gazdasági Társulási Megállapodások (Economic Partnership Agreements, EPA) előnyei kapcsán megoszlik a szakirodalom véleménye. A partnerállamok automatikus, szinte feltétel nélküli forrásokhoz való hozzáférése szemszögéből, úgy tűnik, a cotonoui megállapodás hátrányosabb, mint a korábbi konstrukciók. Más szempontból azonban a WTO-konform kereskedelmi preferenciák kialakítása miatt fejlődő országok világgazdasági bekapcsolódási lehetőségei hosszú távon jelentősen javulhatnak.

A hangsúly eltolódása az AKCS országokról

Részben a gyarmati múlttól való távolodásnak és a hidegháború végével a nemzetközi kapcsolatokban bekövetkező hatalmi-politikai változásoknak köszönhetően, részben pedig a globális problémák felismerése eredményezte, hogy a mindenkori kül- és fejlesztéspolitikai érdekek (célok és eszközök) regionális bontásban való értelmezésének elsődlegességét fokozatosan egyfajta tematikus-funkcionális rangsorolás váltotta fel. Amíg az egyes államok (nagyhatalmak) hagyományosan és általában földrajzilag meghatározott geostratégiákban gondolkodva viszonyultak a külvilághoz, addig az utóbbi bő évtizedben (legalábbis a nemzetközi szervezetek napirendjén) első helyen léteznek azon globális problémák (például szegénység; biztonságpolitikai kihívások, terrorizmus; környezetszennyezés, éghajlatváltozás; migráció stb.), amelyek felülírják a korábbi regionális prioritásokat. A problémák globális értelmezésüknek megfelelően univerzálisan megvalósítható nemzetközi összefogást, kezelési mechanizmusokat vagy megoldási elképzeléseket követelnek.

A felsorolt jelenségek, folyamatok átértékelték az egyes régiók határait, illetve azok nemzetközi kapcsolatokban játszott szerepét is. A hidegháború végével egyre inkább **felértékelődtek más térségek** is az EU számára. Amíg 1970–74 folyamán a 15 legnagyobb segélyrecipiensből 13 afrikai volt, addig 1996–97 folyamán már csupán kettő. Kelet- és Dél-Kelet-Európa, valamint a Mediterrán-térségben (Észak-Afrika, Közel-Kelet) létező európai érdekek fokozatosan szorították háttérbe a távolabbi államok gazdasági fejlesztésének napirendjét.

Ázsia és Latin-Amerika

Az ázsiai és a latin-amerikai térségek alulreprezentáltak az EU fejlesztéspolitikájában, melyet részben magyaráz, hogy:

- az EU zömének klasszikus gyarmati kapcsolatainak hiánya ezekben a térségekben,
- az itt található államok afrikai államokhoz viszonyított relatíve jobb gazdasági helyzetben vannak.

Az első, e két térséget célzó támogatási programot (ALA) az Európai Parlament ösztönzésére 1976-ban fogadták el. Spanyolország és Portugália 1985-ös EK-csatlakozásával az alapvetően az Egyesült Államok érdekszférájának számító Latin-Amerika valamelyest előtérbe került. Az 1980-as évek második felétől megkötött egyéni, illetve szervezetközi (például EK-

MERCOSUR) együttműködési megállapodások a gazdasági-társadalmi kapcsolatokat elsősorban a **kereskedelmen keresztül kívánták erősíteni**. Az ALA klasszikus formájában 1992 és 2006 között működött, célja a gazdasági, társadalmi, tudományos együttműködés elősegítése, finanszírozása. A finanszírozási rendszer 2007-ben átalakult. (Lásd 9. cím)

2000–2001 folyamán a legnagyobb 15 EU által segélyezett állam között sem latin-amerikai, sem ázsiai recipiens nem volt. Ázsia napjainkban tapasztalható politikai „felértékelődését” megelőzően az 1980-as években fordult elő utoljára, hogy ázsiai ország előkelő helyet foglaljon el az EU recipiens országok listáján (1980–81-ben India az első, Banglades a negyedik legnagyobb recipiens volt). Ázsia térsége Afganisztánnak köszönhetően vált egyre fontosabbá: 2005-ben ez az ország kapta a legtöbb EU fejlesztési segítyt és a térség egésze (Afganisztán mellett elsősorban Srí Lanka, Kína, India, Banglades) számára tett felajánlások, illetve tényleges kifizetések 2000 és 2005 között majdnem megduplázódtak. Ettől függetlenül Ázsia és Európa között csak 1996 óta van intézményesített párbeszéd (az úgynevezett ASEM-találkozók). Bár az 1970-es években felmerült az ázsiai országok lomái rendszerhez való csatlakozása, az elképzelést végül elvetették.

8. Az EU fejlesztési politikájának célterületei, a mediterrán térség és Európa

A Földközi-tenger medencéjének déli és keleti részén elhelyezkedő arab államok és Izrael egyrészt az 1990-es évek biztonsági kihívásaival, másrészt a CFSP keretein belül kijelölt célterületekkel kerültek a figyelem középpontjába. Korábban az EK kétoldalú, aszimmetrikus szabad piacra jutást biztosító kereskedelmi megállapodást kötött az érintett mediterrán országokkal, amelyek konkrét kölcsönöket, hiteleket és segélyeket is tartalmaztak.

A térség tizenegy országával való politikai párbeszéd intézményesülésében, azaz az 1995-ben elindult Barcelona-folyamatban meghatározó szerepet játszott a déli EU-tagok (Spanyolország, Portugália, Görögország, kisebb mértékben Franciaország) attól való félelme, hogy az integráció Közép-Kelet-Európa felé fordulása rontja unión belüli pozícióikat. Az EU keleti bővítésében közvetlenül nem érdekelt dél-európai államok törekvései világosan kifejezésre jutottak az együttműködés gyakorlati alakulásában. Még ha elviekben közösségi szintű együttműködésről volt is szó, annak finanszírozásához Dél-Európa a közös (költségvetési) forrásokon túl külön is hozzájárult. A Barcelona-folyamat víziója az EU és a

Földközi-tenger menti államok közötti politikai, gazdasági, kulturális-tudományos együttműködés erősítése volt hármass célrendszerbe illesztve:

1. a béke és a stabilitás biztosítása az euro-mediterrán térségben;
2. 2010-re szabadkereskedelmi övezet kialakítása az EU és partnerei, illetve a mediterrán partnerek között;
3. a kultúrák közötti megértés növelése (kulturális-tudományos együttműködés révén).

A Barcelona-folyamat mögött álló támogatási eszköz az úgynevezett MEDA-program volt (2006 végéig). A térség két ciklusában közel kilencmilliárd euró felajánlott forráshoz jutott. Leginkább kedvezményezett partnerállamként Jordániát, Marokkót, illetve Tunéziát lehet kiemelni. 2007-től a MEDA szerepét az EU új szomszédságpolitikai támogatási eszköze, az ENPI vette át, amely egy alapban kezeli az EU déli és keleti (TACIS alap) szomszédságában élő, tagjelölti perspektívával ugyanakkor nem bíró államok számára nyújtandó támogatásokat. Emellett a térség országai igénybe vehetik az Európai Beruházási Bank hiteleit, ami mintegy 2 milliárd eurót tesz ki.

Európai fejlesztési politika

A volt Szovjetunió utódállami, illetve a szocialista tömb országai geopolitika helyzetüknél fogva több csoportot alkotva jelennek meg az unió érdekszférájában: a közép-kelet-európai és kelet-balkáni térségek a 2004-es és 2007-es bővítésekkel (mint segélyrecipiensek) megszűntek, továbbra is fontos partner azonban a Független Államok Közössége és tagsági perspektívával rendelkező Nyugat-Balkán.

Az 1989-ben létrehozott, először Lengyelország és Magyarország számára felajánlott, majd kibővített – és sokat kritizált – PHARE-program (Poland–Hungarian: assistance for the reconstruction of the economies) kifejezetten a potenciális új EU-tagok felzárkóztatását szolgálta hivatalos segélyek (official aid, OA) révén.

Oroszország, Ukrajna, Belorusszia, Moldávia, valamint a kaukázusi és közép-ázsiai volt szovjet tagköztársaságokkal 1991 óta úgynevezett partneri és együttműködési megállapodások (Partnership and Cooperation Agreement, PCA) szabályozzák az unió sokrétű – így segélyezési – kapcsolatait is. A FÁK-államokra vonatkozó, elsősorban a mezőgazdaságot, ipart, a vállalati szféra hatékonyságát és nukleáris biztonságot elősegítő,

zömében technikai együttműködés jellegű támogatási program, a TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) fő célja az EU külpolitikai célkitűzéseivel összhangban álló demokratikus átmenet előmozdítása és stabilizálása volt. A program 2006-ban véget ért, helyét 2007-től részben az új európai szomszédságpolitikát szolgáló eszköz (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) vette át.

Jugoszlávia szétesése, az 1990-es évek elején több fázisban zajló polgárháborúi felkészületlenül érték az átalakulóban lévő Európai Közösségeket (illetve 1993-tól Európai Uniót). Ha a kérdés politikai megoldásában vállalt szerepe elhalványult is a transzatlanti egyetértés – a NATO, illetve az Egyesült Államok – árnyékában, a gazdasági újjáépítésében kiemelkedő szerepet játszott és játszik napjainkban is. A dél-szláv háborúk lezárását követően az EU úgy döntött, hogy olyan együttműködést ajánl a nyugat-balkáni régió országainak (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Macedónia, Szerbia, Montenegró), amely elvezeti őket az EU tagsághoz. A régió országainak az EU-hoz történő közeledésének eszköze a 2000-ben útjára indított úgynevezett stabilizációs és társulási folyamat lett, amely három elemből tevődik össze: stabilizációs és társulási megállapodás megkötéséből, preferenciákat, azaz széles körű szabad piacra jutást biztosító kereskedelmi intézkedésekből, valamint a CARDS segélyprogramból, amely a nyugat-balkáni régió számára létrehozott támogatási eszköz volt. Ezt 2007-től az Előcsatlakozási Eszköz (IPA) váltott fel.

9. Finanszírozási eszközök

A támogatott fejlődő államokkal való eltérő intézményi-jogi kapcsolatok a fejlesztési tevékenység eltérő finanszírozási módjában is kifejezésre jutnak. Az AKCS-államok és a tengerentúli területek vonatkozásában külön, a közös költségvetéstől független Európai Fejlesztési Alapból (EFA) finanszírozzák a vonatkozó programok és projektek nagy részét. Az összes többi térség, illetve állam esetében a mindenkor érvényes közös költségvetésen belül találhatóak az e célra fordítandó források.

Európai Fejlesztési Alap

Az EFA-t a római szerződés hozta létre az alapító tagok gyarmati területeinek támogatására. Minden EFA körülbelül ötéves időtartamra jön létre, az AKCS országok és a tengerentúli

területek számára juttat forrásokat. Az első partnerségi egyezmény 1964-es megkötése óta az EFA-ciklusok általában a partnerségi megállapodások/egyezmények ciklusaihoz igazodnak. Az EFA még nem tartozik az általános közösségi költségvetés hatálya alá. Az Alapot a tagállamok finanszírozzák, külön pénzügyi szabályzat vonatkozik rá, és külön bizottság irányítja.

A 10. EFA, amely a 2008-tól 2013-ig tartó időszakot fedi le, összesen 22,682 milliárd EUR költségvetési keretet irányoz elő. Ebből az összegből 21,966 milliárd EUR-t utalnak ki az AKCS államoknak, 286 millió EUR-t a tengerentúli országoknak és területeknek, 430 millió EUR-t pedig a Bizottság fizet ki az EFA programozásával és végrehajtásával kapcsolatos kiadásokra. Az AKCS államok részére meghatározott összeg az alábbi módon oszlik meg: 17,766 milliárd EUR a nemzeti és regionális indikatív programok finanszírozására, 2,7 milliárd EUR az AKCS országok, illetve a régiók közötti együttműködés finanszírozására, 1,5 milliárd EUR pedig a beruházási konstrukció finanszírozására. Ezúttal a költségvetés jelentősebb részét fordítják a regionális programokra, ami kiemeli, milyen fontos szerepet játszik a regionális gazdasági integráció a nemzeti és helyi szintű fejlődésben, amelynek egyúttal alapvető keretét is meghatározza. A 10. EFA egyik újdonsága az úgynevezett „ösztönző összegek” bevezetése az egyes országok számára.

A tagállamok saját kétoldalú megállapodásokat kötnek a fejlődő országokkal és saját kezdeményezéseket hajtanak velük végre, amelyeket nem az Európai Fejlesztési Alapból vagy egyéb közösségi alapokból finanszíroznak.

Az AKCS-régió kivülre, tehát például Észak-Afrikának, Ázsiának, a FÁK térségnek, vagy Latin-Amerikának folyósított – napjainkban már az összes EU/EK ODA nagyobb hányadát jelentő – támogatásokat nem az EFA, hanem a közös költségvetés fedezi. Ugyanakkor a közös költségvetésből bizonyos egyéb célokat, illetve programokat az AKCS országokban is finanszíroznak, amennyiben a közös költségvetésben tematikus bontásban is találhatunk fejlesztési célra fordítandó és ODA-ként elszámolható összegeket (pl. demokráciaösztönzés, emberi jogok érvényesülésének előmozdítása). Ezen nehezen áttekinthető rendszer egyszerűsítése céljából gyakran szóba kerül az EFA költségvetésbe történő integrációja, ez azonban 2013 előtt biztosan nem fog megtörténni.

Az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA)

2007 januárjától az előcsatlakozási támogatási eszköz egy sor olyan közösségi programot és pénzügyi eszközt helyettesít, melyeket tagjelölt, illetve potenciálisan tagjelölt országokra irányultak. Ilyen program volt a PHARE, a PHARE CBC, az ISPA, a SAPARD, a CARDS, valamint a Törökország számára létrehozott pénzügyi eszköz. Az IPA támogatásaira jogosult országokat két csoportra osztjuk: tagjelölt országok és potenciális tagjelölt országok.

Az IPA által nyújtott támogatás felhasználására a következő öt területen kerülhet sor:

- az intézmények átalakításának és megszilárdításának elősegítése;
- határokon átnyúló együttműködés (az EU tagállamaival, valamint az IPA-támogatásokra jogosult más államokkal is);
- regionális fejlesztés (közlekedés és szállítás, környezetvédelem, gazdasági fejlődés);
- emberi erőforrások (a humán tőke erősítése, kirekesztés ellen folytatott küzdelem);
- vidékfejlesztés.

Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz (European Neighbourhood & Partnership Instrument - ENPI)

2007. január 1-től az ENPI váltotta fel a korábbi MEDA (Európán kívüli mediterrán országok) és TACIS (kelet-európai szovjet utódállamok) programokat. Az ENPI a következő stratégiai célokat szolgálja:

- a demokratikus átmenet és az emberi jogok érvényesítésének segítése
- átmenet a piacgazdaság felé
- fenntartható fejlődés, terrorizmus elleni küzdelem, tömegpusztító fegyverek terjedésének megakadályozása,

Az ENPI számos szektort finanszíroz, a 2007-2013-ig terjedő költségvetési tervezési időszakban 11,2 milliárd euró állt rendelkezésre, amely a 2014-2020-ig terjedő többéves pénzügyi keretben

Fejlesztési együttműködési eszköz (Development Cooperation Instrument - DCI)

A DCI a 2007-13-ig terjedő időszakban 10,1 milliárd eurónyi forrással rendelkezik a klasszikus fejlesztéspolitikai célok elérése érdekében. Fő célja a szegénység csökkentése, a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés támogatása, a fejlődő államok világgazdaságba

történő integrálása. A kedvezményezett régiók: Latin-Amerika, Ázsia, Közel-Kelet, Dél-Afrika.

Egyéb eszközök

Az iparosodott és magas jövedelmű országokkal folytatott együttműködést (Instrument for Cooperation with Industrialized Countries, ICI) szabályozó eszköz nem a fejlődő államokra vonatkozik, így azzal közelebbről nem foglalkozunk. A nem a fejlesztési támogatások klasszikus kategóriájába tartozó meglévő humanitárius segélyek (Humanitarian Aid Instrument), amelyek magukban foglalják a 2007 és 2013 közötti pénzügyi terv szerint folyósított sürgős élelmiszersegélyt is, valamint a makroszintű pénzügyi támogatási eszközök (Macrofinancial Assistance) a korábbiakban is létező gyakorlat szerint, lényegében módosítások nélkül futnak tovább.

Az új fejlesztési eszközök körébe a korábbi regionális programok/alapok mellett egyéb, a költségvetésben önálló címsort elfoglaló olyan tematikus fejlesztéspolitikai programokat is belevettek, mint pl. a demokrácia és az emberi jogok érvényesülését ösztönző, eredetileg 1999/2000-től működő EIDHR (European Initiative for Democracy and Human Rights, melynek 1,1 milliárd eurós kerettel rendelkezik. Célja a demokrácia és emberi jogok világszerte való terjesztésére, a társadalom erősítése, civilszervezetek létrehozása, működésüknek támogatása, a törvényhozás szerepének, funkciójának erősítése, illetve konszolidálása, a releváns nemzetközi szabályozások, normák érvényesülésének támogatása.

A nukleáris biztonsági együttműködés illetve válságkezelés vonatkozásában biztosított támogatás (Instrument for Nuclear Safety Co-operation, INSC) a TACIS-program részét képező nukleáris biztonság programot (Nuclear Safety Programme) váltotta fel. A számos korábbi külső támogatási eszközt felváltó stabilitási eszköz (Instrument for Stability) azon harmadik államoknak kíván fokozott segítséget (2,06 milliárd euró, 2007–2013) nyújtani, amelyek instabil helyzete azonnali választ követel.

10. Magyarország fejlesztéspolitikája

Előzmények

Az elsődleges motivációt a fejlesztésre a rendszerváltás előtt a Szovjetunió részéről megfogalmazott politikai elvárások teljesítése képezte. Ez azonban nem jelentette azt, hogy Magyarországnak ne lettek volna a harmadik világ bizonyos államaival korábbra visszanyúló gyökerekkel rendelkező önálló kulturális, történelmi kapcsolatai. Az együttműködési lehetőségeknek egyaránt korlátot szabtak a gazdasági adottságok, meglévő kapacitások, illetve a gyarmati múlt hiányában az azért érzett felelősség kétségbevonása is. Miközben a fejlődő államok segélyezése (kereskedelmi hitelek formájában) évtizedekig kifejezetten gazdasági-politikai érdek volt, addig az előbbtől céljaiban nehezen elválasztható alkalomszerű „humanitárius” jellegű segélyezés inkább a politikai-ideológiai szövetségek erősítését szolgálta. Nagyságrendjét illetően volt olyan év (például 1980), amikor a nemzeti jövedelem 0,7 százalékát is elérte a napjainkban ODA-ként értelmezhető segélyezési tevékenység.

A rendszerváltást követően a külpolitikai és ideológiai prioritások átértékelődtek, amelyhez a gazdaság átalakításának nagy terhe is párosult. Ennek köszönhetően a külföldi segélyezés átmenetileg drasztikusan visszaszorult, az 1990-1996 közötti időszakra az egységes koncepció hiányában született ad-hoc döntések voltak jellemzőek. A segélyezés javarészt multilaterális intézményeken keresztül történt. Bár az OECD-hez való csatlakozásnak (1996) köszönhetően már viszonylag egyértelmű elvi keretek határozták meg a fejlesztési támogatás lehetőségeit, 2001–2003-ig kevés előrelépés történt.

A magyar fejlesztéspolitika céljai és motivációi

Magyarország fejlesztési motivációi a következők szerint foglalhatók össze:

- a nemzetközi környezethez való igazodás, amennyiben egy fejlett, demokratikus államtól a nemzetközi szereplők elvárják az elmaradottabb, kevésbé hatékony államoknak való segítségnyújtást
- bizonyos morális köteletségvállalás, amennyiben a társadalom meghatározó hányada érzi nemzetközi, globális méretekben szükségesnek a fejlődő államok rászoruló lakosságával való szolidaritást
- tágabb kül- és biztonságpolitikai összefüggések (például extrém szegénység, gazdasági migráció, terrorizmus), amelyek a fejlett államokat kihívások elé állítják.
- az együttműködésben rejlő gazdasági-üzleti lehetőség, szükségszerűség

Célok tekintetében a magyar fejlesztéspolitika is igazodik az ENSZ kereteken belül megfogalmazott millenniumi fejlesztési célokhoz.

Az EU csatlakozás a valósággá váló intézményi jellegű követelmények a hazai segélypolitika terén jelentős előrelépést eredményeztek. A csatlakozási tárgyalások során nem fektettek kiterjedt hangsúlyt a segélyezési gyakorlat átadására és fejlesztésére. Emiatt a Bizottság a fejlesztési főigazgatóságon keresztül pályázatokat írt ki, hogy a régi tagállamok átadhassák szaktudásukat az „új” donorállamoknak.

A hazai bilaterális hivatalos fejlesztési támogatás a következő fő formákban realizálódik: projektek kivitelezése, technikai segítségnyújtás, természetbeni (áru formájában történő) támogatás, adósság elengedés, illetve kedvezményes feltételű kötött segélyhitelek nyújtása.

A partnerállamok kiválasztása során tekintetbe kellett venni, hogy (i) Magyarország a fejlődő világ államaival milyen intenzitású és természetű politikai, gazdasági kapcsolatokkal rendelkezik, illetve (ii) az adott állam vonatkozásában milyen, az együttműködést biztosító kapacitások léteznek.

Magyarország jelenleg a GNI 0,11%-át fordítja nemzetközi fejlesztésre.