

**Horváthné Angyal Boglárka:**

**A nemzetközi segélyezés mint globális közjószág:  
civil szervezetek Afganisztánban**

Nemzetközi Tanulmányok Intézet

**Témavezető:**

**Benczes István, Dr. habil.**

egyetemi docens

A bíráló bizottság névsora:



**Nemzetközi  
Kapcsolatok  
Doktori Iskola**

**A nemzetközi segélyezés mint globális közjószág:  
civil szervezetek Afganisztánban**

– Ph.D. értekezés –

Horváthné Angyal Boglárka

Budapest, 2013

## **Köszönetnyilvánítás**

Ezúton szeretném megragadni az alkalmat, hogy köszönetemet és tiszteletemet fejezzem ki mindenkinek, aki értekezésem elkészítéséhez hozzájárult.

Köszönettel tartozom elsősorban témavezetőmnek, Benczes Istvánnak a szakmai tanácsokért, a türelemért. Bátorítása és segítsége nélkül ez a dolgozat nem készülhetett volna el.

Köszönöm az értekezéstervezet bírálóinak, Surányi Sándornak és Csicsmann Lászlónak, valamint a bizottság többi tagjának értékes hozzászólásait, észrevételeit és tanácsait.

Köszönöm a Baptista Szeretetszolgálat vezetőinek, Szenczy Sándor elnöknek, Dr. Szilágyi Béla főigazgatónak és Gál Dávid nemzetközi igazgatónak, valamint munkatársainak, különösen Baczkó Zsuzsannának a segítségét. Tapasztalataik és személyes beszámolóik nagy hatással voltak rám és sokat tanulhattam nekik köszönhetően a nemzetközi segélyezés gyakorlati megvalósulásáról.

Hálával tartozom a Budapesti Corvinus Egyetem nemzetközi fejlesztési segélyezéssel foglalkozó munkatársainak, különösen Paragi Beátának és Szent-Iványi Balázsnak.

Hálás vagyok az interjúalanyaimnak, hogy időt szakítottak kutatásomra; segítségük és az általuk közölt értékes információk rendkívül inspirálóak voltak számomra.

Végül, de nem utolsósorban szeretném kifejezni szeretetemet és köszönetemet családtagjaimnak, akik segítségükkel mindvégig támaszt nyújtottak tanulmányaim során. Különösen köszönöm férjemnek, hogy hosszú éveken keresztül ösztönözte és bátorította a munkámat. Köszönöm szüleimnek és családom minden tagjának, hogy a mindennapi élet teendőiben nyújtott segítségükkel biztosítani igyekeztek számomra az értekezés megírásához szükséges időt és nyugalmat. Köszönöm gyermekeimnek, hogy közös játékok révén sokat tanulhattam a közjavak természetéről.

## Tartalomjegyzék

Ábrák, térképek és táblázatok jegyzéke .....	5
Bevezetés.....	6
1. A nemzetközi segélyezés.....	12
1.1. A nemzetközi segélyezés fogalma.....	12
1.2. Fejlődés és fejlesztés .....	14
1.3. A nemzetközi segélyezés mint rendszer kialakulása.....	16
1.3.1. A mai segélyezési rendszer kialakulása .....	16
1.3.2. A segélyek mennyiségi alakulása .....	19
1.3.3. A segélyek megoszlása.....	22
1.4. A nemzetközi segélyezés gyakorlati megvalósulása.....	24
1.4.1. A segélyezés célszektorai és a Millenniumi Fejlesztési Célok.....	24
1.4.2. A nemzetközi segélyezés formái .....	25
1.5. A segélyezés szereplői.....	27
1.6. A segélyezés hozzájárulása a fejlődéshez .....	30
1.6.1. A segélyek hatásmechanizmusa .....	30
1.6.2. A nemzetközi segélyezés hatékonysága.....	31
1.6.3. A segélyezés hatékonysága sérülékeny államokban .....	34
1.7. A segélyezés mint politikai eszköz.....	36
1.7.1. A donorok motivációi.....	37
1.7.2. A segélyezés motivációi a nemzetközi politikaelméleti iskolák tükrében.....	40
2. A segélyezés mint közjószág.....	42
2.1. A javak csoportosítása – kizárás és rivalizálás .....	42
2.1.1. Közjavak és magánjavak.....	42
2.1.2. Globális közjavak.....	46
2.1.3. A globális közjavak és a fejlődő országok .....	49
2.1.4. A méltányosság és biztonság mint globális közjavak .....	50
2.2. A segélyezésből származó hasznosság .....	52
2.2.1. A segélyezés mint Janus-arcú jószág: a recipiensek szemszögéből.....	52
2.2.2. ... és a donorállamok nézőpontjából.....	53

2.2.3. A segélyezés a donorállam polgárai, az adakozó magánszemélyek és a döntéshozók szempontjából .....	55
2.3. A segélyek jellegének következményei.....	57
2.3.1. A segélyezették számára.....	57
2.3.2. ...a donorok számára.....	59
3. Afganisztán és az államépítési kísérlet.....	63
3.1. Afganisztán - ütközések és találkozások színtere.....	65
3.1.1. Afganisztán földrajzi és etnikai adottságai.....	65
3.1.2. Hódítások és központosítási kísérletek Afganisztán történetében .....	67
3.2. A három évtizedes polgárháború .....	71
3.3. Afganisztán a tálibok bukása után.....	77
3.3.1. A Tartós Szabadság hadművelet.....	77
3.3.2. Az új afgán állam születése .....	78
3.3.3. A politikai rendszer működése .....	79
3.3.4. A biztonsági kihívások .....	81
3.3.5. A politikai élet a biztonsági kihívások tükrében .....	85
3.4. Az afgán állam permanens kudarca.....	87
3.4.1. Afganisztán mint bukott állam .....	87
3.4.2. Az államkudarc földrajzi és történelmi okai .....	89
3.4.3. A kábítószer-termelés mint államot gyengítő tényező .....	90
3.4.4. Az afgán államot gyengítő további tényezők.....	94
3.5. Afganisztán és a nemzetközi segélyezés .....	96
3.5.1. Külföldi támogatások Afganisztánban .....	96
3.5.2. Az afganisztáni segélyezés 2001 óta.....	99
3.5.3. A segélyezés a békeépítés és államépítés szolgálatában .....	102
3.5.4. A segélyek hatása a biztonsági helyzetre .....	109
3.6. Az afganisztáni biztonság mint globális közjószág.....	111
4. Civil szervezetek a nemzetközi segélyezésben .....	115
4.1. A civil szervezetek meghatározása – több szemszögből.....	115
4.2. A civil szervezetek szerepe a nemzetközi kapcsolatokban .....	119
4.2.1. A civil szervezetek nemzetközi térnyerése.....	119

4.2.2. A civil szervezetek elismerése az ENSZ keretei között .....	120
4.3. Civil szervezetek a segélyezésben .....	122
4.4. A segélyezés a nonprofit kutatások tükrében .....	126
4.5. A segélyezési NGO-k Afganisztánban .....	134
5. A civil szervezetek hozzájárulása a segélyezés mint közjószág előállításához.....	140
5.1. Az afganisztáni segélyszervezetek hozzájárulása a globális közjószág előállításához.....	141
5.1.1. A segélyszervezetek forrásteremtő szerepe .....	142
5.1.2. A segélyszervezetek érdekképviselői tevékenysége.....	146
5.1.3. A civil szervezetek további hozzájárulása a közjószág előállításához ...	148
5.2. Az egészségügyi segélyezés Afganisztánban .....	150
5.3. A magyar segélypolitika Afganisztánban .....	155
5.4. A Baptista Szeretetszolgálat afganisztáni tevékenysége .....	157
Konklúzió.....	167
Irodalomjegyzék.....	172

## Ábrák, térképek és táblázatok jegyzéke

1. ábra: A hivatalos fejlesztési segélyek mennyiségének alakulása .....	21
2. ábra: A fejlesztési segélyek megoszlása régióként (2010) .....	23
3. ábra: A fejlesztési segélyek megoszlása a célországok jövedelmi helyzete szerint (2009/2010) .....	23
4. ábra: Néhány főbb donor fejlesztési segélyei (2010) .....	28
5. ábra: Néhány főbb donor fejlesztési segélyei a bruttó nemzeti jövedelemhez viszonyítva (2010) .....	29
6. ábra: A javak csoportosítása .....	44
7. ábra: A globális javak csoportosítása .....	48
8. ábra: Fegyveres ellenálló csoportok által végrehajtott támadások száma .....	83
9. ábra: Az Afganisztánba áramló hivatalos fejlesztési segélyek alakulása .....	99
10. ábra: ENSZ-ügynökségek, nemzetközi szervezetek és INGO koalíciók éves költésvetése (USD) 2006. ....	124
11. ábra: Az NGO-k kapcsolata a segélyprojektek „fogyasztóival” .....	126
12. ábra: Néhány NGO magán és állami forrásokból származó bevétele, millió USD, 2004. ....	132
1. térkép: Afganisztán etnikai és nyelvi térképe .....	67
2. térkép: Az elképzelt Pastunisztán térképe .....	70
3. térkép: A pakisztáni törzsi területek (FATA) és az Északnyugati Határtartomány (NWFP) .....	84
4. térkép: ópiummák termesztése Afganisztánban, 2009 (járási szinten) .....	91
5. térkép: Baghlan tartomány és közigazgatási egységei .....	156
1. táblázat: Afganisztán és a szomszédos országok rangsora a Failed States Index alapján .....	89
2. táblázat: A Világbank kormányzást mérő indikátorai Afganisztánban (az összes állam percentilisében) .....	108



## Bevezetés

A nemzetközi segélyezés a második világháború után a nemzetközi rendszer releváns elemévé és az államok közötti kapcsolat egyik fontos megnyilvánulásává vált. Lényege, hogy két szereplő között olyan forrásátadás történik, amelyet a donor (legalább részben) azzal a céllal irányít – önkéntes módon – egy másik országba, hogy annak fejlődését, jólétét előmozdítsa. A donorok egyaránt lehetnek országok, nemzetközi szervezetek, vagy a magánszféra szereplői. A nemzetközi segély elsősorban a humántőke, az intézmények és a technológiai színvonal javítása révén járul hozzá a fejlődéshez. Ide tartozik az emberi életkörülmények javítása, az egészségügy és az oktatás színvonalának növelése, valamint a stabil intézményrendszer, a megfelelő gazdaságpolitika és infrastruktúra kialakítása, amelyek már önmagukban is a fejlődés jelei, de alapvető feltételei is a gazdasági növekedésnek.

A nemzetközi segélyezés mintegy fél évszázados gyakorlata során jelentős összegek áramlottak a fejlődő országokba. Az 1990-es években bekövetkezett egy átmeneti visszaesés, de az ezredforduló óta újra jelentősen megnöttek a segélyezésre fordított összegek és megnőtt a nemzetközi segélyezésre mint szakpolitikára fordított figyelem is. Ezzel összefüggésben egyre inkább előtérbe került a segélyezés biztonságpolitikai aspektusa és ezáltal átalakult a segélyezési rezsím motivációrendszere. A segélyezők indíttatásának változása szükségessé teszi, hogy egy alternatív megközelítést alkalmazzunk a segélyezés jelenségének vizsgálatában. A disszertáció erre tesz kísérletet: egy a mikroökonómiában közismert fogalmat, a közjószágot, illetve annak keresletét, kínálatát érintő tényezőket vonatkoztatja a segélyezésre.

Közjavaknak azokat a javakat nevezzük, amelyek nem adagolhatóak, vagy amelyeknek az adagolása nem tanácsos, nem célszerű. (Stiglitz [2000] p. 143) Ez azt jelenti, hogy vagy nem zárható ki senki a fogyasztásból, vagy hogy nem lenne értelme kizárni bárkit is, mert nincs versengés a termék elfogyasztásában. A közjavak tehát kollektív módon fogyasztott javak: nem lehet senkit sem kizárni a fogyasztásukból, de ez nem is lenne célszerű, mert egy ember fogyasztása nem csökkenti a többiek számára rendelkezésre álló mennyiséget.

A nemzetközi segélyezés jelenségét alapvetően politikai, vagy nemzetközi politikai gazdaságtani megközelítésben szokták vizsgálni. Az értekezés ezek mellett

egy új perspektívát szeretne nyitni annak érdekében, hogy a nemzetközi segélyezési rendszer egyes hiányosságaira jobban rá tudjunk mutatni, illetve meg tudjuk vizsgálni, hogy vannak-e olyan eszközök vagy szereplők, amelyek a hiányosságokat ki tudják küszöbölni.

Ezt az elemzési keretet felhasználva megvizsgáljuk, hogy a javak megkülönböztetése magánjavak és közjavak szerint alkalmazható-e a nemzetközi segélyezésre is. Az értekezés összegzi a nemzetközi segélyezés irodalmát, illetve egy rövid betekintést nyújt a közjavak elméletébe. Az irodalmi összefoglaló szintetizálja azokat a kérdésköröket, diskurzusokat, amelyek a téma szempontjából relevánsak. A cél, hogy a nemzetközi segélyezés megközelítésében egyaránt fel tudjuk használni a mikroökonómia és a nemzetközi kapcsolatok szemléletmódját és ezáltal egy új perspektíván keresztül tudjuk vizsgálni a segélyezés problémáit. Az ily módon felállított modellt az afganisztáni segélyezésen mint esettanulmányon keresztül vizsgáljuk meg. Az afganisztáni segélyezés által felmerülő kérdéseket – elsősorban a civil szervezetek szerepét a segélyezés mint közjószág előállításában – pedig egy konkrét példa, a magyar Baptista Szeretetszolgálat afganisztáni munkáján keresztül világítjuk meg.

A dolgozat kiindulópontja, hogy a segélyezés egy olyan jószág, amelynek egyrészt kétféle „fogyasztója” van, másrészt pedig kétféleképpen viselkedik. Egyaránt „fogyasztják” a segélyezést – konkrétan a segélyprojekteket, illetve az azok kapcsán átadott anyagi vagy szellemi értékeket – a segélyezettek, valamint azok a donorok, akik a segélyezés révén elért eredményeket „fogyasztják” és ezért a saját segélyeikkel, azaz az átadott anyagi eszközökkel fizetnek.

A kétféle „fogyasztó” felé kétféleképpen viselkedik a segélyezés. A donorok – tágabb értelemben az egész nemzetközi közösség – számára lehet közjószág, a segélyezettek számára viszont hagyományos magánjószág marad. A nemzetközi közösség számára azért közjószág, mert definíciójából adódóan arra irányul, hogy előmozdítsa a kívánt gazdasági és társadalmi fejlődést és jólétet egy adott országban. Többféle előny származhat a donorok számára segélyezési tevékenységükből: gazdasági–kereskedelmi előnyök, politikai–biztonságpolitikai előnyök és a morális elvárásoknak való megfelelés. Ezeket a motivációkat alapul véve megvizsgáljuk, hogy az egyes érdekek érvényesülése vajon csak egy adott donor, vagy az egész nemzetközi közösség számára jelent-e hasznot. A segélyezés közjószág-jellege elsősorban a biztonsági megfontolások révén érvényesül: a segélyezést sokszor arra

használják, hogy hozzájáruljon a béke és a stabilitás megteremtéséhez. Egy adott ország vagy régió stabilitása pedig egy olyan közjószág, amelyet kollektív módon „fogyaszt” a nemzetközi közösség: minden ország profitálhat belőle és ezzel nem csökkenti a mások számára hozott előnyöket.

A segélyezett számára mindazonáltal hagyományos magánjószágként jelennek meg a segélyprogramok és -projektek. Magánjavaknak azokat a javakat nevezzük, amelyek jól adagolhatóak. Esetükben rivalizálás van a fogyasztók között – azaz csak egy valaki tudja elfogyasztani azt – és ki is lehet zárni a fogyasztásból azokat, akik nem nyújtanak megfelelő ellentételezést a fogyasztásért. A segélyezés tehát eltérő módon jelenik meg a segélyezők és a segélyezettek számára a közjószág/magánjószág perspektívában.

A disszertáció megvizsgálja a relevanciáját ennek a nézőpontnak és feltérképezi, milyen következmények fakadnak ebből a segélyezési rendszerre nézve. A tankönyvekben szereplő modellben, a szabad piacon ugyanis a közjavaknak nem lesz elégséges a kínálata, mert a fogyasztók az ún. potyautas magatartást fogják követni. Ez azt jelenti, hogy mivel senkit sem lehet kizárni a fogyasztásból, senki nem lesz motivált, hogy a megfelelő ellenszolgáltatást kifizesse a fogyasztásáért. A segélyezés esetében ez oda vezet, hogy annak ellenére, hogy mindenki érdekelt egy adott ország stabilitásában, amelyet megfelelő mennyiségű és minőségű segélyekkel lehetne biztosítani, mégsem investálnak a donorok ennek megfelelő mértékű összegeket.

A vizsgálódás fókuszaként Afganisztán kínálkozott, mégpedig két okból. Egyrészt azért, mert ott különösen átpolitizálódott és „biztonságiasult” a segélyezés már évtizedek óta, hiszen majdnem mindig politikai tényezők határozták meg, hogy ki mennyi támogatást kap az országban, és a segélyezést egyre inkább biztonsági célok határozzák meg. (Rubin [2007], Rashid [2010]) Másrészt pedig azért, mert egy bukott/törékeny államról van szó (vö., pl. Marton [2006b]): Afganisztán és a terrorizmus összefonódásáról már van tapasztalatunk, így fokozottan igaz itt, hogy közjószág a segélyezés, illetve az általa elérni kívánt államépítés és békeépítés. A segélyezés vizsgált problémái más országokban is relevánsak lehetnek, de mivel itt kiéleződnek ezek a kérdések, Afganisztán jelenlegi problémái logikusan felvetik a disszertációban elemezni kívánt téziseket – ezért az ország igen alkalmas arra, hogy példaként elemezzük.

A disszertáció megvizsgálja tehát, hogy mi motiválja a donorokat Afganisztánban, illetve, hogy milyen formában, milyen esetleges megszorításokkal érvényes ebben a konkrét esetben, hogy a segélyezés közjóság a donorok számára és magánjóság az ország, illetve annak egyes régiói, vagy célcsoportjai számára. Ha ez az állítás igaznak bizonyul, akkor megvizsgálhatjuk, hogy az elmélet közjavakra érvényes törvényszerűségei – alulkínálat és potyautas magatartás – mennyiben érvényesek a segélyezésre Afganisztánban, illetve hogy van-e megoldás az ezekből fakadó problémákra.

A közjavak elégtelen kínálatára – legalábbis országon belül – a nonprofit szervezetek kínálhatnak egy megoldást. Létrejöttüknek ugyanis egyik oka, hogy vannak fogyasztók, akik nem elégedettek a közjavak alacsony kínálatával és nem potyautasként viselkedve hajlandóak megfizetni a nagyobb mennyiségű közjavak előállítását. Ők létrehozzák a profit-szférától és a kormányzattól egyaránt elhatárolódó szervezeteiket, amelyeket megbíznak a közjavak magasabb szintű előállításával. (vö. pl. Weisbrod [1977]) A disszertáció azt is elemzi, hogy ez az állítás átvihető-e nemzetközi szintre, azaz alkalmasak-e a nonprofit szervezetek nemzetközi közjavak – jelen esetben a segélyezés – előállítására. Afganisztán esetében megvizsgáljuk, hogy betöltik-e ezt a szerepüket az országban a nem kormányzati és nonprofit segélyszervezetek.

Ahhoz, hogy ezt megtehessek, elsőként a segélyezés kérdéskörét kell körüljárunk. Feltérképezzük a nemzetközi segélyezés általános jellemzőit, definiáljuk a nemzetközi segélyezés fogalmát és meghatározzuk a fejlesztésben betöltött szerepét. Ezután áttekintjük a segélyezés kialakulásának történetét és a rá ható trendeket. A segélyezés formáinak és szereplőinek bemutatása után összefoglaljuk a szakirodalom álláspontját a segélyek hatásmechanizmusáról és hatékonyságáról, különös tekintettel a sérülékeny államokra.

Az első fejezet végén a disszertáció témája szempontjából legrelevánsabb kérdést elemezzük, mégpedig a segélyezést mint politikai eszközt és elsősorban annak motivációit. A motivációkon keresztül közelítjük meg ugyanis a donoroknak a segélyezésből származó hasznát és ez a kérdéskör elvezet a dolgozat egyik fő kérdésfeltevéséhez, amelyet a második fejezetben mutatunk be: itt a segélyezést a közjavak problematikájának fényében elemezzük. A közjavak és magánjavak fogalmának tisztázása után kibővítjük az elemzési keretet a globális közjavakra, majd megvizsgáljuk, hogy mennyiben tartható az az állítás, mely szerint a segélyezés a

donorok számára közjóság, illetve hogy ez milyen következményekkel jár a segélyezettek és a donorok számára, mennyiben nyilvánul meg az alulkínálat és a jelensége a segélyezésben.

A harmadik fejezet Afganisztánt mutatja be. Ebben a részben körüljárjuk, hogy miért is alkalmas Afganisztán a fenti kérdésselvetés vizsgálatára, valamint az ország problémáinak felvázolásával megteremtjük annak a lehetőségét, hogy ennek az államnak a példáján elemezzük hipotéziseinket. Elsőként röviden felvázoljuk az ország történelmének azokat a mozzanatait, amelyek a jelenlegi helyzet kialakulásában szerepet játszottak, majd ismertetjük az ország közelmúltbeli történetét és jelenlegi problémáit. Megvizsgáljuk, melyek azok a tényezők, amelyek napjainkra kihatással voltak, illetve azonosítani próbáljuk azokat a kulcsterületeket, amelyek Afganisztán problémáiért elsősorban felelősek. Bemutatjuk a bukott államiság fogalmát és az afgán államkudarc főbb okait, az államot gyengítő tényezőket.

Mindezek fényében elemezni tudjuk az afganisztáni segélyezés jelenségét és mozgatórugóit, valamint a segélyezés hatását a biztonsági helyzetre és szerepét az államépítésben és békeépítésben. Megvizsgáljuk, hogy Afganisztán modern kori történetében milyen szerepet játszott a segély, illetve hogy a jelenlegi körülmények között mennyiben járul hozzá a biztonság megteremtéséhez. A fejezet végén az afganisztáni biztonságot mint globális közjóságot tudjuk konceptualizálni, amelynek előállításához szükséges eszköz a segélyezés.

A negyedik részben térünk rá a disszertáció második nagy kérdésére, mégpedig arra, hogy vannak-e olyan szereplők, amelyek át tudják hidalni a segélyezés közjóság-jellegéből fakadó problémákat. Ehhez segítségül hívjuk a nonprofit szakirodalom egy részét, amely azzal magyarázza a civil szervezetek megalakulását, hogy azok a közjavak elégtelen kínálatának betöltésére jönnek létre. Megvizsgáljuk a civil szervezetek szerepét a nemzetközi kapcsolatokban és kifejezetten a segélyezésben, illetve hogy szerepvállalásuk mennyiben magyarázható ezzel az elmélettel. Az afganisztáni esettanulmány részeként felmérjük azt is, hogy az országban végzett segélyezésben milyen szerepet játszanak a civil szervezetek.

Az ötödik fejezetben a dolgozat eddigi felismeréseit szintetizálva azt vizsgáljuk, hogy Afganisztán esetében mennyiben nyújtanak a nemzetközi civil szervezetek megoldást a segélyezés közjóság-jellegéből fakadó problémákra, azaz képesek-e a nem kormányzati szervezetek betölteni a segélyezés mint közjóság

előállításának feladatát. Konkrét példaként az egészségügy területén végzett segélyezést elemezzük, felvázolva a Magyarország mint donor által végzett segélyezést, valamint az egészségügyre koncentráló egyik magyar segélyszervezet – a Baptista Szeretetszolgálat – afganisztáni tapasztalatait.

Végül összefoglaljuk a dolgozat megállapításait. Konklúzióiként arra a következtetésre jutunk, hogy a nemzetközi segélyezés valóban sok szempontból globális közjószágként viselkedik és a jelenlegi államközpontú nemzetközi rendszerben nincs olyan államok feletti intézmény, amely a globális közjavak kínálatát biztosítani tudná. A civil szféra szerepe a közjavak előállításában jelentős és a segélyezés mint globális közjószág előállításában kiemelkedő szerepet játszanak a nem kormányzati és nonprofit alapon működő segélyszervezetek. Mindazonáltal ők sem képesek arra, hogy a megfelelő mennyiségben nyújtsák azt a globális közjószágot, amit a segélyezés jelent, ráadásul működésük – elsősorban fejlesztési tevékenységük – tekintetében az államok által biztosított minimális szintű biztonságra is szükségük van.

## 1. A nemzetközi segélyezés

A nemzetközi segélyezés napjainkban sokat kutatott téma. Jelen értekezés a szakirodalom néhány kérdésének áttekintése mellett egy új szemszögből – a közjavak problematikája felől – közelíti meg a segélyezést. A segélyezés maga egy nemzetközi rezsim, melynek jellemzőit ismertetjük, különös tekintettel azokra a vonásokra, amelyek elemzése alkalmas lehet a közjószág–hipotézis vizsgálatára.

Ebben a fejezetben először definiáljuk a nemzetközi segély fogalmát és hozzájárulását a fejlődéshez, majd a nemzetközi segélyezési rendszer történeti kialakulását vesszük górcső alá. Ezután áttekintjük annak formáit és a segélyezés fő szereplőit, valamint gyakorlati megvalósulását, céljait, formáit. Összegezzük a segélyezés hatékonyságával és eredményességével foglalkozó kutatások eredményeit, végül pedig felvázoljuk, hogy milyen motivációk állnak a donorok mögött a segélyezési döntések meghozatalában, illetve hogy a nemzetközi politikaelméleti iskolák hogyan interpretálják a segélyezők motivációit.

### *1.1. A nemzetközi segélyezés fogalma*

A nemzetközi segély olyan forrástranszfer, amelyet a donorok – ezek lehetnek országok, nemzetközi szervezetek, vagy a privátszféra szereplői is – legalább részben azzal a céllal irányítanak önkéntes módon egy másik országba, hogy annak fejlődését, jólétét előmozdítsák. (OECD [2008]) Valamivel szűkebben, csak a hivatalos donorokra értelmezik a nemzetközi fejlesztési együttműködés fogalmát Szentes Tamás ([2005] p. 848), valamint Paragi Beáta és szerzőtársai ([2007] p. 11): hivatalos szereplők (államok és multilaterális intézmények) adott normák és erőviszonyok mentén zajló együttműködését értik alatta, amelynek során a fejlett országok bizonyos célok elérése érdekében különféle forrásokat juttatnak a fejlődő világ országainak.

A nemzetközi segélyezés elsősorban a humántőke, az intézmények és a technológiai színvonal javítása révén járul hozzá a fejlődéshez. Ide tartozik az emberi életkörülmények javítása, az egészségügy és az oktatás színvonalának növelése, a stabil intézményrendszer, a megfelelő gazdaságpolitika és infrastruktúra, melyek már önmagukban is a fejlődés jelei, de alapvető feltételei is a gazdasági növekedésnek.

Nemzetközi segélynek tekinthetjük a hivatalos (állami) forrásból származó – a piacinál kedvezőbb – tranzakciókat, valamint a nem állami szereplőktől (végső soron magánszemélyektől, vagy vállalatoktól) származó adományokat. Míg előbbi

esetben az adófizetők hozzájárulása alapján az állam szakpolitikájának formálása során dönt a segélyezés mikéntjéről, utóbbi esetben önkéntes hozzájárulásokról van szó, melyek nagyrészt nem kormányzati szervezeteken keresztül jutnak célba. Nemcsak kifejezetten pénzügyi források átadása számít segélynek, hanem az áruk, technológiák, vagy a tudás átadása is.<sup>1</sup>

Annak ellenére, hogy forrástranszfert jelent, nem tartozik ide a közvetlen külföldi befektetés, a kereskedelem, az exporttámogatások, vagy a katonai segítségnyújtás, illetve a békefenntartás katonai része.

A hivatalos segélyek fogalmát az OECD Fejlesztési Segélyezési Bizottságára (DAC) – a kormányzati donorok fő koordinációs fórumára, valamint a segélyezési statisztikák egyik megbízható forrására – támaszkodva határozhatjuk meg. Egy adott forrástranszfer akkor tekinthető hivatalos fejlesztési segélynek (ODA – official development assistance), ha

- i) azt hivatalos szervek (helyi vagy központi kormányzatok, vagy azok ügynökségei) nyújtják,
- ii) annak célja a fejlődő országok gazdasági fejlődése és jóléte, és
- iii) legalább 25% adományelemet tartalmaz.<sup>2</sup> (OECD [2008])

Nemcsak közvetlenül a fejlődő országok<sup>3</sup> számára nyújtott forrástranszferek tekinthetők ODA-nak, hanem a multilaterális intézményeken keresztül eljuttatott segélyek is, és a fejlett országokban a nemzetközi fejlesztéssel kapcsolatos tudatosságot növelő, szemléletformáló programok támogatása is. Ugyanígy elszámolhatóak ODA-ként a békefenntartással járó polgári feladatok, a donor katonai erőforrásainak humanitárius célú felhasználása, a menekültek ellátása az adott (fejlett) országban, valamint azok a kutatások, amelyek kifejezetten a fejlődő országok problémáira vonatkoznak.

---

<sup>1</sup> Vö. Degnbol-Martinussen és Engberg-Pedersen (2003); Gömbös, szerk. (2002); Szentés ([2005] nemzetközi pénzügyi segélyezés szócikk, p. 848)

<sup>2</sup> Ez egyaránt jelenthet vissza nem térítendő adományokat és a piaci feltételekhez képest kedvezményes kölcsönöket.

<sup>3</sup> Az OECD DAC tételesen listázza az ebből a szempontból fejlődőnek számító országokat: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf>. 2006 előtt külön kategória létezett a nem kifejezetten fejlődő, de mégis támogatásban részesülő országok számára. Ők ODA helyett OA-t (official assistance) kaphattak. Közéjük tartoztak a közép- és kelet-európai államok, vagy pl. Izrael és Dél-Korea is.



A nemzetközi segélyek a hivatalos forrásból származó ODA mellett a magánszektor támogatásait is tartalmazzák.

Érdemes különbséget tenni a humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztési együttműködés között. Előbbi a humanitárius alapelvek szerint működik (emberségesség, pártatlanság, semlegesség, függetlenség) egy-egy természeti, vagy ember által előidézett válsághelyzetben és általában rövid távú, a lakosság legsürgősebb szükségleteinek kielégítésére törekszik. A fejlesztési együttműködés ezzel szemben hosszabb távú munkát igényel, társadalmi változásokat kíván elérni, fő célja a szegénység csökkentése, valamint a helyi kapacitások növelése és nemcsak válsághelyzetekben, hanem minden fejlődő országban szükséges.

Habár megkülönböztetjük, sőt bizonyos esetekben szembe is állítjuk egymással a humanitárius és a fejlesztési segélyt, a nemzetközi segély fogalma, vagy az ODA terminus alatt mindkettőt értjük és jelen disszertáció érvrendszere szempontjából nem releváns a kettő közötti különbség.

## ***1.2. Fejlődés és fejlesztés***

A nemzetközi segélyezés elsődleges célja a segélyezett ország fejlesztése. Mivel a fejlesztés szó a fejlődés külső cselekvő általi előidézését jelenti, érdemes először meghatározni, hogy mi is az a fejlődés, amit elő szeretnénk segíteni. A fejlődés fogalmának több megközelítése létezik. Talán a legelterjedtebb gyakorlat, hogy a nemzeti össztermék növekedésével közelítik meg a fejlődést: annál fejlettebb egy ország, minél magasabb az egy főre jutó nemzeti össztermék. Mivel azonban a fejlettség és a gazdagság között nem tehetünk egyenlőségjelet – az 1950-es és 1960-as években számos ország elérte a kitűzött gazdasági célokat, de mégsem csökkent a tömegek szegénysége – más módon is megpróbálták konceptualizálni a fejlődést. Az 1970-es években újradefiniáltak a gazdasági fejlődést és a gazdasági növekedés mellett az abszolút szegénység, a munkanélküliség és a szembeszökő egyenlőtlenségek csökkenését foglalták össze ezzel a kifejezéssel. (Todaro – Smith [2009]). Amartya Sen (2003) eredeti módon alkalmazta a fejlődésre azt az ősi – és egyébként teljesen megalapozott – gondolatot, hogy a gazdagság nem önmagáért való cél. A gazdasági növekedés, az egyenlőtlenség csökkenése, a szegények helyzetének javítása mind eszköz annak érdekében, hogy az egyes személyek

szabadsága kibővüljön, azaz hogy az embereknek meglegyen a választása, hogy mit tegyenek és mivé váljanak.

A gyakorlatban számtalan olyan mutató van, amelyet a fejlődés szempontjából érdemes megvizsgálni. Ilyen a jövedelemeloszlás kiegyenlítetttsége, az aránytalanul szegény, szegregált csoportok léte, ill. nagysága, a lakosság képzettségi színvonala, az életminőség egészségügyi vonatkozásai (várható élettartam, halandósági mutatók), gazdasági szempontból pedig a mezőgazdaság/ipar/szolgáltatások aránya a gazdaságban, az export- és importstruktúra, illetve az ágazati kapcsolatok a nemzetgazdaságon belül. (vö. Todaro – Smith [2009] pp. 29-31)

A fejlődés és fejlesztés főnevek között az angol nyelv nem tesz különbséget (development), a német és a francia is csak az igétet különbözteti meg azzal, hogy a fejlődik szóra visszaható igét használ (sich entwickeln, se développer) a fejleszt tárgyas igével (entwickeln, développer) szemben. Ennek ellenére jelentős különbség van aközött, hogy egy ország fejlődését – vagy annak hiányát – alapvetően belső, vagy külső okokra vezetjük vissza.

A magyar nyelvű szakirodalomban a „fejlesztés” és a „nemzetközi fejlesztési együttműködés” azonos értelemben szerepelnek. A „nemzetközi fejlesztési együttműködés” kifejezés mögött az a megfontolás áll, hogy egy adott ország kívülről érkező segítséggel történő fejlesztésében együttműködik maga az érintett ország is. Talán szerencsésebb lett volna, ha a „nemzetközi fejlődési együttműködés” honosodik meg – az angol „international development cooperation”-t lehetett volna így is fordítani – hiszen az azt jelentené, hogy egy adott ország a saját fejlődése érdekében együttműködik másokkal, akiktől külső segítséget kap. A két megközelítés között éppen a cselekvő személye a különbség.

A továbbiakban a fejlesztés és a nemzetközi fejlesztési együttműködés fogalmakat szinonimaként használjuk, értve alatta a hivatalos és a magánszférához tartozó szereplők adott normák és erőviszonyok mentén zajló együttműködését, amely során a fejlett államok a fejlődő országoknak forrásokat juttatnak, mégpedig azzal a deklarált céllal, hogy azok fejlődését elősegítsék.

A fejlesztés mikéntjének szempontjából fontos kérdés, hogy magát az alulfejlettséget milyen tényezőknek tulajdonítjuk. A fejlődésgazdaságtan alapvetően külső és belső tényezők között tesz különbséget – az externalisták inkább az előbbieknél, az internalisták inkább az utóbbiaknak tulajdonítják a fejlődés

elmaradását. Külső hatás lehet a kedvezőtlen világgazdasági struktúra, az egyoldalú exportszerkezet, a cserearányok romlása, stb. Belső tényező pedig az infrastruktúra gyengesége, a duális társadalmi szerkezet, a munkaerő alacsony képzettsége, az ágazati kapcsolatok hiánya, stb. (Szentés [2005])

### ***1.3. A nemzetközi segélyezés mint rendszer kialakulása***

A nemzetközi segélyezés kiterjedtsége és komplexitása indokolja, hogy a nemzetközi élet egyik rendszereként tekintünk rá. A segélyezés mindig adott normák és erőviszonyok mentén zajlik, melyeknek a keretét a nemzetközi segélyezési rendszer szabja meg. A nemzetközi rendszer Krasner ([1983] p. 2) értelmezésében implicit vagy explicit elvek, normák, szabályok, döntési procedúrák együttese, amelyek a szereplők elvárásait szabályozzák a nemzetközi kapcsolatok egy adott területén. Ennek nyomán nemzetközi segélyezési rendszer alatt az abban résztvevő szereplők, az őket mozgató érdekek és motivációk, valamint az ezeket szabályozó nemzeti és nemzetközi intézmények, szabályok, normák összességét értjük. Ez egy decentralizált rendszer, melynek számos szereplője van: a bilaterális és multilaterális donorok, a segélyezett országok, a segélyezéssel foglalkozó civil szervezetek és a segélyprojektek végrehajtásában érdekelt vállalatok. (Paragi et al [2007] p. 57) A szereplők nagy száma és viszonylagos autonómiája miatt kevésbé koordinált a rendszer, nemcsak, hogy nem létezik olyan hatóság, amely irányítaná vagy ellenőrizné a segélyezés folyamatait, de a koordináció céljából létrejött kezdeményezések is csak igen korlátozott sikereket értek el.

#### **1.3.1. A mai segélyezési rendszer kialakulása**

A nemzetközi segélyezési rendszer a második világháború utáni világrend terméke. Észak és Dél kapcsolatát hosszú időn keresztül az izoláció, majd a gyarmati függés jellemezte. Csak a dekolonizációval együtt jelent meg a fejlesztési együttműködés lehetősége. Ma az Észak és Dél közötti párbeszéd három elemből áll: a hivatalos fejlesztési segélyezésből, a migrációból és a kereskedelempolitikai kérdésekből. Számunkra most a fejlesztési támogatás az érdekes.

Habár a második világháború előtt is volt arra példa, hogy egyes államok támogatásban részesítettek másokat, a segélyezés folyamatos mivolta, illetve rendszerré válása megkülönbözteti azt a korábbi, elszórtabb tranzakcióktól. A tudatos nemzetközi fejlesztés első kedvezményezettje a háború sújtotta (Nyugat-)Európa volt

a Marshall-terv keretében. A fejlődő világra koncentrált támogatási rendszer kezdetét Nicolas van de Walle ([2001] p. 191) az 1949-es év három jelentős eseményével határozza meg:

i) egyrészt, hogy Truman amerikai elnök meghirdette programját a technikai segítségnyújtásról,

ii) másrészt, hogy a Brit Nemzetközösség országai ceyloni gyűlésükön meghirdették a Colombo-tervet, mely a gazdag és szegény országok együttműködéséről szólt,

iii) harmadrészt pedig, hogy az ENSZ megteremtette a UNDP elődjét, az EPTA-t (Expanded Programme of Technical Assistance)

Felemlés, de figyelemreméltó tény, hogy az a többé-kevésbé nemes szándékú együttműködés, mely a szegényebb országokat hivatott támogatni, éppen – a deklaráltan is – az egyenlőtlenségen alapuló gyarmati kapcsolatokról fejlődött ki. A második világháború után Európa újjáépítését tekintették elsődleges feladatnak, de a segélyezés fókuszja az 1950-es évekre áttevődött Afrikára, Ázsiára, Latin-Amerikára. A gazdasági kapcsolatok fenntartása a függetlenség után mindkét félnek érdeke volt: az új államok általában nem voltak gazdasági szempontból elég erősek és továbbra is függtek volt anyaországuktól. A metropoliszok oldaláról is több tényező motiválta az együttműködést: jelentős gazdasági érdekeik voltak a térségben (leginkább a nyersanyagellátás terén), még mindig nagyszámú európai állampolgár élt a volt gyarmatokon, és végül nagyon fontos szempont volt az is, hogy a hidegháború légkörében létkérdés volt a szövetségesek megnyerése – geopolitikai szempontból és az ENSZ Közgyűlés szavazati arányainak szempontjából egyaránt.

Több hangsúlyeltolódást is megfigyelhetünk a nemzetközi segélyezés fél évszázada alatt. Az 1950-es és '60-as években egy mennyiségi megközelítés jellemezte a donorokat. Ekkor kevés feltétellel, főleg politikai meghatározottsággal áramlottak a források a fejlődő világba. Felhasználásuk sokszor csak a költségvetési hiány aktuális csökkentéséig terjedt ki. Ebben a két évtizedben a mezőgazdaság fejlesztése, illetve nagyszabású infrastrukturális beruházások (közlekedés, telekommunikáció, energiaellátás) jelentették a segélyezés fő célját (big push, Rosenstein-Rodan [1943]).

A kedvezőtlen világgazdasági hatások elkerülésére az importhelyettesítés volt a másik vezérfonala a segélyezésnek: az 1960-as évektől ugyanis a közgazdasági

elmélet terén előtérbe kerültek a strukturalista és függőségi iskolák, melyek külső hatásokkal magyarázták a fejlődő országok elmaradottságát. (Prebisch [1962], Wallerstein [1974], Amin [1976]) Mindkét elmélet kivitelezése szükségessé tette, hogy jelentős összegeket fordítsanak az iparra. Az infrastruktúra-építést és a nehéziparba való befektetést általában a mezőgazdaságnak kellett volna finanszíroznia, ennek erőltetése pedig jelentős károkat okozott sok fejlődő országban. Ami a fejlesztési segély gyakorlati kivitelezését illeti, ez időben a technikai segítségnyújtás volt domináns.

Később ez valamelyest háttérbe szorult, hiszen egy évtized elteltével megkérdőjeleződött az importhelyettesítés stratégiája is, mert ekkor kezdett több ázsiai ország export-orientált iparosításba. Ők azok, akik mára sok szempontból elérték a fejlett világ szintjét. A gyakorlatban – részben a Száhel-övezetben bekövetkező nagy éhínségek hatására – ezzel párhuzamosan megjelent a „basic needs approach” (alapvető szükségletek megközelítése), melyet az OECD Fejlesztési Segélyezési Bizottsága (DAC) deklarált 1977-ben. Ez azt a felismerést tükrözte, hogy a nagyszabású beruházásokból fakadó haszon nem méltányos módon oszlik meg a célország lakossága között, sőt, bizonyos esetekben kifejezetten az elitek érdekeit szolgálja, s ezért a segélyeknek új irányt szabtak, mégpedig az alapvető szükségletek kielégítése került a középpontba. Az oktatás, az egészségügy váltak a fejlesztési politika fókuszává. Az élelmiszerellátás biztonsága és az önellátásra való törekvés szintén célkitűzéssé váltak. Az alapvető szükségletek fogalma egyaránt jelentett elemzési keretet és egy segélyezési stratégiát.

Ennek a folyamatnak egy további lényeges eleme volt a világbanki fordulat Robert McNamara vezetése alatt, melynek következtében a szegénység célzott csökkentése került a középpontba. Ez kisebb projektek végrehajtását követelte meg, és szintén különös hangsúlyt helyezett az oktatásra és az egészségügyre.

Az 1970-es évek abból a szempontból is változást hoztak, hogy a Szovjetunió ekkor kezdett egyre inkább a fejlődő világra koncentrálni. Ez megmutatkozott az évtized végén az afganisztáni intervencióban, de különösen feltűnő volt Afrikában is. Ez azt eredményezte, hogy a Nyugat is arra kényszerült, hogy megerősítse pozícióit, ami sok esetben a segélyek összegének növelését jelentette.

A következő elméleti paradigmaváltás az 1980-as évek elején következett be: miután az olajválság leszorította a kamatlábakat és ennek segítségével „olcsón” eladósodott számos fejlődő állam, bekövetkezett az adósságválság. Ennek hatására a

nemzetközi pénzügyi intézmények költségvetési szigorhoz és számos egyéb feltételhez kötötték támogatásukat, hogy ezzel segítsék a makrogazdasági egyensúly helyreállítását. Ezzel párhuzamosan bevett gyakorlat lett a fejlődő országok költségvetésének, illetve annak egyes szektorainak támogatása, hiszen ennek segítségével ki lehetett küszöbölni a kisebb projektek elszigeteltségéből adódó hiányosságokat, illetve nagyobb felelősséget lehetett a célországok kormányaira bízni. A strukturális kiigazításnak azonban ára volt: a washingtoni konszenzus<sup>4</sup> (Williamson [1989]) által a fiskális szigor és a segélyek szigorú gazdasági feltételekhez való kötése bevett gyakorlattá vált. (van de Walle [2001], Rodrik [2006])

A strukturális kiigazítást számtalan kritika érte, hiszen a fiskális megszorítások szociális feszültségekkel jártak, a fejlődés emberi szempontjait elhanyagolták. Részben ez válhatta ki azt az ellenreakciót, amelynek révén az 1990-es években újra előtérbe kerültek az emberi tényezők, a „human development”. Az ezredforduló óta a biztonságpolitikai megfontolások egészítik ki az emberi tényezőkre koncentráló eszmei alapokat, a segélyezés „biztonságiasult”.

### 1.3.2. A segélyek mennyiségi alakulása

A segélyezési rendszer tendenciáival egybecsengő módon a hivatalos donorok száma egyértelmű növekedést mutatott az utóbbi évtizedekben: 1960-ban még csak tíz ország volt donor az OECD-n belül, 1970-re ez a szám 17-re nőtt, 1980-ra pedig már mintegy két tucat állam csatlakozott hozzájuk a keleti blokkból, a Közel- és Távol-Keletről egyaránt. (van de Walle [2001] 195)

A hivatalos fejlesztési támogatások volumene enyhén növekvő tendenciát mutatott az 1950-es és 1960-as évek során. Amint az 1. ábrán látható, az első nagyobb fellendülés az olajválság után következett. A gyors ütemű növekedés a hidegháború végére érte el tetőpontját, azután visszaesés következett. Ez azzal magyarázható, hogy amíg tartott a két szembenálló blokk vetélkedése, mindkét fél biztosítani akarta a „harmadik” világ támogatását, hiszen stratégiai szempontból fontos volt, hogy azok ne álljanak át a másik szuperhatalom oldalára.

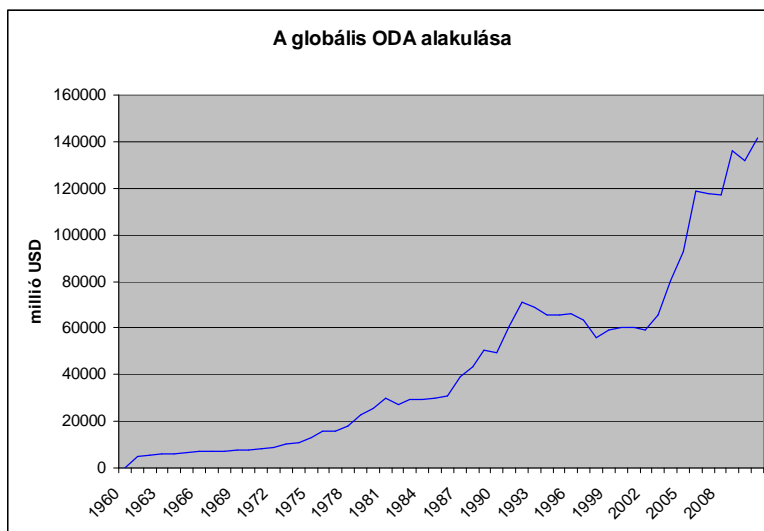
A Szovjetunió összeomlása és ennek következtében a bipoláris világrend átalakulása a segélyezésre is nagy hatással volt. Jelentős mértékben csökkent a

<sup>4</sup> A fogalom a washingtoni székhelyű pénzügyi intézmények stabilizációra, privatizációra és liberalizációra irányuló politikáját jelöli.

stratégiai kényszer, hogy a segélyeket a politikai és biztonsági megfontolások szolgálatába állítsák és a hidegháború logikája szerint válasszák ki a támogatandó országokat. Míg 1991 előtt nemigen támasztottak belpolitikai követelményeket a segélyezett partnerországgal szemben, a 1990-es évektől egyre inkább bevett szokás lett a politikai kondicionalitás. Megnőtt a donorok szelektivitása, a támogatásokat attól tették függővé, hogy a kedvezményezett milyen politikai intézményrendszerrel bírt. (Burnside – Dollar [2004] p. 3) Annak ellenére, hogy ezzel tér nyílt egy hatékonyabb segélyezési rendszer kiépítésére és a támogatások hatásosság alapján való elosztására, a politikai motiváció csökkenése a támogatás mennyiségének a csökkenéséhez vezetett – ez volt az ún. „donor-fáradtság” jelensége. A geostratégiai érdekek háttérbe szorulása mellett a csökkenő tendencia további oka, hogy a több évtizedes fejlesztési gyakorlatnak kevés eredményét lehetett látni. Az ebben az időszakban amúgy is szűkös költségvetési keretből könnyen, szinte ellenállás nélkül lehetett lefaragni a külföldi segélyezés csökkentésével.

Az ezredforduló környékén a segélyek összegének csökkenő tendenciája megfordulni látszott (ld. 1. ábra). Egyre nagyobb összegeket szánnak a fejlett országok nemzetközi segélyezésre és ezzel párhuzamosan a tudományos érdeklődés is igen jelentős a témakör iránt. 2000-ben az ENSZ Közgyűlése elfogadta az igen ambiciózus Millenniumi Fejlesztési Célokat, amelyek nyolc konkrét területen céloztak meg jelentős javulást 2015-ig. 2002-ben Monterrey-ben újra megerősítették a célt, hogy a fejlett országok nemzeti össztermékük 0,7%-át segélyezésre fordítsák. Ez a cél jelenleg utópisztikus (a donorok jelenlegi átlaga 0,3%) az OECD DAC beszámolója szerint, de 2011-ben így is rekordmennyiségű, 148 milliárd USD értékű segély áramlott a fejlődő országokba. (OECD StatExtracts)

A támogatások megnövekedett összege és a tudományos érdeklődés újult megnövekedése azzal magyarázható, hogy az egyes szereplők felismerték, a segélyezésnek jelentős szerepe van a posztbipoláris világrendben is, mégpedig biztonságpolitikai szempontból, számos globális probléma kezelésében, illetve a gazdasági-pénzügyi rendszer stabilitásának fenntartásában. Ennek felismerésében szerepet játszottak a 2001. szeptember 11-i merényletek is, hiszen előtérbe került a gyenge, vagy akár bukott államok kérdése és hogy vajon a segélyezés révén meg lehet-e előzni az államkudarcot, és az ezáltal kialakuló biztonsági kockázatokat.



Forrás: Saját ábra az OECD StatExtracts alapján, ODA of DAC countries total, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR) – letöltés: 2011. május 13.

### 1. ábra: A hivatalos fejlesztési segélyek mennyiségének alakulása

Ha nemcsak a hivatalos segélyeket, hanem a nemzetközi segélyt általánosságban tekintjük, akkor az ODA fent említett mennyiségéhez hozzá kell adnunk az – arányaiban egyébként jóval kisebb – nem állami forrásokból származó segélyek összegét. Ez utóbbiak volumenének megbecsülése azonban éppen a források decentralizált volta miatt nehézkes. A nem állami segélyek vizsgálata módszertanilag is fejletlenebb az ODA-énál, ebből kifolyólag a rendelkezésünkre álló statisztikák is megbízhatatlanabbak.

A nem hivatalos segélyek jelentősége főleg a humanitárius célú segélyezésben mutatkozik meg. A nem kormányzati szervezetek humanitárius költségvetését több mint fele részben magánadományokból fedezik. A kifejezetten humanitárius jellegű magánadományokra a Global Humanitarian Assistance Report ad egy közelítést: 4,6 milliárd dollárra teszi (2011-ben).<sup>5</sup> (Development Initiatives [2012] p. 25)

A segélyek mellett további jelentős magánjellegű transzfert jelentenek a vendégmunkások hazautalásai. A családtagok anyagi megsegítése a tovagyrúzó hatások miatt az egész társadalom számára hasznos lehet. Motivációja azonban személyes, a saját családtagok támogatására irányul elsősorban. Az csak egy további hozadéka, hogy a többletforrás az ország fejlődését és jólétét is előmozdíthatja. Ezért a szakirodalom fő áramlata nem sorolja a nemzetközi segélyhez. Az egyik kivétel a

<sup>5</sup> A magánjellegű forrásokból származó, de nem humanitárius, hanem fejlesztési célú segélyek összegéről nem áll rendelkezésünkre adat.

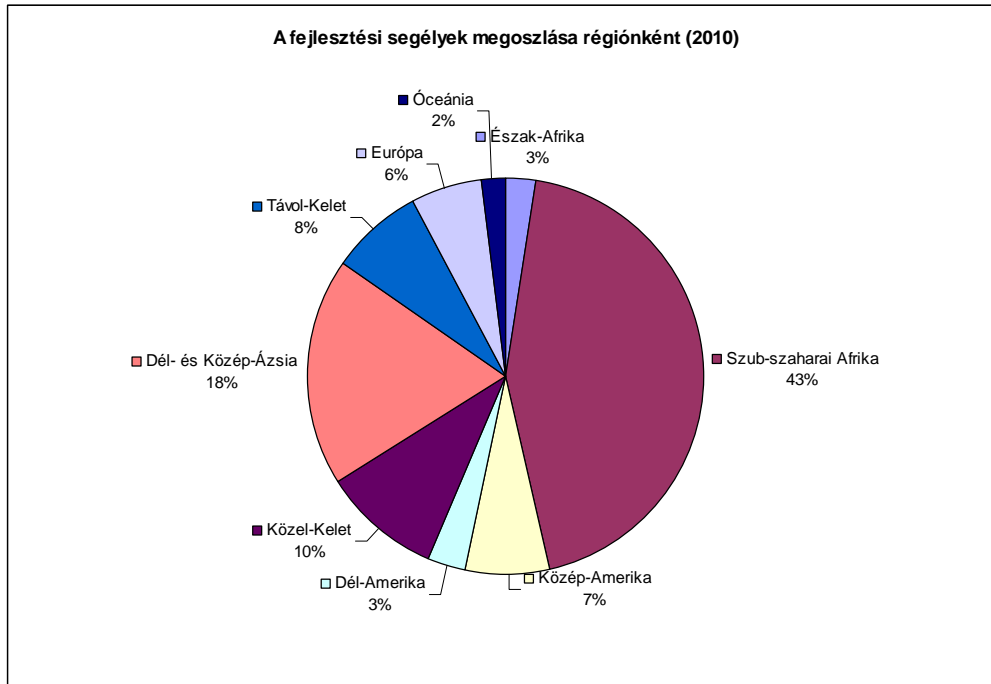


Hudson Institute, amely a vendégmunkások hazautalásait is nemzetközi segélynek tekinti, így a magánadományok összegét – a hazautalásokkal együtt – 246 milliárd dollárra becsüli, ami majdnem kétszerese a hivatalos segélyeknek. (Hudson Institute [2012] p. 3)

### **1.3.3. A segélyek megoszlása**

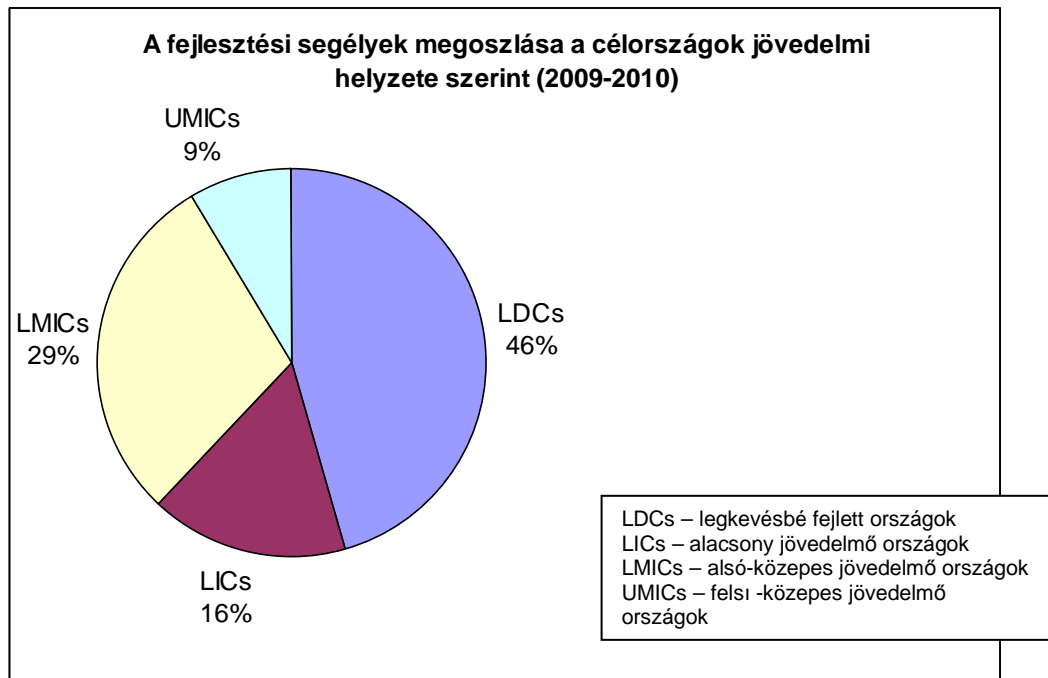
A nemzetközi fejlesztési segélyek megoszlása nagy eltérést mutat régióként, amint az a 2. ábrán látható. A hivatalos fejlesztési segélyek (ODA) legnagyobb hányada Afrikába, azon belül is a szub-szaharai régióba áramlik. Ázsia, azon belül Dél- és Közép-Ázsia szintén jelentős segélyezett régió. Afganisztán önmagában mintegy egyharmadát fogadja be a Dél- és Közép-Ázsiába érkező segélyeknek. (OECD [2011])

A Világbank különböző kategóriákra osztja a fejlődő országokat nemzeti jövedelmük szerint. A legszegényebb csoport, az ún. legkevésbé fejlett országok (LDCs – least developed countries) esetében az egy főre jutó GNI 750 dollár alatt van. A mintegy ötven LDC nagy része Afrikában található, de ide sorolhatjuk Afganisztánt is. Ezek az országok a globális ODA 46%-ban részesülnek (2009-2010-es adat) (ld. 3. ábra). Tíz évvel korábban (1999-2000) ez az arány 33,2% volt (OECD [2011] Table 26), azt láthatjuk tehát, hogy jelentős hangsúlyeltolódás ment végbe a legszegényebb országok irányába. Ennek egyik oka lehet a segélyek minőségi javítására való törekvés, melynek eszmei háttérét a Millenniumi Deklaráció és az OECD DAC ilyen irányú törekvései adják. A másik oka pedig az lehet, hogy számos jelentős konfliktus ment végbe az elmúlt évtizedben éppen a legkevésbé fejlett országokban – mint pl. Afganisztánban – és a konfliktuskezelés, vagy konfliktusprevenció egyik eszközeként a segélyezéshez nyúlnak a donorok.



Az ábra alapjául szolgáló adatok forrása: OECD [2011] *Statistical Annex of the Development Co-operation Report 2011*. Table 25. [http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_1893129\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html) – letöltve: 2012. július 25.

**2. ábra: A fejlesztési segélyek megoszlása régióinként (2010)**



Az ábra alapjául szolgáló adatok forrása: OECD [2011] *Statistical Annex of the Development Co-operation Report 2011*. Table 26. [http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_1893129\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html) – letöltve: 2012. július 25.

**3. ábra: A fejlesztési segélyek megoszlása a célországok jövedelmi helyzete szerint (2009/2010)**

## ***1.4. A nemzetközi segélyezés gyakorlati megvalósulása***

### **1.4.1. A segélyezés célszektorai és a Millenniumi Fejlesztési Célok**

A fejlesztési együttműködés eredményessége szempontjából fontos kérdés, hogy mely szektorokat céloz meg a támogatás. Rövid távon ellentmondásos is lehet, hogy egyaránt elvárás a segélyekkel szemben, hogy a hosszú távú fejlődést előmozdítsák és a lakosság (pillanatnyi) életszínvonalát növeljék. A fejlődés megalapozásához az alapszintű szociális ellátásra, valamint a termelő ágazatokba való befektetésre van szükség. Az előbbi kategóriában az oktatás és az egészségügy két különösen fontos célterületet képeznek, mivel ezeken keresztül nyílik arra mód, hogy az életminőség javításával párhuzamosan a termelékenység is javítsák.

A Millenniumi Fejlesztési Célok azáltal, hogy tematizálták a kulcsterületeket, felállították a fejlesztés prioritásait: az emberi tényezők szempontjából jó hivatkozási alapját képezik a célszektorok közötti allokációnak.

A Millenniumi Fejlesztési Célok rendszere a következő. Az első célkitűzés, hogy véget vetnek a súlyos szegénységnek és éhínségnek. A szegénység elleni általános küzdelem gazdaságpolitikai és szociálpolitikai intézkedések révén valósulhat meg. Az ENSZ konkrét célkitűzése, hogy 2015-re felére csökkentik az egy dollár alatti jövedelemből élő, valamint az éhínségtől szenvedő emberek arányát (az 1990-es kiindulási alaphoz képest). Másodikként azt tűzték ki, hogy megvalósítják a mindenkire kiterjedő alapfokú oktatást. Az oktatás egy kulcsterülete a gazdasági fejlődésnek. Igen ambiciózus a cél, hogy minden gyermek, fiúk és lányok egyaránt elvégezze alapfokú tanulmányait. A harmadik cél, hogy előmozdíják a nemek közti egyenlőséget és segítik a nők felemelkedését. Ezt elsősorban az oktatás révén lehet megvalósítani, így az a cél, hogy kiküszöböljék a beiskolázási különbségeket a nemek között az általános és a középfokú oktatásban. Nemcsak az oktatás, hanem az egészségügy is kulcsfontosságú a fejlődés szempontjából. A negyedik cél a gyermekhalandóság (azaz az öt év alatti gyermekek halandóságának) kétharmadával való csökkentéséről szól, az ötödik pedig az anyai egészségügy javításáról. A gyermekágyi halandóságot háromnegyedével szeretnék csökkenteni. A hatodik cél a HIV/AIDS, a malária és más betegségek, pl. a tbc elleni küzdelem. A hetedik a környezeti fenntarthatóságra koncentrálnak. A fenntartható fejlődés elveinek politikába való átültetése mellett az ivóvízhez való hozzájutást és a nyomornegyedben élők jobb

lakhatási körülményeinek biztosítását értik ezalatt. A nyolcadik cél a legáltalánosabb: a fejlesztés érdekében egy globális partnerséget kíván kiépíteni. Ide tartoznak a világkereskedelmi és pénzügyi viszonyok, az adósságelengedés kérdése, az alapvető gyógyszerek és az új technológiák hozzáférhetősége.

A Millenniumi Fejlesztési Célokát áttekintve világossá válik, hogy egy átfogó, a fejlődés legtöbb kulcsterületét felölelő rendszerről van szó. Megfogalmazása 2000-ben egybeesett a segélyek mennyiségében mutatkozó növekvő tendenciával. Habár a növekedésnek számos más, részben világpolitikai, biztonsági oka volt, a Millenniumi Fejlesztési Célok egyfajta ideológiai hátszelet jelentettek a folyamat számára.

A főbb szektorok meghatározása és a konkrét célok kitűzése azzal az eredménnyel járt, hogy mérhető, és szélesebb nyilvánosság elé is tárható módon meg lehet vizsgálni az elért fejlődést. Az 1,25 dollár alatti jövedelemből élők aránya (időközben módosították az egy dolláros küszöböt) valóban felére csökkent – habár ez számszerűleg egy kisebb arányú csökkenést jelent: kémilliárdról egymilliárd 400 millióra. További eredmény, hogy sikerült felére csökkenteni azoknak az arányát is, akik nem jutnak hozzá tiszta ivóvízhez. A kitűzött százmillió helyett mintegy kétszázmillió nyomornegyedben lakó ember számára sikerült kedvezőbb lakhatási feltételeket nyújtani. A beiskolázásban megnyilvánuló nemek közötti különbségek is jelentősen csökkentek, ma 97:100 arányban iratkoznak be lányok és fiúk az alapszintű oktatásban a fejlődő országok átlagában. (United Nations [2012])

A szép eredmények azonban nem tükrözik azonos mértékű fejlődést a világ különböző régióiban. A szegénységcsökkentés területén elért jelentős eredmények elsősorban Kínának, Indiának és a dél-kelet-ázsiai régióknak tudhatók be. A szub-szaharai Afrika, valamint Közép-Ázsia sokkal kisebb mértékű fejlődést mutat az egyes területeken.

#### **1.4.2. A nemzetközi segélyezés formái**

A nemzetközi segélyezésnek több típusa van: egyrészt, meg kell különböztetnünk a vissza nem térítendő támogatásokat és a kedvezményes hiteleket. Utóbbi – mivel visszafizetendő – növeli a kedvezményezett adósságállományát és ezzel hozzájárul az eladósodáshoz. A vissza nem térítendő támogatás esetében nem áll fenn ez a veszély, de hátrányaként emlegetik, hogy nem motivál annyira a

rendelkezésre álló összeg hatékony felhasználására, mint a kényszerű visszafizetés tudata.

Másrészt, a támogatás formája szerint is különbséget tehetünk: a segély érkezhethet pénz-, áru-, vagy tudástranszfer formájában. Utóbbi esetben technikai segítségnyújtásról beszélünk, melynek lényege, hogy a donor tudást akar átadni a kedvezményezettnek és ennek érdekében képzést szervez annak szakemberei számára – akár a helyszínen, akár saját országában. A technikai segítségnyújtás költséges módja a segélyezésnek, mert a ráfordítások nagy részét a donorország állampolgárainak bére teszi ki – ami általában jóval magasabb a helyi szakemberek díjazásánál.

Harmadrészt elkülöníthetjük a projekt támogatást – amikor a segélyből egy konkrét projekt valósul meg – és a költségvetési támogatást – azaz a célország állami költségvetésének kipótlását –, valamint a két véglet közötti köztes formát, egy-egy szektor támogatását. Ez egy koncepcionális kérdés: a projekt támogatás előnye, hogy jól meghatározható és ellenőrizhető: iskola, kórház, gát épül belőle. Egy jól körvonalazott művelet végrehajtására fordítják az összeget, ami a donorország közvéleménye felé is jobban kommunikálható. Ez a forma egy megbízhatatlan, korrump kormányzattal rendelkező országban is megvalósítható. A könnyebb ellenőrzés mellett abban bíznak a donorok, hogy a projekt példaértékű lesz és hasonló, helyi kezdeményezéseket von maga után. Hátránya azonban, hogy izolált projekteket eredményez, melynek fenntartása sokszor problematikus. Az átfogó tervezés hiánya miatt komoly adminisztrációs kapacitásokat köt le a projekt, igen magasak a tranzakciós költségek és nem érvényesülnek az egyes projektek közötti szinergikus hatások.

A költségvetési támogatás kiküszöböli ezeket a problémákat, jelentős önállóságot ad a kedvezményezettnek, ezáltal pedig jobban kialakul a tulajdonosi szemlélet. A források felhasználása így sokkal rugalmasabb lesz és nem szükségszerű, hogy csökkenjen a donor ellenőrzése, hiszen betekintést nyerhet partnerének egész költségvetési rendszerébe. A kedvezményezett ország pedig jobban magáénak tekintheti a feladatot, saját terveinek megfelelően hajthatja végre a projekteket. Veszélye azonban éppen az említett korrupció, valamint az, hogy a segély csak a költségvetés lyukainak betömökődését szolgálja.

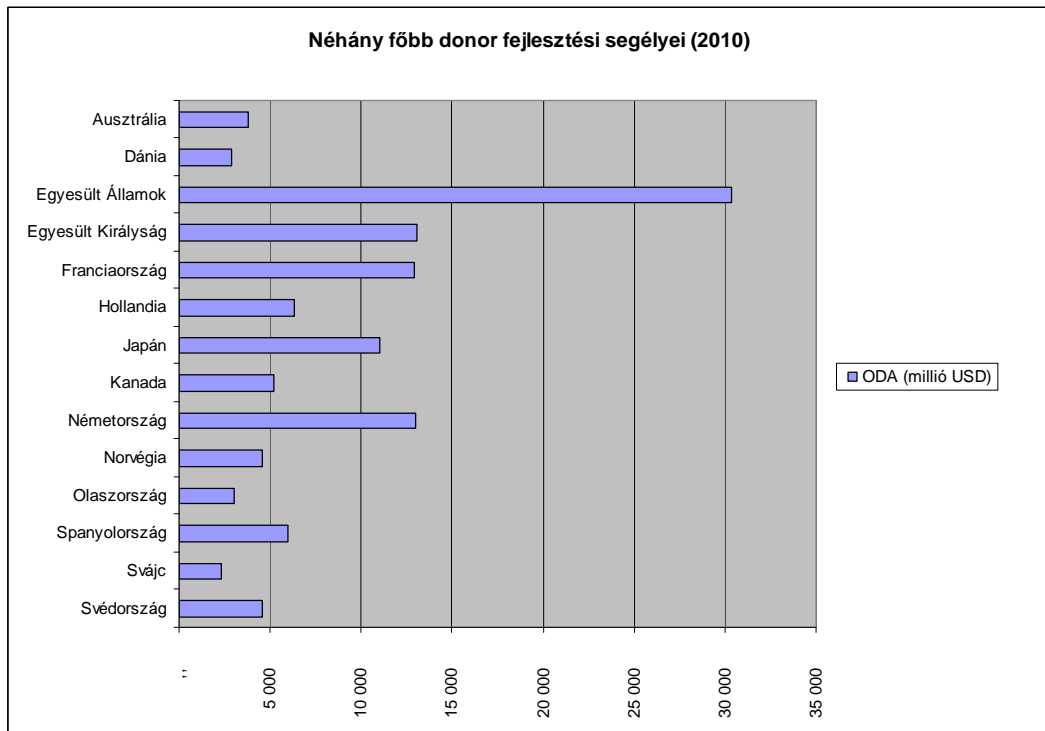
A két véglet között az egyes szektorok támogatása lehet egy megoldás. Ez a forma ösztönzőbb tud lenni, az elszigetelt projektek helyett egy-egy ágazat egészét támogatja az ország fejlesztési stratégiájába illeszkedve. Mindhárom esetben fennáll azonban a veszély, hogy a segély eltereli a kedvezményezett állam saját forrásait az adott támogatott területtől. A kormányzat – rossz esetben – gondolkodhat úgy is, hogy ha a donorok finanszírozzák az egészségügyet, vagy az oktatást, akkor ő onnan elvonhat forrásokat és azokat bármi másra költheti.

### ***1.5. A segélyezés szereplői***

A nemzetközi segélyezés mint folyamat fő szereplői a donorok – államok és azok adófizető állampolgárai, multilaterális intézmények és a magánszféra szereplői – valamint a segélyezett államok és azok lakói. További szereplők a segélyezés végrehajtásában részt vevő nemzeti fejlesztési ügynökségek, multilaterális ügynökségek, nem kormányzati szervezetek, valamint az alvállalkozóként vagy beszállítóként résztvevő profitorientált vállalatok. A végrehajtásban a recipiensek részéről a segélyezett ország helyi hatóságai, valamint az alulról szerveződő helyi közösségek, civil szervezetek vesznek részt.

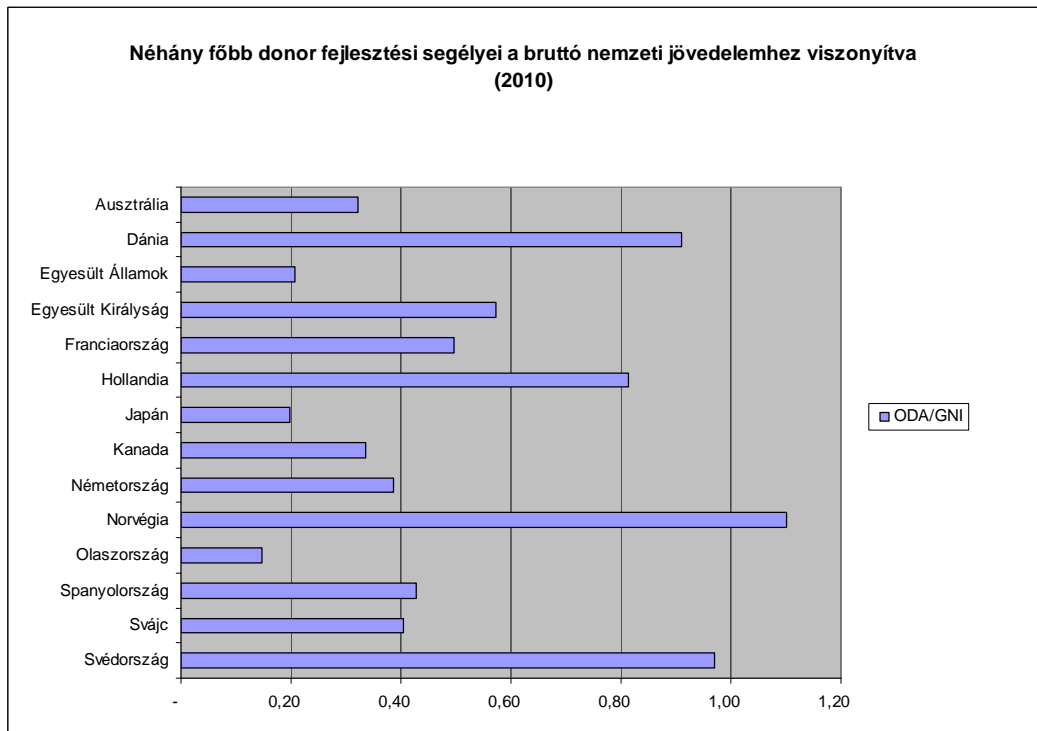
A donorok egyaránt lehetnek államok, multilaterális intézmények és a magánszféra szereplői. A fejlesztési segélyeket nyújtó államok jellemzően a nyugati, fejlett országok. Ha a nemzeti össztermékhez viszonyítjuk a kifizetett segélyek mennyiségét, a legjelentősebb donorországok az északi államok (Svédország, Norvégia, Dánia, továbbá Luxemburg), de jelentős szerepet játszanak a volt gyarmattartó országok is (Franciaország, Egyesült Királyság, Belgium). A legnagyobb összegű segélyeket az Egyesült Államok biztosítja – habár a segélyek nemzeti össztermékhez viszonyított arányszáma aránylag alacsony az USA-ban. A hagyományos donorokat az OECD Fejlesztési Segélyezési Bizottsága tömöríti, de nemcsak ennek 22 tagja, hanem más országok is fellépnek donorként: egyrészt például a közép-európai országok, mint Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Magyarország is, másrészt pedig pl. Kína, amely egyszerre donor és segélyezett egyben. Ezekben az országokban kiépültek a segélyezéshez szükséges intézmények (végrehajtó ügynökségek, minisztériumok, törvényi feltételek stb.) és többé vagy kevésbé kidolgozott segélyezési politikával rendelkeznek.

Az alábbi két ábra azt érzékelteti, hogy néhány fő donor milyen összeget fordít hivatalos fejlesztési segélyre, illetve hogy ez mekkora részét teszi ki a nemzeti összetermékének. Látható a különbség, hogy azok a donorok, akik abszolút értékben nagy mennyiségű segélyt nyújtanak – pl. az Egyesült Államok – nem feltétlenül érnek el magas ODA/GNI arányt. A 0,7%-os küszöböt csak Norvégia, Svédország, Dánia és Hollandia éri el.



Az ábra alapjából szolgáló adatok forrása: OECD [2011] *Statistical Annex of the Development Co-operation Report 2011*. Table 1. [http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_1893129\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html) – letöltve: 2012. július 25.

#### 4. ábra: Néhány főbb donor fejlesztési segélyei (2010)



Az ábra alapjául szolgáló adatok forrása: OECD [2011] *Statistical Annex of the Development Co-operation Report 2011*. Table 1. [http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_1893129\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html) – letöltve: 2012. július 25.

#### 5. ábra: Néhány főbb donor fejlesztési segélyei a bruttó nemzeti jövedelemhez viszonyítva (2010)

Multilaterális intézmények is felléphetnek donorként. Jelentős donorok az ENSZ-család egyes intézményei: az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP), a Világélelmezési Program (WFP), a Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR), a Gyermekalap (UNICEF); a Világbank és a regionális fejlesztési bankok, valamint az Európai Unió. Ők a tagállamok hozzájárulásait használják fel segélyként. A multilaterális segélyezés előnye lenne, hogy az egyes donorállamok érdekeit semlegesítve, koordinált módon lehetne nagy összegű segélyeket eljuttatni a célországokba, de mivel ezek az intézmények az összes segélynek csak egy-egy kisebb szeletét osztják szét, ez az előny nem tud megvalósulni.

A szereplők másik fő csoportjának, a segélyezetteknek körét akkor könnyű meghatározni, ha a hivatalos fejlesztési segélyek (ODA) célországait tekintjük annak, hiszen ezeket az OECD tételesen felsorolja. (DAC List of ODA recipients) 2005-ig a segélyezettek külön kategóriájába számítottak azok az országok, amelyek ún. hivatalos segélyben (official assistance - OA) részesültek, mint pl. a legtöbb kelet-közép-európai ország. (Azóta ez a kategória megszűnt.) Olyan országok is segélyezetté válhatnak egy-egy katasztrófahelyzet során, amelyek nem deklaráltan fejlődő országok, a nekik szánt segélyt nem lehet ODA-ként elszámolni. Ez a



jelenség viszont arányaiban nem olyan nagy, hogy megkérdőjelezze a hagyományos recipiensekre vonatkozó megfigyeléseket.

## ***1.6. A segélyezés hozzájárulása a fejlődéshez***

### **1.6.1. A segélyek hatásmechanizmusa**

A segélyezés fő indítéka, hogy a fejlődő országokra egy forráshiányos állapot a jellemző. A belső felhalmozódás nem megfelelő, a külföldi befektetések elhanyagolják a térséget, az exportot nehezíti a fejlett országok (agrár)protekciónizmusa, az adósságszolgálat elviszi a valutabevételek nagy részét. Ebben a helyzetben nem állnak rendelkezésre a megfelelő források ahhoz, hogy egy fenntartható gazdasági növekedés beindítható legyen – amíg viszont nem kezd el jelentős mértékben nőni a gazdaság, továbbra is forráshiánnyal fog küszködni az ország. A nemzetközi fejlesztési együttműködés szerepe tehát, hogy segítsen abban, hogy az adott fejlődő ország elő tudja teremteni a fejlődéshez szükséges forrásokat. Nem szabad azonban elhanyagolnunk a befektetések ösztönzését és az export-lehetőségek megteremtését sem, hiszen ezek nagyon jelentős szerepet játszanak abban, hogy a fejlődő ország önmaga tudjon forrásokat előteremteni.

A nemzetközi fejlesztési együttműködés alapvetően két módon fejt ki hatását. Egyrészt egy makroökonómiai mechanizmuson keresztül: a támogatásból befolyó pénzügyi források arra (is) hivatottak, hogy stabilizálják a kedvezményezett ország gazdaságát. Az ODA segítségével csökkenthető a költségvetés terhe, visszafogható a hiány, hiszen a kormányzati kiadások egy részét átvállalják a külföldi segélyezők. A fejlesztési együttműködés keretében befolyt valuta pedig javítja a kedvezményezett ország pénzügyi helyzetét, segít fedezni az importot, és mindezek által csökkenti a fizetési mérleg hiányát. A segély kiegészíti, vagy helyettesíti a közvetlen külföldi tőkebefektetéseket.

A segélyezés másik funkciója maga az, hogy olyan befektetéseket generál, amelyek mind a hagyományos értelemben vett tőke, mind az emberi tőke felhalmozódását elősegítik. Az egyes gazdasági ágazatokat támogató programok a teljesítőképesség, a termelékenység növelését közvetlen módon érik el és ezáltal fejlesztik az ország gazdaságát, emelik áttételesen a lakosság életszínvonalát. A szociális szektorokat támogató pénzügyi összegek az élet minőségét közvetlen módon javítják, valamint azáltal, hogy szélesebb körű lesz az oktatás, az egészségügyi

szolgáltatások elérhetőbbé válnak, az üzleti tevékenység számára is kedvezőbb lesz a környezet, és a gazdasági fejlődés újra visszahat az életszínvonal és -minőség javulására.

A külföldi támogatások makroökonómiai és fejlesztő szerepe nyilvánvalóan szorosan összefügg. A nemzetközi együttműködés lényege valójában az, hogy a kormányzat fejlesztési funkcióit, vagy legalább annak finanszírozását – részben – átvállalják a donorok. Hangsúlyozni kell, hogy a makroökonómiai szerep önmagában semmit sem ér, hiszen egy ország gazdasági stabilitása nem öncélú, a fejlődés az emberi tényezők javulását jelenti elsősorban. Azt is szem előtt kell tartanunk, hogy a támogatás csak abban az esetben lehet eredményes, ha produktív. (Ez alatt természetesen nemcsak a profit-alapú gazdasági tevékenységet kell érteni, hiszen ide tartozik a szegénység elleni küzdelem, az oktatás, az egészségügy is.) Ha az ODA-t arra használják fel, hogy az ország import-szükségleteit fedezzék belőle, vagy korábban felhalmozott adósságot finanszírozzanak, eredménytelen marad. Könnyen belátható, hogy ha a hivatalos fejlesztési támogatás címén juttatott dollárok újra a fejlett országokba áramlanak, nem fejthetnek ki jótékony hatást a fejlődő világban.

### **1.6.2. A nemzetközi segélyezés hatékonysága**

A nemzetközi segélyek hatékonysága több mint huszonöt éve vitatott kérdés a szakirodalomban. Egyértelmű válasz nem adható, de talán hasznosabb is, ha úgy tesszük fel a kérdést, hogy milyen esetekben hatékony a segély és kinek a felelőssége, hogy hatékonyabb legyen.

A segélyek hatékonyságát csökkentő tényezők szerteágazóak lehetnek: egyrészt vannak olyan jellegzetességek, amelyek a nemzetközi segélyezési rendszer működéséből, a donorok segélyeken keresztüli érdekérvényesítéséből fakadnak. Ilyen például a donorok közötti koordináció hiánya, és ebből fakadóan a méretgazdaságosságtól való elesés, a koherens fejlesztési stratégia kialakításának nehézségei, az elaprózódás vagy az adminisztratív terhek a recipiens számára. Ehhez kapcsolódik, hogy gyakran kiszámíthatatlanok a segélyek, a donorok nem mindig tartják be az ígéreteiket és így a célország nem tudja előre tervezni a költségvetését. A donor egyes szakpolitikái közötti inkoherencia szintén jelentős oka annak, hogy a segélyek hatékonysága csak korlátozott lehet: a donor kereskedelmi, pénzügyi, migrációs politikái nem támogatják a segélyezésben megmutatkozó erőfeszítéseket, hiszen sokszor éppen a fejlődő országok hátrányára vannak.

A hatékonyságot az is rontja, ha nem megfelelő minőségű segélyeket adnak a donorok: az ún. kötött segélyezés például egy kevésbé kedvező forma, mert feltételezi, hogy a donorországból kell behozni bizonyos árucikkeket, de legalábbis annak vállalatai vagy szakértői közreműködésével kell végrehajtani a segélyprojekteket – ez pedig a verseny kizárása révén hatékonyságvesztést jelent. A kedvezményes hitelek szintén ártalmasak lehetnek: annak ellenére, hogy valóban kedvezőbbek a piaci feltételeknél mégiscsak tovább növelik a segélyezett ország eladósodottságát.

Egyre gyakoribb, hogy bizonyos gazdasági-politikai feltételekhez kötik a segélyeket – ez az ún. kondicionalitás. Ezek a feltételek gyakran éppen növelni hivatottak a segélyek hatékonyságát, de ha nem megfelelő gazdaságpolitikai feltételeket írnak elő, akkor károsak is lehetnek. A donorügynökségek és az összes végrehajtó szervezet intézményes érdekei szintén hozzá járulhatnak a hatékonyság csökkenéséhez. Ezek a szervezetek ugyanis a donorok támogatását felhasználva hajtják végre segélyprojektjeiket. Mivel ők rá vannak utalva erre a támogatásra, nem motiváltak, hogy saját működésükkel, vagy partnereikkel szemben túl kritikusak legyenek, az esetleges visszásságokat felfedjék. (Paragi et al [2007] pp. 69-73)

A segélyek közvetlenül is előidézik torzulásokat a célország gazdaságában, társadalmában – ezek további tényezők, melyek a hatékonyság útjában állnak. Elsőként a segélyfüggőséget kell említünk, ami Afganisztán esetében különösen releváns. Azok az országok, amelyek évről évre jelentős segélyeket kapnak, könnyen hozzászoknak ehhez a támogatáshoz és beépítik a költségvetésükbe. Ez azonban csökkenti a kormányzat motivációját, hogy újfajta lehetőségeket keressen a bevétel növelésére. Politikai problémákhoz is vezet a segélyfüggőség: a kormányzat egyre inkább a donorok felé tartozik elszámolással és nem az adózók/szavazók felé, mert nem az adószedés révén finanszírozza az állam működését. A segélyek rossz felhasználása is érthető módon rontja hatékonyságukat. A rossz felhasználás jelentheti a korrupció különböző megnyilvánulásait is, de akár azt is, hogy a segélyben részesített kormány a saját – segély révén felszabaduló – erőforrásait átcsoportosítja fejlesztő jellegű területekről pl. fegyverkezésre. A segélyek beáramlása makrogazdasági kérdéseket is felvet, mégpedig azt, hogy megfelelő-e a célország abszorpciós kapacitása. Ennek hiánya elsősorban az ún. holland kórban nyilvánul meg, melynek lényege, hogy a beáramló nagymennyiségű segély

felértékeli a hazai valutát, ami rontja az adott ország exportjának versenyképességét. (Paragi et al [2007] pp. 73-76)

A segélyezett számára komoly feladat, hogy növelje a segélyek hatékonyságát. Az ezredforduló óta befolyásos tanulmányok érvelnek amellett, hogy a segélyezett ország intézményrendszere, a vállalkozásbarát környezet, a „jó kormányzás” döntő abból a szempontból, hogy a segélyek stimulálják-e a gazdasági növekedést. (Burnside – Dollar [2000], Collier – Dollar [2002]) Fontos az is, hogy a segélyezett egyfajta tulajdonosi szemlélettel rendelkezzen: aktívan és kezdeményező módon vegyen részt a segélyprojektek kidolgozásában és végrehajtásában.

A donorok már több mint egy évtizede hangsúlyozottan figyelik a segélyezett ország kormányzatának, közpolitikájának minőségét a segélyek allokációjánál. Ennek egyik oka, hogy az 1990-es évektől vált lehetővé reálpolitikai szempontból, hogy ne a geostratégiai érdekek mentén nyújtsák a segélyeiket. A másik oka pedig az a felismerés, hogy a szelektív támogatás hatékonyabb tud lenni, mivel vannak olyan országok, amelyek jobban fel tudják használni a segítyt, mint mások. Ez a szelektivitás azonban messze nem mondható teljesnek. Más motivációk legalább akkora szerepet játszanak a segélyek allokációjában, mint a célország jó közpolitikája. Egy volt gyarmat – rossz intézményekkel – általában kétszer annyi támogatást kap, mint egy gyarmati múlttal nem, de jó intézményekkel viszont rendelkező ország. (Collier – Dollar [1999] pp. 16)

A jó közpolitika fogalmának mérése, sőt operacionalizálása nehéz feladat, hiszen a donorközösségnek nincs egységes meghatározása arra, hogy mit is jelentene ez a fogalom. A Világbank kidolgozott egy módszert, amellyel felméri egy ország közpolitikáinak és intézményeinek minőségét: ez a WGI (Worldwide Governance Indicators). A véleménynyilvánítás szabadságát és az elszámoltathatóságot, a politikai stabilitást és erőszakmentességet, a kormányzás hatékonyságát, a szabályozás minőségét, a jogállamiságot és a korrupció kezelését egyaránt figyelembe veszik az indikátorok meghatározásában. A WGI majd alkalmas lesz arra, hogy olyan gyenge államokat, mint Afganisztánt elemezzünk a közpolitika minősége szempontjából. (ld. 3.4. fejezet)

Széles körben elterjedt az a nézet, hogy a jó közpolitikának és a jó intézményeknek függvénye a támogatás hatékonysága. („Aid works most where it is least needed.” – A segély ott működik a legjobban, ahol a legkevésbé van rá szükség.) Ennek ellenére vannak kritikussai is. (pl. Clemens et al [2004]) Ez utóbbiak

arra hivatkoznak, hogy a rövid időintervallumokat megvizsgáló, aggregált adatokat felhasználó elemzések nem elég megbízhatóak. A támogatás csak hosszabb távon fejt ki hatását és éppen azért korrelál az alacsony gazdasági teljesítménnyel, mert az utóbbi teszi szükségessé az előbbit. Ráadásul a segélyek fajtái között is különbséget kell tenni, mert pl. a humanitárius segély általában romló gazdasági mutatókkal korrelál, hiszen mindkét tényezőt egy válság okozza. Az oktatás, vagy az egészségügy fejlesztése pedig csak hosszú távon jelent gazdasági mutatókban megnyilvánuló fejlődést.

A hatékonyság fogalmához szorosan kapcsolódik az elszámoltathatóság (accountability), amely a segély végrehajtójának, a segélyszervezet helyes működéséhez szükséges. Az elszámoltathatóságnak két összetevője van: a becsületesség és a teljesítmény – ha ezek megvannak, akkor van esély, hogy a segélyek valóban hatékonyan tudjanak működni. A segélyekkel való elszámoltathatóságnak négy iránya van, ami azt jelenti, hogy a segélyszervezet négy irányba tartozik felelősséggel munkájáért: „felfelé”, azaz a donorok felé, akiktől forrásait kapja, „lefelé”, azaz a célcsoportok felé, akik érdekében projektjeit végrehajtja, „kifelé”, ami annyit jelent, hogy objektíven mérhető eredményeket kell produkálnia, s végül „befeelé”, saját alapítói, tagjai, munkatársai, a saját maga által képviselt értékek felé. (Ebrahim [2003])

A segélyezés hatékonyságát olyan gyakorlati kérdések is befolyásolják, hogy vajon a költségvetési támogatás, vagy a projekt támogatás-e a jobb. Előbbi esetben a fogadó fél átfogó fejlesztési stratégiájába könnyebben illeszkedik a segély, nem fenyeget az elaprózódás és a recipiens kormányra nagyobb eséllyel lesz jellemző a tulajdonosi szemlélet. Utóbbi esetben nagyobb eséllyel kiküszöbölhető a korrupció, vagy a segélyek eltérítése és kisebb annak is az esélye, hogy a beérkező segélyek révén felszabaduló forrásokat más, kevésbé hasznos – vagy akár káros – területekre fordítsák.

### **1.6.3. A segélyezés hatékonysága sérülékeny államokban**

Világbank-kutatások szerint (Collier – Hoeffler [2002]) kétszer akkora a segélyekre vonatkozó abszorpciós kapacitás a posztkonfliktusos társadalmakban, mint a fejlődő országok átlagában. Azt is kimutatták, hogy az ODA hatása a növekedésre kiemelkedően magas a konfliktust követő néhány évben. Meglepő módon azonban ez a béke helyreállása utáni harmadik és hetedik év közötti

intervallumra vonatkozik leginkább. Ez azt jelenti, hogy a konfliktus lezárulása után fokozatosan kellene beáramolnia a támogatásnak és hosszabb távú elköteleződésre lenne szükség a donorok részéről. Posztkonfliktusos társadalmakban a szociális politika különösen jelentős szerepet játszik, a megbékélés és a fejlődés beindulásának ez a kulcsa.

A posztkonfliktusos országok igen jelentős támogatást kapnak. Erre jó példa Afganisztán (ha egyáltalán *posztkonfliktusos* országnak tekintjük), de a volt Jugoszlávia területe, vagy pl. Ruanda is jelentős támogatásban részesült a konfliktust követő években. A nagy valószínűséggel konfliktus előtt álló államok ezzel szemben aránytalanul kevés támogatást kapnak, ami a nemzetközi segélyezési rendszer korlátaival és a diplomáciai eszközök szűkösségével magyarázható.

A segélyezés hatékonysága tekintetében különleges kategóriát képeznek a bukott, vagy sérülékeny államok, mert ezekben az esetekben az állam megerősítése, építése az egyik fő célja a nyugati donoroknak. Ha az államkudarc fogalmát nemcsak politikai szinten, hanem a segélyezés felől közelítjük meg, inkább azt kell vizsgálnunk, hogy az állam mennyiben látja el feladatait az ország szegény, leszakadó társadalmi csoportjaival szemben. A brit segélyügynökség, a DFID felfogásában a sérülékeny állam definíciója, hogy az adott állam vagy kapacitás, vagy szándék (vagy mindkettő) híján nem tölti be az állam fő funkcióit lakosságának nagy része, köztük a szegények számára. Ehhez hozzátartozik a legszegényebbek felé nyújtott szociális védelem is. (Leader – Colenso [2005] p. 10)

A bukott – vagy csak sérülékeny – államok esetében a nemzetközi segélyezési gyakorlat eddigi tapasztalatai alapján kissé más elvek érvényesek. Ha az államnak van ugyan kapacitása, de hiányzik a hajlandósága a szegénységcsökkentéshez, akkor a költségvetést elkerülő programokra, sok esetben humanitárius projektekre van szükség. A donor, vagy a végrehajtó szervezet helyi nem állami szereplőkkel, esetleg helyi önkormányzatokkal, vagy a központi kormány reformpárti elemeivel tud együttműködni. A technikai együttműködés szelektív módon alkalmazható. Hasonló a helyzet, ha a hajlandóság mellett a kapacitása is hiányzik az államnak a szegénységcsökkentéshez – annyi különbséggel, hogy még inkább szükség van a nem állami szereplők bevonására, megerősítésére. (Leader – Colenso [2005] p. 8) Amennyiben viszont az állam elkötelezte magát a szegénységcsökkentés mellett, csak a kapacitása hiányzik hozzá, szükségessé válik, hogy a kormánynak és a donoroknak egységes fejlesztési stratégiája legyen, amelyben a kormány prioritásai a

meghatározóak. Itt a költségvetési támogatás nagyon hasznos lehet, de a projekt támogatást is a költségvetési tervezéssel összhangban, a fogadó fél fejlesztési terveinek megfelelően kell elvégezni.

Egy gyenge állam segélyezésének megtervezéséhez figyelembe kell azonban venni azokat a tényezőket is, amelyek a segélyezés révén tovább gyengítik az államot. Ilyen elsősorban a „holland kór”: a beáramló segélyek pótlólagos keresletként jelennek meg a gazdaságban (legalábbis a nem importra költött részük), de ez a pótlólagos kereslet a termelő szektor rugalmatlansága miatt inflációs hatást gerjeszt, és az export-szektor veszít versenyképességéből. Ez az export csökkenéséhez, ezáltal pedig a külkereskedelmi mérleg romlásához és a kormányzat bevételeinek csökkenéséhez vezet – ily módon pedig tovább gyengül az állam. (Szent-Iványi [2006] p. 84) Ez azt jelenti tehát, hogy csak akkor van esély arra, hogy a segélyek beindítsák a gazdasági növekedést egy országban, ha elégséges az adott ország abszorpciós kapacitása.

### **1.7. A segélyezés mint politikai eszköz**

Az, hogy egy „gazdagabb” ország anyagilag segít egy „szegényebb” országot, nem újkeletű jelenség a történelemben. Ha a külpolitikát úgy tekintjük, mint egy eszközt arra, hogy egy állam azáltal, hogy más államokat befolyásol, előmozdítsa nemzeti érdekeit, könnyen belátható, hogy az anyagi ráhatás hathatós eszköz lehet. A 20. század második fele azonban új helyzet elé állította a nemzetközi közösséget. A gazdasági különbségek minden eddigénél szembeszökőbbek lettek, s a meglévő, valós egyenlőtlenségek percepcióját felerősítette a tömegkommunikáció. A gyarmatok függetlenedésével új államok tűntek fel a nemzetközi kapcsolatok porondján, ezzel pedig átértékelődtek az anyaországaikhoz fűződő kapcsolataik is. Ezekből a kapcsolatokból nőtt ki a fejlesztési támogatás s így vált bevett gyakorlattá az elmúlt évtizedekben.

A nemzetközi fejlesztési együttműködés napjainkra a fejlett országok egyik szakpolitikájává (policy) vált. Kérdés, hogy ez a szakpolitika mennyiben tekinthető a külpolitika eszközének, vagy attól független – más célok érdekében és más eszközöket felhasználó – tevékenységnek. Egyes hagyományos donorországokban külön minisztérium koordinálja a fejlesztési együttműködést (pl. az Egyesült Királyságban a Department for International Development), másutt különböző

intézményi formákban a Külügyminisztérium alá rendelték (pl. Franciaországban, bár itt független végrehajtó intézmény is működik, vagy akár Magyarországon).

### 1.7.1. A donorok motivációi

Ahhoz, hogy választ adjunk erre a kérdésre, meg kell vizsgálnunk a donorok motivációit. Három okcsoport motiválja őket abban, hogy részt vállaljanak más országok fejlesztésében.<sup>6</sup>

i) A gazdasági, kereskedelmi érdekek. A fejlesztési támogatás konkrét célja, hogy a donor gazdasági pozícióit megerősítse a támogatott államban, vagy élénküljenek a kereskedelmi kapcsolatok. Általánosságban pedig az a célja, hogy biztosítsa a fejlődő országok által termelt olcsó nyersanyagok jelenlétét a világpiacon. A fejlett államok – a világgazdasági interdependenciák következtében – egyre inkább függenek a szegényebektől mint exportpiactól és mint nyersanyag-ellátótól. Ha döntőnek fogadjuk el ezt az okcsoportot, arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a donornak csak annyiban érdeke a célország fejlődése, amennyiben az az ő gazdasági céljait szolgálja – pl. nagyobb exportpiac révén – de nem célja, hogy konkurenciát teremtsen magának, akár a nem megújuló energiaforrások vásárlása, akár az exporttermékei eladása terén.

ii) A politikai, biztonsági érdekek. Politikai szempontból két oka lehet annak, hogy egy ország támogató egy másikat. Egyrészt, szövetségest kíván szerezni – ez főleg a hidegháború idején volt jelentős tényező –, másrészt, stabilizálni akarja az adott ország hatalmi struktúráját. Így biztonságpolitikai érdek is fűződik a nemzetközi fejlesztési együttműködéshez, hiszen a posztmodern világrendszerben, ahol az államon belüli konfliktusok, valamint a bukott államok jelentik a legnagyobb biztonságpolitikai fenyegetést – a fejlett országok számára is –, összekapcsolódik a biztonságpolitika és a fejlesztés. A migráció megelőzése is célja a fejlesztési együttműködésnek, így tehát a biztonság mellett ez is fontos eleme a politikai érdekeknek.

iii) A morális elvárásoknak való megfelelés. A fejlesztési együttműködés leginkább hangsúlyozott célja a szegénység, és a hozzá kapcsolódó nélkülözés, megfosztottság csökkentése. Mivel az állam személytelen, értéksemleges fogalom, nem lehet rá olyan jelzőket használni, mint hogy „etikus”, „felelősségteljes” – ezért

<sup>6</sup> A donorérdekek részletes elemzését – részben más csoportosítás szerint – lásd pl.: Paragi – Szent-Iványi (2006)



nem kívánom az idealista állásponttal magyarázni a fejlesztési együttműködés motivációit. Az állampolgárok emberi mivoltukból adódóan azonban rendelkeznek etikai érzéssel, s egy demokráciában ők a szuverenitás letéteményesei. Ők tehát etikus viselkedésre ösztönözhetik az államot: ha ők erkölcsi kötelességüknek tekintik a szegénység elleni küzdelmet, az ő politikai közösségük, az állam eszerint fog eljárni. A lakosság, a civil társadalom nyomást tud gyakorolni annak érdekében, hogy országuk aktív fejlesztési együttműködési politikát folytasson. A lakosság etikai érzékéhez hozzáadódik a döntéshozók meggyőződése, értékítélete: az ő etikai megfontolásai is kihatnak az állami cselekvésre. Így tehát elvethetjük azt a realista álláspontot is, mely szerint az állam szükségszerűen önérdékkövető, azaz „önző”, mert az állam értéksemleges, etikai érzéssel nem bíró fogalom. Külpolitikáját a döntéshozók, tehát valamilyen etikai érzéssel rendelkező emberek alakítják ki. Lumsdaine (1993) éppen a nemzetközi segélyezés példáján bizonyítja, hogy a nemzetközi rendszerben nemcsak az érdekek, hanem az értékek is meghatározóak, mert nem találja elégségesnek a segélyek allokációjának magyarázatára a gazdasági és politikai érdekeket. Ehhez a ponthoz kapcsolódik a köztudat formálása: a tudatosság, érzékenység felébresztése az az eszköz, amelynek segítségével növelhető a nemzetközi fejlesztési együttműködés támogatottsága a lakosság körében. Ebben a média kiemelkedő szerepet játszik. (A skandináv országokban a társadalmi szerepvállalás különösen nagy, s ezzel összhangban a fejlesztési támogatások értéke is magas a nemzeti össztermékhez képest.)

A három csoport közül a politikai és biztonsági érdekek definíció szerint külpolitikai érdekek is, hiszen a külpolitika klasszikus célja, hogy egy adott ország olyan kapcsolatokat alakítson ki más országokkal, amelyek az érdekeit szolgálják, illetve hogy saját biztonságát a lehető legjobban előmozdítsa.

A külgazdasági és külkereskedelmi célok is a külpolitika alárendeltjei, mert a külpolitika magában foglalja egy szuverén állam összes határon túlnyúló tevékenységét, amely a nemzetközi környezetre irányul – legyen szó politikai, gazdasági, katonai, társadalmi, vagy kulturális területekről.

A morális, etikai szempontok ezzel szemben nem tekinthetők egyértelműen külpolitikai céloknak. Ha a döntéshozók, vagy az állampolgárok etikai megfontolásai motiválják a segélyezést, akkor a célok belpolitikai jellegűek. Annyiban viszont a külpolitikai szempontok is lehetnek etikai jellegűek, hogy a donorállamok egymást motiválják a minél nagyobb és minél jobb minőségű segélyek nyújtására. Erre több

példát is találhatunk: Az ENSZ Millenniumi Deklarációja meghirdette a Millenniumi Fejlesztési Célokat és újra felhívta a fejlett országokat, hogy a GNI 0,7%-át fejlesztési együttműködésre fordítsák. A monterrey-i konszenzus megerősítette ezt a célt 2002-ben. Az Európai Unió szintén felszólította tagállamait, hogy közeledjenek a 0,7%-os célhoz és Brüsszel elvárása volt az is, hogy a 2004-ben csatlakozott tagállamok kidolgozzák nemzetközi fejlesztési együttműködési politikájukat. A segélyek minőségének javítását szolgálják az OECD Fejlesztési Segélyezési Bizottságának ún. „peer review”-i: a donorok rendszeres időközönként jelentést készítenek egymásról, ahol felméri egymás segélyezési gyakorlatát és javaslatokat tesznek a segélyezés minőségének javítására. Ez egy lehetőség arra, hogy a donorok egymásra nyomást gyakoroljanak egy jobb minőségű segélypolitika érdekében.

A három okcsoport a legtöbb esetben nem egymástól független: egy adott segélyezési döntés mindhárom területen eredményezhet pozitív fejleményeket. A donor motivációját annyiban érdemes megvizsgálni, hogy attól függően, hogy hogyan határozza meg a prioritásokat a segélyezés céljait illetően, más módszerekkel és más minőségben folytathatja segélyezési tevékenységét. Ha a három közül az egyik terület túl nagy prioritást kap, az a többi rovására mehet. Jó példa erre a hidegháborús segélyezési gyakorlat: mindkét szuperhatalom a saját érdekszférájába tartozó országokat támogatta politikai okokból. Ez egyes esetekben kedvezett a gazdasági kapcsolatoknak (habár összességében nem volt hatékonyak mondható), de a morális célokat jelentős mértékben figyelmen kívül hagyták. Mindezt figyelembe véve létezik egy olyan motiváció is a segélyezés hátterében, hogy az adott donorállam a nemzetközi közösség – vagy egy konkrét közösség, pl. az EU – elvárásainak szeretne megfelelni a segélyezési politikájával.

A három okcsoport között már több hangsúlyeltolódást is megfigyelhettünk. A segélyezési rendszer történetében voltak fontos eltolódások: a gyarmati rendszer felszámolása után a gazdasági érdekek kerültek előtérbe, de a hidegháború révén a biztonsági megfontolások is nagy hangsúlyt kaptak. Az 1980-as évek közepén, majd 2000 körül egy-egy hullámban az etikai célok is előtérbe kerültek – legalábbis a retorika szintjén –, de főleg 2001 után újra előtérbe kerültek a biztonsági szempontok, „biztonságiasult” a segélyezés.

### 1.7.2. A segélyezés motivációi a nemzetközi politikaelméleti iskolák tükrében

Fontos leszögeznünk, hogy a nemzetközi fejlesztési együttműködés motivációit, valamint külpolitikai szerepét másként látják a különböző elméleti iskolák. A klasszikus realisták (pl. Morgenthau [1948]) számára az állam egy önérdékét követő entitás, külpolitikájának vezérlő elve a maximális biztonságra való törekvés. A klasszikus realizmus virágkorában azonban a nemzetközi fejlesztési együttműködés mint rezsím még csak éppen, hogy kialakulóban volt, ezért az irányzat képviselői nem tettek kísérletet arra, hogy a segélyezés jelenségét integrálják elméletükbe. A neorealizmus/strukturális realizmus (Waltz [1979]) a nemzetközi rendszer anarchiája felé tolt a hangsúlyt, és azzal magyarázta az állam önérdékkövető és biztonságra törekvő viselkedését. A nemzetközi segélyezés ebben a paradigmában kifejezetten a külpolitika egy eszköze lehet és annyiban van értelme, amennyiben csökkenti a rendszer anarchiáját és növeli az adott donorállam biztonságát. Akkor kerül sor jövedelemtranszferre két ország között, ha az a donor érdekeit mozdítja elő – ezek lehetnek gazdasági előnyök, de a legtöbb esetben politikai-biztonsági cél motiválja a segélyezést. A neorealisták számára az államkudarc egy releváns és fontos jelenség. Krasner és Pascual (2005) kifejezetten az államkudarcot vizsgálják mint transznacionális biztonsági fenyegetést. Ebben a kontextusban pedig az államépítés egyik eszköze pedig a segélyezés lehet, amint ezt látni fogjuk Afganisztán példáján.

A liberalizmus talaján álló nemzetközi politikaelméleti iskolák (liberális institucionalizmus, idealizmus) hisznek az államok közötti kooperáció lehetőségében, mindkét felet potenciális nyertesnek tekintik a nemzetközi fejlesztési együttműködésben, és nem zárják ki azt sem, hogy egy ország külpolitikája értékalapú legyen. (vö. Keohane – Nye [1977], Keohane [1984]) A neoliberalis institutionalisták szerint éppen normák, rezsimek és intézmények révén jöhet létre együttműködés – az egyébként általuk is anarchikusnak tekintett nemzetközi rendszerben. A nemzetközi fejlesztési együttműködés pedig éppen egy ilyen rezsím, a maga normáival és intézményeivel.

A neo-elméletek pozitivista paradigmájával ellentétben a konstruktivizmus (vö. Wendt [1999]) éppen azzal foglalkozik, hogy hogyan születik meg egy döntés az államon belül, milyen társadalmi tényezők határozzák azt meg. Elemzési keretük igen alkalmas arra, hogy a segélyezés mögött rejlő etikai motivációkat vizsgálja.

Láthatjuk, hogy a segélyek megítélése mennyire különböző lehet aszerint, hogy milyen elméleti talajon állva tekintünk rájuk. A nemzetközi segélyezés jelensége ettől függetlenül egy tény és a dolgozat modellje arra hivatott, hogy segítsen jobban megérteni a segélyezési rendszerben lévő erőket és motivációkat.

## 2. A segélyezés mint közjószág

A segélyezés fő kérdésköreinek ismertetése után ez a fejezet bevezeti a dolgozat fő hipotéziseként szolgáló megközelítést: mégpedig azt, hogy értelmezhető-e a nemzetközi segélyezés közjószágként. Először definiáljuk a közjavak és magánjavak fogalmát, majd kiterjesztjük az elemzési keretet globális szintre: megfogalmazzuk, hogy mit jelent a globális közjószág, illetve ez utóbbi hogyan jelenik meg a segélyezéshez kapcsolódóan. Ezután megvizsgáljuk, hogy hogyan viselkednek a segélyek a segélyezettek, illetve a donorállamok és azok állampolgárai irányába. A harmadik alfejezetben arra keressük a választ, hogy megállapításaink milyen következményekkel járnak a segélyezettek és a donorok számára.

### 2.1. A javak csoportosítása – kizárás és rivalizálás

#### 2.1.1. Közjavak és magánjavak

A közjavak elméletének kidolgozása Samuelson „The Pure Theory of Public Expenditure” című munkájával kezdődött 1954-ben és azóta a standard közgazdasági oktatás részévé vált. (Vö. pl. Kopányi [2000], Begg et al [2005], Samuelson – Nordhaus [2006], Stiglitz [2000]) A társadalom által fogyasztott javakat a fogyasztás jellege alapján többféleképpen is csoportosíthatjuk. Egyrészt megkülönböztethetjük őket aszerint, hogy van-e lehetőség arra, hogy egyes szereplőket kizárjunk a fogyasztásból, másrészt aszerint, hogy van-e rivalizálás a fogyasztás során.

A tiszta magánjavak azok a hagyományos piaci javak, amelyeket rendszerint a piacon, pénzért lehet megvásárolni, és amelyek iránti szükséglet egy-egy egységre irányul. A magánjavak esetében a fogyasztó személye és a fogyasztás mennyisége pontosan azonosítható, ezáltal pedig a vásárlásért fizetendő ellentételezés is meghatározható. Ezzel függ össze, hogy a fogyasztók egy része kizárható a fogyasztásból, ugyanakkor versengés van a fogyasztók között (azaz az egyik szereplő fogyasztása csökkenti a másik által elfogyasztható készlet mennyiségét).

Tiszta közjavaknak azokat a javakat hívjuk, amelyek esetében nem zárható ki senki (az adott közösségen belül) a fogyasztásból, azaz nem adagolható a jószág és nincs is rivalizálás az egyes fogyasztók között, tehát nem is lenne célszerű az adagolás. A közjavakra a kollektív fogyasztás jellemző: egymással párhuzamosan többen is fogyasztathatják ugyanazt a jószágot és az egy fő általi fogyasztás nem

csökkenti a mások által fogyasztható mennyiséget. (Ez nem azt jelenti, hogy minden fogyasztó számára ugyanannyira hasznos az adott termék, hiszen az az egyéni ízléstől függ.) A szabad természeti javak – a víz, a levegő – klasszikus példái a közjóságnak, ám a környezetszennyezés mértékének tudatában, már itt is felmerül a rivalizálás, ill. a kizárás problémája. A honvédelem,<sup>7</sup> a kikötői világítótorony, a KRESZ, vagy az oltási kampányok továbbra is klasszikus közjóságnak számítanak.

Érdemes megkülönböztetni a lokális közjavak fogalmát, amelyek esetében csak egy-egy szűkebb közösség esetében valósul meg a rivalizálás és a kizárhatóság hiánya (pl. egy társasház saját játszótere, polgárőrség egy faluban).

A kizárhatóság kérdése általában nem egy egyszerű eldöntendő kérdés. A kizárás módszerétől függ a kizárhatóság definíciója, hiszen nem biztos, hogy az adott jóság fizikai tulajdonságaival függ össze, hanem egy esetleges jogi, vagy adminisztrációs lépéssel is ki lehet zárni egyes fogyasztókat a használatból. Fontos továbbá, hogy a kizárás megvalósításának a költsége milyen mértékű az egy-egy további fogyasztó általi fogyasztás költségéhez (azaz a fogyasztás határköltségéhez) képest. Egy kisváros parkját igen költséges lenne bekeríteni és jegyszedőket állítani a kapuhoz, miközben egy-egy parklátogató gyakorlatilag semmilyen többletköltséget nem jelent a park fenntartója számára.

A tiszta közjavakat és tiszta magánjavakat érdemes úgy tekintenünk, mint egy kontinuum két szélső pontját. Nagyon kevés jóságot helyezhetünk el egyértelműen a két tiszta kategória egyikébe, ellenben számos olyan jóság van, amely jelentős pozitív külső hatásokkal (externáliákkal) bír és ezért közel áll a közjavak fogalmához.

Az olyan javakat, amelyek esetében megvalósítható a kizárás, de nincs rivalizálás klubjavaknak hívjuk (ld. 6. ábra). Jó példa a klubjóságra a kódolt műholdas televízió-adás. A műhold az egész régióban sugározza az adást, de csak az veheti igénybe, aki megfizeti a díját. Klubjóságnak tekinthető Magyarországon az M6-os autópálya is, amelynek a forgalma gyakorlatilag soha nem éri el azt a szintet, ahol egy plusz autó általi fogyasztás mérhető költséget (a forgalom lelassulását) jelentené, mégis megvalósul – mivel technikai értelemben könnyen megvalósítható – a kizárás az útdíj révén.

<sup>7</sup> A honvédelem az egyik leggyakrabban idézett közjóság, de érdemes megjegyezni, hogy habár formailag valóban az, önmagában csak egy eszköz – kontextustól függ, hogy mennyire jó eszköz – a valós végcél, a biztonság fenntartásához. (vö. Mendez [1999])

Azokat a javakat, amelyek esetében van rivalizálás, de különböző okokból nem valósítható meg (vagy nem kívánatos) a kizárás túlsúfolásra hajlamos javaknak hívjuk. Erre példa az ingyenes orvosi ellátás: a legtöbb államban kívánatosnak tartják, hogy az egészségügyi ellátás egy bizonyos köre ingyenes hozzáférhető legyen, tehát nem zárnak ki senkit az ellátásból, mégis van rivalizálás, ami legfőképpen a sorban állásban nyilvánul meg. Ugyanígy túlsúfolásra hajlamos jószág az árnyékos hely a szabadstrandon egy forró nyári délutánon. További jó példa az M0 autóút, ahol a kizárhatóságot közlekedéspolitikai okokból nem alkalmazzák, mégis gyakori a forgalmat lassító zsúfoltság.

	<b>Kizárás van</b>	<b>Kizárás nincs</b>
<b>Rivalizálás van</b>	Magánjavak: élelem, ruházat, személyes használati tárgyak	Közösségi javak / túlsúfolásra hajlamos javak: ingyenes orvosi ellátás, szabadstrandon az árnyékos fa
<b>Rivalizálás nincs</b>	Klubjavak: műholdas televízió	Közjavak: világítótorony, KRESZ

Forrás: saját ábra

#### 6. ábra: A javak csoportosítása

Közjavak esetében az összes fogyasztó a jószág teljes előállított mennyiségét fogyasztja és az általuk fizetett ár összegződik. Mivel azonban a fogyasztók – a kizárás megvalósíthatatlansága miatt – nincsenek rákényszerülve arra, hogy fizessenek ezekért a javakért, ezért nem fejezik ki gazdasági eszközökkel a keresletüket. Így nem alakul ki egy piaci ár, ami ösztönözné a kínálati oldalt és ezért elégtelen lesz a közjavak kínálata. Mindezt úgy is megfogalmazhatjuk, hogy nem fejlődött ki a közjavak piaca. A közjavak elégtelen kínálata az egyik legfontosabb ún. piaci kudarc, ami azt jelenti, hogy csak a hagyományos piaci eszközökön kívüli módszerekkel elégíthető ki a kereslet irántuk. Demokráciákban a közjavak eltérő mennyisége és összetétele iránti keresletüket a polgárok a választások során fejezhetik ki, hiszen az egyes pártok programjai éppen abban különböznek, hogy milyen mennyiségű és összetételű közjavak előállítását tartják kívánatosnak, illetve

ennek érdekében mennyi adó beszedését tervezik. A különbség a közjavakért fizetendő adó és a magánjavakért fizetendő ár között természetesen abban áll, hogy míg utóbbi a fogyasztó saját döntésének eredménye, előbbi az állam főhatalma által kikényszeríthető.

Szorosan kapcsolódik a közjavakhoz a potyautas magatartás fogalma, melynek első leírása Hume-tól származik a 18. századból (Hume [2006]). A közösségi közlekedésben gyakran tapasztalt viselkedés, hogy menetjegy megváltása nélkül veszi igénybe az utas a szolgáltatást és ez tulajdonképpen a közösségi közlekedés közjószág-jellegének következménye. Mivel a közjavaknál valamilyen oknál fogva nem valósítható meg a kizárás, a racionális fogyasztó arra fog törekedni, hogy ne fedje fel saját tényleges keresletét, és hogy a közjószág előállítási költségeiből ne vegye ki részét – függetlenül attól, hogy mekkora hasznosságot jelent számára az adott jószág. Mivel tudja, hogy az ő hozzájárulása nélkül is előállítják az adott közjószágot, a racionális viselkedés számára az lesz, hogy „letagadja” saját keresletét az adott jószág iránt és erre hivatkozva nem járul hozzá annak megvásárlásához.

A közjavak előállításának piaci kudarca, illetve a potyautas magatartás miatt nem lehet a piacra bízni a kínálat megteremtéséről szóló döntést – azt a kormányzatnak kell meghoznia a polgárok választásokon kinyilvánított preferenciái alapján. Ez nem azt jelenti, hogy a kormányzati szférának kell előállítania az adott jószágot, hiszen arra már a magánszféra is képes (gondoljunk csak példaként a közterületek tisztítására vagy a honvédelemhez felhasznált fegyverek gyártására), de mindenképpen a kormányzatnak kell megrendelnie ezeket a javakat (Begg et al [2005] p. 284).

A kormányzat szerepét a közjavak előállításában jól megvilágítják az oltási kampányok és azon belül is egy magyar példa: a lakosság nagy részének a beoltottsága nemcsak azokat védi, akik beoltatták magukat, hanem csökkenti az esélyét annak is, hogy a be nem oltottak elkapják a szóban forgó betegségeket. A pneumococcus baktérium<sup>8</sup> elleni védőoltás Magyarországon 2009-ig térítés ellenében volt csak igénybe vehető, ekkor azonban a két év alatti gyermekek számára ingyenesen hozzáférhetővé tették, habár nem iktatták be a kötelező védőoltások sorába. A kisgyermekek körében nagyobb arányú beoltottság nemcsak az oltottakat

---

<sup>8</sup> Ez a baktérium az orrüregben tenyészik és egyes esetekben tüdőgyulladást, középfülgyulladást, agyhártyagyulladást és vérmérgezést okozhat.



védi, hanem azokat is, akik az adott közösségen belül nincsenek beoltva. Így a gyermekközösségekben egyes betegségek ritkábbak, vagy enyhébb lefolyásúak lesznek. Amíg az oltás „fizetős”, addig a kereslet alulmarad a társadalmilag kívánatos mennyiséghez képest, mert az egyes személyek a saját költségeiket (oltóanyag ára, orvoshoz való eljutás, sorban állás, esetleges mellékhatások) hasonlítják össze a saját hasznukkal. Mivel azonban a társadalom egésze számára magasabb arányú beoltottság a kívánatos, szükség van az állami szabályozásra, amely kötelezővé, vagy legalábbis ingyenessé teszi az oltásokat.

### **2.1.2. Globális közjavak**

A közjavak fogalmával általában zárt gazdaságban foglalkozunk. Több mint egy évtizede azonban új fogalomként megjelent a globális közjavak kifejezés a köztudatban, ezzel pedig egy új szintre került a közjavak vizsgálata és új érdekek, új szereplők léptek a vizsgálódás fókuszába.

A globális közjavak fogalmát a UNDP „Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century” című könyve honosította meg 1999-ben (Kaul et al [1999]). A közjavaknak egy olyan csoportjáról van szó, melynek a fogyasztásából származó haszon globális szinten élvezhető. A UNDP megközelítésben a kizárhatóság és a rivalizálás hiányát három dimenzió mentén értelmezhetjük: országok, társadalmi-gazdasági csoportok és generációk szintjén. Mindhárom dimenzióban az a kritériuma egy közjóságnak globális mivoltának, hogy nemcsak egy-egy csoport élvezheti annak előnyeit, hanem több országcsoporthoz, több társadalmi-gazdasági csoport és a jelen illetve jövőbeli generációk is egyaránt hasznot húznak a fogyasztásából. Ezáltal az emberiség maga lesz a haszonélvezője a globális közjavaknak. Mint ahogy azonban az egy-egy országon belül előállított és elfogyasztott közjavak esetében sem, itt sem alkalmazhatunk túl szűk definíciót, ha az elméletből érvényes következtetéseket szeretnénk levonni a gyakorlat számára. Nagyon kevés olyan tiszta, globális közjóságnak van, amely valóban univerzális, amely minden ország, társadalmi-gazdasági csoport és generáció számára kizárhatóság és rivalizálás nélkül hasznosnak bizonyul. A szakirodalomban alkalmazott meghatározást érdemes elfogadnunk, ahol a globális közjóságnak minimumfeltétele az, hogy több mint egy országcsoporthoz élvezi a fogyasztását, valamint nem hoz hátrányos helyzetbe egyetlen társadalmi-gazdasági csoportot, illetve generációt sem. (Kaul et al [1999] pp. 10-11)

A nemzetközi szintű javakat is lehet aszerint csoportosítani, hogy van-e rivalizálás, illetve megvalósítható-e a kizárás közöttük. Nemzetközi szinten vizsgálható magánjóság pl. a határokat átlépő tőke, legyen szó a vendégmunkások hazautalásairól, vagy a transznacionális társaságok által termelt profitról. Nemzetközi klubjósággént foghatjuk fel a szellemi tulajdonjogokat, ahol ugyan nincs rivalizálás, de adminisztratív eszközökkel kizárhatóak a fogyasztók egyes csoportjai a fogyasztásból. Hasonlóképpen az internet esetében is megvalósulhat a kizárás, mégpedig a számítógép vásárlásának és az internet-előfizetés díjának révén. Túlzsúfolásra hajlamos javak olyan fontos környezeti javak, amelyeknek a fogyasztása, pusztítása technikai okokból nehezen korlátozható, mégis szűkös mennyiségben állnak rendelkezésre. Ilyen lehet a mélytengeri halászat, vagy az őserdei fakitermelés.

Amíg a honvédelmet nemzeti szintű közjóságnak tekintjük, addig az államok fölötti szinten a nemzetközi béke egy fontos univerzális közjóság. Ráadásul, míg a honvédelemnek lehetnek negatív externáliái, a nemzetközi béke – amennyiben „igazságos békéről” van szó – tiszta közjóság, nemcsak formális, hanem szubsztantív értelemben is (Mendez [1999] p. 382). További példa az ózonréteg – habár az elvékonyodása régióként eltérő lehet és változó súlyossággal érinthet egyes területeket – mégis mindenki élvezheti a meglétéből származó előnyöket és senki sem zárható ki ebből.

A globális közjavak további kézenfekvő példája az egyre nagyobb számú nemzetközi rezsím kialakulása, amelyek kereteket szabnak a nemzetközi szállítás, kommunikáció, kereskedelem számára, harmonizálják az adózás szabályait, vagy a monetáris politikát, stb. A nemzetközi koordináció révén olyan előnyök keletkeznek, amelyeket a globális közösség élvezhet.

	<b>Kizárható</b>	<b>Nem kizárható</b>
<b>Rivalizálás van</b>	Magánjavak: vendégmunkások hazautalásai, TNC profitja	Közösségi javak / túlzsúfolásra hajlamos javak: mélytengeri halpopulációk, őserdők
<b>Rivalizálás nincs</b>	Klubjavak: szellemi tulajdonjogok, internet	Közjavak: nemzetközi béke, ózonréteg,

		nemzetközi rezsimek
--	--	---------------------

Forrás: saját ábra

### 7. ábra: A globális javak csoportosítása

A globális közjavak – csakúgy, mint a nemzeti szinten értelmezett közjavak esetében felmerül a kínálat elégtelenségének kérdése. A piac, ugyanúgy mint az állam alatti szinten, itt sem tud megfelelő mennyiségű globális közjószágról gondoskodni. Amíg egy adott országban az állam maga járul hozzá a közjavak előállításához, nemzetközi szinten nincs ilyen jellegű hatóság, nincs globális kormányzás. Nehezíti a globális közjavak előállítását, hogy mivel jellemző módon sokmillió, akár több milliárd ember a fogyasztója, rendkívül nehéz a keresleteket összeadni. A nemzetállamok feladata, hogy állampolgáraik helyett a globális közjavak előállítása érdekében együttműködjenek a többi állammal, de még az államok számát és az őket befolyásoló politikai, gazdasági, társadalmi tényezőket figyelembe véve is azt látjuk, hogy nagyon nagyszámú szereplőnek kell ahhoz együttműködni, hogy létrejőjenek a globális közjavak.

A globális közjavak előállításához elsősorban együttműködésre van tehát szükség. Keohane (1984) definíciójában a nemzetközi együttműködés azt jelenti, hogy az államok kölcsönösen összehangolják politikájukat annak érdekében, hogy olyan eredményeket érjenek el, amit mindannyian jobbnak tartanak a status quo-nál. Napjainkra elfogadottá vált az a koncepció, hogy az államok – külső kényszerítő erő nélkül is – képesek együttműködésre. (vö. Oye [1986], Martin [1999]) Az együttműködés akkor tud viszont hosszú távon fennállni – legalábbis ha egy „anarchikus” környezetet feltételezünk – ha önmagát megerősítő rendszerként jön létre. A nemzetközi szervezetek szerepe, hogy biztosítsák a kooperáció lehetőségét és segítsék a nemzetközi rezsimeket, hogy önmagukat megerősítővé váljanak. A nemzetközi szervezetek eszköztára azonban korlátozott abból a szempontból, hogy nem tudják együttműködésre kényszeríteni az államokat, mert csak annyi jogkörrel rendelkeznek, amennyit az államok rájuk ruháznak.

Az együttműködési mechanizmus fenntarthatóságához szükséges, hogy az abból származó előnyök eloszlása az egyes államok között ne legyen túl egyenlőtlen. Ha vannak olyan államok, amelyek veszítenek a kooperáció következtében, az ő kompenzációjuk elengedhetetlen annak érdekében, hogy rávegyék őket az

együttműködésre. Az együttműködéshez szükséges, hogy rendelkezésre álljanak az információk arról, hogy az egyes államok mennyire tartják magukat a kialakított szabályokhoz. Ebben a nemzetközi szervezetek mellett a nem kormányzati szervezeteknek is szerepe lehet, ők ugyanis befolyásolni tudják, hogy mi kerüljön a politikai napirendre és fel tudják hívni a közvélemény figyelmét globális célokra.

### **2.1.3. A globális közjavak és a fejlődő országok**

Mielőtt megvizsgálánk, mennyiben számít globális közjóságnak maga a segélyezés, érdemes egy rövid kitérőt tennünk, hogy lássuk, milyen interakció áll fenn a segélyezés és általánosságban a közjavak kínálata között. A segélyezés egy része kifejezetten redisztribúciós jellegű – mint pl. a humanitárius segélyek –, de egy másik jelentős része arra törekszik, hogy a célországban kiküszöbölje azokat a piaci kudarcokat, amelyek a közjóság-problematikát okozzák. Ezáltal a segélyezésnek sokszor az a célja, hogy közjóságot állítson elő, akár nemzeti, akár nemzetközi szinten. Erre példa lehet egy útépités, ami közjóságot állít elő az adott célországban, de számos olyan globális közjóság is létezik, amely kedvezően hat a szegényebb országok illetve népcsoportok fejlődésére. Ilyen például a környezeti ártalmak csökkentése – a környezetrombolás, különösképpen pedig az éghajlatváltozás következményei jóval súlyosabban érintik a fejlődő országokat, mint a fejletteket –, valamint az alap kutatás egyes ágai. A kutatás esetében két tényezőt kell figyelembe vennünk: a kizárhatóság kérdése itt nem kifejezetten technológiai jellegű, hanem társadalmi-politikai döntések kérdése (vö. szellemi tulajdonjogok kereskedelme), továbbá a kutatás tárgya jelentősen befolyásolja azt, hogy valóban közjóság-e a kutatási eredmény, tudják-e azt hasznosítani a fejlődő országok is (pl. kutatások az alapszintű egészségügyi ellátás javítására, oltások kifejlesztése, vagy trópusi országokban alkalmazható mezőgazdasági újítások).

A globális közjavak magasabb szintű előállítását segítené a fejlődő országok fölzárkózását, így több tanulmány, pl. Kanbur (2001), illetve Jayaraman és Kanbur (1999) amellet érvelnek, hogy a segélyszervezeteknek nagyobb hangsúlyt kell fektetniük a nemzetközi közjavak előállítására az országspecifikus segélyezési projektek mellett. Ebben benne foglaltatik a fejlődő országok által jól felhasználható és számukra hozzáférhetővé tett tudományos kutatások támogatása, valamint a környezetünk megóvására irányuló intézkedések is, de a szerzők arra is felhívják a figyelmet, hogy a fejlődő országok közötti koordinációs problémák enyhítésére

létrehozott intézmények is olyan globális közjavakká válhatnak, amelyek elősegítik a fejlődést. Érvelésük szerint bizonyos feltételek teljesülése esetén helyettesíti egymást a közvetlen segély és a globális közjavakhoz való hozzájárulás. Ezért sok esetben hatékonyabb lehet, ha a donorország maga állítja elő a szóban forgó globális közjavakat, mintha az ennek megfelelő összeget segélyezésre fordítaná.

Ebben a dolgozatban – amint a következő fejezetben kiderül – azonban nem arról van szó elsősorban, hogy a segélyek milyen közjavak előállítását célozzák meg, hanem arról, hogy a segélyezés maga is közjószág.

#### **2.1.4. A méltányosság és biztonság mint globális közjavak**

A globális közjavak esetében érdemes megkülönböztetni a célként szolgáló globális közjavakat (final global public goods) és a köztes globális közjavakat (intermediate global public goods). Előbbi kategóriába tartoznak az olyan értékek, mint a környezet fenntarthatósága, a béke, vagy a pénzügyi stabilitás. A köztes javak, mint pl. a nemzetközi rezsimek szerepe, hogy hozzájáruljanak ezen célok eléréséhez. A nemzetközi segélyek esetében látni fogjuk ennek a különbségtételnek a fontosságát. (Kaul et al [1999] p. 13)

Mielőtt a nemzetközi segélyezés kérdéskörére rátérnénk, meg kell ismerkednünk két kiemelkedően fontos globális közjószággal: a méltányossággal és a nemzetközi biztonsággal. A méltányosság különleges tulajdonságokkal rendelkezik, hiszen egyaránt végcél és eszköz, és három szempontból minősíthető globális közjószágnak. (Rao [1999]) Egyrészt, a méltányosság segít fenntartani a társadalmi rendet és együttműködést, ami elengedhetetlen más – nemzeti és globális – közjavak előállításához. Másrészt, a méltányosság szükséges ahhoz is, hogy definiálni lehessen a közjavak iránti keresletet és meg lehessen szervezni a kínálatot. Méltányosság nélkül nem lehet eldönteni, hogy mekkora az összesített kereslet a globális közjavak iránt és azt sem lehet meghatározni, hogy ki mekkora mértékben viselje az előállítás költségeit. Harmadrészt pedig önmagában is végcélként szolgáló közjószág a méltányosság, mely iránt jelentős kereslet van a világon. (vö. Rao [1999], Lumsdaine [1993])

A biztonság – a nemzetközi békéhez hasonlóan – egy nehezen megragadható fogalom. A béke – bármennyire is hipotetikus fogalomról van szó – elsősorban önmagában való végcél, de emellett eszköz is, melynek segítségével más közjavak (jólét, méltányosság) biztosíthatóak. A biztonság a békének egy megnyilvánulása, de

annál valamelyest szűkebb fogalom. A biztonság szükséges az ember túléléséhez és egy alapvető feltétele a jólétének. Biztonság nélkül a mindennapi élet egyéb „javainak” a „fogyasztása” ellehetetlenül, hiszen a biztonság hiánya a társadalmi és emberi fejlődést is megakadályozza. (Mendez [1999]: 388)

Ha megelőzik a fegyveres konfliktusok kitörését, ha megfelelő prevenciók mechanizmusok működnek, és ha a diplomáciai folyamatok megakadályozzák, hogy az ellentétek erőszakos konfliktussá fajuljanak, akkor ez egy olyan jószág, amelynek a hasznából nem zárható ki senki és amely esetében nincs rivalizálás. A konfliktusok nem izoláltan jelentkeznek, hanem – közgazdasági megfogalmazásban – negatív externáliái vannak, melyeket a nemzetközi közösség visel költségként. (Hamburg – Holl [1999] p. 366) Egy regionális konfliktus megoldása elsősorban a konfliktusban érintett felek számára jelent hasznot, de az egész régió stabilitására kihat, ezáltal pedig a világrend, a nemzetközi béke és biztonság egyik építőköve lesz. A regionális konfliktusok elkerülése, megelőzése tehát globális közjószágnak tekinthető.

A fegyveres konfliktusok elkerülése természetesen még nem azonos a leegyszerűsített „béke” fogalommal, de a prevenció önmagában véve is egy köztes jellegű közjószág, mely a béke és biztonság megteremtésének egyik eszköze.

A konfliktusprevenció kétféle stratégiát követhet. (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict [1997] Az egyik a műveleti prevenció, amely egy-egy konkrét válságra való reakcióként születik, a másik a strukturális prevenció, amely azon intézkedések összessége, amelyek általánosságban megpróbálják megelőzni, hogy erőszakba torkolljanak az ellentétek.

A műveleti prevenció magában foglal politikai, gazdasági és szükség esetén katonai eszközöket, amelyek segítségével az erőszakspirál megállítható. Ahhoz, hogy sikeres legyen a konkrét válságkezelés, koherens politikai–katonai fellépésre és a megfelelő erőforrások allokálására van szükség. A strukturális prevenció arra koncentrál, hogy eleve ne érezze egyik szereplő sem „szükségét” annak, hogy erőszakhoz folyamodjon. Lényege, hogy hatékony, egymást megerősítő nemzetközi rezsimek működjenek a szabályok lefektetése, a gazdasági együttműködés, a fegyverkezés korlátozása és a viták rendezése terén. A strukturális prevenciónak az is része, hogy stabil és életképes, de nem diktatórikus államok jöjjenek létre, mert ezek csökkentik a fegyveres konfliktus kitörésének valószínűségét.

A prevenció szerteágazó módszerei tehát mind azt célozzák, hogy létrejöjjön a biztonság mint globális közjószág. Amennyiben ezek alapján a nemzetközi

biztonság és méltányosság tehát két fontos globális közjószág, logikusan következik, hogy a nemzetközi segélyezést is közjózágnak tekinthetjük, mégpedig egy köztes globális közjózágnak, amely eszköz az előbbi kettő előállításához.

## ***2.2. A segélyezésből származó hasznosság***

### **2.2.1. A segélyezés mint Janus-arcú jószág: a recipiensek szemszögéből...**

A segélyt – legyen az pénz, áru, szolgáltatás, vagy technológia – a fejlődő, vagy katasztrófa sújtotta országok és azok lakossága fogyasztják el. Főleg sürgősségi segélyezés esetében ez közvetlenül az átadott termékek, szolgáltatások elfogyasztását jelenti, mely esetben egyértelműen megvalósul a rivalizálás és a kizárás. Egy élelmiszer-csomag ugyanúgy magánjószág egy válság sújtotta területen, mint a fejlett világ bármely áruházában. A hosszabb távú fejlődést szolgáló beruházások esetében a fogyasztást arra vonatkoztatjuk, hogy egy adott „fogyasztási egység” – ország, régió, közösség, vagy akár háztartás – a megfelelően felhasznált segélyből hasznot húz, legyen a végső cél egy útfelújítás, egy beiskolázási program, vagy egy kórházépítés. A segély típusától és megvalósítási módjától függ, hogy mekkora a fogyasztási egység, mely embercsoportok, recipiensek profitálnak belőle. Egy falu tiszta ivóvízzel történő ellátása közjózágnak számít az adott falun belül (amennyiben nem zárnak ki senkit a fogyasztásból és megfelelő mennyiségben rendelkezésre áll a víz), de az egyes falvak egyértelműen rivalizálnak egymással az ivóvízzel való ellátásra irányuló fejlesztési projektért. Ugyanígy, ha külföldi támogatásból megvalósul egy alapszintű közegészségügyi program, az az adott ország vagy régió lakosai számára közjózágnak számít, de más országok vagy régiók kizárhatóak a program teljes hasznának az élvezetéből (legfeljebb az abból származó pozitív externáliák lehetnek rájuk kedvező hatással, pl. járványok megfékezésének esetében), így ez a program is magánjózágnak minősül a célország számára.

Szem előtt tartva, hogy egyes közösségeken belül tehát lehet közjószág-jellege a segélynek, alapvetően mégis azt mondhatjuk, hogy a recipiensek számára a magánjavak tulajdonságaival bír, hiszen a rivalizálást és kizárhatóságot a fogyasztási egységekre kell vonatkoztatnunk: az egyes országok, régiók, közösségek vagy háztartások nem fogyaszthatják el egyszerre ugyanazt a segélyt, így szükségszerű a verseny közöttük, amit a tapasztalat is alátámaszt.

### 2.2.2. ... és a donorállamok nézőpontjából

A segélyezésnek nemcsak a célországok és célcsoportok a fogyasztói, hanem a támogatásokat biztosító donorok is. Számukra a segély egy olyan szolgáltatás, amit ők vásárolnak meg, közvetlen módon a célcsoportok fogyasztanak el, de közvetett módon, a segélyezésből származó hasznokat viszont a donorok „fogyasztják”. Így tehát az általuk folytatott segélyezésből származó hasznok mint javak természetesen a kérdés. Az 1. fejezetben megállapítottuk, hogy megkülönböztethetünk gazdasági–kereskedelmi, politikai–biztonságpolitikai, valamint eszmei–ideológiai érdekeket a segélyezésben. Az ebből fakadó hasznok motiválják őket alapvetően a segélyezésben, ezért ezek mentén fogjuk a segélyezés közjóság-jellegét vizsgálni.

Jellemző módon ezeknek a javaknak az árát maga a nyújtott segély (illetve az ahhoz felhasznált pénzeszköz) jelenti. A segélyek donorok számára megnyilvánuló hasznosságát két szempontból vizsgálhatjuk: egyrészt az államok szintjén, azaz hogy a fenti definíció értelmében globális közjóság-e a segélyezés, másrészt az állam alatti szereplők szintjén, azaz hogy egy-egy donorországon belül az állampolgárok számára közjóságnak számít-e. Mindkét szinten láthatjuk, hogy számos olyan jellegű vonása van a segélyezésnek, amely hasonlatossá teszi azt a közjavakhoz.

Előbbi esetben azt a kérdést kell tisztázni, hogy az egy adott állam által nyújtott segélyből származó hasznból kizárhatóak-e más fogyasztók – államok – illetve van-e rivalizálás az egyes államok között a haszon élvezetében, tekinthetőek-e valamilyen mértékben globális közjóságnak ezek a hasznok.

A külgazdasági célok esetében vegyes a kép. A donorország pozíciószerezésre, saját exportjának növelésére használhatja a segélyeket, s ebből közvetlen módon nem származik haszon más államok számára, hiszen azok kizárhatóak a haszon élvezetéből. Kisebb mértékben viszont, indirekt módon részesülhetnek a donorország gazdasági pozíciószerezésének előnyeiből, ugyanis ha ennek az országnak nő a jövedelme, akkor (a jövedelemrugalmasságának függvényében) nő az importja is, ami más országok számára exportlehetőséget biztosít (vö. Szentés [2005] p. 304). Amennyiben a célország gazdasági teljesítménye javul a segélyek hatására, az ebből eredő hasznot szintén minden ország élvezzi, hiszen nő a piac mérete és így más államok is haszonhoz juthatnak (nincs kizárhatóság, nincs rivalizálás). Az esetleges államcsőd elkerülése, a hiteltörlesztő képesség fenntartása (amelyekhez a segélyek bizonyos formái hozzájárulhatnak) ugyanígy globális közjóságnak számítanak.



A biztonságpolitikai érdekekre még inkább jellemző, hogy azok megvalósulása egyfajta globális közjószág és ez egyaránt vonatkozik a „kemény” és a „puha” biztonsági kérdésekre. A segélyezés fontos célja, hogy fenntartsa, vagy épp kialakítsa az adott régió politikai, katonai stabilitását. Ez egyértelműen jóval nagyobb hasznosságot jelent a térségbeli államoknak, mint a földrajzilag távolabb eső országok számára. Abból a szempontból viszont globális közjózágnak tekinthető a segélyezés, hogy egyik deklarált célja és hatékonyságának fokmérője, hogy egyes globális problémák megoldásában mennyiben sikeres. Ilyen globális problémának tekinthető a környezetrombolás, az ellenőrizetlen és tömeges migráció, egyes járványok kialakulása és elterjedése, a szervezett bűnözés, a terrorizmus (vö. Jayaraman – Kanbur [1999], Kanbur [2001]). Ezek megoldása, de legalábbis mérséklése minden állam közös érdeke, s annak élvezetéből senki nem zárható ki.

A külpolitikai érdekek segélyeken keresztül történő érvényesítése ezzel ellentétben inkább magánjószág jellegű a donorállam számára, hiszen kizárhatóak belőle más államok. Ő az, aki profitál abból, hogy politikai befolyást nyer a partnerországban és saját stratégiai céljainak érvényesítése céljából esetleges támogatót szerez (pl. szavazatot nemzetközi szervezetben), valamint általa preferált csoportokat (etnikumokat, vallási közösségeket), ügyeket (politikai mozgalmakat) tud támogatni az adott célországban (Smillie – Minear [2003] p. 6). További, bár jelentőségében kisebb haszon számára, hogy növelheti presztízsét a nemzetközi donorközösség körében. A nemzetközi segélyezési rendszer azon normái, amelyek a segélyek összegének minél magasabb szintjét szorgalmazzák (Millenniumi Fejlesztési Célok, 0,7%-os GDP-arányos cél, az Európai Unió saját célarányai), valamint az egyes donorok segélyeinek minőségét vizsgáló statisztikák, jelentések (részben az OECD DAC, részben civil kezdeményezések részéről) lehetővé teszik a donorok számára, hogy nagy mennyiségű, illetve jó minőségű segélyek nyújtása esetén kedvező színben tűnjenek fel különböző fórumokon. Mikroökonómiai szempontból ez a fogyasztóknál jelentkező ún. demonstrációs hatással vonható párhuzamba. Demonstrációs hatásról akkor beszélhetünk, ha mások fogyasztása késztet valakit egy adott jószág megvásárlására. A segélyezés esetében ugyanígy felléphet egyfajta utánzási szándék.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> A demonstrációs hatás fogalmát ebben a kontextusban már Dudley és Montmarquette is említik 1976-ban.

A segélyezéshez kapcsolódó eszmei–ideológiai célok vizsgálatánál a legkevésbé egyértelmű az eredmény. A realista felfogás szerint csak akkor nyújt egy donor segélyt, ha az valamilyen módon az ő érdekeit szolgálja. A fentiekén kívül ilyen érdek lehet a saját ideológiájának terjesztése, amely végső soron hasznot húz a donor számára – ez nem tekinthető közjóságnak, legfeljebb egy adott csoport számára megnyilvánuló klubjóságnak. A segélyezéssel foglalkozó szakirodalom liberális irányzata szerint azonban létezik önös érdekektől mentes segélyezés (vö. pl. Lumsdaine [1993]), amelyet humanitárius, illetve szolidaritási megfontolások motiválnak. Ezt igazolja, hogy a hagyományosan jelentős összegeket áldozó donorországok lakossága jelentős mértékben támogatja a humanitárius megfontolások alapján történő segélyezést (vö. Smillie – Minear [2003] p. 12). Különösen igaz ez a sürgősségi segélyezésre. A humanitárius szempontok érvényesülése, a szegénység, az emberi szenvedés csökkentése globális közjóságnak tekinthető, hiszen az – legalábbis ha osztjuk a liberális felfogást – az emberi mivoltunkból fakadóan mindannyiunk, ill. minden állam közös érdeke.<sup>10</sup>

Láthatjuk tehát, hogy a segélyezésből számos olyan haszon adódik, amelyből nem zárhatóak ki azok az országok, amelyek nem nyújtanak segélyt, és ezekben az esetekben a rivalizálás sem jelentkezik a „fogyasztásban”. Ez a jelenség azóta erősödött fel, mióta a segélyezés motivációi közül a biztonsági tényezők kerültek előtérbe. Azelőtt több, inkább magánjóság-jellegű hasznot reméltek a segélyezéstől, jobban domináltak a partikuláris gazdasági érdekek, illetve a hidegháborús külpolitikai logika. A rivalizálás hiányát az is mutatja, hogy nem jellemző, hogy a donorok egymásra licitálva törekednének a segélyeik összegének növelésére. Mindez azt támasztja alá, hogy a nemzetközi segélyezés jelentős mértékben rendelkezik globális közjavakra jellemző tulajdonságokkal a donorok számára.

### **2.2.3. A segélyezés a donorállam polgárai, az adakozó magánszemélyek és a döntéshozók szempontjából**

Amennyiben nem a donorállamokat tekintjük a segélyezésből származó haszon fogyasztójának, hanem közvetlenül a magánszemélyek szintjét vizsgáljuk, fokozottan érvényes, hogy a donorállam lakossága számára a segélyezés egy

---

<sup>10</sup> Érdemes megjegyeznünk, hogy maga a disztributív igazságosság bizonyos tekintetben globális közjóság. A UNDP idézett tanulmányában (1999) Kapstein ezt azzal indokolja, hogy a történelmi tapasztalatok megmutatták, a társadalmi igazságtalanság és a nyomor a legjobb táptalaja a diktatúráknak és politikai konfliktusoknak.

közjószág, függetlenül attól, hogy azt maga az állam, vagy pedig nem állami szereplők hajtják végre.

A fentiekben leírt hasznosságok általában egységesen, kizárhatóság és rivalizálás nélkül realizálódnak a donor állampolgárai számára, ha maga a donorállam realizálni tudja ezeket. Ez kisebb megkötésekkel érvényes a külgazdasági érdekekre, hiszen ha egy ország profitál pl. az exportpiacok növekedése által, az az egész ország gazdasági fejlődésére pozitívan hathat. Az államok szintjén lehet, hogy csak az adott donorállam húz hasznot egy számára piaci lehetőséget teremtő segélyprojektből és más államok nem, de az adott államon belül szétterjedhetnek ennek a gazdasági hatásai.

Gyakorlatilag megkötések nélkül érvényesülnek a biztonságpolitikai és külpolitikai hasznok az állampolgárok szintjén, hiszen az ország érdekeinek érvényesülése elvileg egységesen szolgálja a lakosságot. Ha a szomszédos országban sikerül egy fegyveres összecsapást megfelelő segélyezéssel és prevencióssal módszerekkel megelőzni, abból a donorállam minden egyes polgára hasznot húzhat kizárás és rivalizálás nélkül. Így tehát a nemzetközi segélyezés tulajdonképpen más szakpolitikákhoz hasonlóan egyfajta közjószágnak tekinthető, melyet az adófizetők pénzéből finanszíroznak.

Magánszemélyek önkéntes módon is (nemcsak a kötelező jellegű közteherviselés által) részt vesznek a segélyezésben, jellemző módon nem kormányzati szervezetek számára eljuttatott adományok formájában (– meg kell azonban jegyeznünk, hogy a hivatalos segélyezési politika és az önkéntes szervezetek által végrehajtott tevékenység nem teljes mértékben helyettesítő termékei egymásnak). Habár egy ökonómiai megközelítésben racionális szereplőnek kell tekintenünk az embert („fogyasztót”), ez nem jelenti azt, hogy nem kell figyelembe vennünk annak emberi mivoltát is, hiszen a pozitív érzések hasznosságot jelentenek a számára. A magánjellegű adakozás kétféle módon kelt pozitív érzéseket. Egyrészt, az adakozó saját értékeinek, lelkiismeretének felel meg azzal, hogy pénzt (vagy időt, árut) szán a rászorulóknak megsegítésére és ez számára megelégedettséget, hasznosságot jelent. Nyilvánvaló, hogy ez nem realizálódik azoknál a személyeknél, akik nem adakoznak, tehát ez egy magánjószág-jellegű hasznosság.

Van azonban egy alternatív megközelítése is az adakozásnak. Easterly ([2006] p. 5) ironikusan említi a S.I.B.D. („Something is Being Done” - Valami történik/valamit tesznek) érzését. Az, hogy mások szenvednek, negatív érzéseket

kelt, s ezt különösen erősíti a média hatása és az információ gyors, olcsó és általános hozzáférhetősége. Az a tudat, hogy „valami történik” ennek a szenvedésnek az enyhítésére, hogy „mi” fejlettek, relatíve jólétben élők, katasztrófa által nem érintettek teszünk valamit ez ellen megnyugtatóan hat és ezáltal hasznosságot jelent az egyén számára. Az előzőtől eltérően azonban ebből nem zárható ki senki, mert ez a gondolat magában foglal egy „mi”-tudatot, így az egy-egy válságra, vagy problémára irányuló globális segélyek nagysága megnyugvással tölthet el bárkit, aki erre fogékony, az egy-egy ország lakossága által felajánlott adományok nagysága pedig akár a nemzeti büszkeséget is növelheti.

Míg magánjavak esetén az árrendszer, közjavak esetén a politikai folyamatok döntenek az előállítandó mennyiségről. Éppen ezért a magánszemélyek szintjén a döntéshozókat, azaz a politikusokat, köztisztviselőket, érdekcsoportokat is meg kell vizsgálni. Számos tanulmány említi a segélyezéssel foglalkozó köztisztviselők és intézmények befolyását a segélyek minőségére és mennyiségére (Mosley [1985], Feeny – McGillivray [2008]). Demokratikus társadalmakban – a donorállamok alapvetően ilyenek tekinthetők – a döntéseket meghozó politikusoknak az őt megválasztók preferenciáit kell képviselnie, illetve az eltérő preferenciákat kell megfelelően súlyoznia. A választók preferenciája attól függ, hogy az adott közjóság mekkora határhaszonnal, illetve határköltséggel bír az ő számukra (az egyes személyekre vonatkozó határkölség pedig az adórendszer függvénye). Többségi szavazás esetén a medián szavazó által preferált mennyiségű közjóságot fog az állam előállítani, és ez vonatkozik a segélyek mennyiségének meghatározására is.

### ***2.3. A segélyek jellegének következményei***

#### **2.3.1. A segélyezetttek számára...**

A recipiensek számára a segélyek magánjavakként jelennek meg, hiszen annak fogyasztásában rivalizálás van az egyes fogyasztási egységek között, s abból mások kizárhatóak. A segélyek esetében azonban ez a kizárás nem piaci eszközökre támaszkodva történik, hiszen definíció szerint nem kell fizetni a segélyekért, lévén hogy azok kedvezményes transzferok, sokszor pedig kifejezetten vissza nem térítendő adományok. Ez a tény számos implikációt hordoz magában.

A fogyasztók kereslete a nulla árhoz (vagy kedvezményes hitel esetén a kedvezményes árhoz) igazodik, tehát jóval magasabb, mintha létezne egy reális piaci

ár az adott segélyprojektre. Ez egyértelműen túlkereslethez vezet, jóval meghaladva a kínálat elméleti lehetőségeit is. A képet valamelyest árnyalja, hogy a segélyek adminisztrációja jelentős terhet ró a segélyezettekre, illetve hogy a segélyek sokszor gazdasági vagy politikai feltételekhez kötöttek. Ezeket lehet egyfajta árként értelmezni, melyet a segélyezett a segélyért fizet. Ezek a keresletet valamelyest csökkentik, de az még így is jóval meghaladja a kínálat lehetséges szintjét.

További probléma, hogy mivel a fogyasztók nem a termék árát fizetik ki, nem tükröződik jól a preferenciájuk, nem derül ki a rezervációs árak, azaz hogy mennyi egyéb termékről hajlandóak lemondani az adott segélyprogram/-projekt érdekében. Így nem piaci mechanizmusok allokalják a segélyeket, hanem politikai–bürokratikus döntések eredménye, hogy ki milyen mértékben „fogyaszthatja” őket. Ez vonatkozik az egyes államok közötti allokációra, de azon belül a célcsoportokra, a térségek, közösségek, háztartások közötti elosztásra is.

A segélyek ingyenes mivoltából adódó torzító hatás éppen abban áll, hogy nem pénzeszközökkel válhat valaki fogyasztóvá, hanem akkor, ha valamilyen módon meg tudja győzni a donort, hogy érdemes őt támogatásban részesíteni. A recipiens a donor érdekeire apellálva politikai vagy gazdasági alkukat köthet a segélyek megszerzése érdekében és így nem a hatékonyság, hanem a donorok érdekei, a szereplők közötti játszmák, illetve a recipiens alkuereje határozzák meg az allokációt.

A segélyezettek számára éppen abban rejlik a segélyezéshez kapcsolódó ellentmondás, hogy nehéz egyszerre élvezniük a külső beavatkozásoktól mentes teljes szuverenitást, ugyanakkor elfogadni a külső támogatást, sőt jelentős mértékben függeni tőle. Nem véletlen, hogy egyes államok nem fogadják el a nemzetközi segítséget bizonyos humanitárius katasztrófák esetén (pl. India a cunami után, Japán a kobei földrengés után).

A segélyek elosztásában szerepet játszik a rászorultság mint kritérium. Ez is azonban azt jelenti, hogy nem egy adott ár megfizetésével, hanem a minél nagyobb rászorultsággal (rossz gazdasági, szegénységi mutatókkal) válhat valaki a segély fogyasztójává. Természetesen kívánatos, hogy a rászorultság legyen az egyik legfontosabb szempont a segélyek allokációjában, de ez olyan problémákhoz vezet, mint a valós helyzet torzított ábrázolása és a segélyfüggőség. A segély fogyasztója nem motivált abban, hogy saját maga javítson gazdasági helyzetén, hiszen az ahhoz vezetne, hogy kevesebbet kap azokból az ingyen elérhető javakból, amelyeket a

segély jelent. Különösen humanitárius válságok esetében még azt is megfigyelhetjük, hogy az érintett kormányok eltorzítják az információt a válságról, hogy az súlyosabbnak tűnjön, illetve nem próbálják meg maguk enyhíteni annak körülményeit.<sup>11</sup> Ez utóbbival kapcsolatban emlegetik a segélyezésre vonatkozóan a biztosítási piacról átvett „erkölcsi kockázat” fogalmát, melynek lényege, hogy amennyiben egy szereplő arra számíthat, hogy egy káresemény, jelen esetben természeti vagy ember által okozott válság esetén segítséget kap, kevésbé lesz motivált, hogy a válságot megelőzze, vagy annak következményeit maga csökkentse.

Amint azt korábban láttuk, a segélyezés hatékonyságát vizsgáló tanulmányok már leszögezték, hogy azok optimális allokációja, illetve az erős tulajdonosi szemlélet mellett történő végrehajtás rendkívül fontosak a hatékonyság szempontjából. Az allokáció politikai–bürokratikus folyamatok eredménye azonban (mint általában a közjavak esetében, holott a recipiensek számára a segélyek közelebb állnak a magánjavakhoz) és a tulajdonosi szemlélet is gyengül a piaci mechanizmusok hiánya miatt, ez pedig kedvezőtlen hatást gyakorol a segélyek hatékonyságára.

### **2.3.2. ...a donorok számára**

A közjavak általános problémája egyértelműen megjelenik a segélyek esetében. A közgazdaságtan főárama régóta számol azzal, hogy közjavak esetében az optimálistól elmarad a kínálat. Mivel nem zárható ki egyetlen fogyasztó sem a javak élvezetéből, senki nem motivált abban, hogy kifejezze valódi keresletét a termék iránt, így jellemzővé válik a potyautas magatartás.

A segély közjóság-jellegéből fakadó következményeket átfogó és kimerítő módon nem vizsgálták még a szakirodalomban. Az elemzések fő vizsgálódási területe az, hogy a segélyek közjóság-jellege milyen hatással van a donorországokban a segélyezés iránti „keresletre”, illetve az allokációs döntésekre.

A donorország segélyezés iránti keresletével foglalkozó viták egyik elindítója Dudley és Montmarquette 1976-os tanulmánya volt, ám ők még nem alkalmazták megfigyeléseik elméleti keretként a közjavakon alapuló megközelítést. A szerzőpáros egy a későbbiekben többek (Trumball – Wall [1994], Lahiri – Raimondos-Møller [2000], Feeny – McGillivray [2008]) által továbbfejlesztett

---

<sup>11</sup> Klasszikus példa erre az 1984-es éhínség Etiópiában, ahol a Mengisztu-rezsim számos intézkedése kifejezetten fokozta az éhínséget.

modellt javasolt, amelyben a donorok motivációja a segélyezés szubjektív módon megítélt hatása a célországokban. Három olyan tényezőt azonosítanak, amelyek a segélyekből származnak, és amelyek iránt a donor keresletet támaszt: a recipiens ország (kül)politikájának számára kedvező változása, a recipiens külgazdasági stratégiájának számára kedvező változása, valamint az a tudat, hogy a célország lakosságának az életében kedvező változásokat értek el (Dudley – Montmarquette [1976] p. 133). Ez egybeesik az általam leírtakkal, csak annyiban szűkebb, hogy számos globális probléma – elsősorban a segélyezés biztonsági dimenziói – még nem voltak aktuálisak az 1970-es években, így a segélyek egyéb pozitív hozadékait még nem említik a szerzők.

A segélyek közjóság-jellegéből indult ki viszont Mosley (1985), aki ebből vezette le a donorok által kínált segélyek mennyiségét. Az ő kereslet-kínálati modelljét az határozza meg, hogy a fogyasztók (a donorország adófizetői) nincsenek tisztában a segélyezés jellegével és árával, ellenben jelentős altruista indítékaik vannak. A donorországok kormányai követő vagy vezető módon is viselkedhetnek, attól függően, hogy igazodnak-e a választók preferenciáihoz a segély mennyiségére és minőségére vonatkozóan, vagy megpróbálják a közvéleményt saját maguk befolyásolni.

A potyautas magatartást a segélyek vonatkozásában először az állam alatti szinten vizsgáljuk. Általánosságban feltételezhető, hogy egy adott állam annyi segélyt nyújt, amennyit az állampolgárok kívánatosnak tartanak.<sup>12</sup> A közösségi döntések (public choice) elmélete kimondja, hogy egy demokratikus berendezkedésű (többségi szavazást alkalmazó) politikai közösség olyan mennyiségben állít elő közjavakat, amely a medián szavazó preferenciáinak felel meg (Stiglitz [2000]). Ebből a modellből az következik, hogy aki a medián szavazónál nagyobb mennyiségű közjóságot tart kívánatosnak (több magánjóságról hajlandó lemondani annak érdekében), az valamilyen más módon próbálja növelni a közjavak előállítását. Weisbrod (1977) elmélete szerint ez az oka általánosságban is a nem kormányzati szervezetek létrejöttének. A segélyezés kérdéskörére alkalmazva ez azt jelenti, hogy azon magánszemélyek, akik nincsenek megelégedve a (saját országuk által nyújtott) nemzetközi segélyek mennyiségével, többletforrásokat, azaz adományokat fordítanak

---

<sup>12</sup> Mivel a donorállamok jellemző módon demokratikus berendezkedésűek, elfogadhatjuk ezt az általánosítást ebben a dolgozatban.

segélyezésre – ezeket pedig jellemző módon nem kormányzati szervezeteken keresztül juttatják el a recipiensekhez.

Ez azt jelenti, hogy az állam alatti szinten a magánszemélyeknek lehetősége nyílik arra, hogy többletforrásokat biztosítsanak a segélyezés számára, amennyiben nincsenek megelégedve a hivatalos fejlesztési segélyek mint közjavak mennyiségével. Ez – legalábbis a modell keretei között – csökkenti a szuboptimális kínálatból származó problémákat.

Ha azonban az államok szintjét tekintjük, ahol az egyes országok a fogyasztói a segélyezésből származó haszonnak, már nincs ilyen mechanizmus. A kevésbé elkötelezett donorországok és a segélyeket egyáltalán nem nyújtó országok is élvezhetik a segélyezés gyümölcseit anélkül, hogy saját maguk is hozzájárulnának azokhoz, hiszen nem zárhatóak ki a „fogyasztásból”.

A globális közjavakra általánosságban is fokozottan jellemző az alulkínálat. Mivel a fogyasztói csoport jellege rendkívül összetett, száma pedig igen nagy – gyakran milliárdos nagyságrendű – a koordinációs problémák fokozottan jelentkeznek. Amíg nemzeti szinten az állam szünteti meg a fennálló piaci elégtelenséget a közjavak előállításával, nemzetközi szinten egy globális kormányzat hiánya miatt ez nem valósulhat meg. Ezt az űrt részlegesen az ún. nemzetközi rezsimek töltik be (pl. pénzügyi, kereskedelmi, segélyezési rezsimek stb.). A nemzetközi segélyezési rezsimek törekszik a jobb koordináció megvalósítására és az alulkínálatból fakadó hátrányok tompítására: ezt szolgálják a Millenniumi Fejlesztési Célok, az újabb és újabb GDP-arányos segélyezési célarányok, az OECD DAC által az egyes országok segélyezéséről készített felmérések (ún. peer review-k).

A donorok számára a fentiekén kívül azt implikálja a segélyek közjószág-jellege, hogy azok kínálatát nem piaci mechanizmusok koordinálják, mint ahogyan az a hagyományos piacokon magánjavak esetében történik. Mivel a nemzetközi fejlesztési rendszer kifejezetten decentralizált, a szereplők száma igen jelentős, így a politikai–bürokratikus koordinációs eszközök sem tudnak működni. A koordináció hiányát, gyengeségét számos szerző említi mint a segélyek hatékonyságának csökkentőjét (pl. van de Walle [2001], Smillie – Minear [2003]). Vannak olyan törekvések, amelyek a politikai–bürokratikus koordinációt erősítenék, ezzel valamelyest csökkentve a rendszer decentralizáltságát. Tulajdonképpen ez a szerepe az OECD DAC-nak, illetve a humanitárius segélyezés területén erre hivatott a Good Humanitarian Donorship kezdeményezés. Más elképzelések szerint a piaci



koordinációt kellene erősíteni további decentralizálással és piaci eszközök bevezetésével (Easterly [2002]).

A segélyezés közjóság-jellege azóta lett meghatározó, mióta előtérbe kerültek a donorok biztonsági motivációi. Ezzel párhuzamosan megemelkedett a segélyek mennyisége (ld. 1.3.2. fejezet), amit háromféleképpen magyarázhatunk. A donorok vagy felismerték a segélyezés közjóság-mivoltát és önként csökkentették a potyautas magatartásukat – ez a közjavak elméletének és az eddigi tapasztalatnak ellentmondana –, vagy megnövekedett az egyéni haszon is, amelyet a donorok internalizálni tudnak, és ezért nőtt a kínálat, vagy pedig sikeresek voltak az olyan alternatív mechanizmusok, amelyek a potyautas magatartást hivatottak csökkenteni. Ez utóbbira a multilaterális segélyek arányának a növekedése lehet példa: ha nem kifejezetten bilaterális, hanem globális érdekek mentén folyik a segélyezés, egyfajta államok feletti, kínálatot teremtő hatóság jöhet létre. Ez ahhoz hasonlít, mint amikor az állam alatti szinten a közjavak elégtelen kínálatát éppen az állam hivatott kompenzálni.

A segélyek tehát más arcukat mutatják a recipiensek és a donorok felé: míg előbbiek számára magánjavakként jelennek meg, utóbbiak esetében sok szempontból megközelítik a globális közjóság, illetve az államon belüli közjóság fogalmát. A közjavak esetében általánosságban is jelentkező problémákat, az alulkínálatot és a potyautas magatartást jelen esetben fokozza az a tény, hogy a segélyek iránti kereslet (a definíció szerinti) kedvezményes feltételek miatt irreálisan nagy.

Különösen a globális problémák megoldásában, a biztonságpolitikai fenyegetések csökkentésében és az általános világgazdasági növekedésből származó hasznok tekintetében kívánatos lenne a segélyek magasabb szintje, de ez a jelenlegi feltételek mellett nem várható ezen okokból kifolyólag. A jelenlegi segélyezési rezsím magában hordozza ezt a feszültséget. A potyautas magatartás kiküszöbölése, s ezzel a kínálat növelése csak az egész segélyezési rendszer megváltoztatása mellett képzelhető el.

### 3. Afganisztán és az államépítési kísérlet

A segélyezés közjóság-jellegének bemutatásához egy olyan példára van szükségünk, amelyben a segélyezés révén elérni kívánt biztonság megteremtése különösen releváns kérdés, hiszen a biztonsági hatások esetében érvényesül leginkább a segélyezés közjóság-jellege. Ehhez egy olyan konfliktusos országot érdemes választani, ahol a konfliktus jelentős negatív externáliákkal rendelkezik az egész nemzetközi közösség számára.

Afganisztán három szempontból jó példa erre: egyrészt, mert évtizedek óta fegyveres konfliktus dúl az országban – hol kisebb, hol nagyobb intenzitással –, másrészt mert a konfliktus negatív externáliái (vö. az al-Káidával való kapcsolat) globális közjósággá teszik az afganisztáni biztonság megteremtését, harmadrészt pedig azért, mert az ország jelentős mennyiségű segílyt kap a donoroktól.

Az ún. „törekeny” államok gyengébb teljesítménye a kormányzás terén mára „biztonságiasult”. Míg korábban a diszfunkcionális kormányzáshoz kapcsolódó negatív jelenségeket inkább humanitárius szemszögből közelítették meg, 2001. szeptember 11-ét követően a gyenge államiség külső következményei, negatív externáliái kerültek előtérbe (Marton [2006a]) – ennek pedig Afganisztán az iskolapéldája.

Afganisztánt a bukott államok közé szokták sorolni. A bukott állam jellegzetessége, hogy a központi hatalom nem ellenőrzi hatékonyan az állam egész területét, illetve hogy nem tudja érvényesíteni az erőszakalkalmazás őt legitim módon megillető monopóliumát. (Cooper [2003]) További attribútum lehet a központi döntések meghozatalára való képtelenség, a közszolgáltatások nyújtásának hiánya, az adószedés lehetetlensége, a más államokkal való interakcióra való alkalmatlanság, vagy az, hogy a lakosság egy jelentős része nem ismeri el az állam legitimitását. Az állam bukása, vagy az államkudarc<sup>13</sup> beállta változó sebességgel és különböző okokból kifolyóan történhet (összeomlás, lassú erodálódás, megszállás). (Failed States Index 2011)

Az állam feladata, hogy politikai javakat biztosítson a lakossága számára. (Rotberg [2004]) Gyengesége vagy bukása azt jelenti, hogy nem tudja – vagy nem akarja – ezeket a javakat előállítani. Ide tartozik elsősorban a biztonság, melyet az

<sup>13</sup> Államkudarc alatt nem a szó politikai gazdaságtani jelentését értem, hanem az állam bukásának szinonimájaként használom.

erőszakmonopólium által garantál, továbbá a jogrendszer, az igazságszolgáltatás, a gazdasági tevékenység körülményeinek biztosítása, az alapvető infrastruktúra előállítás, de az állam feladatát képezik egyes oktatási, egészségügyi funkciók is. A bukott államok nem tudják előállítani ezeket a javakat, lakosságuk pedig – éppen azért, mert nem kapja meg az elvárható politikai javakat az államtól – egyre inkább elveszíti az államba vetett bizalmát és ily módon elvesz az állam alapvető legitimitása is. Az állampolgárok így állam alatti szereplőkhöz fordulnak, mert tőlük kaphatják meg azokat a javakat, amelyeket az állam nem tud nyújtani. Ezek általában klánok, vagy más csoportok vezetői, hadurak, egyes szolgáltatások esetében pedig akár segélyszervezetek lehetnek.

Az állam bukása és az állam alatti szereplők megerősödése jelentős biztonsági kockázatot hordoznak magukban. Az állam alatti szereplők sokkal kevésbé ellenőrizhetőek és kiszámíthatóak a nemzetközi közösség számára. Habár aránylag kevés alapos tanulmány született az államkudarc és a továbbgyűrűző biztonsági kockázatok kapcsolatáról (Patrick [2007]), mégis egyetért a szakirodalom abban, hogy van kapcsolat a kettő között (Crocker [2003]; Fearon – Laitin [2004]; Fukuyama [2004])

Afganisztán történelme során sokszor külföldi segítséggel valósult meg az államépítés, de sok esetben éppen a szóban forgó külföldi erők abban voltak érdekeltek, hogy destabilizálják, „leépítsék” az államot. Ezek a törekvések a mai napig kifejtik negatív hatásukat.

Afganisztán esetében fennáll, hogy a központi hatalom nem tudja ellenőrizni az ország egész területét – hozzátehetjük, hogy még jelenleg, külföldi katonai segítséggel sem – és az erőszakalkalmazás monopóliumának sincs birtokában. A politikai javak jelentős részét csak külföldi segítséggel tudja előállítani. A biztonsági hiányosságok mellett a jogrendszer és az igazságszolgáltatás is külföldi támogatással alakul újjá, ugyanígy az infrastruktúra és egyéb szolgáltatások is a donorok finanszírozásának köszönhetően működnek. Az utóbbi húsz év során ez a helyzet többé-kevésbé fennállt és a 2001. szeptember 11-i terrortámadások bebizonyították, hogy egy-egy ország biztonsága és stabilitása az egész nemzetközi közösség érdeke és közjószágként értelmezhető.

Természetesen meg kell jegyeznünk, hogy a biztonsági kockázatok eloszlása nem homogén a világ államai között és ez egyfajta korlátját jelenti az afganisztáni biztonság

globális közjószágként való megközelítésének. (vö. Marton [2006b]) Mindezek ellenére a közjószág-perspektíva hasznos szempontokat adhat a diskurzus számára.

Ahhoz, hogy a nemzetközi segélyezés közjószág-jellegét meg tudjuk vizsgálni, ebben a fejezetben áttekintjük Afganisztán földrajzi adottságait és történelmének jellegzetes vonásait. Annak érdekében, hogy megértsük, miért vált az afganisztáni állam- és békeépítés a nemzetközi közösség egyik jelentős kérdésévé, illetve hogy a segélyezés mozgatórugóit nyomon tudjuk követni, először áttekintjük az ország korai történelmének a mai állapotra kihatással levő vonásait, majd a tálibok bukásáig bekövetkező eseményeket, azon belül is elsősorban azokat a tényezőket, amelyek meghatározzák Afganisztán jelenlegi problémáit. Kitérünk a külföldi beavatkozás gyakori jelenségére az ország egész történelmében. Ezután rátérünk az elmúlt tíz év történetére, és az ország jelenlegi biztonsági helyzetére. Röviden áttekintjük az államkudarc/bukott államiság fogalmát, majd megvizsgáljuk, hogy Afganisztánban mely tényezők mozdították/mozdítják a bukás irányába az országot.

### ***3.1. Afganisztán - ütközések és találkozások színtere***

#### **3.1.1. Afganisztán földrajzi és etnikai adottságai**

Afganisztán premodern történelmében – egészen a 19. század közepéig – nem tettek kísérletet az ország központosítására. Jelentős migráció jellemezte a térséget és szinte mindig nagyhatalmak perifériáján létezett. Kezdetben két jelentős kultúrkör, a perzsa birodalom és a nomád türkomán birodalmak találkoztak ezen a területen. Mindkét birodalom részére fontos volt Afganisztán birtoklása a túlélés érdekében és sokszor vált az ország a kettő közötti ütközőterületté, vagy egy folyosóvá, amelyen keresztül Indiát meg lehetett hódítani. Ez a jellegzetesség a történelme folyamán mindvégig meghatározta Afganisztánt. A mintegy 245 ezer négyzetkilométernyi ország a Közép-Ázsiából Dél- és Délnyugat-Ázsiába vezető kereskedelmi útvonalak mentén fekszik, területét kelet-nyugati irányban a Hindukus töri meg, melynek csúcsai nyugaton a hétezer métert is eléri. Irán, az Arab-tenger és India közötti elhelyezkedése különös jelentőséget kölcsönöz területének és hegyi hágóinak. Kevés országra igaz ennyire, hogy a földrajzi fekvése meghatározza népét és sorsát: a terület számtalanszor került nagyhatalmak vonzáskörzetébe, így a hódítások sorozata egy komplex etnikai, nyelvi és vallási összetételhez vezetett a modern korra, amely rendkívüli módon megnehezítette az államépítést.

Napjainkban az ország mintegy 30 millió lakosának 42%-a pastu, ők leginkább a Hindukustól délre az ország déli és keleti részén élnek. A Hindukustól északra már a középázsiai sztyeppe kezdődik a maga extrém időjárási viszonyaival. Itt perzsa és türkomán eredetű népcsoportok is élnek. A Hindukus hegyeiben tádzsikok és hazarák laknak. Ami a százalékos megoszlást illeti, a népesség 27%-a tádzsik és 9-9%-a üzbég, illetve hazara. (CIA World Factbook)

Az Afganisztánban élő három legnagyobb népcsoport tehát más országokban is él nagy számban, akár többségben: a pastuk Pakisztánban, a tádzsikok Tádzsikisztánban, az üzbégek Üzbegisztánban. A közös kultúra és nyelv Afganisztán egész történelme folyamán megkönnyítette a szomszédos országok számára, hogy saját politikai céljaikat Afganisztánban próbálják megvalósítani és ezzel saját konfliktusaikat exportálják Afganisztánba. Természetesen a fordított irányra is gyakran volt példa: az afganisztáni konfliktusok is hatással vannak a szomszédos államokra.

A pastu népesség adta az ország vezetőit évszázadokon keresztül, a királyi családok, a szovjetek által felállított bábkormány vezetője és a 2001 utáni Afganisztán vezetője is mind pastu. Nemcsak az etnikum, hanem a törzsek, klánok, alkánok is meghatározóak az egyes emberek identitása szempontjából, ami jelentős megosztottságot, ellentéteket szül. Az ország két hivatalos nyelve a pastu és a dari (a perzsa helyi dialektusa) – előbbit a déli és keleti területeken élő pastuk, utóbbit a nyugati országrész lakosai beszélik, illetve a Hindukusban élő hazarák; az üzbégek és türkmének saját török nyelvcsaládba tartozó nyelvüket használják. Míg a társadalom élesen megosztott etnikai, törzsi, nyelvi és szociális törésvonalak mentén, az iszlám közösséghez való tartozás egyesítő erőt jelent. Afganisztánban a szunnita iszlám a domináns (80%), kisebb arányban (több mint 19%) síita muszlimok is élnek az országban. Ők nagyrészt azok a hazarák, akik a perzsa uralom alatt tértek síita hitre. (CIA World Factbook) Ez a heterogén lakosság történelmének csak igen kis részét élte erős központi hatalom alatt, a nemzetállam építésére tett kísérletek gyengék és elszórtak voltak.

### 1. térkép: Afganisztán etnikai és nyelvi térképe



Forrás: <http://www.gl.iit.edu/govdocs/maps/Ethnolinguistic%20Groups%20in%20Afghanistan.gif> – letöltve: 2011. május 12.

Az afgán társadalom hagyományörző, törzsi alapon szerveződik, ezért alapvető jellemzője a fragmentáltság. A szélsőséges földrajzi viszonyokkal együtt ez az egyik fő oka annak, hogy Afganisztán történelme során soha nem tudott saját erejéből modern értelemben vett államként működni. Egy Afganisztánhoz hasonló társadalom centralizációjához hatalmas gazdasági erőforrásokat kellene mobilizálni, de ezeket nem termelte meg az ország saját maga, így csak külső erőforrások bevonásával tudott létrejönni egy működőképes központi hatalom. (Wagner [2006] pp. 344-360)

#### 3.1.2. Hódítások és központosítási kísérletek Afganisztán történetében

A szomszédos nagyhatalmak beavatkozására az első példa, hogy a negyedik században Nagy Sándor meghódította az országot és elindult Afganisztánon keresztül India felé, melynek nyomán egy virágzó görög–buddhista kultúra jött létre. 654-ben arab hódítók foglalták el az országot és ők hozták magukkal az iszlám vallást, amely gyorsan elterjedt az egész térségben. Ezután több évszázad perzsa uralom következett. A 13. században Dzsingisz Kán seregei végigsöpörtek Afganisztánon is. A sok pusztítás mellett ők is hozzájárultak az ország mai arculatának formálásához: a

mongolok és a helyi törzsek keveredéséből született meg a hazara etnikum. A következő században Timur Lenk jelentős birodalmat épített, melynek keleti része a mai Afganisztánban volt. Elfoglalta Herátot, utódja pedig meg is tette az ősi várost a birodalom fővárosává.

Az ezt követő évszázadokban kelet-afganisztáni törzsek változó időközönként újra és újra betörték Indiába és elfoglalták Delhit. Timur Lenk egy kései leszármazottja, Bábur – amikor üzbegisztáni területeit fel kellett adnia – elindult kelet felé és elfoglalta Kabult (1504) majd Delhit. Ily módon megteremtette a mongol–afgán eredetű Mogul dinasztiát, amely a britek érkezéséig uralta Indiát. Mindeközben Nyugat-Afganisztánban üzbég és perzsa uralkodók váltották egymást. Afganisztán mint egységes entitás tehát nem létezett a 18. század közepéig.

Az első államalakulat, az afgán királyság 1747-ben alakult meg – először Kandahár központtal – Ahmed sah és a pastu etnikum (durrani ágbeli) elitjének köszönhetően, amely kihasználta, hogy mindhárom környező birodalom – az indiai, a perzsa és az üzbég – hanyatlóban volt. A királyság nem jelentett egységes államot, rendszeresek voltak a belháborúk és az ország határai sem voltak egyértelműek. A következő másfél évszázadban a királyság időről időre dezintegrálódott, az uralkodó hatalmának – vagy annak hiányának – függvényében. Jelentős centralizációra egyik uralkodónak sem volt lehetősége.

Afganisztán kényes geopolitikai fekvése a 19. század második felétől jelentett újra problémát, amikor az ország a brit és az orosz hódítások révén a két birodalom közé került és így újra ütközőállam lett. A Brit Birodalom India és a mai Pakisztán felől terjeszkedett, Oroszország pedig ekkortájt foglalta el Közép-Ázsia jelentős részét. Afganisztán a két birodalom megjelenésével elvesztette mozgásterét: nem tudott már hódításokkal és külföldi portyázásokkal forrásokat szerezni és ez aláásta a vezetőik hatalmát. London két háborút vezetett Afganisztán ellen (1838–1842 és 1878–1880) (Nyrop – Seekins [1986] p. 35), de nem volt képes az afgán területek tartós ellenőrzésére. A régió népei ellenállást tanúsítottak mindenféle központosítási kísérlettel szemben, és ez különösen igaz volt a külföldi hatalmak hódítási törekvéseire.

A két sikertelen háború nyomán a britek stratégiát váltottak: pénzbeli és katonai támogatást nyújtottak Afganisztánnak annak érdekében, hogy létrejöjjön egy központosított állam, mely a segélyek fejében aláveti magát a brit külpolitikai szándékoknak és egyes pastu-lakta területeket átenged a briteknek. A britek számára

létkérdés volt, hogy függésben tartsák az afgán uralkodókat, hogy azok csak brit segítséggel alakíthassanak ki erős központi hatalmat és az állami költségvetés is a brit támogatásra legyen utalva. Ez volt az ország történetének első államépítési kísérlete, mely azonban korlátozott sikerekkel járt csak: az északi népek megtarthatták autonómiájukat, nem integrálódtak az államba és az adószedés rendszerét sem alakították ki.

1880-ban került hatalomra Abdul Rahman emír, innentől számítjuk Afganisztán modern kori történelmét és ettől a korszaktól fogva használják Afganisztánt mint országnevet. Uralkodása alatt mindvégig támogatásban részesült a brit birodalom részéről és ekkor – ennek köszönhetően – indult meg az ország fejlesztése. (Nyrop – Seekins [1986] pp. 34-35) A vasemírnek is nevezett vezető emellett egyfajta 19. századi „etnikai tisztogatást” hajtott végre. Leverte az ellene lázadó pastu közösségeket és erőszakos módon felszámolta az üzbégek és hazarák autonómiáját. Lojális pastukat költöztetett az északi területekre, hogy ezzel erősítse a hatalmát. Ezek a lépések elérték ugyan, hogy megerősödött az ország és integrálódott a számos etnikai csoport egy jelentős része, de az északi területeken végrehajtott erőszakos etnikai tisztogatása mindmáig kihat és az 1990-es évek végén elkövetett egyes etnikumok közötti mélysárlások is idáig vezethetőek vissza. (Rashid [2010])

A vasemír uralma alatt jelölték ki az ország északi és keletei határait a britekkel és oroszokkal kötött egyezmények révén, de a két nagyhatalom a Perzsiával való közös határ kijelölésében is szerepet játszott. 1893-ban határozták meg brit nyomásra az ún. Durand-vonalat, amely szétválasztotta a pastu népcsoportot – míg az etnikum egyik fele Afganisztánban maradt, a másik fele a Brit Birodalomhoz került, a későbbi Pakisztán területére. A britek egy hármass határrendszerrel védték érdekszférájukat az oroszoktól. Az első határ a közvetlen brit adminisztráció alatt álló területek és a pastu törzsi területek határa volt. Ma ez a határ Pakisztán területén húzódik, az Iszlámábád közvetlen ellenőrzése alatt álló és a törzsi területnek számító régiók között. A második határ volt a Durand-vonal, a harmadik pedig a britekkel barátságos afgán emír területeinek többi határa – Oroszország, Perzsia és Kína felé. (Rubin [2007] p. 61) Ez a határrendszer meghatározóvá vált Afganisztán későbbi történelme számára. Az afgán uralkodók fenn kívánták tartani a jogot, hogy a Brit-India területén élő pastuk jogait védjék és a mai napig nem fogadták el hivatalosan a Durand-vonalat mint az ország határát Pakisztán felé. A pastuk két állam területére való kettéosztottsága egyrészt természetszerűleg feszültté teszi Afganisztán és



Pakisztán kapcsolatát, másrészt pedig melegágyat nyújt napjainkban a terrorista és lázadó csoportok határon átívelő tevékenységének, a pakisztáni törzsi területekről való beszivárgásának.<sup>14</sup> Az alábbi térkép a pastuk által elképzelt és részben megvalósítani kívánt Pastunisztán területét mutatja.

## 2. térkép: Az elképzelt Pastunisztán térképe



Forrás: <http://www.khyber.org/images/maps/pashtunistan.gif> - letöltve: 2012. február 28.

1919-ben, az új uralkodó, Amanullah kán hatalomra kerülése után háborút indított Brit-India ellen, a britek pedig egy rövid harc után könnyen lemondtak Afganisztánról: aláírták a ravalpindi szerződést, Amanullah kán pedig kikiáltotta a független Afganisztánt. Ezzel az ország elvesztette a brit támogatást, mely azonban gazdaságilag nélkülözhetetlennek bizonyult. Az emír a Szovjetunióhoz fordult segítségért, mely jelentős vissza nem térítendő támogatást és katonai segítséget nyújtott. Az emír a modernizáció elkötelezett híve volt, társadalmi reformjaiban a Kemál Atatürk vezette Törökország példáját kívánta követni.

A második világháborúban semleges maradt Afganisztán, utána pedig az el nem kötelezettek mozgalmának tagja lett – ennek ellenére mindkét oldalról kapott támogatást. Az Egyesült Államok az oktatás és mezőgazdaság terén nyújtott segítséget, emellett a kandahári repülőtér megépítését és a Helmand-folyó projekt

<sup>14</sup> A szövetségi kormányzás alatt álló törzsi területek (Federally Administered Tribal Areas) félautonómiával működnek Pakisztánban és 2001 után a tálibok és az al-Káida bázisává váltak. De facto a pakisztáni tálibok uralják a területet napjainkban.

megvalósítását támogatták. (Wagner [2006] p. 351) A Szovjetunió az iparosítást és az infrastruktúrát, azon belül is számos útépitési projektet támogatott.

Pakisztán megalakulásával (1947) újra megfogalmazódott a kérdés afgán részről, hogy a pastu etnikum vajon egyesíthető lenne-e egy közös államban. Az afgán kormány semmissé akarta nyilvánítani a Durand-vonalat létrehozó szerződést és követelte, hogy a Pakisztánban élő pastuk autonómiát, vagy akár függetlenséget kaphassanak, és esetleg Afganisztánhoz csatlakozhassanak. Pakisztán természetesen elismerte a Durand-vonalat és így tett a legtöbb nyugati ország is. Az 1950-es évek folyamán Pakisztán az Egyesült Államok mellett köteleződött el és ezáltal fontos eleme lett a Szovjetuniót feltartóztatni kívánó nyugati politikának. Kabul emiatt természetesen Moszkva felé orientálódott.

Iszlámábád számára egy kialakulóban lévőnek gondolt Új-Delhi–Kabul–Moszkva tengely alapjaiban veszélyeztette Pakisztán biztonságát, így amerikai támogatással aszimmetrikus gerilla-háború támogatásába kezdett, melyet sikerrel alkalmazott nemcsak Afganisztánban, hanem Kasmírban is. (Rubin [2007] p. 61)

Az utolsó afgán király, Zahir sah 1933-tól 1973-ig állt az ország élén. Alapvetően progresszív intézkedései mellett illegális szélsőséges pártok emelkedtek fel. Daud herceg, a király unokatestvére és sógora, a hadsereg és a kommunisták támogatásával 1973-ban egy vértelen puccsal átvette a hatalmat, majd kikiáltotta a köztársaságot. Hatalmát azonban nem tudta megszilárdítani, mert 1978 áprilisában a kommunista párt került uralomra Núr Muhammed Taraki vezetésével egy véres katonai puccs által.

### ***3.2. A három évtizedes polgárháború***

A kommunista párt a hatalomátvétel után azonnal nekilátott radikális marxista-leninista programjának megvalósításához – ez a második nagy államépítési kísérletnek tekinthető. Ez a program egyrészt a lakosság hagyományos értékrendszerével volt ellentétes, másrészt a meglévő regionális hatalmi struktúrákat is veszélyeztette.

A kommunista párt tevékenysége jelentős ellenállást váltott ki. Programjának része volt az állami ateizmus is: a férfiakat arra kötelezték, hogy ne hordjanak szakállt, a nők számára a csador viselését tiltották meg. Ezáltal a kommunista uralom és a szovjet megszállás elleni tiltakozás kifejezésének az elvi alapjává vált az iszlám.

A vallási hagyományoknak és előírásoknak jelentős szerepe volt (és van) a lakosság életmódjának meghatározásában. A hagyományos értékeket támadó intézkedések (a nők helyzetére, a házasság intézményére vonatkozóak), továbbá a rosszul végrehajtott földreform, valamint a kommunista párt rémuralma elidegenítette főleg a vidéki lakosságot. 1979 tavaszára az ország jelentős részében felkelések kezdődtek, melyeknek elvi alapja a dzsihád<sup>15</sup> volt. Egyaránt álltak hagyományos politikai és vallási vezetők a felkelések élén, és az iszlám fundamentalista vezetők új generációja, akik az 1970-es évek közepe óta szemben álltak a rendszerrel. Az Egyesült Államok a felkelésekben lehetőséget látott Moszkva pozícióinak gyengítésére és a kormányellenes mudzsahed<sup>16</sup> erők számára képzést, támogatást biztosított.

A Szovjetunió – annak érdekében, hogy megőrizze a kommunista párt hatalmát – a beavatkozás mellett döntött és 1979. december 24-én mintegy százezer katonával bevonult az országba, amely ezzel újra egy nagyhatalom intervenciójának esett áldozatul. A kormány élére Babrak Karmalt helyezték. Afganisztán ezzel a hidegháborús világpolitika egyik fő színterévé vált. A lakosság számára azonban a Szovjetunió nem volt más, mint egy újabb külföldi hatalom, amely társadalmi berendezkedését és vallását semmibe veszi.

Az ellenállók csoportjai nem voltak egységesek, az általuk képviselt értékek szerint több laza egységet képeztek. Jelentős lakossági támogatás mellett és nagy autonómiával működtek. Számos afgán szökött át hozzájuk a nemzeti hadseregből. Az Egyesült Államok és több nyugati ország mellett az arab világból és Kínától is támogatást kaptak – a teljes időszak alatt mintegy tízmilliárd dollár értékben, nagyrészt fegyverek formájában. (Rashid [2001] p. 18)

Moszkva egy rövidtávú beavatkozásra számított, mégis egy évtizeden keresztül működtette a kommunista rendszert Afganisztánban, miközben folyamatos volt a polgárháború. Ez alatt az időszak alatt mintegy hatmillió afgán menekült el az országból. Becslések szerint másfél millió afgán életét követelte a háború. (Rashid [2001] p. 13) 2,5 – 3 millió afgán élt pakisztáni menekülttáborokban és 1,9 millió főre volt tehető az Iránba menekültek száma az 1980-as évek közepén.

<sup>15</sup> Dzsihad alatt a nem iszlám világban elsősorban a külső ellenséggel szemben vívott „szent háborút”, fegyveres harcot értjük. A szó eredeti jelentése az Allah útján való küzdelem, erőfeszítés és ezt sok muszlim a saját hibái, bűnei elleni harcként értelmezi.

<sup>16</sup> Mudzsahednek a dzsihádban részt vevő muszlimokat hívjuk. A nyugati világban a szovjet megszállás ellen küzdő afgánok révén terjedt el ez a kifejezés, azóta más országokban is használjuk ezt a szót a muszlim területek külföldi megszállása ellen küzdő harcosokra.

Összességében a legnagyobb menekült populációt tették ki az afgánok. (Nyrop – Seekins [1986] p. xxi) A szovjetek számára sem volt könnyű a megszállást fenntartani. Évi mintegy ötmilliárd dollárjukba került az afganisztáni intervenció. (Rashid [2001] p. 18)

A szovjet megszállás időszaka alatt sem épült ki afgán központi hatalom. Moszkva határozta meg az ország külpolitikáját, és szovjet tanácsadók ellenőrizték az államigazgatás minden szintjét. A rettegett afgán titkosrendőrség szoros kapcsolatot ápolt a KGB-vel.

1986-ban meggyilkolták Babrak Karmalt és a helyére Mohamed Nadzsibullahot helyezték a szovjetek, aki korábban a titkosrendőrség vezetője volt. 1987 júliusában a szovjetek – a gorbacsovi enyhülés részeként – bejelentették, hogy kivonulnak Afganisztánból. Nadzsibullah a katonai kivonulás ellenére még jelentős támogatást kapott Moszkvától, pl. a Kelet-Európából evakuált fegyverek egy része egyenesen ide érkezett. Két évig hatalmon tudott maradni még a kivonulás után, de 1992 elejére katonailag ellehetetlenült.

Nadzsibullah bukása után egy kivételével az összes ellenzéki párt aláírta a pesavári egyezményt, melynek értelmében létrejött egy ideiglenes kormány. Kikiáltották az Afganisztáni Iszlám Államot, de ez nem jelentette a polgárháború végét.

A mudzsahedek soha nem voltak igazán egységesek, de a közös ellenség megszűntével kiéleződtek az ellentétek és a polgárháború újra fellángolt – ebben az időben érte el az államkudarc a legmélyebb szintjét. A térség államai pártját fogták egy-egy frakciónak. A Pakisztán által támogatott Hizb-i Iszlámi, melyet Gulbuddin Hekmatjar vezetett, volt az egyetlen, amely nem írta alá a pesavári egyezményt. Említésre méltó még Abdul Rasid Dosztum csoportja, melyet Üzbegisztán támogatott, az iráni támogatás mellett működő Hizb-e-Vahdat és a Sura-i Nazar, amely az egyezmények értelmében az állami fegyveres testület szerepét látta el Ahmed Sah Maszud védelmi miniszter vezetése alatt. Az egyes frakciók között állandósult a harc, a harcosok számtalan atrocitást követtek el a civil lakosság ellen. A főbb városok törvénytelenségbe és káoszba süllyedtek.

Eközben Dél-Afganisztánt nem ellenőrizte egyik külföld által támogatott hadúr sem, sem pedig a kabuli kormány. A dél-afganisztáni területeken meglepő gyorsasággal egy új politikai erő emelkedett fel: a tálib mozgalom. Tagjai kisebb részt a szovjet megszállás elleni harcosok közül kerültek ki, jóval nagyobb részt

pedig a Pakisztánban élő afgán menekültek számára működtetett iszlám iskolák, a medresszék volt tanulóiból verbuválódtak. A tálib szó eredeti jelentése: vallási iskola tanulója. Mivel a tálibok a pastu etnikumhoz tartoztak, felemelkedésük új dinamikát adott a pastu öntudatnak is. A pastuk kormányozták az országot több száz éve, így háttérbe szorítva érezték magukat a kisebb etnikumok előretörése által. Pakisztán idejekorán felismerte, hogy Hekmatjar támogatásával nem tudnak jelentős befolyást gyakorolni az afganisztáni politikai helyzetre, ezért őt lecserélték és a tálibok támogatása mellett döntöttek.

Maszud az ideiglenes kormány haderejével 1995-re katonai győzelmet aratott a többi hadúr felett és megkísérelte az ország északi részének egységesítését, de a déli területek eddigre már a tálibok hatalma alatt álltak.

A tálibok Omár molla vezetésével 1994 telén foglalták el először Kandahárt, 1996-ban Kabult, majd fokozatosan az ország 90%-a a kezükre került. Kabul elfoglalása után kikiáltották az Afganisztáni Iszlám Emirátust, melyet csak Pakisztán, Szaúd-Arábia és az Egyesült Arab Emirátusok ismert el.

Az irányításuk alatt álló régiókban végrehajtották az általuk elképzelt retradicionalizálást. Az iszlám jog radikális értelmezése vált az állam alapjává, az ország történetében soha nem volt ilyen szigorú rendszer érvényben. A saría mellett az ún. pastunváli, a pastu törzsi becsületkódex határozta meg a jogot, mely a saríanál is szigorúbb volt, sőt, néha ellentétben is állt vele. Súlyosan korlátozták a nők szerepét – lányok és nők nem járhattak iskolába, de még lakhelyüket sem hagyhatták el egyedül – és rendkívül despotikus uralmat építettek ki. Betiltották a televíziót, a filmeket, a fényképezést, a zenét és számtalan játékot.

Nemcsak a Nyugat, hanem az iszlám világ is bizonytalan volt, hogy vajon a tálibok által képviselt radikális iszlám mennyire marad elszigetelt jelenség, vagy mennyire nyomja rá a bélyegét más országokban, régiókban az iszlámról alkotott felfogásra. Fő dilemmájuk az volt, hogy vajon a tálibok által képviselt agresszív, expanzionista és kompromisszumokra nem hajlandó modell lesz-e az iszlám fundamentalizmus<sup>17</sup> jövője általánosságban.

---

<sup>17</sup> A fundamentalizmus tulajdonképpen egy modernitás-kritika, mely a tradíció által kívánja biztosítani a történelmi folyamatosság legitimitását. (Rostoványi [1998] p. 347) Az iszlám fundamentalizmus célja a visszatérés az iszlám vallás eredeti forrásaihoz, értékeihez. A fogalom definíciója nem egységes és sok esetben pontatlanul használják a sajtóban, ám éppen ezért fontos volt a Nyugat számára, hogy a tálibok hogyan befolyásolják az iszlámról alkotott percepciókat.

Mivel a tálibok iszlám-felfogását fenyegetésként élte meg a régió legtöbb országa, a radikalizmus továbbgyűrűzésétől félve Irán, Törökország, India, Oroszország, Üzbegisztán, Kirgizisztán, Tádzsikisztán és Kazahsztán is támogatták a tálibok elleni belső harcot. Ez rendkívüli módon polarizálta a régió országait, Irán még azzal is fenyegetőzött, hogy nyíltan beavatkozik Afganisztánban, mert számára biztonságpolitikai fenyegetést jelentett a radikális szunnita iszlamista rendszer. De nemcsak az afganisztáni politikai helyzet sugárzott ki a szomszédos országokra, hanem azok is exportálták konfliktusaikat Afganisztánba, mint oly sokszor a történelem során. A pakisztáni titkosszolgálat (ISI – Inter-Services Intelligence) jelentős segítséget nyújtott a táliboknak mindvégig, ráadásul az Afganisztánban kiképzett iszlamista milíciákat használta fel Kasmírban is. (Rubin – Armstrong [2003] p. 31)

A Nyugat számára emellett az egyre növekvő kábítószer-kereskedelem – amely jó bevételt jelentett a táliboknak –, valamint a tálibok által uralt területeken megbújó terrorcsoportok jelenléte – köztük az al-Káidáé – volt az aggályos. Nyugati gondolkodók számára megfogalmazódott az a kérdés, hogy vajon a tálibok testesítik-e meg a hidegháború utáni új világrendben a civilizációk harcát. (Huntington [1996])

A tálib rezsim nyugati megítélését az al-Káidával való kapcsolat pecsételte meg. A terrorszervezet a szovjetek elleni harcban létrejött hálózatok felhasználásával alakult. Később – új ellenséget keresvén – a Nyugat ellen fordultak és az iszlám világban az általuk hitelesnek tartott muszlim erőket próbálják erősíteni, hatalomra juttatni. A hidegháború végéig az al-Káidához hasonló szervezetek nemzeti szinten működtek – új jelenség, hogy napjainkban már egy globális terrorszervezetről beszélhetünk. 1998-ban két pusztító merényletet hajtottak végre az Egyesült Államok tanzániai és kenyai nagykövetsége ellen és tették ezzel ismertté szervezetük nevét. A tálibok nemzetközi elszigeteltségéhez jelentős mértékben hozzájárult már 2001 előtt, hogy az al-Káida egyik bázisává váltak és a szervezet vezetőjének, Oszama bin Ládennek menedéket nyújtottak, akit korábban terrorista tevékenysége miatt kiutasítottak Szudánból.

Az éles nemzetközi kritika és a jelentős hazai ellenállás ellenére a tálibok rémuralmuk során megszilárdították a központi hatalmat, biztosítani tudták a közbiztonságot és leszerelték a hadurakat. Ezzel jelentős mértékben belső erőforrásokra támaszkodva végrehajtottak egy államépítési kísérletet. Az ezáltal nyújtott rendet – ami rendkívül véres volt ugyan, de legalább bizonyos szintű

kiszámíthatóságot nyújtott – a bukásuk után hiányolta és részben ma is hiányolja a lakosság.

A tálibok kapcsolata a nyugati világgal hamar mélypontra jutott. 1998 augusztusában már sor került arra, hogy az amerikaiak al-Káida bázisokat bombázzanak Kelet-Afganisztánban a nairobi és mombasszai merényletek megtorlásaként. (Smillie – Minear [2004]) Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 2001-ben az 1333-as határozatában súlyos szankciókat vezetett be: teljes fegyverszállítási tilalmat, a tálibok külföldi eszközeinek zárolását. A BT kimondta, hogy Afganisztán a világ fő terroristaközpontja és követelte Oszama bin Láden kiadatását. Ezzel párhuzamosan viszont nem rendelt el fegyverszállítási tilalmat a tálibok ellen küzdő Északi Szövetség számára, akik Oroszországból, Iránból, Indiából és a közép-ázsiai köztársaságokból kaptak fegyvereket. Mivel erősen valószínű volt, hogy Pakisztán a tilalom ellenére is szállít fegyvereket a táliboknak, a júliusban elfogadott 1363-as BT-határozat már arról rendelkezik, hogy ellenőröknek kell megvizsgálniuk az afganisztáni–pakisztáni határon, hogy betartják-e az embargót. Nemzetközi sajtóvisszhangot kapott a Bamijan-völgyi ősi Buddha-szobrok lerombolása, amelyet Omár molla rendelt el az év februárjában.

A 2001-es év folyamán a humanitárius helyzet is pattanásig feszült Afganisztánban. Az évek óta tartó szárazság nem enyhült, mintegy egymillió új menekült kelt útra az országban csak ebben az évben. Az egyetlen terület, amelyen a tálibok betartották a nemzetközi előírásokat – legalábbis uralmuk utolsó évében –, a máktermesztés volt. A 2000-2001-es évek során már rendkívül szigorúan betartatták a tilalmat – ami egyrészt az ópium „világpiaci” árának rendkívüli drágulásához vezetett, másrészt viszont számtalan mezőgazdasági munkás vesztette el megélhetését, mert vetőmagok és műtrágya híján nem volt lehetőségük mást termeszteni. Az új menekültek jelentős része ezekből a mezőgazdasági munkásokból került ki. (Rashid [2001] p. xv)

A segélyszervezetek működését egyre jobban korlátozták: például bezártak egy olasz kórházat és menekülésre készítették az orvosokat, akiket azzal vádoltak, hogy afgán nőkkel érintkeztek, leállították az ENSZ-ügynökségek gyermekbénulás elleni oltási kampányát. A Világélelmezési Program, mely mintegy hárommillió afgán számára nyújtott élelmiszersegélyt, felfüggesztette az egyik programját, mert nem engedélyezték számára, hogy programjának célcsoportjai körében felmérést végezzen. Ezzel viszont tárgyalásra kényszerítette a tálibokat, és így

kompromisszumos megoldást választottak. Augusztusban nyolc külföldi és tizenhat afgán segélymunkást tartóztattak le és állítottak a saría szerint működő bíróság elé, mert keresztény hittérítéssel vádolták őket. (Rashid [2001] pp. xiii-xiv)

### ***3.3. Afganisztán a tálibok bukása után***

#### **3.3.1. A Tartós Szabadság hadművelet**

2001. szeptember 11-én 19 öngyilkos merénylő eltérített négy repülőgépet, amelyek közül kettőt a New York-i Világkereskedelmi Központ ikertornyaiba kormányoztak, egyet pedig a washingtoni Pentagon épületébe. A kapcsolat Afganisztánnal egyértelmű volt: a merénylők az Oszama bin Láden által vezetett al-Káida terrorszervezet tagjai voltak, melynek központja a tálibok által vezetett Afganisztánban volt. A célpontok a posztbipoláris világrend szimbólumai voltak, a liberális világkereskedelem és az amerikai katonai fölény megtestesítői. A támadás utáni néhány nap során egyértelművé vált, hogy Amerika hadat üzen a terroristáknak és ez egy hónapon belül valósággá is vált. Az USA – néhány NATO-tagállam főleg logisztikai segítségével – légitámadást indított Afganisztán ellen 2001. október 7-én az Operation Enduring Freedom (Tartós Szabadság Hadművelet) keretében.

A beavatkozás jogi hátterét két ENSZ BT határozat teremtette meg, melyet mind az öt állandó BT-tag megszavazott: az 1368-as határozat, amelyet már szeptember 12-én, a terrortámadások másnapján meghoztak, valamint az 1373-as, mely szeptember 28-án született meg. Az első határozat jelentősége abban állt, hogy hivatalosan is terrortámadásnak nevezte a történeteket és garantálta az elkövetőkkel szemben az önvédelem jogát. Már ebben a határozatban is szerepelt az a kitétel, hogy a sértett fél „minden szükséges lépést” megtehet, ami magában foglalja a katonai beavatkozást is. A második határozat mintegy utolsó figyelmeztetésként újra elítélte a terrorizmust támogató országokat és felszólította őket arra, hogy ne nyújtsanak menedékjogot terroristáknak és működjenek együtt a terrorizmus elleni fellépésben. Fontos azonban megállapítani, hogy egyik határozat sem nevezi meg Afganisztánt mint országot, a terrorizmus elleni fellépésről általánosságban beszél. Így a beavatkozás jogalapja gyengébbnek tekinthető, mint más, korábbi esetekben.



A tádzsikokból, üzbégekől, hazarákból álló Északi Szövetség<sup>18</sup> közvetlen és egyre növekvő amerikai támogatással a szárazföldön harcolt a tálibok ellen és sorban bevette a főbb városokat: Mazar-i Sarifot, Herátot, Kabult és december 7-én a tálibok fő bázisát, Kandahárt is. Novemberre a tálibok visszaszorultak az ország déli hegyvidékébe. A katonai győzelemben is szerepet vállaló Amerika-barát hadurak, klánok most hatalmi igényekkel léptek fel és ezzel párhuzamosan a tálibokkal szövetséges klánok békés integrációját is meg kellett oldani a folyamatban lévő gerillaháború mellett.

### 3.3.2. Az új afgán állam születése

A katonai győzelem jelentős feladatot hozott a nemzetközi közösség számára: az államépítést. Ki kellett alakítani egy működő intézményrendszert, létrehozni, majd megerősíteni egy olyan központi hatalmat, amely képes ellenőrizni az ország egész területét és egy modern, az emberi jogokat, a vallásszabadságot tiszteletben tartó, ugyanakkor az afgán nép számára elfogadható alkotmányt kellett kidolgozni.

A konszolidáció első lépéseként összegyűltek a nemzetközi közösség és a tálib-ellenes afgán vezetők képviselői az ENSZ égisze alatt Bonnban, hogy megállapodjanak a szükséges teendőkről és azok ütemezéséről. A bonni egyezmény (2001. december 5.) tartalmazta egy harmincfős ideiglenes hatóság (Afghan Interim Authority) felállítását fél évre, majd egy átmeneti hatóság felállítását (Transitional Authority) további két évre, valamint az alkotmányozó loja dzsirga (törzsi gyűlés) összehívását és a választások kiírását.

A demokratikus intézmények felállításának menetrendjét többé-kevésbé sikerült tartani. 2002. június 10-én nyitotta meg a külföldről hazatért volt a sah a loja dzsirgát, melyen minden törzs, körzet, vallási közösség képviseltette magát. Számos nő és a menekültek képviselői is részt vettek a gyűlésen, mely a parlament szerepét töltötte be a választásokig. Az ideiglenes hatóság vezetőjévé Hamid Karzait<sup>19</sup>

<sup>18</sup> A tálibokkal szembenálló erők, elsősorban Dosztum és Maszud – két korábbi ősellenség – 1996-ban hozták létre az Északi Szövetséget (Egységfront), miután Kabul a tálibok kezére került. 2001 novemberéig folyamatos harcban álltak velük.

<sup>19</sup> Hamid Karzai Kandahár környékén született, a pastu etnikumhoz tartozik. Családja a sah támogatója volt. Iskoláit Indiában és Pakisztánban végezte. Személye egyaránt tűnt jó választásnak a nemzetközi közösség és az afgánok számára, kiterjedt kapcsolatrendszere volt a hadurakkal, közeli kapcsolatban állt a meggyilkolt Maszuddal, és az új állam kialakításának elkötelezett hívének tűnt. Karzaitól egy erős és határozott reformprogram végrehajtását várták, az utóbbi évtized azonban megmutatta ennek korlátait. Az elnök inkább a hagyományos afgán politikai gyakorlatot követve a hadurak és egyéb vezetők közötti alkuk és háttérmegállapodások politikáját követi.

nevezték ki Bonnban, majd a loja dzsirga további két évre őt választotta az átmeneti hatóság élére, ideiglenes elnökké. Kezdetben annyira szűk volt az afgán hatóságok mozgástere, hogy Kabul polgármesterének csúfolták az elnököt.

Az új alkotmányt 2004. január 4-én fogadta el az alkotmányozó loja dzsirga. Az alaptörvény garantálja az emberi jogokat és biztosítja minden vallás szabad gyakorlását. Többpárt-rendszert ír elő, lehetővé teszi politikai pártok alapítását, amíg azok nem mondanak ellen az iszlám elveinek. Ugyanígy az állam jogrendszere sem lehet ellentétes az iszlám elveivel.

Habár a dzsirgát a pastu hagyományokban rejlő egyfajta demokratikus hagyományként szokták értelmezni, fontos tudni, hogy nem mindig érvényesült a dzsirga mint a demokrácia letéteményese. Nem az alkotmányozó gyűlés által elfogadott választási rendszert vezették be végül, hanem azt Karzai és az Egyesült Államok módosították egy kevésbé arányos rendszer felé. Azóta a terveknek megfelelően, legfeljebb kisebb csúszásokkal megtartották az összes előírt választást, kivételt csak a helyhatósági (járási) választások jelentenek – erre utoljára a sah uralkodása alatt került sor. Az indoklás szerint a járások határainak meghúzóása okoz akkora nehézséget, hogy el kellett halasztani a helyhatósági választásokat. A hatalom delegálása járási szintre és a helyi vezetőkkel való együttműködés jóval elmarad a kívánt mértéktől. Annak ellenére, hogy Afganisztán rendkívül fragmentált ország, a kormány nem aknázza ki eléggé a helyi vezetőkkel való együttműködés lehetséges előnyeit, pedig ők tudnák tulajdonképpen elfogadtatni, legitimmé tenni a központi hatalmat járási, községi szinten. (Rubin [2007] p. 76)

### **3.3.3. A politikai rendszer működése**

2004-ben tartották meg az ország első elnökválasztását. Tizenhat jelöltből három számított esélyesnek: Karzai, Abdul Rasid Dosztum tábornok, az afganisztáni üzbégek vezetője és a tádzsik Junisz Kanuni volt oktatási miniszter. 80%-os részvétel mellett 55,4%-kal Karzai nyert. (Katzman [2006]) Ellenfelei választási csalásokra hivatkozva a választási folyamat leállítását kérték, de erre nem került sor. A választási csalások technikái – lemosható tinta,<sup>20</sup> a szavazóurnák feltöltése előre kitöltött szavazólapokkal –, azóta is megjelennek minden afgán választáson. Karzai első elnöksége alatt érezhető gazdasági növekedés kezdődött az országban (2002 és

<sup>20</sup> A választók ujját megjelölő lemoshatatlan tinta arra lenne hivatott, hogy egy személy ne szavazhasson többször, még akkor sem, ha több választási igazolványra tesz szert.

2006 között átlagosan évi 15%)<sup>21</sup> (Rubin [2007] p. 62), ami egyrészt magyarázható a rendkívül alacsony kiindulási szinttel, másrészt a szárazság végével, valamint a nemzetközi erők és segélyszervezetek kiadásainak jövedelemgeneráló hatásával. A 2001 óta tartó háborús helyzet azonban nem oldódott meg és egyre növekedett a lakosság elégedetlensége a korrupció és a biztonság hiánya miatt.

A bonni konferencia döntésének értelmében 2005-ben tartották meg a parlamenti választásokat, ahol az alsóházba (Voleszi Dzsirga) választottak képviselőket. Ezzel párhuzamosan a 34 tartományi tanácsba is megválasztották a képviselőket, melyeknek feladata, hogy a felsőházba (Mesrano Dzsirga) delegáljanak képviselőket. Összesen mintegy hatezer jelölt indult a választásokon. A javarészt írástudatlan szavazók számára fényképpel és szimbólumokkal jelölték az egyes jelölteket. Mivel Afganisztán erős prezidenciális rendszerrel rendelkezik, a parlament hatásköre aránylag szűk. Ez viszont azzal a veszéllyel jár egy sok szempontból megosztott országban, hogy az elnök egy személyben nem tudja a különböző csoportok érdekeit integrálni a kormányzásba – hiszen ez a parlament feladata lenne – és ez elégedetlenségre ad okot.

A parlament legfontosabb jogköre a kormány elnök által jelölt tagjainak elfogadása, illetve a költségvetés elfogadása. Az alsóház 249 képviselőjét tartományonként választják, a tartományok lakosságának számától függ az onnan megválasztott képviselők száma. A nők számára mintegy 25%-os kvótát (minimum 68 női képviselő) tartanak fenn. Mivel egy-egy tartományban általában nagyszámú jelölt van, és azoknak a szavazata, akik a parlamentbe be nem jutó jelöltre szavaznak elvész, nem elég reprezentatív a képviselők összetétele. Ráadásul magas szintű fragmentáltság alakult ki a parlamenten belül és több hadúr is ül a képviselők közt. A pártok rendszere igen komplex, de a képviselők kb. 60%-a támogatta Karzait a 2005-ben felálló parlamentben. (Katzman [2006])

A bonni folyamat a választásokkal véget ért, ezután új alapokra helyezték Afganisztán és a nemzetközi közösség együttműködését. A 2006-os londoni konferencián elfogadták az Afganisztán Egyezményt (Afghanistan Compact), amely a következő öt évre határozta meg a célokat, melyek megvalósításában immár nagyobb szerepet szántak az afgán intézményeknek.

---

<sup>21</sup> A kábítószer-termelést nem tartalmazó adat.

### 3.3.4. A biztonsági kihívások

Az első elnöki és parlamenti ciklus fő feladata a biztonság megteremtése volt. Az ország stabilizálása azonban rendkívül lassan haladt, sokszor visszaesésekkel is találkozhatunk: már stabilnak hitt régiókban tört újra előre az erőszak.

A békefenntartó haderő felállítása már a bonni egyezményben is szerepelt. Az ISAF (International Security Assistance Force) létrehozását az ENSZ BT szentesítette 1386-os határozatában. Az ISAF feladata, hogy támogassák az afgán kormányt, az afgán erők megfelelő működésének hiányában garantálják a biztonságot, támogassák az afgán nemzeti hadsereg kapacitásának építését – elsősorban képzéssel és felszerelés átadásával – és a lázadók ellen fellépjenek.

2003 augusztusától vette át a NATO az ISAF főparancsnokságát, előtte rotációs alapon váltották egymást egyes nemzetek félévente. Ez a NATO első Európán kívüli missziója. Az ISAF mandátuma először csak Kabulra korlátozódott, majd 2003 októberétől az ENSZ BT felhatalmazásával az egész országra kiterjedt. Két év alatt fokozatosan átvette az amerikaiak által vezetett és folyamatosan működő Tartós Szabadság Hadművelettől az ország egész területét és az ún. Tartományi Újjáépítési Csoportok (Provincial Reconstruction Team – PRT)<sup>22</sup> felállításával mandátumának része lett az újjáépítés és fejlesztés is.

2012 végén 50 ország támogatja az ISAF misszióját összesen mintegy 100 ezer katonával – ebből az USA hadereje 68 ezer, Magyarország 582 fővel képviselteti magát. (ISAF Troop numbers and contributions) A 2010-es év során jelentős számbeli erősítést kapott az ISAF, mintegy 40 ezer katona érkezett az országba, de a csapatlétszámot azóta újból csökkentették. Amerikai tervek szerint 2014-re a nemzeti haderő átveszi a vezetést a katonai műveletekben. Az államépítés részeként a biztonsági erőket is újjá kellett szervezni. Számuk meredek növekedést mutatott az utóbbi időben. Míg 2009 novemberében mintegy 95 ezer fő alkotta a biztonsági erőket, 2011 decemberére ez a szám 306 ezerre nőtt. (Wagner [2011] p. 5) 2012 októberéig további bővítés történt, majd megkezdődött a létszámcsökkentés.

Az afgán nemzeti hadsereg (ANA) nagyrészt amerikai felszereléssel működik és amerikai stílusú kiképzést kapnak a katonák. Probléma viszont, hogy a tálibok által ellenőrzött területeken igen nehéz férfiakat toborozni a nemzeti hadseregbe,

<sup>22</sup> A Tartományi Újjáépítési Csoport egy műveleti bázis, melyről kiindulva katonai erők és polgári szakértők egy-egy tartomány biztonságát szavatolják, illetve az újjáépítési projekteken dolgoznak. Afganisztánban 25 PRT működik, ezeket nemzeti vagy nemzetközi biztonsági erők támogatják.

mert a katonák családjaira megtorlások várnak. A frissen rekrutáltak kevesebb, mint 3%-a származik a problémás déli területeken élő pastuk közül. Ebből adódnak olyan helyzetek is, hogy az északi, csak dari nyelven beszélő tiszteknek tolmácsra van szükségük, ha a pastu nyelvet használó déli területeken dolgoznak. Ez az erős észak-déli ellentét a katonaságnál jelzi, hogy egy újabb polgárháború esetén a nemzeti hadsereg is csak a megosztottságot tudná erősíteni az egység helyett.

Az ANA fokozatosan vesz át feladatokat az ISAF-tól és hajt végre önálló műveleteket is, hiszen ez az előfeltétele a nemzetközi közösség 2014-es kivonulásának. Az afgánokra átruházott felelősséget jelenti, hogy egy-egy terület ellenőrzését fokozatosan adja át az ISAF a nemzeti hadseregnek.

A biztonsági helyzet szempontjából kb. 2006-ig egyfajta kettősséget figyelhetünk meg: délen gyakorlatilag nyílt háború dúlt a tálibok és az ISAF között, északon viszont alacsonyabb intenzitású volt a konfliktus, nem volt kifejezetten háború. 2007-től ez a tendencia megfordulni látszott: egyre több lázadó szivárgott be Pakisztánból és a befolyásuk is nőtt, a kabuli kormány által ellenőrzött területek pedig még csökkentek is. Amint az a 2. számú ábrán látható, a fegyveres ellenálló csoportok (AOG) támadásai az éves ciklus mellett folyamatos növekedést mutatnak 2011-ig. Kiemelkedik 2009 augusztusa – a második elnökválasztás hónapja –, de a 2010-es év további jelentős romlást hozott a biztonsági helyzet tekintetében. Az Afganisztáni NGO Biztonsági Iroda (ANSO) jelentése szerint 2010. harmadik negyedében 59%-kal nőtt a lázadók támadásainak száma a 2009-es év hasonló időszakához képest. (Afghanistan NGO Safety Office [2011]) 2010-re már nemcsak az ország délkeleti részén, hanem a legbiztonságosabbnak számító Kabul környékén is megerősödtek a tálibok. Habár szemtől szemben nem tudnak szembeszállni a fővárosban állomásozó nemzeti és nemzetközi haderőkkel, a folyamatos támadásokkal lélektanilag el tudják lehetetleníteni a hétköznapi életet a városban. A csapatlétszámok emelése a 2011-es év folyamán meg tudta fordítani a negatív tendenciát, és 2012-ben javulás következett be (Afghanistan NGO Safety Office [2012]), de kérdés, hogy a csapatkivonások után az afgán biztonsági erők fenn fogják-e tudni tartani a viszonylagos eredményeket a biztonság terén.



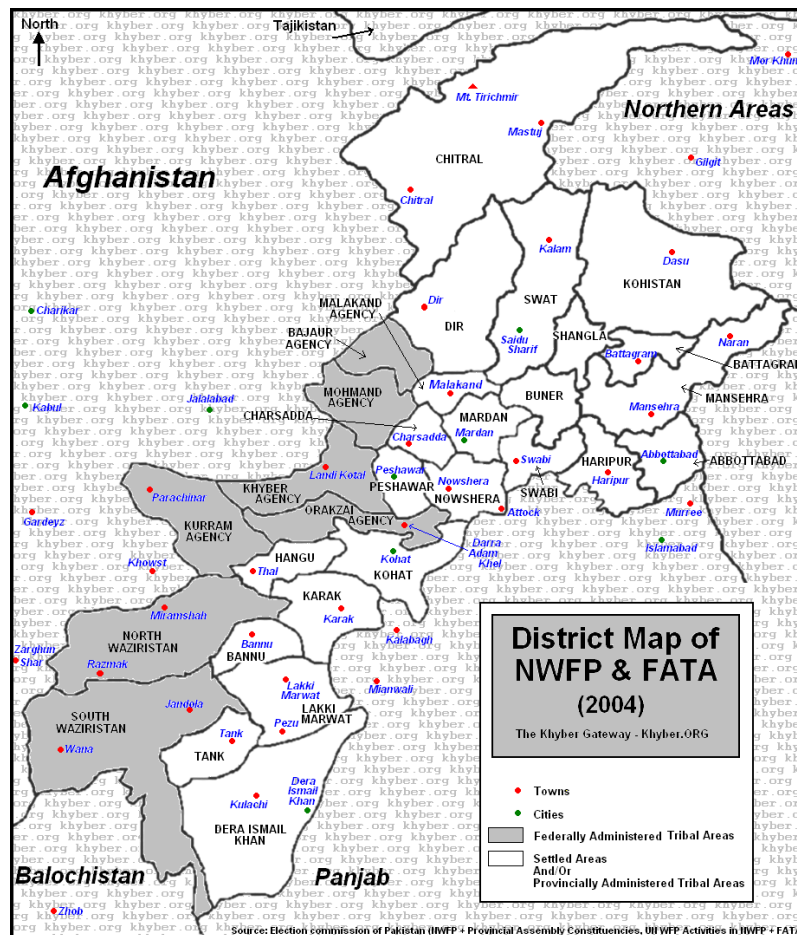
Forrás: The Afghanistan NGO Safety Office, 2011, <http://www.ngosafety.org/store/files/ANSO%20Q4%202011.pdf>

### 8. ábra: Fegyveres ellenálló csoportok által végrehajtott támadások száma

A tálibok annak köszönhetik erejüket, hogy a pakisztáni törzsi területek jó hátszínre jelentenek számukra – és az al-Káidának is. A félautonóm helyzetben lévő FATA (Federally Administered Tribal Areas – Szövetségi Irányítású Törzsi Területek) területét hagyományosan kevésbé ellenőrzik Iszlámábád, az utóbbi években pedig harcosok kiképzőhelyévé vált. A FATA-val szomszédos tartományokban is erodálódott a kormányzati ellenőrzés és a biztonsági helyzet, főleg a Kasmírral is szomszédos Északkeleti Határtartományban.

A pakisztáni hadsereg amerikai nyomásra behatolt ugyan a törzsi területekre, de alapvetően csak az al-Káida vezetőkre vadászva. Végül a tálibokkal kötöttek egy megállapodást, melyben azok elkötelezték magukat, hogy nem indítanak támadásokat Afganisztán területére, de a pakisztáni hadsereg ezt már nem ellenőrzi. De nemcsak a törzsi területek, hanem Beludzsisztán, és fővárosa Kvetta is jelentős bázist jelentenek a tálibok számára.

### 3. térkép: A pakisztáni törzsi területek (FATA) és az Északnyugati Határtartomány (NWFP)



Forrás: <http://www.khyber.org/images/maps/nwfpmap01.gif> - letöltve: 2012. február 28.

Az USA 2001 után tolerálta iszlámábádi szövetségesének lanyha fellépését a tálibok ellen, hiszen Pakisztán segítette az al-Káida vezetők elleni harcot és lehetővé tette az amerikai csapatok számára, hogy támaszpontokat építsenek ki a területén. Hosszú távon azonban igen kevés esély látszik a tálibok legyőzésére, amíg biztonságos háttérre lenek Pakisztán területén. Afganisztán pacifikálásának a kulcsa a szintén egyre inkább destabilizálódó Pakisztánban van – és ehhez nemcsak arra van szükség, hogy a Nyugat határozottan képviselje érdekeit Iszlámábáddal szemben, hanem legalább ennyire arra is, hogy megértsék Pakisztán motivációrendszerét, percepcióit, félelmeit és belpolitikai megosztottságát.

Iszlámábád számára ugyanis a saját, Indiával való konfliktusa meghatározó az egész külpolitikai stratégia szempontjából. A pakisztáni vezetés egy Kabul–Új-Delhi szövetségtől fél és ezt fokozza még, hogy amíg Afganisztán nem ismeri el a Durand-vonalat, Pakisztán számára veszélyt jelent, ha nem az általuk támogatott erők vezetik

az országot. Az Afganisztánban állomásozó amerikai/NATO haderők a lázadók elleni hadműveletek során behatolnak Pakisztán területére is, ami tovább súlyosbítja Pakisztán fenyegetettség-érzését. (Rubin – Rashid [2008])

### **3.3.5. A politikai élet a biztonsági kihívások tükrében**

A biztonság hiánya rányomja a bélyegét az afgán politikai élet minden mozzanatára. 2009 augusztusában került sor a második elnökválasztásra, vele egy időben pedig a 34 tartomány tartományi tanácsainak megválasztására. Karzai érezhetően népszerűtlen volt, hiszen a korrupció, az instabilitás az ötéves első ciklusa alatt nem javultak, mégis végig ő számított a választások legesélyesebb jelöltjének. 2004-gyel ellentétben most nem hadurak, etnikai vezetők, hanem inkább technokraták voltak az ellenfelei és a baloldali pártok is indítottak jelölteket. A választókat – az eddigi afgán gyakorlathoz híven – háttéralkukkal, a haduraknak és befolyásos vezetőknek tett ígérekkel próbálták megnyerni. Afganisztánban hagyománya van annak, hogy a politikai döntéseket nem egyének, hanem közösségek hozzák, így ez a stratégia sikerrel járt. A választók csalódottsága miatt alacsony volt a részvételi arány és jelentős választási csalásokról is beszámoltak a hírek. Ez volt az első olyan választás, amelyet az afgánok maguk bonyolítottak le. Az ismert csalási technikák újra megjelentek, de a helyzetet súlyosbította, hogy a nemzetközi megfigyelők el sem jutottak a tartományok jelentős részébe a biztonsági kockázatok miatt és valószínűleg jóval több választói igazolvány forgott közkézen, mint a választók lélekszáma. A kormány megpróbált ugyan fegyverszünetet kötni a lázadókkal, hogy ne zavarják meg a választásokat, de erre csak egy-két kisebb csoport volt hajlandó. Így a lázadók fenyegetéseivel és az erőszakos cselekmények számának jelentős növelésével nehezítették a választások lebonyolítását.

A választásokon Karzai gyűjtötte be a szavazatok többségét. Mivel kétségbe vonták választási győzelmét, két hónappal később beleegyezett, hogy megtartsák a választások második fordulóját. Ellenfele, Abdullah Abdullah azonban visszalépett, így Karzait kiáltották ki győztesnek. Az újonnan megválasztott elnöknek kormányalakítása során figyelembe kellett vennie támogatóinak érdekeit: integrálnia kellett azokat a hadurakat és klientúráikat, akiket sikeresen maga mellé állított korábban. Emellett meg kellett felelnie az afgán állam működését tulajdonképpen finanszírozó külföldi donoroknak is.



Az elnökválasztással kapcsolatos kudarcok miatt néhány hónappal elhalasztották és csak 2010 szeptemberében tartották meg a második parlamenti választásokat, ahol újra a kétkamarás törvényhozás alsóházába választottak képviselőket. Az afgán választásokat szokás szerint beárnyékoló visszásságok itt is megjelentek, a választási bizottság csak két hónappal később tudott eredményt hirdetni. Ráadásul a parlamenti választások napján egyharmaddal több erőszakos támadás történt az országban, mint az előző évi elnökválasztás napján – holott addig az számított az ország legvéresebb napjának. A politikai stabilitásnak továbbra is útjában áll a demokratikus hagyományok hiánya, az intézmények gyengesége és kiforratlansága, az általános szkepticizmus a pártokkal és politikai intézményekkel szemben, valamint a biztonság hiánya.

2010-ben egyrészt a romló biztonsági helyzet, másrészt az amerikai elnökválasztások után némileg módosuló washingtoni Afganisztán-politika arra bátorították Kabult, hogy tárgyalások útján integrálja a lázadók azon csoportjait, akik hajlandóak letenni a fegyvert és elhatárolódní az al-Káidától. Ez a politikai szemléletváltás azért volt fontos, mert a „terrorizmus elleni háború” egy oldalra helyezte „Amerika ellenségeit” és ezáltal természetsszerűleg elősegítette az iszlamista csoportok radikalizálódását. Az ellenség megosztása azonban hatékonyabbnak bizonyulhat, hiszen ezáltal el lehetne választani azokat az iszlamista csoportokat, amelyeknek nemzeti szintű politikai céljaik vannak azoktól a terrorszervezetektől, amelyek nemzetközi szinten biztonsági fenyegetést jelentenek.

2010 elején Karzai elkötelezte magát, hogy lépéseket tesz a lázadókkal való politikai rendezés irányába és keresi velük a konzultáció lehetőségét. Az ország pacifikálásához az adott biztonsági helyzetben mindenképpen szükség lenne a fegyvert letévő lázadók integrációjára. A tálibok elutasították a 2010 nyarán megtartott „békedzsirgán” való részvételt és megfenyegették a meghívottakat. A tárgyalások megkezdésének feltételül a számukra a külföldi csapatok kivonulását szabták – hasonlóan a lázadók másik fő csoportjához, a Hizb-i Iszlámihoz.

A béke egyik kulcskérdése, hogy vajon az egyszerű harcosok és esetlegesen a középvezetők valóban leválaszthatók-e egyes radikális csoportokról, akik határozottan elutasítják a kormányzattal való együttműködést. Számos demobilizációs programot hajtottak már végre Afganisztánban és egyik sem járt átütő sikerrel. A helyzet pacifikálása érdekében viszont elengedhetetlen lenne, hogy a lázadócsopórtokat integrálják a társadalomba és a „terrorizmus elleni háború”

helyett, amely egybemos minden iszlamista csoportosulást, csak az al-Káida ellen folyjon a háború. Tovább nehezíti a helyzetet, hogy a tálibok parancsnoki struktúrája nem egyértelmű, számtalan kisebb frakció van a lázadók közt, így nem is egyértelmű, hogy kivel érdemes tárgyalni. Általában három nagy csoportra osztják a felkelőket: a tálib szóval hagyományosan jelzett Omár molla által vezetett mozgalomra (Kvettai súra), mely Beludzsisztánból tevékenykedik, a Hakkani-hálózatra és a Hizb-i Iszlámira. Széles skálán mozog a felkelők hozzáállása az esetleges tárgyalásokhoz is. 2011 során már sor került titkos tárgyalásokra, melyeken amerikai és tálib képviselők is részt vettek, 2012 elején pedig nagy hírt kavart a tálibok bejelentése, hogy politikai irodát terveznek nyitni Katarban. (Wagner [2012])

A tálibok hatalmát olyan hétköznapi életet befolyásoló tényezők is jelzik, hogy utasításukra az ország négy nagy mobiltelefon-szolgáltatója éjszakánként egyszerűen szünetelteti a szolgáltatást. Sötétedés után nem lehet mobilhívást indítani az országban, mert a tálibok attól tartottak, hogy könnyebben lelepleződhetnek, ha a lakosság telefonálni tud éjszakánként. (Interjú Debreceni Gáborral 2010)

A puhatolózó tárgyalások, valamint az ISAF és az afgán hadsereg erőteljes fellépése és a biztonsági mutatók enyhe javulása (Afghanistan NGO Safety Office [2012]) ellenére jelentős katonai sikereket érnek el a lázadók. 2011 során több jelentős vezetőt megöltek.<sup>23</sup> A 2014-ig végrehajtandó kivonulás – annak ellenére, hogy a nyugati nagyhatalmak elkötelezték magukat az afgán hadsereg támogatása és finanszírozása mellett – újra fellobbanthatja az erőszakot.

Az erőszak folyamatos jelenléte azt mutatja, hogy az afganisztáni intervenció kezdetén valószínűleg nem mérték föl megfelelően a sikeres államépítéshez szükséges erőforrások mennyiségét és kellő elköteleződés nélkül vágta bele a feladatba.

### ***3.4. Az afgán állam permanens kudarca***

#### **3.4.1. Afganisztán mint bukott állam**

Amint a fejezet bevezető szakaszából kiderült, Afganisztán szélsőséges példája a kvázi-államiságnak, hiszen a biztonság garantálása és a legitim főhatalom egyaránt törekeny, egyes területeken teljesen hiányzik.

<sup>23</sup> Burhánuddin Rabbánit, a béketanács vezetőjét, Karzai félttestvérét és további szövetségeseit, mint pl. Mohamed Khan hadurat és Hajder Hamidi kandahári polgármestert

Rotberg (2002) megkülönbözteti a bukott (failed) és az összeomlott (collapsed) államokat. Utóbbi a bukott állam szélsőséges esete, amelyben teljes hatalmi vákuum jelentkezik. Az államiságnak semmilyen funkciója nem működik már, az állam neve csak egy földrajzi területet ír le, ahol valamikor állam működött. Afganisztánban 1991 után öltötte az államkudarc a legsúlyosabb méreteket, ekkor került az ország legközelebb az összeomlott állam fogalmához. Az állam alatti erők teljesen átvették az irányítást néhány évre, Afganisztán nem volt sokkal több, mint egy földrajzi fogalom. Ehhez képest a tálibok uralma előrelépés volt, legalábbis az államszervezés szempontjából. Ellenőrizték az ország jelentős részét és érvényesíteni tudták erőszakmonopóliumukat. A politikai javak előállítására terén természetesen nagyok voltak a hiányosságok, a javak egy részét nemcsak nem tudták, nem is akarták előállítani.

2001 óta nem a klasszikus bukott állam jelenségével van dolgunk Afganisztánban. A külföldi beavatkozás révén létrejött egy többé-kevésbé működő államgépezet. A növekvő erőszak és a tálibok által felállított árnyékközigazgatás azonban azt bizonyítja, hogy még a külföldi katonai jelenlét és jelentős támogatás ellenére sem kontrollálja a kormány az ország egész területét. Abban is viszonylag széles körű konszenzus van, hogy csak addig működőképes ez a rendszer, amíg a külföldi katonai jelenlét és anyagi támogatás biztosítja a szükséges erőforrásokat.

A Foreign Policy és a The Fund for Peace együttműködésében minden évben elkészül az államok nagy részét tizenkét terület<sup>24</sup> és több száz mutató alapján vizsgáló államkudarcot mérő index (Failed States Index). Kérdéses, hogy mennyiben lehet megragadni kvantitatív eszközökkel az államkudarc lényegét, és hogy mennyiben lehet egy ily módon összeállított rangsor alapján összehasonlítani egyes államok helyzetét, de mégis kiegészíti az Afganisztánról alkotott képet, ha látjuk, hogy 2011-ben 107,5 pontot ért el a tizenkét terület alapján meghatározott 120 pontból, ezzel a hetedik legrosszabb helyzetben lévő állam a Szomália által vezetett listán. (Failed States Index 2011). Az 1. táblázatból jól látszik, hogy Pakisztánt kivéve, Afganisztán szomszédai jóval stabilabb helyzetben vannak.

---

<sup>24</sup> Demográfiai nyomás, menekültek és belső menekültek jelenléte, csoportos sérelmek, emberek menekülése, egyenlőtlen fejlődés, gazdasági hanyatlás, az állam legitimitásvesztése, közszolgáltatások, emberi jogok, biztonsági apparátus, megosztott elitcsoportok, külső intervenció

**1. táblázat: Afganisztán és a szomszédos országok rangsora a Failed States Index alapján**

	<b>Rangsor</b>	<b>Összpontszám</b>
Afganisztán	7.	107,5
Pakisztán	12.	102,3
Irán	35.	90,2
Üzbegisztán	39.	88,3
Tádzsikisztán <sup>25</sup>	39.	88,3
Kína	72.	80,1
Türkmenisztán	75.	79,7

Forrás: *Failed States Index 2011, Interactive Grid* - <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2011>

### 3.4.2. Az államkudarc földrajzi és történelmi okai

A permanens államkudarc okait kutatva Wagner Péter (2006) elemzésében arra a következtetésre jut, hogy Afganisztán születése óta soha nem tudott modern államként működni. Erős központi hatalmat mindig csak külföldi segítséggel tudtak kiépíteni, mert saját földrajzi és társadalmi adottságainál fogva csak addig tud modern értelemben működni, amíg külső finanszírozója van az államépítésnek. Az ország földrajzi fekvése, a művelhető területek kis mennyisége a történelem folyamán nem termelték meg azt a többletet, amelyből egy elit sikeresen kormányozni tudta volna Afganisztánt. Így a külföldi segélyekből szponzorált elit a külföldi hatalmak külpolitikai igényeit szolgálta ki, ahelyett, hogy a saját népének biztonságát garantálta volna. (Rubin [2007] p. 60) Ennek az öröksége megfigyelhető ma is: a kormánynak nincs kapacitása, hogy megfelelő mértékben és arányban adót szedjen – a legális GDP 7%-át teszi ki az adó (Rubin – Rashid [2008] p. 33)<sup>26</sup> –, a költségvetést a külföldi donorok finanszírozzák. Ebből fakad, hogy a közszolgáltatásokat sem az afgán állam nyújtja, hanem jelentős részben – amint azt a következő fejezetekben látni fogjuk – a nemzetközi segélyezési rendszer felelős érte.

Az államkudarc okait Afganisztánban visszavezethetjük földrajzi és történelmi tényezőkre, de ezek közül egyik sem ad önmagában elégséges magyarázatot az elmúlt húsz év eseményeire. Amint már láttuk, földrajzi fekvése és adottságai predesztinálták Afganisztánt arra, hogy egyes nagyhatalmak befolyásuk alá vonják, illetve környékbeli országok saját konfliktusaikat Afganisztánba exportálják. Az ország etnikai fragmentációja is a közös állam legitimitását ássa alá,

<sup>25</sup> Üzbegisztán és Tádzsikisztán összpontszáma megegyezik, ezért egy helyen osztoznak a rangsorban.

<sup>26</sup> 2007-es adat

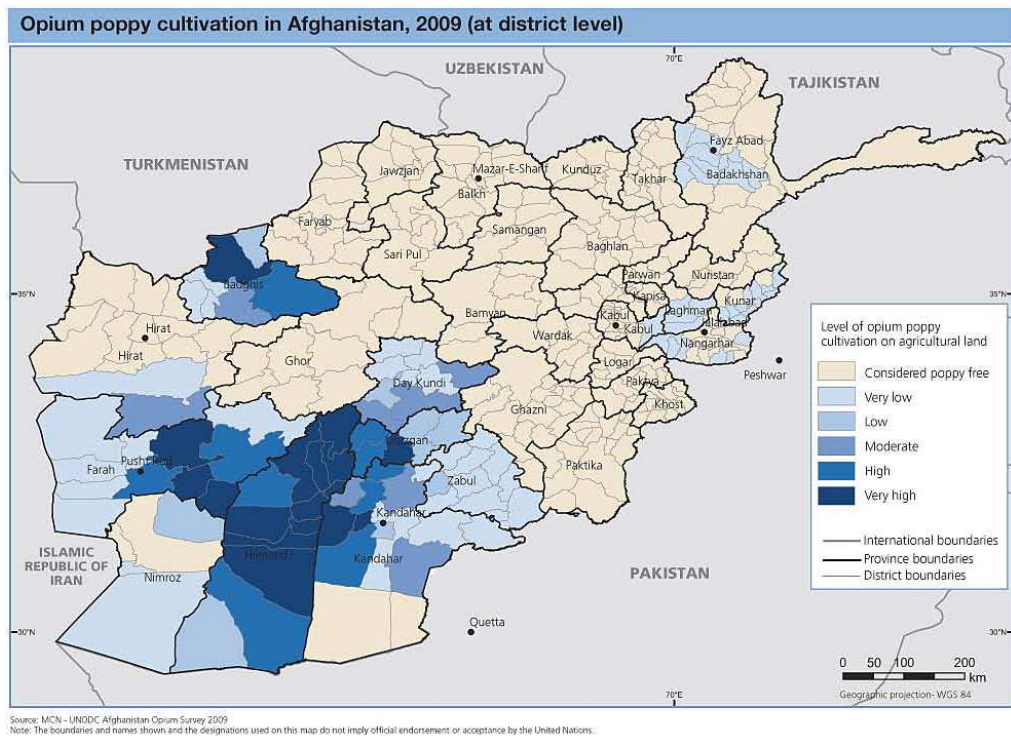
de ez sem elégséges magyarázat az államkudarokra, hiszen számtalan példa igazolja a többnemzetiségű államok életképességét.

### **3.4.3. A kábítószer-termelés mint államot gyengítő tényező**

A földrajzi tényezők és a történelmi adottságok mellett több olyan tényező van, amely már több évtizede jellemzi Afganisztánt és amelyeknek jelentős része volt és van abban, hogy az államkudarcc létrejöttön és az államépítés rendkívüli nehézségekbe ütközzön. Marton Péter (2006b) három olyan területet említ, amely negatív externáliát (az ő szóhasználatában negatív kicsordulási hatást) jelent a nemzetközi közösség számára: a kábítószer-termelést, az afganisztáni bázisú terrorizmust és az országból kiáramló menekülteket.

A terrorizmusról már esett szó az ország közelmúltbeli történetének áttekintésekor. A másik legsúlyosabb, de semmiképpen sem újkeletű probléma a kábítószer-termelés és kábítószer-kereskedelem. A tálib uralom összeomlása óta megnőtt a máktermesztés – napjainkban elsősorban az ország déli és nyugati részén jellemző (ld. a 4. ábrán) – s az éretlen máknövényből előállított ópium, illetve az azokból félszintetikus úton előállított heroin a legerősebb drogok közé tartoznak. Az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bünmegelőzési Hivatala szerint 2009-ben Afganisztán adta a világ ópiumtermelésének 89%-át mintegy 123 ezer hektár termőterülettel. A 2007-es csúcshoz képest csökkent a termőterületek nagysága, de nőtt a termelékenysége és a kannabisz termesztése is megjelent. Mintegy 250 ezer háztartás számára jelent átlagosan évi 1800 dollár bevételt a máktermesztés. (United Nations Office on Drugs and Crime [2010] p. 253) A kábítószer-export mértékét Rubin (2007) a legális gazdaság 30-50%-ára teszi, Bennet és szerzőtársai (2009) 47%-ról beszélnek.

#### 4. térkép: Ópiummák termesztése Afganisztánban, 2009 (járási szinten)



Forrás: UNODC [2010]: *World Drug Report 2010*, 255. old.

Az ópiummák-termesztés mozgatórugóinak megértéséhez fontos tudni, hogy az ország területének csak 10-12%-a alkalmas hagyományos mezőgazdasági művelésre. A domborzati viszonyok miatt a területek jelentős részén rendkívül munkaigényes feladat a növénytermesztés. A jelentős hagyományokkal rendelkező nomád állattartást – az évi több ezer kilométeres utat megtevő kecske- és birkapásztorok kultúráját – pedig lerombolta a kommunista uralom. A hagyományos mezőgazdaság gyengesége tehát kedvez a szárazságtűrő és igénytelen máknövény termesztésének. Amint a 3. térképen látszik, elsősorban a déli területeken magas az ópiummák termesztésének aránya és ezek egyben azok a területek, amelyeken a tálibok a legerősebbek.

Afganisztánban és határain számos droglaboratórium működik és az itt előállított ópium három fő kereskedelmi útvonalon jut el Európába: az északi útvonalon a drogok mintegy egynegyedét szállítják a közép-ázsiai köztársaságokon keresztül Oroszországba. A kábítószernek több mint egyharmada a balkáni útvonalon, Iránon, Törökországon és a délkelet-európai országokon keresztül jut el az európai piacokra. A déli útvonalon az afganisztáni termelésű drogok mintegy 40%-a kerül Pakisztánba. Ennek egy kis részét helyben fogyasztják, a legnagyobb részét pedig a

világ minden szegletébe szállítják tovább. (United Nations Office on Drugs and Crime [2010] pp. 48-62) A határellenőrzés minden irányban problémákba ütközik, egyrészt földrajzi okokból, másrészt pedig a végrehajtó hatalom gyengesége és az akarat hiánya miatt. Az anarchikus körülmények szinte tökéletes körülményeket biztosítanak a kábítószer-termeléshez, ugyanakkor maga a kábítószer-kereskedelem is hozzájárul a jelenlegi állapotok fenntartásához, hiszen igen jelentős számú és jelentős anyagi erőforrásokkal bíró csoportok érdekeltek annak fenntartásában. A kábítószer-ipar már évtizedek óta finanszírozza az egymással szemben álló csoportok konfliktusát, ily módon az ópiumkereskedelem és a feketegazdaság gigantikus méretei ma is gátolják az államépítést, az afgán gazdaság fejlődését és egyben a társadalmi viszonyokat is torzítják.

Számos fejlődő országra jellemző, hogy monokultúrás a mezőgazdasági termelése és az exportstruktúrája is egysíkú: egy-egy primer mezőgazdasági termék exportja teszi ki devizabevételeinek nagy részét. Ilyen a kávé, a kakaó, a tea, a gyapot és számos trópusi gyümölcsfajta. Ez számos hátránnyal jár, ugyanis kedvezőtlen módon kapcsolja be az adott országot a világgazdaságba. A mezőgazdasági termékek előállításuk kevésbé kiszámítható, mint az ipari termékeké és jobban ki van téve az időjárási folyamatoknak, a klímaváltozásnak és bármilyen természeti hatásnak. További probléma, hogy a mezőgazdasági termékek ára a világpiacra igen ingadozó és ezáltal még kiszámíthatatlanabb lesz az adott ország számára az exportbevétel mennyisége. A kereskedelmi cserearányok romlása (terms of trade) pedig hosszabb távon is nehezíti az adott ország felzárkózását. (vö. Szentes [2005] pp. 559-562)

Afganisztánra is jellemző a monokultúrás mezőgazdaság és az egysíkú export, ráadásul az exportált termék itt illegális: az ópium. A tálibok – habár tiltották a fogyasztást – megtűrték, sőt, meg is adóztatták az ópiumtermelést, így hasznot húztak belőle és részben a kábítószer-kereskedelem profitjára támaszkodva tudták fenntartani uralmukat. 2001 óta a nemzetközi közösség egyértelmű elvárása az ópiumtermesztés elleni küzdelem és a termőterületek felszámolása, de a társadalom igen jelentős csoportjai számára fontos bevételi forrás az ópium.

Az ópiumexport – amennyiben legálisan, államilag szabályozott formában működne – tudná finanszírozni az államépítést, de kétségtelen, hogy csak egy illiberális állam jöhetne ily módon létre. Ennek egyik oka, hogy a nemzetközi közösség normáival ellentétes lenne a kábítószer-termelés legalizálása, így ez a

kérdés eleve csak elméleti szinten merül föl, a másik oka pedig az, hogy az ópiumexportból származó profitok szabályozásához és ellenőrzéséhez, az ópiumkereskedők hatalmának megtöréséhez igen erős, represszív államra volna szükség és egy ilyen állam létrejötte nem áll érdekében sem a szomszédos országoknak, sem a tágabb nemzetközi közösségnek.

A jelenlegi helyzetben – amikor az ópiumtermelés ellen való fellépés nem hatékony – a belőle származó haszon centrifugális erőként hat és gyengíti az államot. Egyes érdekcsoportok, katonai csoportok anyagi háttéréül szolgál, megerősíti őket az állammal szemben, ráadásul erodálja az állam legitimitását.

Az ópiummák termesztése szorosan összefügg a korrupció hatalmas mértékével. A kormány kábítószerellenes tevékenysége jó lehetőséget nyújt egyes tisztviselőknek, hogy kenőpénzeket csikarjanak ki a csempészekről. Sajnos ily módon kontraproduktív a kormány fellépése, mert a valódi bűnözők büntetlenek maradnak, az egyszerű máktermesztőket pedig könnyen a maguk oldalára állítják a tálibok, ha a kormány politikája veszélyezteti a megélhetésüket. A mák aránylag szárazságtűrő növény és elégséges víz, vagy megfelelő öntözőrendszerek hiányában nehéz áttérni más növénytermesztésre. Goodhand (2008) szerint Afganisztán azon részeiben, ahol az (illegális) magánszféra és a kormányzati szervek együttműködnek a kábítószer-iparág területén és közös intézményeket, érdekeltségeket hoznak létre, ez az együttműködés stabilitást hozhat, bármennyire kétes is ez a stabilitás. Azokon a területeken pedig, ahol csak a magánszféra húz hasznot a termelésből, sokkal nagyobb az esélye az erőszaknak és a politikai összeomlásnak. Afganisztánban kisebb általánosítással elmondható, hogy a Hindukustól északra eső területeken az ópiummák termesztése hozzájárult a hatalmi viszonyok fenntartásához, stabilizálásához, délen pedig a kormány felszámolási kísérletei és a tálibok fellépése együtt a konfliktus eszkalálódásához vezettek.

Összehasonlításként érdemes egy rövid pillantást vetni Mianmarra, a világ második legnagyobb ópiumtermelőjére. Az ország az afganisztáninál jóval kisebb volumenben állít elő ópiumot. Mintegy 32 ezer hektár termőterületen 192 ezer háztartás termel ópiumot, de a hektáronkénti termelékenység egyötöde az afganisztáninak, ezért az ópium-exportból adódó bevételek is jóval kisebbek, mint ott – legalábbis az UNODC hivatalos felmérései szerint. (United Nations Office on Drugs and Crime [2010]). A mianmari katonai rezsim azt az utat választotta, hogy részesedni kíván az ópiumtermelés profitjából, ezáltal megerősítve hatalmát s – ha



nem is legalizálták hivatalosan a termelést – a kormány ellenőrzése alatt folyik az illegális termesztés (PWO [2010]) Ily módon a kábítószerből származó bevétel erősíti az államot, segít fenntartani a rendszert, de ez egy egyértelműen represszív rendszer. Afganisztánban ezzel szemben egy elviekben demokratikus, de igen sérülékeny rendszer működik, ahol a jelenlegi körülmények között az államot jelentősen gyengíti az ópiumtermesztés.

#### **3.4.4. Az afgán államot gyengítő további tényezők**

A stabil afgán állam létrejöttéhez szükséges gazdasági fejlődésnek további, de a kábítószer-termeléssel részben összefüggő tényezők is az útjában állnak: az egyik legsúlyosabb probléma a korrupció kiterjedtsége. Amellett, hogy a korrupció segíti az illegális szektorokat, gátolja a legális szektorok fejlődését is. Ennek mértékéről megbízható adataink nincsenek. A számos országban szakmailag magas színvonalú felméréseket készítő Transparency International nem készít jelentést Afganisztánról, de az Afganisztánban dolgozó diplomaták, segélymunkások egyhangúan tanúsítják, hogy munkájuk során is gyakorlatilag napi szinten találkoztak a korrupció valamilyen formájával. (Interjúk 2010)

A köztörvényes bűnözés is hatalmas méreteket ölt és ez is elriasztja a külföldi tőkét. A rendőrség kötelékeiben széleskörű a korrupció és sok rendőrnek kiterjedt kapcsolata van a szervezett bűnözéssel. A nemzeti hadsereg valamivel eredményesebben működik a rendőrségnél, ennek egyik oka, hogy nagyrészt újonnan rekrutált fiatalokból áll. A mintegy hatvanezer leszerelt régi harcos, lázadó a rendőrséghez, privát biztonsági cégekhez, vagy szervezett bűnözői csoportokhoz csatlakozott – egyes esetekben akár mindháromhoz egyszerre. (Rubin [2007] p. 64) A korrupciós tisztviselők problémája az igazságszolgáltatás területén is megjelenik. Ez tovább fokozza a jogbiztonság hiányát és a köztörvényes bűnözésnek szabad teret ad. Tálibok által ellenőrzött területeken egyre gyakoribb, hogy a lakosság a saría szerint működő bíróságokhoz fordul, hogy sérelmeire jogorvoslatot kapjon.

További jelentős probléma mind a mai napig a menekültkérdés. Nemcsak a szovjet megszállás, a polgárháború és a tálibok uralma űzött el milliókat otthonából. 2001-ben a tálibok elleni hadjárat, és az ehhez kapcsolódó, nagyrészt pastuk ellen irányuló etnikai alapú erőszak is több százezer embert űzött el otthonából. Egy évtizeddel később is még mintegy egymillió afgán menekült élt Iránban és 1 millió 700 ezer Pakisztánban. Az iráni menekültek száma szűk félmillióval, a pakisztániaké

szűk kétszázézerrel csökkent az ezredforduló óta. (UNHCR Statistical Online Population Database)

A 2002 és 2004 közötti aránylag nyugodt időszakban mintegy ötmillió menekült és egymillió belső menekült (IDPs – internally displaced persons) térhetett vissza. (Internal Displacement Monitoring Center 2011) 2004 óta azonban újra romlott a helyzet és ez elsősorban a saját hazájuk területén élő, a menekültekhez hasonló helyzetű – de a rájuk vonatkozó nemzetközi jogi védelmet nélkülöző – emberekre vonatkozik. Ennek oka elsősorban az ISAF és a nemzeti haderő, valamint a lázadók közti összecsapások, továbbá természeti csapások, az alapszintű szolgáltatások hiánya és a megélhetésük elvesztése. Vannak etnikai színezetű viták a legelőkhöz, vízkészletekhez való hozzájutásról és ezek szintén súlyosbítják a problémát. Az afgán lakosság mintegy 40%-a volt élete folyamán belső menekült. 2006-tól napjainkig mintegy hétszázézer ember kényszerült menekülni saját hazáján belül, 2011 elején pedig háromszázézer körül volt a belső menekültek száma. (Internal Displacement Monitoring Center 2011)

A menekültek kérdésének megoldása azért is kulcskérdés, mert éppen a menekülttáborokban – a kiutat nem látó, kilátástalan helyzetben lévő emberek között – tudnak támogatói bázist szerezni az olyan militáns iszlám csoportok, mint a tálibok.

Az államépítés és ugyanakkor minden gazdasági fejlődés alapfeltétele az infrastruktúra – de ezen a területen is sok a hiányosság Afganisztánban. Kabul áramellátása például még romlott is 2001 után. A közvetlen áramellátást gázolaj-generátorokkal próbálják biztosítani, de ennek működtetése rendkívül költséges. Hosszútávon az elektromos energia termelésének, vagy importjának infrastruktúráját kellene kiépíteni. A vízellátás sem megfelelő számos területen, pedig Afganisztán egyes területein nagy hagyománya van a zöldség- és gyümölcsstermesztésnek. A több évtizedes polgárháború sok helyen lerombolta a kerteket és a megfelelő öntözés is hiányzik. A közlekedési infrastruktúra ugyanígy hiányos még mindig, annak ellenére, hogy külföldi segítyből sok útépitési projekt elindult. Ahhoz, hogy Afganisztán újra fontos kereskedelmi útvonal lehessen, további programokra lenne szükség.

Nagy lehetőség, de kiaknázatlansága folytán probléma is Afganisztán számára, hogy jelentős természeti erőforrásokkal rendelkezik. Ide tartozik a földgáz, a kőolaj, a szén, a vasérc, és a nemesfémek, mint az arany és az ezüst. A természeti kincsek segítségével finanszírozható lenne elviekben az államépítés, de a

kitermelésnek még jelentős – elsősorban politikai és infrastrukturális – akadályai vannak. A természeti kincsek a környező országok számára is növelik Afganisztán fontosságát. Pusztán földrajzi szempontokat figyelembe véve Afganisztán kiváló tranzit-útvonal lenne a Közép-Ázsiából az Arab-tengerhez, vagy akár India felé szállítandó olaj és gáz számára, politikai stabilitás híján azonban nincs sok realitása egy vezeték megépítésének. (vö. Marton [2006b] p. 96) A tálib uralom és az azóta is tartó instabilitás elrettentette a legtöbb befektetőt. Az afgán kormány is tudatában van annak, hogy fontos lenne megteremteni egy olyan környezetet, mely kedvező a külföldi tőkeexportőrök számára. Ehhez azonban nem elégséges az infrastruktúra fejlesztése és a kedvező gazdaságpolitikai lépések megtétele, hanem elsősorban biztonságra lenne szükség.

Az állam sikertelenségét, a problémák komplexitását és az 1979 óta folyamatosan dúló harcok eredményét jól mutatja, hogy a Human Development Index rangsora szerint Afganisztán „hátról” a nyolcadik és ez az adat 2005 óta (amióta rangsorolják Afganisztánt) nem változott számottevően. (United Nations Development Programme [2010])<sup>27</sup>

### ***3.5. Afganisztán és a nemzetközi segélyezés***

#### **3.5.1. Külföldi támogatások Afganisztánban**

Afganisztán történelmét végigkíséri a külföldi támogatás, segély. Elsőként a britek nyújtottak jelentős segélyeket a belpolitikai stabilitás és saját befolyásuk biztosítása érdekében. A hidegháborús időszakban pedig a szovjet és az amerikai érdekek versenye határozta meg Afganisztán bevételeit. Egyre nagyobb szerepet játszott a külföldi segély a hazai kiadások fedezésében, ami hozzájárult ahhoz, hogy az uralkodó csoportok sosem voltak rákényszerítve, hogy adószedés révén valamiféleképpen elszámoltathatóvá váljanak a társadalom egésze felé, hanem járadékként tekintettek a segélyekre. Az 1960-as évekre a nemzetközi segély az állami költségvetés 40%-át tette ki. (Goodhand [2002] p. 841) A külföldi forrásokból fedezett állami modernizációs törekvések dualista gazdaság kialakulásához vezettek.

A szovjet intervencióval gyakorlatilag minden nyugati támogatás megszűnt, de a szovjetek jelentős forrásokat biztosítottak az ellenőrzésük alatt álló városi

<sup>27</sup> Témánk szempontjából nem releváns, de elgondolkodtató, hogy a jelentés szerint Afganisztánban a válaszadók 53%-a elégedett az életszínvonalával, míg Magyarországon ez az arány 43%...

területeknek, ami még tovább fokozta a segélyfüggőséget. A fennmaradó nyugati segélyezés egy jelentős humanitárius szükségletre nyújtott válasz volt, de hamar a szovjetekkel szembeni ellenállók támogatásának része lett, amit jól bizonyít az a tény, hogy a szomszédos országokban lévő menekülttáborok lettek a mudzsahed harcosok bázisává. Már ebben az időszakban kialakult, hogy Afganisztánban a segélyezés nem tud pártatlan lenni, az egyes szereplők állást foglalnak a konfliktusban részt vevő valamelyik fél mellett. A szovjet megszállás idején egyetlen szervezet volt, amely mindkét oldalon működött: a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága. (Smillie – Minear [2004])

Az afganisztáni segélyezés első generációja tehát részben szándékosan, részben akaratlanul a konfliktus törésvonalait követte, ezzel pedig súlyosbította a segélyfüggőséget. A kommunista kormány legitimitásának aláásása – pl. a hivatalos struktúrák kikerülése a segélyekről való tárgyaláskor – fokozta a feszültséget a központi és helyi szereplők között és legitimizálta a hadurakat. A segélyek allokációja sem a szükségleteket tükrözte: a kormány által ellenőrzött területeken lakók nem részesültek nyugati segélyben, ellentétben a keleti területek lakóival. Ezzel párhuzamosan kialakult a „függőség kultúrája”, hiszen az élelmiszertermelés felével–kétharmadával csökkent ebben az időszakban. (Rubin [2000] p. 1792)

Az 1990-es évek elejére megváltozott a politikai helyzet. A Szovjetunió összeomlásával és a szovjetek kivonulásával az afgán állam tovább fragmentálódott. Ezzel együtt nőtt a Nyugat által humanitárius segélyezésre szánt összeg és az általa lefedett földrajzi terület is. Már nemcsak a mudzsahedek által ellenőrzött területek, hanem a kormány fennhatósága alá tartozó régiók is támogatásban részesültek és több irányból érkezett a segély a szomszédos országok felől. Vidéki területeken a segélyezés második generációs jelleget öltött: a segélyszervezetek a rehabilitációt és a fejlesztést is egyre inkább bevonták tevékenységi körükbe. Ebben az időszakban egy eltolódás következett be a szolgáltatásnyújtás irányába. A segélyszervezetek egy része szakítani próbált az egyes hadurakkal és a velük kialakított túl szoros kapcsolatok lazításával, valamint a helyi intézmények fejlesztésével kísérletezett. Egy az ENSZ által stimulált folyamatként ekkortájt kezdett nőni az afgán NGO-k száma. Ez egy tágabb folyamat része volt, melyben az afgánoknak nagyobb szerepet, tulajdonosi szemléletet szánt a donorközösség. Afganisztán jellegzetessége a rendkívül sokrétű – és nagyrészt ad hoc jellegű – koordinációs mechanizmusok létrejötte. A koordináció elősegítése helyett ezek gyakran egymással is versenyeztek.

Az államkudarc motívuma pedig feljogosította a donorközösséget, hogy állampótlékként viselkedjen, átvegye az állam feladatait és részben jogköreit.

Több tényező is hozzájárult ahhoz, hogy az 1980-as évekhez képest minőségi javulás következett be Afganisztánban a segélyezés terén. Ez jelentős mértékben annak köszönhető, hogy a politikai körülmények megváltoztak, a nyugati segély már nem az ellenállók támogatására irányult. Emellett azonban mind a menedzsment, mind a monitoring és az értékelés területén előrelépések történtek és egyre több NGO létesített helyi irodát az országban. A segélyezés eredményességének a korlátai is megmutatkoztak azonban: megfelelő intézmények hiányában gyakorlatilag lehetetlennek bizonyult, hogy a falu szintjénél magasabb szintre lehessen emelni egy-egy sikeres projektet, ez pedig a megvalósult programok fenntarthatóságát is jelentősen megkérdőjelezte. (Goodhand [2002] p. 844) A fragmentálódott segélyezési stratégia valójában az afganisztáni gazdaság és társadalom fragmentálódását tükrözte. Míg Kabul lakossága segélyfüggővé vált, a periféria egyes részein „fejlődés” következett be – vagy a tiltott gazdasági tevékenységnek, vagy a segélyeknek köszönhetően. A regionális központok egyre inkább a szomszédos országok gazdaságába integrálódtak. Nem a segélyezés volt az elsődleges centrifugális erő ebben a folyamatban, de mindenképpen erősítette a regionalizálódást. (Goodhand [2002] p. 845)

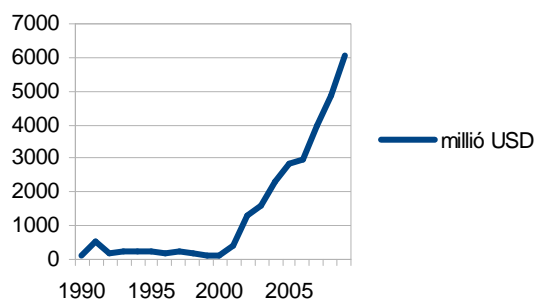
A tálibok hatalomátvétele újabb akadályokat görgött a segélyprojektek elé. Rendeleteik – elsősorban a nőket érintő szabályok – ellentétesek voltak a humanitárius elvekkel és sok program esetében lehetetlenné tették, hogy elérjék a célcsoportjaikat. Ebben a néhány évben a humanitárius elvek és a lakosság elérése volt a két fő dilemma a segélyezésben. Az ENSZ 1999-ben szankciókat vezetett be a tálibok ellen (1267/1999), melyeket 2000-ben és 2001-ben újra megerősített. Ezáltal megint átpolitizálódott az afganisztáni segélyezés, a tálibok pedig sikeresen kijátszották egymással szemben a segélyszervezeteket. (Smillie – Minear [2004]) Ez az időszak az afganisztáni segélyezés harmadik generációja, amelyben már az emberi jogokat és a béketeremtést is integrálni próbálták. A segélyek feltételekhez kötésével kívánták elérni a tálibok politikájának irányváltását. A nemzetközi közösség azonban nem értette meg a tálibok motivációrendszerét, így ezek a próbálkozások kudarcra voltak ítélve. (Goodhand [2002] p. 846) Mivel a politikai párbeszéd a tálibokkal sikertelennek bizonyult, a segély maradt a nemzetközi elköteleződés fő formája. A segélyek arányának jelentőségét jól mutatja, hogy a mezőgazdaság után a legális

gazdaság második legnagyobb szektora a segélyezés volt és hogy 2001. szeptember 11. előtt mintegy 25 ezer afgán állt a segélyszerveztek alkalmazásában. (Goodhand [2002] p. 849)

### 3.5.2. Az afganisztáni segélyezés 2001 óta

2001 után immár a hivatalosan is deklarált államépítés egyik eleme volt a segélyezés. Hirtelen megnövekedett a nemzetközi közösség érdeklődése és anyagi elköteleződése Afganisztán iránt. A donorközösség 2001-ben a bonni folyamat támogatása mellett döntött, majd 2002-ben Tokióban és az azt követő donorkonferenciákon jelentős újjáépítési és fejlesztési segélyeket ígért. Az Afganisztánba érkező segélyek volumene jól követi a politikai fejleményeket (ld. 3. ábra): 2001-től meredeken emelkedni kezd a segélyek összege. Ez mutatja a donorközösség elvárását, mely szerint a segélyezés hozzájárul az államépítéshez, a belső stabilitáshoz és ezáltal a külföld felé irányuló biztonsági fenyegetések csökkenéséhez, a terrorizmus és a kábítószer-kereskedelem háttérbe szorításához. Az Afganisztánba áramló segélyeknek tehát kettős célja van: egyrészt az ország fejlesztése és a humanitárius szükségletek kielégítése – ez a cél a hivatalos fejlesztési segélyek definíciójából ered – másrészt pedig az államépítés és békeépítés. Természetesen a két cél interdependens, hiszen a társadalmi és gazdasági szférák fejlődése nélkül nem várható stabil állam és béke. Afganisztán mai helyzetét látva azonban nem nehéz észrevenni, hogy a segélyek csak korlátozott mértékben járulnak hozzá ezen célok eléréséhez.

ODA kifizetések Afganisztánba  
1990-2009



Forrás: saját ábra az OECD Query Wizard for International Development Statistics adatai alapján, <http://stats.oecd.org/qwids> - lekérdezve: 2011. február 27.

9. ábra: Az Afganisztánba áramló hivatalos fejlesztési segélyek alakulása

2001. szeptember 11. után 48 órán belül evakuált majdnem minden nyugati segélyszervezet Afganisztánból, a katonai győzelem után azonban igen hamar visszatértek. Colin Powell amerikai külügyminiszter „force multiplier”-nek nevezte az amerikai NGO-kat, arra utalva, hogy az ő szemében a segélyszervezetek feladata a katonai hadviselés támogatása, a katonai eszközök megsokszorozása. (Walker – Maxwell [2009] p. 75) A humanitárius segélyezésben alapvető követelmény, a pártatlanság megtartása szinte lehetetlenné vált a segélyszervezetek számára: nem tudtak – és részben nem is akartak – elhatárolódni a katonai győzelmet arató szövetségtől, az amerikai vezetés pedig megpróbálta tökélyre fejleszteni a segélyezés instrumentalizálását. (uo.)

A segélyezés legfontosabb területe – amely alapfeltétele lenne a békeépítésnek – a biztonsági szektor reformja. Ennek támogatására a G8 donorok egy ötpilléres támogatási keretet dolgoztak ki, melyben egy-egy fő donort egy-egy terület felügyeletével bíztak meg. Az öt pillér a következő: katonai reform (USA), rendőrségi reform (Németország), igazságügyi reform (Olaszország), kábítószer elleni küzdelem (Egyesült Királyság), lefegyverzés, leszerelés és volt kombattánsok reintegrációja (Japán). Azóta bebizonyosodott, hogy a számtalan multiszektorális probléma miatt ez a felosztás csak nehezítette a folyamatot.

A segélyezés hatását a biztonsági szektorra tágabb kontextusban láttatja az az adat, hogy a donorok katonai kiadásai és a segélyezésre fordított kiadásai között 10:1-hez volt az arány 2001 és 2004 között. (Lockhart [2007] p. 3) Egy konkrét lebontás szerint a bonni egyezmény utáni első évben a nemzetközi kifizetések 84%-a irányult az al-Káida elleni harcra, 9% a humanitárius segítségnyújtásra, 4% az ISAF létrehozására és fenntartására és 3% az újjáépítésre. (Rubin – Armstrong [2003] p.12)

2008 óta az öt éves időtartamra elfogadott Afganisztáni Nemzeti Fejlesztési Stratégia adja meg a segélyezés kereteit. Három fő pillére a biztonság, a kormányzás – jogállamiság – emberi jogok védelme, valamint a gazdasági és szociális fejlődés.

A segélyezés legfontosabb szereplői a bilaterális donorokon kívül az ENSZ szervei (UNICEF, UNHCR), a Világbank és a civil szervezetek. Az ő munkájuk mellett a Tartományi Újjáépítési Csoportok is részt vesznek a segélyezésben, hiszen a PRT-k feladata nemcsak a biztonság fenntartása, hanem az újjáépítés is. A PRT keretei között tehát katonai irányítás alatt, de civilekkel – NGO-kkal és profitalapú cégekkel – együttműködve valósul meg a segélyezés. Ennek elsősorban az a célja,

hogy a lakosság „szívének és értelmének” („hearts and minds”) megnyerésével tegyék elfogadottá a nemzetközi katonai jelenlétet – ezzel növelve saját biztonságukat – és vonzóvá a nemzetközi közösség által elképzelt jövőt Afganisztán számára. Az országban jelenleg 25 PRT működik, 13 ország részvételével.

Afganisztánban – más célországokhoz hasonlóan – felmerülnek a segélyezés kikerülhetetlen dilemmái. A segély szerepét tekintve a „maximalisták” szerint a segélyt tudatosan a béke építésére kell használni, míg a „minimalisták” a humanitárius segély elvei szerint teljes pártatlanságot követelnek és ellenzik a segély mandátumának kiterjesztését. (Walker – Maxwell [2009]) Utóbbiak szerint a humanitárius segélyt távol kell tartani minden szélesebb politikai célkitűzéstől, egyrészt etikai okokból – a humanitárius mandátum miatt –, másrészt pragmatikus okokból. Látásmódjuk azt sugallja, mintha egyértelmű lenne a határvonal humanitárius és fejlesztési segély között. A gyakorlatban azonban a legtöbb segélyszervezet egyszerre nyújt humanitárius, rehabilitációs és fejlesztési segélyt. A maximalisták álláspontja jól mutatja viszont, hogy a donorok szempontjából olyannyira fontosak a segélyezés pozitív externáliái, jelen esetben elsősorban a béke és biztonság, hogy tulajdonképpen ezek az externáliák motiválják elsősorban a segélyt. A segély által elért javuló humanitárius helyzet és gazdasági fejlődés ennek az eszközei.

Napjainkra konszenzus alakult ki a fejlesztési szakemberek között, hogy a segélyek elsősorban akkor hatékonyak, ha jól kormányzott ország számára juttatják őket. (vö. Alesina – Dollar [2000], Burnside – Dollar [2000], Collier – Dollar [2002]) Ennek háttérében a poszt-washingtoni konszenzus eszmerendszere áll, amely az intézményi fejlesztést, a jó kormányzást, a humán tőke fejlesztését tűzi ki célul a fejlesztésben. Amint az a következő szakaszban kiderül, Afganisztánra egyértelműen nem jellemző, hogy azért kapna segélyt, mert jó minőségű kormányzással biztosítaná, hogy azt hatékonyan és jól használja fel, mintegy „jutalmul” a gazdasági és társadalmi berendezkedés fejlesztése terén elért sikereiért. Afganisztán épp az uralkodó elméleti paradigmának ellenpéldája, hiszen pont gyenge államisága miatt kap támogatást. A donorok számára nyilvánvaló, hogy egy bukott állam jelentős biztonsági kockázatot jelent globálisan is – elsősorban a terrorizmus, a nemzetközi szervezett bűnözés, a migrációs nyomás, illetve a globális járványok kialakulásának veszélye miatt.



### 3.5.3. A segélyezés a békeépítés és államépítés szolgálatában

A nemzetközi szerepvállalás Afganisztánban két kulcsfogalom körül szerveződik: a békeépítés és az államépítés körül. Ennek egyrészt az az oka, hogy a donorközösség érdeke az instabil állam megerősítése, másrészt pedig az, hogy a nemzetközi fejlesztési segélyezés nem lehet hatékony államépítés és békeépítés nélkül.

A békeépítés egy szélesebb konfliktuskezelési stratégia egy szakasza. A konfliktuskezelésben négy szakaszt különböztetünk meg: konfliktusprevenციót – melynek célja, hogy megelőzze egy vita erőszakba torkollását –; a „békecsinálást” (peacemaking) – amely a tárgyalási folyamatra, közvetítésre, kiegyezésre, döntőbíráskodásra koncentrál és amelynek célja elsősorban egy működő békeszerződés elérése –; a békefenntartást (peacekeeping) – amely egy harmadik fél katonai beavatkozását jelenti, melynek célja, hogy segítse az átmenetet az erőszak és a stabil béke között –; valamint a békeépítést (peacebuilding). A békeépítés folyamata a konfliktus utáni újjáépítést jelenti, melynek segítségével a béke tartósan kialakítható. A folyamat célja, hogy az erőszak újabb fellángolását megakadályozza azáltal, hogy a konfliktus gyökereit kutatja fel, valamint az erőszak hatásait megbékélés révén, intézmények építésével, politikai és gazdasági átalakulással kezeli. (Johns Hopkins University Conflict Management Toolkit) Ide tartozik a menekültek és elűzöttek visszatelepítése, valamint a volt kombattánsok leszerelése. Az Alliance for Peacebuilding definíciója szerint a békeépítés „azon kezdeményezések halmaza, melyeket különböző kormányzati és civil társadalmi szereplők annak érdekében tesznek, hogy az erőszak gyökereit kezeljék és megvédjék a civileket az erőszakos konfliktus előtt, alatt és után.” (Alliance for Peacebuilding) Ennek érdekében a háborúskodás és erőszakalkalmazás helyett a kommunikációt, tárgyalásokat, közvetítést próbálják a konfliktus megoldására felhasználni. A békeépítés végső célja, hogy az erőszakalkalmazás gyakoriságát és intenzitását a lehető legkisebbre csökkentse.

A békeépítés fogalma jól mutatja, hogy egy konfliktus befejeződése, egy fegyverszüneti megállapodás, vagy békeszerződés nem vezet automatikusan egy békés, stabil társadalomhoz és fejlődéshez. A békeépítés hosszú és komplex folyamat, ebből kifolyólag hosszú távú elköteleződést igényel minden szereplő részéről. A békeépítés folyamatában elengedhetetlen a helyi aktorok tudatossága és elköteleződése, mert külső szereplők – nemzetközi szervezetek, civil szervezetek –

csak elősegíteni és támogatni tudják a béke építését, de soha nem tudják a stabil békét kívülről ráerőltetni a társadalomra.

Afganisztánban kétféle kihívással szembesül a békeépítés folyamata: egyrészt a lázadó csoportok jelenlétével és az őket motiváló, az erőszakot felszínen tartó korábban kifejtett tényezőkkel. Másrészt viszont jelen vannak olyan helyi konfliktusok, törésvonalak, amelyek további akadályokat görgetnek a békeépítés elé. Elsősorban ilyenek a földtulajdonlással és a vízhez való hozzájutással kapcsolatos ellentétek. A közelmúlt viharos eseményeinek köszönhetően kevés helyen egyértelműek a tulajdonviszonyok, számos családok közötti konfliktus fordul elő ezen kettő fontos, de igen szűkös erőforrás miatt. Részben ehhez kapcsolódóan, de ettől függetlenül is megjelennek etnikai konfliktusok. Annak ellenére, hogy él egyfajta afgán identitás az emberekben, az etnikai hovatartozás is meghatározó és az erőszak fenntartásában érdekelt csoportok tovább élezzik az etnikai alapú ellentéteket. A konfliktusok harmadik típusa családi jellegű, sokszor a nők helyzetéhez kapcsolódik. Ezek az ellentétek sok esetben generációkon keresztül fennmaradnak és az állami bíraskodásnak nincs kapacitása, hogy rendezésüket elősegítse. A hagyományos tanácsok (súrák, dzsiringák) egy bizonyos mértékben részt vehetnek a konfliktusok megoldásában, de elfogadottságuk nem egyértelmű a lakosság körében. (International Crisis Group [2003])

A nemzetközi szerepvállalás másik – a békeépítéssel szorosan összefüggő – nagy célja az államépítés. A konfliktuskezeléshez annyiban kapcsolódik az államépítés, hogy egy gyenge, akár bukott állam sokkal nagyobb eséllyel süllyed erőszakba, mint egy stabil állam. Különbözik azonban a békeépítéstől, mert közvetlen célja nem a béke, hanem a gyenge vagy bukott állam megerősítése. Ennek része a kormányzat megerősítése – hogy képes legyen funkcióit ellátni és az egyes szakpolitikákat hatékonyan végrehajtani –, a jogállamiság érvényesítésére való képesség megteremtése, ami magában foglalja a jogrendszer kiépítését, a karhatalmi erők és a bíraskodás működését, de ide tartozik a fizikai infrastruktúra fejlesztése is, mert mindezek szükségesek ahhoz, hogy egy stabil belső gazdaságra tudjon támaszkodni az állam.

Habár két különböző fogalommal van dolgunk a békeépítés és az államépítés esetében, nem nehéz belátni, hogy a két cél interdependens: a béke nem létezhet stabil és erős állam nélkül, de az állam sem válhat stabilá és erőssé az erőszak megfékezése és a béke kiépítése nélkül.

Realista szempontból mind az államépítést, mind a békeépítést értelmezhetjük úgy, mint egy ősrégi biztonsági feladat modern verzióját: a nagyhatalmak stabilizálni akarják a perifériát. (vö. pl. Rubin [2006] p. 176) Ilyen szempontból pedig a két fogalom ugyanannak a folyamatnak a kétféle megközelítését tükrözi. A mai nemzetközi rendszer keretei között a periféria stabilizálása annyiban nehezebb, mint régen, hogy a nemzetközi rezsím egyik alapelve a nemzetállamok jogi szuverenitása, valamint a belügyekbe való be nem avatkozás. Így a periféria országainak stabilizálása kétféleképpen lehetséges. Egyik esetben megszülethet a beavatkozáshoz való felhatalmazás az ENSZ Biztonsági Tanácsa révén, a másik esetben pedig felhatalmazás nélkül avatkozik be egy vagy több nagyhatalom. Utóbbi esetben viszont megszegi a nemzetközi rezsím szabályait egy olyan ország, amely – lévén, hogy ő nagyhatalom – az aktuális rezsím egyik nyertese, sőt fenntartója is, így vélhetően nem érdekelt a nemzetközi rezsím gyengítésében. Jelen esetben a két ENSZ BT határozattal (1368, 1373) igazolható volt a beavatkozás, így „csak” politikai szempontból kérdéses, hogy milyen mértékű beavatkozás indokolt a periféria stabilizálása érdekében.

A civil szervezetek ebben a kontextusban szintén az állam- és békeépítés szolgálatában találták meg a helyüket. A klasszikus humanitárius segélyezéshez szükséges pártatlanságukat nem, vagy csak alig tudták megtartani, tevékenységükkel azonban hozzá tudtak járulni a donorok ezen két nagy céljához.

Habár a segélyek célja kifejezetten az államépítés és békeépítés, éppen ezt a két célt aláássa néhány olyan elem, amely akár a nemzetközi segélyezési rendszer, akár konkrétan az afganisztáni segélyezés sajátja. Az 1.6. fejezetben vázoltak alapján érdemes megvizsgálni, hogy mi szab gátat a segélyek hatékony működésének.

A donoroknak betudható hátrányok közül hármat érdemes kiemelni: elsőként a koordináció nem megfelelő szintjét. Afganisztán fejlesztési stratégiájának kialakításában is igen nagy súllyal részt vettek a donorok (vö. Islamic Republic of Afghanistan [2008], [2010]), tehát ez már a koordináció megvalósulásának egy formája, de problémát jelent az igen nagy számú donor és végrehajtó szervezet jelenléte, az ebből fakadó elaprózódás és az adminisztrációs terhek.<sup>28</sup> További probléma a kiszámíthatatlanság: főleg a nagy médiafigyelmet „élvező” válságok

---

<sup>28</sup> Csak a PRT-k szervezésében 13 ország vesz részt. A 2010-es kabuli Afganisztán-konferencián 70 ország és nemzetközi szervezet vett részt.

esetében jellemző, hogy a felajánlott összegeknek csak egy részét utalják át valójában.

Sok kritika érte már a donorokat azért, hogy nem az afgán érdekeket tartják szem előtt, hanem saját céljaikat. A végrehajtó szervezetek ugyanígy saját intézményi érdekeiket követik elsősorban. (Smillie – Minear [2004]) Asraf Gáni – aki pénzügyminiszterként (2002-2004) afgán részről felelt a segélykoordinációért – határozottan fellépett a donorok felé az afgán érdekeket képviselve és visszatekintve néhány ENSZ tisztviselő is elismerte, hogy Gáni igen határozott fellépése javított a segélyek minőségén. (Smillie – Minear [2004] p. 97)

További messzemenő probléma, hogy az államépítés Afganisztánban messze nem kifejezetten segélyszakmai kérdés. A segélyezés csak alátámasztani tudja azt a politikai-katonai folyamatot, amelynek célja a stabil béke és a stabil állam kialakítása Afganisztánban. Ameddig a politikai-katonai folyamatok nem eredményesek, addig a segélyezés is csak kismértékben tud hozzátenni az államépítéshez, de – amint a biztonságra gyakorolt hatásáról szóló részben látni fogjuk – káros hatása is lehet.

Talán a legjelentősebb probléma Afganisztánban a segélyfüggőség. Az államépítés rendkívül extrovertált módon, különleges nemzetközi figyelem mellett zajlik és más válságokhoz képest jelentős erőforrásokat fordít a nemzetközi közösség az országra. Jelenleg 62 donor vesz részt az afgán újjáépítésben, bár meg kell jegyezni, hogy a segélyek jelentős mértékben koncentráálódtak: hat állam nyújtja a teljes összeg 90%-át. (Goodhand – Sedra [2010] p. 84) Az afgán GNI 45%-át teszik ki a segélyek. (World Bank Data alapján kalkulált adat) Az afgán állam szinte teljes mértékben külföldi aktorokra van utalva mind az anyagi források, mind a törvények végrehajtása és a főhatalom gyakorlása terén. „Hogy a kormány mennyire van ráutalva külföldi erők jelenlétére, az attól függ, hogy milyen sebességgel tudnak felállítani egy megbízható hazai biztonsági erőt és attól, hogy milyen mértékben tudja a nemzeti kormány fenntartani legitimitását a lakosság szemében.” (Lockhart [2007] p. 4) Ez a helyzet pedig aláássa belső legitimitását és ezzel csökkenti a kormány lehetőségét, hogy a periférián elhelyezkedő elitekkel vagy társadalmi csoportokkal alkukat kössön.

Az afganisztáni segélyezés és az államépítés vonatkozásában kétféle érveléssel találkozhatunk a szakirodalomban. Az egyik szerint az ország túl kevés segélyt kap és ez nehezíti az állam megerősödését. Ezt az érvelést alátámasztja, ha egybe vetjük a fejlesztési tervek alapján szükségesnek ítélt és valóban kifizetett

támogatások összegét. A 2002-es tokiói konferencián 5,2 milliárd dollárt ígért a nemzetközi közösség öt évre, miközben a szükségletfelmérések alapján 14 milliárd dollárra lett volna igény. A 2004-es berlini konferencián 8,2 milliárd dollárra tettek ígéretet (hét éven keresztül), miközben az afgán kormány által elkészített „Securing Afghanistan’s Future” c. dokumentum 27,5 milliárról beszélt. (Nixon [2007] p. 4) Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy ezek a számok a donor és kedvezményezett közötti játszmának a részei – nehéz számszerűsíteni egy Afganisztánhoz hasonló ország szükségleteit. Más törekvő államokhoz képest az egy főre jutó segélyek összege nem túl magas Afganisztánban: az első két év alatt évi 57 dollár volt, míg Boszniában 679 dollár, Kelet-Timorban 233 dollár és Haitin is 73 dollár. (Dobbins et al [2005]) Figyelembe kell azonban venni, hogy a nagy országok arányaiban soha nem kapnak akkora támogatást, mint a kisebbek és az sem bizonyított, hogy lineáris kapcsolat lenne a beáramló források és az államépítés sikeressége között.

A másik érvelés szerint a segélyek összege túlságosan nagy és éppen az ily módon létrejövő függőség ássa alá az államépítési törekvéseket. A függőség komoly tünete, hogy duális a közszféra Afganisztánban, mert a források jelentős részét nem is a kormány által ellenőrzött alapokon keresztül juttatják el, így a közszféra és a közfeladatok egy jelentős részét a kormánytól függetlenül a külföldi donороk működtetik.

Afganisztán egyetlen lehetősége a külföldtől való függés csökkentésére a hazai adórendszer megerősítése lenne. A beszéd hatékonyságának a növelésével jelentős mértékben ki lehetne bővíteni az adózók számát és az adó mértékét. Ennek az lenne az előnye, hogy megteremtené az elvi alapot a kormány elszámoltathatóságához és ezáltal megerősítené a lakosság és a kormány közötti társadalmi szerződést. Az adórendszer megerősítésének azonban számos tényező áll az útjában: elsősorban a kormány gyengesége és legitimitásának hiánya, a lázadók jelenléte és az erre irányuló hagyományok hiánya.

A függőség csökkentésére irányuló erőfeszítéseket a donороk is tehetnek, de ők is egy dilemmával szembesülnek. Ha azonnali hasznokat realizáló segélyeket nyújtanak – ez elsősorban egyes szolgáltatások finanszírozását jelentik – azzal növelik az új állami berendezkedés és a hatalmon lévők legitimitását. Ha azonban hosszabb távú kapacitásépítést folytatnak, a segélyezett jövőbeli önállóságát segítik.

A hosszú- és rövidtávú célok kiegyensúlyozása a donorok feladata, mert egyik sem működhet a másik nélkül.

A nem elégséges abszorpciós kapacitásból fakadó hátrányok elsősorban a 2001 utáni néhány évben jelentkeztek. 2005-ig jóval magasabb volt az inflációs ráta Afganisztánban, mint világszinten és az afgáni erősen túlértékelődött. A túl erős valuta azonban rontja a versenyképességet, így az országban kialakult az ún. „holland kór”. 2005 óta is túlértékelt az afgáni, de már nem akkora mértékben, mint előtte, mert az inflációs ráta valamelyest mérséklődött. (Byrd [2008] pp. 92-93)

A segélyek makroökonómiai torzításáról és az abszorpciós kapacitás hiányáról érdemes megjegyezni, hogy a segélyeknél jóval nagyobb összegben áramlik be valuta az országba a kábítószer-kereskedelem révén. Mivel ezen „export-termék” piaca igen volatilis, az ópium világpiacon árának változása is okozhat „holland kórt” az afgán gazdaságban és demotiválhatja más növények termesztését. (Byrd – Ward [2004])

A segélyezés hatékonyságát rendkívüli módon aláássa, hogy a feketegazdaság árnyékában működik. Az illegális kábítószer-termesztés és -kereskedelem a legális gazdaság közel felét teszi ki, így kevés hatással lesz a segély azokra a hadurakra, tartományi kormányzókra, vagy parlamenti képviselőkre, akik hozzáférnek a kábítószer-kereskedelem feltételektől mentes és jóval kevésbé korlátozott forrásaihoz. (Goodhand – Sedra [2007] p. 53)

Végül a kormányzás minőségét érdemes megvizsgálnunk Afganisztánban, hiszen – amint láttuk – a jó kormányzás elősegíti a segélyek hatékony felhasználását. A Világbank pozitív irányból közelíti meg a kérdéskört és a jó kormányzást a gazdasági fejlődés alapjának tekinti. A Világbank megbízásából hat indikátor alapján vizsgálják meg az országokat: ezek az ún. Worldwide Government Indicators. A WGI által felölelt hat területen számos, részben a Világbanktól független felmérés alapján pontozzák az országokat. Afganisztán igen rosszul szerepel ezeken a területeken és az államépítés kudarcát jelzi, hogy a tendencia nem is javul. Az évtized közepe óta mind a hat területen romlás következett be. (World Bank, Worldwide Governance Indicators)

A WGI első indikátora a véleménynyilvánítás szabadsága és az államhatalom elszámolhatósága. Afganisztán ezen a téren jelentősnek mondható javulást ért el a tálibok bukása óta, de a tendencia azóta romló. A második terület a politikai stabilitás és az erőszakmentesség a közéletben. Afganisztán az egyik leginstabilabb és

legerőszakosabb politikai élettel rendelkező ország napjainkban és ez nem sokat változott az utóbbi évtizedben. A harmadik terület a kormányzás hatékonysága: a közszolgáltatások minősége, a közszolgálat minősége és függetlensége a politikai befolyásoktól, a szakpolitikák kialakításának és végrehajtásának minősége, illetve a kormányzat elkötelezettsége a meghirdetett szakpolitikák végrehajtására. A 2000-es évek közepére elért látványos javulás óta ez a mutató is romlott, a kormányzás igen kevésbé mondható hatékonnak. Negyedikként a magánszférára vonatkozó szabályozás minőségét vizsgálja a Világbank, azaz a kormányzat azon képességét, hogy mennyire tudja kidolgozni és végrehajtani a magánszektor fejlődését biztosító ágazati politikákat és szabályozókat. Mivel az afgán kormány jelenleg nem is ellenőrzi az ország teljes területét és számos területen a nemzetközi donorközösség végzi el a közfeladatokat, a szabályozás terén is gyengének minősül az afgán állam. Az ötödik indikátor a jogállamiság: a jogszabályi előírások érvényesülésébe vetett bizalom. Afganisztán egyik fő problémája, hogy a lakosság majdhogynem teljes mértékben bizalmatlan a jogalkalmazás és -érvényesítés terén, még a tálibok iszlamista bíróságai is nagyobb bizalmat élveztek a jelenleginél. Végezetül a korrupció kezelését vizsgálja a Világbank: egyrészt a klasszikus értelemben vett korrupciót, másrészt pedig azt, hogy egyes érdekcsoportok mennyire tudják az államot magánérdekeik érvényesítése céljából felhasználni.

A WGI adatokból jól látszik (ld. 2. táblázat), hogy a 2000-es évek közepén megfordult a tendencia: mind a hat területen szignifikáns romlás következett be. A legsúlyosabb romlás a kormányzás hatékonyságában nyilvánult meg és ez mutatja, hogy az államépítés semmiképpen nem tekinthető sikeresnek. Mindezek alapján nem túlzás azt állítani, hogy a nagy összegű segélyek hatékonyságának jelentős akadályok állnak az útjában.

**2. táblázat: A Világbank kormányzást mérő indikátorai Afganisztánban  
(az összes állam percentilisében)**

	2000	2004	2009
Véleménynyilvánítás és elszámoltathatóság	1,0	14,9	10,0
Politikai stabilitás és erőszakmentesség	0,0	2,4	0,9
Kormányzás hatékonysága	0,5	14,1	3,3
Szabályozás minősége	0,0	5,4	2,9
Jogállamiság	1,0	1,0	0,5
Korrupció kezelése	0,5	2,9	1,4

Forrás: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp) - letöltve: 2011. szeptember 17.

### 3.5.4. A segélyek hatása a biztonsági helyzetre

A rossz biztonsági helyzet további problémát görget a segélyezés elé: egyrészt azért, hogy a segélyek által elősegíteni kívánt gazdasági és emberi fejlődés nem következhet be egy Afganisztánhoz hasonló instabil országban, másrészt pedig azért, mert magát a fejlesztési, vagy humanitárius munkát is megnehezítik, néhol ellehetetlenítik a magas biztonsági kockázatok.

Afganisztán a világ egyik legveszélyesebb országának számít a segélymunkások számára, a 2010-es év folyamán pedig különösen is romlott a biztonsági helyzet, elsősorban a lázadók megerősödése és a parlamenti választások miatt. A segélymunkások elleni atrocitások 2010 első felében még 35%-kal csökkentek a 2009-es év megfelelő adatához képest, ám 2010 második felében jelentős mértékben megugrottak, ezáltal pedig csökkent a humanitárius tér.<sup>29</sup> A lázadók által elkövetett támadások száma (összesen, célponttól függetlenül) több mint duplájára nőtt és ez jelentősen korlátozza a segélyszervezetek mozgásterét. (Rubenstein [2010] p. 2) A lázadók jelenléte az ország mintegy 80%-át érinti, s még Kabul területén is néhány hetente látványos civilek elleni atrocitás történik.

Habár a segély célja, hogy az egyéb politikai erőfeszítéseket támogatva javítson a biztonsági helyzeten, nem egyértelmű, hogy ebben mennyiben jár sikerrel. A donorok rövid és hosszú távú céljai a biztonság területén is konfliktusba kerülnek egymással: a nemzetközi szerepvállalás kétarcú, egyszerre próbál(tak)nak háborút folytatni a terrorizmus ellen és békét építeni. A terroristák elleni harcban elért aktuális sikerek, azaz a rövidtávú biztonság nem biztos, hogy a legjobb út a hosszú távú béke garantálása felé. Sok esetben a donoroknak az előbbihez fűződnek érdekeik: a gyors kivonulási stratégia és a hazai biztonság garantálása az elsődleges számukra, a fenntartható intézmények kialakítása kevésbé prioritás. Előbbi gyakran csak a hadurak megnyerésére irányul, míg utóbbi a társadalmi szerződés újjáépítését célozza meg hosszú távú alkuk megkötésével.

A katonai missziók részéről a segélyezés fő módszere a biztonság megteremtésében, hogy megnyerje az afgánok „szívét és elméjét”, ezzel együtt pedig népszerűbbé tegye az afgán kormányt és az országban jelenlevő nemzetközi katonai

---

<sup>29</sup> Az afganisztáni segélyezés kérdésköréhez szorosan kapcsolódik a humanitárius tér fogalma. Humanitárius térnek nevezzük a segélyszervezetek azon képességét/lehetőségét, hogy miközben a humanitárius elveket (emberségesség, pártatlanság, függetlenség, semlegesség) követik, biztonságosan dolgozzanak egyébként nem biztonságos területeken és az egyes közösségekhez hozzáférjenek, velük nyílt dialógust folytathassanak. (Rubenstein [2010] p. 1)



erőket. Ennek alapvetően instrumentális okai vannak: a haderők védelme preventív eszközökkel, a hírszerzés megkönnyítése és a külföldi jelenlét elfogadtatásának megkönnyítése. Afganisztánban a segélyeket a humanitárius és segélyszakmai megfontolások helyett elsősorban katonai–biztonsági szempontok vezérik, és ez kiélezi a szereplők közti konfliktusokat és szándéka ellenére a korrupciót növeli, valamint a lázadókat finanszírozhatja. Wagner Péter (2010a) magyar katonák körében végzett felmérése szerint a nemzetközi katonai erők által elköltött segélyek mintegy egytizede a felkelőkhöz jut a célcsoportok megfélemlítése vagy egyéb eszközök révén.

Kontraproduktívva is válhat a segély, mert a segélyszervezetek Afganisztánban nagyon gyakran olyan tevékenységet végeznek, amely a kormányzat feladata más országokban. Habár a politikai erőfeszítések arra irányulnak, hogy legitimként ismerje el a lakosság az afgán kormányt, a segélyezés éppen azt demonstrálja, hogy a kormány nem képes ellátni feladatait. A konkrét végrehajtás terén ráadásul egy érdekkellentét is felmerül a donorok és az afgán hatóságok között. A donorok abban érdekeltek, hogy minél nagyobb visszhangot kapjon a projektjük és széles körök számára látható legyen, hogy ők milyen projekteket finanszíroznak. Az afgán hatóságok számára a donorok túlzott láthatósága csak azt demonstrálja, hogy külső segítséggel valósult meg az adott tevékenység, ez pedig aláássa a kormány legitimitását.

A donorok egyik eszköze a hosszú távú béke megteremtésére a segélyek ún. béke-kondíciókhoz való kötése.<sup>30</sup> Mint mindenhol, Afganisztánban is megkerülhetetlen a feltételek szabásának kérdése. A feltételesség (kondicionalitás) azt jelenti, hogy a segélyeket tudatosan felhasználják a donorok annak érdekében, hogy ösztönzőket teremtsenek bizonyos – gazdasági, politikai, biztonsági – célok eléréséhez. Ezen célok elérésétől, vagy a feléjük való közeledéstől függ a segély kifizetése, így a segélyt a meggyőzés, támogatás, nyomásgyakorlás hármasa által feltételekhez kötik. A kondíciók tartalma a donor szándékaitól függően változhat. A béke-kondíciók a teljesítmény formális kritériumait is jelenthetik, de egyfajta politikai párbeszédet is a donor és a célszám/célcsoport között. Sok konfliktusban a

---

<sup>30</sup> A béke-kondíció azt jelenti, hogy ösztönzőket és elrettentéseket alkalmaznak politikai szereplők irányába annak érdekében, hogy elősegítsék egy legitim, szuverén főhatalom kialakulását, amely képes arra, hogy különböző érdekeket reprezentáljon, hogy egymással versengő követeléseket kezeljen és konfliktusokat megoldjon. Ez tehát sokkal több, mint egy rövidtávú konfliktuskezelés és a „segélyt a biztonságért” jellegű alkuk pragmatikus alkalmazása. (Goodhand – Sedra [2007] p. 47)

donoroknak az aktuális helyzetet figyelembe véve kell kialakítaniuk a feltételeket. Ilyenkor általában több kisebb alku sorozata kapcsolódik a segélyekhez. (Goodhand – Sedra [2007] p. 42)

Az 1980-as években Afganisztánban a hidegháborús logika értelmében „háborús kondíciókat” szabtak az ellenállóknak juttatott nyugati segítséghez. Az azóta eltelt időszakban feltételek generációi követték egymást: gazdasági, politikai, majd béke-kondíciók. A bonni egyezmény (2001) utáni időszakban a segélyeket nemigen kötötték feltételekhez, hiszen humanitárius válságként tekintettek az országra és az átmeneti kormányt túl gyengének érezték ahhoz, hogy eleget tudjon tenni a feltételeknek. Emellett a segélyek feltételekhez való kötése Afganisztánban sokáig – és elsősorban az amerikaiak által használt módon – a biztonság megvásárolására irányult.

Mivel az USA-nak nem állt rendelkezésére megfelelő mennyiségű emberi erőforrás és titkosszolgálati információ, rákényszerült, hogy egyes milíciák parancsnokaival kapcsolatokat építsen ki – elsősorban az ország délkeleti részén. Ezek a parancsnokok anyagi ösztönzőket és politikai támogatást kaptak cserébe azért, hogy a felkelők elleni harcban részt vettek. Ezzel félhivatalos státuszt szereztek az afganisztáni biztonsági architektúrában és helyzetüket kihasználva nem vesznek részt a leszerelési folyamatban, ami ahhoz vezet, hogy megerősödnek riválisaikkal szemben. Az USA részéről ezek tulajdonképpen „háborús kondíciók”. (Goodhand – Sedra [2007] p. 44) Több esetben előfordult, hogy főleg amerikai PRT-k felhasználták a segílyt, hogy információt szerezzenek helyi közösségektől, vagy visszavonták a segélyeket egyfajta kollektív büntetésként olyan területekről, ahol a lázadók tevékenysége megnőtt. (Goodhand – Sedra [2007] p. 46) Habár ezek a lépések érthetőek a katonai erők szempontjából, ily módon csak a rövidtávú biztonságot tudják előmozdítani, nem teremődik meg a konfliktus hosszú távú rendezésének lehetősége.

### ***3.6. Az afganisztáni biztonság mint globális közjóság***

Afganisztán esetében különösen releváns kérdés a segélyek közjóság-jellege, elsősorban azért mert maga az államépítés és békeépítés – ami a segélyek elsődleges célja – egy globális közjóság. A donorok első számú érdeke, hogy az ország ne jelenthessen fenyegetést a külvilág számára, se azáltal, hogy anarchiába süllyed, se

azáltal, hogy radikális csoportok építenek ki erős központi hatalmat. Ezt pedig egy stabil, működő és mérsékelt állami berendezkedés tudná garantálni. (Vö. pl. Monshipouri [2003] p. 143)

Rubin ([2002] p. 280) fogalmazott nem sokkal a tálibok bukása után: „Ha a nemzetközi közösség nem találja meg a módját, hogy újjáépítse Afganisztánt, fegyverek, pénzek és csempészárúk áradata fog az állam porózus határain átszivárogni és ez mindannyiunk számára kevésbé biztonságossá teszi a világot.” Csak a 2001-es merényletek után vált egyértelművé, hogy egy instabil vagy radikális Afganisztán veszélyt jelenthet a világ bármely pontján. Az azóta uralkodó felfogás szerint Afganisztán stabilitása az egész nemzetközi közösség érdeke, így tulajdonképpen közjóságnak tekinthető. Ennek a közjóságnak az előállítására irányulnak a katonai és politikai erőfeszítések, valamint a segélyek.

Az afganisztáni segélyezés annyiban kiemelkedő, hogy 2001 után jóval nagyobb érdeklődést mutatott az ország iránt a donorközösség, mint előtte, és mint más, szintén jelentős humanitárius válságok iránt. Ez azt igazolja, hogy a donorok számára prioritás volt, hogy az afganisztáni újjáépítésből kivegyék a részüket, ezt pedig a közjóság–magánjóság perspektívában a következő módon magyarázhatjuk. A katonai koalíció országai a gyors győzelemmel már előállítottak egyfajta globális közjóságot: a tálibok és a hozzá kapcsolódó terrorcsoportok visszaszorításával vélelmezhetően csökkentették az esélyét egyes terrortámadásoknak a világ más pontjain, így hozzájárultak a globális biztonsághoz. Ennek a közjóságnak az árát azonban nem egyedül kívánták megfizetni, így annak érdekében, hogy csökkentsék a potyautas magatartást, politikai nyomást gyakoroltak más államokra, hogy akár katonailag, akár anyagilag szerepet vállaljanak Afganisztánban. Jelenleg 48 állam járul hozzá katonailag a béketeremtéshez (ISAF Troop numbers and contributions), a segélyek jelentős volumene pedig igazolja, hogy miben más az afganisztáni válság, mint a többi humanitárius válság a világon.

A közjóság és magánjóság vizsgálati kerete között a segélyek feltételekhez való kötése is átértelmeződik. A segélyezett számára a segély egy olyan magánjóság, amelyért a szó hagyományos értelmében nem kell fizetnie. Mivel azonban szűkös erőforrásról van szó és verseny van a potenciális segélyezettek között, az ár hiányában valamilyen más mechanizmusnak kell eldöntenie, hogy ki mennyi segélyt kap. Ez nyilvánvalóan egy politikai döntés eredménye lesz. A kondicionalitás, azaz a feltételeesség ebben a rendszerben egyfajta „arat” fogalmaz

meg, melyet a recipiensnek ki kell „fizetnie” a segélyből való részesedésért cserében. Természetesen ez az ár politikai döntések eredménye, és a potenciális segélyezettek számára általában testre szabott, a más segélyezettek számára szabott feltételekkel nem feltétlenül összehasonlítható. Azáltal, hogy a segélyeknek egyfajta árat szabnak a kondíciókkal, a donorok azt próbálják biztosítani, hogy a segély valóban hozzájáruljon annak a közjóságnak (jelen esetben egy stabil és mérsékelt Afganisztánnak) az előállításához, amely motiválja a segélyt.

Az Egyesült Államok jelenlegi dilemmájára – hogy mi legyen Afganisztán jövője, hogy elő lehet-e készíteni úgy egy katonai kivonulást, hogy ne vegyék át a lázadók a hatalmat – szintén magyarázatot találhatunk, ha a stabil és mérsékelt Afganisztánt közjóságnak tekintjük. A politikai fejlemények rámutattak, hogy ennek a közjóságnak az ára jóval magasabb, mint amire számítottak a döntéshozók: az eddigi katonai, politikai és anyagi erőfeszítések ellenére nem erősödött meg az új afgán állam annyira, hogy önállóan működni tudjon és a katonai győzelem sem tűnik elérhetőnek. Washington dilemmája abban áll, hogy ha kivonul, akkor a jelentős presztízsveszteség mellett nagy eséllyel elvesz az a közjóság, ami a jelenlegi Afganisztán külföldi támogatásából/kontrolljából ered, tehát a terrorcsoportok viszonylagos visszaszorítása. Ha viszont fenntartja a jelenlegi állapotot, beláthatatlan ideig folyamatosan finanszíroznia kell a katonai jelenlétet és magát az afgán államot. A segélyezés terén a legtöbb nagy donorállam hozzájárul a költségekhez, de a katonai erők rendelkezésre bocsátásának már sokkal nagyobb politikai ára van (elsősorban a hazai közvélemény felé), így nagyobb a kísértés a potyautas magatartásra. A potyautas magatartás mint koncepció magyarázatot adhat arra a diskurzusra, ami több, az intervencióban részt vevő államban felmerült: egy közvetlen költség-haszon elemzés nem indokolja pl. Magyarország számára a katonai jelenlétet Afganisztánban. A NATO-tagság azonban külpolitikai prioritása az országnak és ennek révén az afganisztáni beavatkozásban jobban érdekelt államok – elsősorban az Amerikai Egyesült Államok – rá tudják venni kisebb szövetségeseiket, hogy hozzájáruljanak az intervencióhoz.

Természetesen nem vezethető vissza az ország összes problémája a segélyezés közjóság-jellegéből adódó hiányosságokra – a biztonsági helyzet, a társadalom megosztottsága, a kábítószer-termelés mind-mind igen jelentősen veszélyeztetik az ország stabilitását és fejlődését – ez a dolgozat mégis a közjavak felőli megközelítést vizsgálja, mert ez a perspektíva hasznosnak bizonyulhat más

válságok, biztonságiasult segélyezési kérdések elemzéséhez. A segélyek közjószág-jellegéből fakadó problémák ugyan nem ország-specifikus Afganisztánra, de ott mégis különösen relevánsak.

## 4. Civil szervezetek a nemzetközi segélyezésben

Érdemes megvizsgálnunk Afganisztán vázolt problémáit, illetve a segélyezés közjóság-jellegéből adódó hiányosságokat a szereplők egy másik csoportjának szemszögéből is. A donorállamokon és multilaterális szervezeteken, valamint az afgán kormányon és az afgán társadalom csoportjain kívül jelentős szerepet játszanak a segélyezésben a civil szervezetek. Szerepük a segélyezésben többretegű: végrehajtó szervezetként, forrásteremtőként, érdekképviselői szervezetként egyaránt jelen vannak nemcsak Afganisztánban, hanem a világ összes segélyezett országában. A nonprofit szakirodalom már régóta kutatja a civil szervezeteket mint az állammal szembeni alternatívát a közjavak előállítására. Ebben a fejezetben a civil szervezeteket vizsgáljuk meg, annak érdekében, hogy a későbbiekben fel tudjuk mérni, mennyiben tudják az afganisztáni segélyezés közjóság-mivoltából fakadó problémákat orvosolni.

Elsőként egy rövid kitekintést teszünk, hogy lássuk, az egyes tudományágak hogyan tekintenek a civil szervezetekre. Ezután megvizsgáljuk, mi a háttere a civil szervezetek térnyerésének, illetve hogy hogyan váltak a nemzetközi kapcsolatok egyik jelentős szereplőjévé, illetve hogy milyen szerepet játszanak az Egyesült Nemzetekkel való kapcsolatban. Ezután rátérünk a fejlesztési, segélyezési szervezetekre. Miután általánosságban összegeztük a civil szervezetek szerepét a segélyezésben, kísérletet teszünk arra, hogy a segélyszervezetek működését a nonprofit szakirodalom fényében értelmezzük. Végül pedig rátérünk a segélyszervezetek tevékenységére Afganisztánban az elmúlt évtizedek során.

### ***4.1. A civil szervezetek meghatározása – több szemszögből***

A civil szervezetek napjaink jelentős szereplői mind a politológia, a szociológia és a nemzetközi kapcsolatok, illetve a nemzetközi politikai gazdaságtan számára. Meghatározásuk – sőt, elnevezésük – ennek ellenére mind a mai napig nem egységes: nonprofit, nem kormányzati, vagy önkéntes szervezetekről esik szó.

Politológiai szempontból nem kormányzati szervezeteknek nevezzük őket, elhatárolva ezzel az állami és a civil szférát. A téma felszínes ismerője számára ez félrevezető lehet, ugyanis azt sugallja, hogy minden, ami nem kormányzati, ebbe a kategóriába sorolható. Mivel az angolszász irodalom alapján mégis ez a

leghatározottabb szó (non-governmental organization – NGO), a továbbiakban ezt használjuk.

A politikatudomány művelői számára tehát az NGO-k ezen nem kormányzati jellege a meghatározó (Mathew [1997], Baron [2003], Florini [2000]): számukra elsősorban az a kérdés, hogyan tudják a közpolitikát befolyásolni (Keck és Sikkink [1998], Wapner [1995], Sasser et al [2006]). Ezen belül azt vizsgálják, mennyire hatásosan képviselik célcsoportjaik érdekeit (advocacy), illetve a segélyezésre specializálódott NGO-k esetében milyen interakció van az általuk végzett segélyezés és a biztonságpolitika között, továbbá milyen szerepet játszanak a segélyszervezetek abban, ahogyan a nemzetközi közösség egy-egy válságot kezel. (Frangonikolopoulos [2005])

Az angolszász irodalomban az NGO kifejezés mellett egy szintén gyakran használt fogalom (voluntary organization – VO, private voluntary organization – PVO) a szervezetek önkéntes jellegére utal, melynek háttérében azonos értékeket, elképzeléseket valló emberek öntevékenysége áll. Ez elhatárolja a civileket a közszférától, mert utóbbinak jellemzője a kényszer, amellyel az állam viszonyul állampolgáraihoz. Ezzel szemben az önkéntes szféra befolyása soha nem adott, hanem az általa képviselt értékektől, céloktól és saját munkájától függ. Az önkéntességéből fakadó alulról szerveződés áll a magyar „civil szervezet” elnevezés háttérében is. A szociológusok számára az önkéntesség a civil szervezetek meghatározó jellege. Nem véletlen, hogy a civil szervezetek által nyújtott szolgáltatások általában nagy munkaerő-intenzitásúak, és ebből fakadóan jól tudják hasznosítani az önkéntes munkát.

Közös vonás, hogy ezek a szervezetek a legtöbb országban speciális adózási státuszba kerülnek, adókedvezményeket élveznek, melyet a közjót szolgáló tevékenységük indokol. Nem kifejezetten közjavakat előállító, vagy karitatív tevékenységet végző szervezetek (pl. nonprofit formában kulturális szolgáltatásokat nyújtó szervezetek) esetében a speciális adózási státusz kétségbe vonható, éppen ezért országról országra változó ennek a szabályozása.<sup>31</sup>

Miután a kormányzati szférától elhatároltuk a szóban forgó szervezeteket, térjünk rá a magánszférán belüli elhatárolásukra. Ha a gazdálkodás módja felől

---

<sup>31</sup> Magyarországon a kedvezmények közhasznú, vagy kiemelten közhasznú szervezetekre vonatkoznak. Az NGO-k közhasznúvá való nyilvánítása egy lépés afelé, hogy a közjavakat előállító civil szervezeteket kedvezőbb helyzetbe hozzák.

közelítjük meg ezt a jelenséget, nonprofit szervezetekről beszélünk, hiszen a szervezetek döntő tulajdonságának azt tekintjük, hogy nem a minél nagyobb nyereség szétosztása a cél. Érdeemes megjegyezni, hogy önmagában a profitszerzés nem kizáró kritérium,<sup>32</sup> csak annyi a feltétel a nonprofit szervezetek számára, hogy a megszerzett többletet, profitot a szervezet céljainak megvalósítására, az általa nyújtott szolgáltatások nyújtására kell fordítani. Nem oszthatják szét a profitot a szervezet fölött bármiféle ellenőrzést gyakorló személyek között – ezt nevezzük „non-disztribúciós megszorításnak” (Hansmann [1987] p. 28).

Kérdés, hogy ha nem a profit maximalizálása, akkor vajon mi határozza meg azt a volument, amelyet a szervezet a tevékenységével elér. Sok szervezet partikuláris célkitűzésekkel rendelkezik: egy adott (kis)közösség érdekeit akarja szolgálni, egy bizonyos szolgáltatást nyújt egy bizonyos helyen. Más szervezetek tágabb küldetéssel határozzák meg magukat, az ő esetükben viszont a rendelkezésükre álló erőforrások szűkössége jelenti a szervezet működésének korlátait. A nonprofit szervezetek számára jóval nehezebb a tőkéhez való hozzájutás, mint a vállalatok számára. Mivel a részvénykibocsátás számukra nem lehetséges, adományokból, esetleges gazdasági tevékenységükből<sup>33</sup> és piaci kölcsönökből tudják finanszírozni működésüket. A non-disztribúciós megszorítás és a tőkéhez való jutás nehézsége azt eredményezi, hogy a vállalatokhoz képest lassabban reagálnak a tevékenységük iránti kereslet növekedésére.

Ha egy szervezet úgy tekint magára, mint aki univerzális küldetéssel rendelkezik, akkor számára a profitmaximalizálásra való törekvés helyett a saját tevékenységének a maximalizálása a cél az adott – rendelkezésre álló, illetve a lehetőségek függvényében előteremtett – erőforrások mellett. A segélyszervezetek esetében ez azt jelenti, hogy megpróbálják a lehető legtöbb helyen, a lehető legtöbb embernek, a lehető legmagasabb szintű támogatást nyújtani, illetve megpróbálnak ehhez minél több erőforrást biztosítani. Ehhez hasonló az a modell, amely szerint a bevételük volumenének maximalizálására törekszenek az NGO-k, hiszen a bevételek növelése révén tudják kiterjeszteni a tevékenységüket: ez pedig szabad kezét ad a vezetőknek a mennyiség és a minőség közötti trade-off meghatározásában. A bevétel-

<sup>32</sup> Mivel profit alatt a bevételek és a ráfordítások különbségét értjük, nem is lenne ésszerűen elvárható, hogy ez a szám soha ne haladja meg a nullát.

<sup>33</sup> Gyakran az ún. keresztfinanszírozási rendszert használják a nonprofit szervezetek: ennek lényege, hogy egy bizonyos terméket állítanak elő és az ebből szerzett hasznot pedig az általuk értékesebbnek tartott tevékenység finanszírozására fordítják.



maximalizálásra való törekvés hipotézisét az is alátámasztja, hogy ezzel biztosíthatja egy szervezet a fennmaradását és a zökkenőmentes működését.

Amennyiben bevétele, vagy a nyújtott szolgáltatások maximalizálására törekszik az NGO, viselkedése modellezhető lesz a piaci módon versengő for-profit szervezetek viselkedésével: verseny alakul ki közöttük a „fogyasztókért”, akik jelen esetben a szervezetet támogató, annak szolgáltatásait megvásárló személyek vagy intézmények. A segélyszervezetek esetében ez a donorokért való versengést jelenti. A segélyszervezetek korlátozott mértékben tudnak csak árversenyt alkalmazni: amennyiben egy-egy projekt elnyerése érdekében túlságosan csökkentik „árakat”, egyrészt munkájuk minőségét, mennyiségét, másrészt saját fenntartásukat kockáztatják. Egy „bevétel-maximalizáló” segélyszervezetnek csak akkor érdemes alacsonyabb „árat” kérnie egy-egy projektért, ha az várhatóan több megbízást, több támogatást fog számára jelenteni. A segélyszervezetek közötti versenyben a lobbitevékenység mellett megjelennek a hagyományos marketing-stratégiák, elsősorban a kiemelt „kliensekkel”, támogatókkal való foglalkozás, de a termékdifferenciálás is. Ez utóbbi révén a támogató különbséget tehet egy-egy ország, egy-egy célcsoport, vagy egy-egy projekt támogatása között, mint ahogyan pl. több környezetvédő szervezet esetén is dönthet a támogató, hogy pl. a bálnák, vagy az esőerdő védelmére szeretné felajánlani támogatását. Különösen jó példa a termékdifferenciálásra a „virtuális örökbefogadás”, amikor egy konkrét gyermek (vagy más személy) támogatása mellett köteleződik el valaki.

A nonprofit szervezetek közötti versenynek több előnye is van: ugyanúgy, mint a for-profit szférában motivál a jobb minőségű szolgáltatás nyújtására. A segélyszervezet több figyelmet fordít az eredményekre, a méretgazdaságosságra, ösztönözve van arra, hogy szükség esetén tudjon specializálódni és fenntartson egy megfelelő földrajzi lefedettséget. A verseny előnyt jelent a nagyobb tapasztalattal rendelkező szervezetek számára is. Hátrány viszont, hogy megnehezíti a koordinációt, sőt, bizonyos esetekben ellenérdekeltté is teszi a segélyszervezeteket tevékenységük összehangolásában, illetve eltúlzott költségvetési kérelmek születnek, ahelyett, hogy a verseny lejjebb szorítaná az „árakat”. A fejlett országok és a segélyezett országok nonprofit szervezetei közötti verseny további igen káros hatása, hogy a jobb anyagi helyzetben lévő „északi” NGO-k elvonják a képzett munkaerőt a helyi szervezetektől. Ez Afganisztánban is majdnem minden helyi kormányzati és nem kormányzati intézményben kapacitásvesztést jelentett.

## ***4.2. A civil szervezetek szerepe a nemzetközi kapcsolatokban***

### **4.2.1. A civil szervezetek nemzetközi térnyerése**

A civil szervezetek száma – működési területüktől függetlenül – a második világháború óta mutat jelentős növekedést. Elsősorban a '60-as évek végétől bővült ki a tevékenységi körük. Ebben az időszakban Nyugat-Európában és az Egyesült Államokban már az egyes szakpolitikák számára fontos partnerként jelentek meg az NGO-k és részben állami feladatokat is végeztek (felsőoktatás, egészségügy, házi ápolás, bölcsődék, óvodák). Ezt megelőzően elsősorban magánszemélyektől kapott forrásokat felhasználó karitatív szervezetek léteztek, ekkoriban viszont már egyre több civil szervezet részesült állami támogatásban, így egyre fontosabbá vált, hogy közgazdasági szempontból górcső alá vegyék őket.

A civil szervezetek nemcsak állam alatti szinten váltak meghatározó szereplővé, hanem a nemzetközi kapcsolatokban is. Ennek egyaránt vannak alulról felfelé és felülről lefelé ható okai. Előbbi kategóriába tartozik az információs forradalom, melynek következtében megszűnt az államok monopóliuma egyes adatok és egyes információ-szerzési módok fölött, és amely együtt járt a távolsági közlekedés egyre olcsóbbá válásával. További ok, hogy a hidegháború végével a nem-biztonsági kérdések előtérbe kerültek, mind a makroszintű politikában, mind az egyes emberek életében. Ugyanígy, a nem-nemzeti identitások is fölerősödtek és ez lehetővé tette a személyek transznacionális társulását meghatározott célok, elvek mentén.

Az NGO-k térnyerését ezek mellett makroszintű jelenségek is segítették, hiszen maguk az államok és nemzetközi szervezetek stimulálták ezt a folyamatot. A társadalmi mozgalmak elmélete országon belül alkalmazva már megvizsgálta, hogy a civil szervezetek száma a rendelkezésükre álló politikai lehetőségektől függ és ez az elmélet nemzetközi szinten is alkalmazható. (Reimann [2006]) A nemzetközi NGO-k létrejöttét tehát jelentős mértékben stimulálták a számukra biztosított politikai lehetőségek, amelyek egyrészt az államok és nemzetközi szervezetek által rendelkezésre bocsátott forrásokban nyilvánultak meg, másrészt pedig abban, hogy a civil szervezetek lehetőséget kaptak a nemzetközi rendszerben való részvételre (ld. következő pont). Ez a folyamat annak az ideológiai hátszélnek köszönhető, amely a civil szervezetek térnyerésének fő ösztönzője: ez egyrészt a neoliberális gazdaság, másrészt a liberális demokrácia ideológiája, mely szerint egy virágzó civil

társadalom szükséges ahhoz, hogy kialakuljon a szabad piacgazdaság és a demokrácia. Ennek az NGO-barát normának az elterjedése járult hozzá, hogy a nyugati világon kívül is létrejöjjenek a modern értelemben vett civil szervezetek.

A nemzetközi kapcsolatok elmélete kifejezetten a transznacionális NGO-kkal foglalkozik, és úgy tekint rájuk, mint a nemzetközi rendszer specifikus szereplőire. Ez az elmélet az NGO-k térnyerésében a világpolitika privatizálódását látja és a kérdéskört a nemzetközi szereplők pluralizmusa köré csoportosítja (pluralista elmélet). A globalizáció meghatározásában, ill. elemzésében különleges szerepet tulajdonít a civil szervezeteknek, amelyek akár az államok tárgyalópartnerei is lehetnek, azokra nyomást gyakorolhatnak, sőt, a nemzetközi jog megalkotásában is részt vehetnek normateremtő szerepüknel fogva.<sup>34</sup> A transznacionális NGO-k keretei között a különböző társadalmi szereplők határokon átvelő módon közvetlenül kapcsolatba lépnek egymással és ezzel az államok világa mellett egyfajta új, saját nemzetközi alrendszert hoznak létre. A nemzetközi kapcsolatok diszciplínájának művelői a külpolitika társadalmi meghatározottságáról beszélnek, amelynek egyik jele éppen az NGO-k szerepvállalása. (Kiss J. [2003] p. 109)

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy annak ellenére, hogy a nem kormányzati szereplők állandó résztvevői a világpolitikának, a nemzetközi (köz)jog nem ismeri el a transznacionális szereplőket a nemzetközi jog alanyaként.<sup>35</sup> A civil szervezetek világpolitikai jelentőségét azok a komparatív előnyök határozzák meg, amelyeket az állammal szemben élveznek: ez pedig leginkább a politikai függetlenség és az ebből (nem szükségszerűen) fakadó hitelesség, együttműködési képesség, a független érvelés lehetősége. Hírnevüket átalakíthatják politikai hatalommá is, ha a közvéleményt befolyásolni tudják.

#### **4.2.2. A civil szervezetek elismerése az ENSZ keretei között**

A civil szervezetek térnyeréséhez szervesen hozzátartozik az a folyamat, amelynek keretei között lehetőségük nyílt a nemzetközi rendszerben való részvételre. Ennek legfontosabb eleme az ENSZ-szel való intézményesített kapcsolattartás. Az ENSZ Alapokmány 71. cikke már 1945-ben megteremtette a nem kormányzati

---

<sup>34</sup> Ez utóbbira jó példa az NGO-k szerepvállalása a Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozásának előmozdításában, illetve a taposóknak felszámolására irányuló nyomásgyakorlás, melynek eredményeként aláírták az Ottawai Egyezményt.

<sup>35</sup> A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága jelent egyedül kivételt, amely a Genfi Egyezményekből meríti mandátumát.

szervezetekkel való együttműködés lehetőségét. „A Gazdasági és Szociális Tanács minden megfelelő intézkedést megtehet abból a célból, hogy olyan nem kormányzati szervezetekkel, amelyek a hatáskörébe tartozó ügyekkel foglalkoznak, tanácskozásokat folytathasson.” (ENSZ Alapokmány 1945) Maga a nem kormányzati szervezet (NGO) elnevezés az ENSZ Alapokmánnyal vált általánosan elismertté.

Ennek szellemében már 1946 óta vesznek részt civil szervezetek ENSZ tanácskozásokon a Gazdasági és Szociális Tanács (ECOSOC) keretei között. Jelenleg az 1996/31-es ECOSOC határozat szabályozza a civil szervezetekkel való együttműködést. Ez a jogi struktúra azt tükrözi, hogy már az ENSZ megalapításakor megvolt a politikai akarat, hogy a nemzetközi rendszer működésébe valamilyen szinten bevonják az állam alatti (államon kívüli) szinten működő civil szervezeteket.

Nemzetközi és nemzeti civil szervezetek egyaránt részesülhetnek konzultatív státuszban. Ehhez az szükséges többek közt, hogy az ENSZ céljait támogassák, legalább két éve működjenek, demokratikus módon elfogadott alapszabállyal, reprezentatív struktúrával, demokratikus és átlátható döntéshozatali mechanizmusokkal rendelkezzenek. A szervezet alapvető forrásait a magánszférából kell előteremtenie.

A konzultatív státuszra jelentkező szervezetek listáját a 19 tagállamból álló ún. Nem Kormányzati Szervezetek Bizottsága terjeszti az ECOSOC elé, amely jóváhagyja vagy elutasítja státuszukat. Az általános és speciális státusszal rendelkező szervezetek négyévente beszámolnak a tevékenységükről és arról, hogyan járultak hozzá az ENSZ céljainak elősegítéséhez. A konzultatív státusz révén nemcsak az ECOSOC-kal, hanem a hozzá tartozó testületekkel is kapcsolatba tud lépni egy NGO, továbbá munkakapcsolatot alakíthat ki az ENSZ egyes főosztályaival, szakosított szerveivel. Ugyanígy részt vehet a Közgyűlés elnöke által szervezett speciális eseményeken. Általános szabályként kérésre akkreditálják őket a nemzetközi konferenciákra és az azokat megelőző előkészítő találkozókra.

A konzultatív státusz háromféle kategóriát tükröz: az általános konzultatív státusszal rendelkező NGO-k általában nagy nemzetközi szervezetek, amelyek az ECOSOC napirendjén levő területek közül többel is foglalkoznak és széles földrajzi területen tevékenykednek. Ők napirendi pontot is javasolhatnak ECOSOC-ülésekre. A speciális státusszal rendelkező szervezetek speciális szakértelmükkel járulhatnak hozzá az ECOSOC munkájához, ők csak néhány az ECOSOC által lefedett területtel foglalkoznak. Ezek általában kisebb, és kevésbé régen alakult szervezetek. Az afgán

segélyezéssel foglalkozó szervezetek közül egy, az Afghan Development Association rendelkezik speciális konzultatív státusszal. Az ún. listára vehető (roster) szervezetek azok, amelyek egyik másik kategóriába sem illenek bele. Ezeknek a szervezeteknek általában szűkebb, technikai jellegű a tevékenységi köre. Ők egy-egy konkrét területtel kapcsolatban alkalmanként konzultálhatnak az ECOSOC-kal. A segélyezési civil szervezetek fontosságát mutatja, hogy csak a listára vehető szervezeteken belül a fenntartható fejlődés témakörét felölelő bizottsághoz (CSD – Commission on Sustainable Development) négyszáz NGO akkreditáltatta magát.

Az NGO-k térnyerését jól tükrözi, hogy míg 1946-ban 42 szervezet részesült konzultatív státuszban, 1992-re ez a szám több mint hétszázra (ENSZ: Bevezetés az ECOSOC konzultatív státuszba), azóta pedig több mint 3500-ra nőtt. (ENSZ: A konzultatív státusszal rendelkező nem kormányzati szervezetek listája)

A konzultatív státusz mellett más módon is kapcsolatba léphetnek az ENSZ-szel a fejlesztési szervezetek. Az ECOSOC Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztálya (DESA – Department of Economic and Social Affairs) mintegy 13 ezer civil szervezettel áll intézményes kapcsolatban. Azok a szervezetek, amelyek az ENSZ tevékenységéről széles körben tájékoztató jellegű munkát végeznek, az ENSZ Tájékoztatói Főosztályán (DPI – Department of Public Information) keresztül is bekapcsolódhatnak az ENSZ munkájába. A DPI-hez való társulás jóval kevesebb jogkörrel jár, mint az ECOSOC akkreditáció, de sokkal könnyebb regisztrálni is. Mintegy 1400 NGO áll kapcsolatban a DPI-vel. (ENSZ: A DPI-hez társult NGO-k listája) Ők rendszeres tájékoztatást kapnak az ENSZ tevékenységéről és évente DPI-NGO értekezleten vehetnek részt.

### ***4.3. Civil szervezetek a segélyezésben***

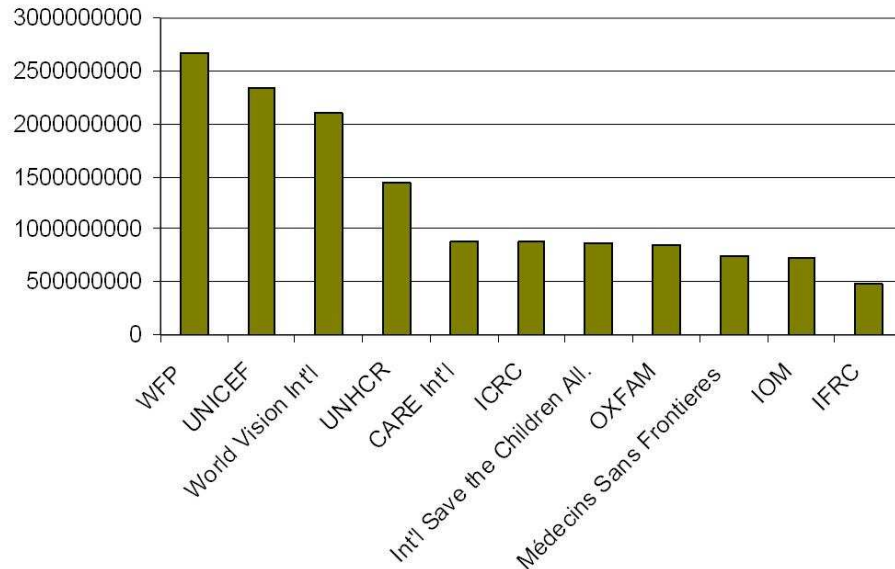
A civil szervezetek térnyerése nemcsak a nemzetközi rendszer egészének a szintjén, hanem a segélyezés területén is nyomon követhető. Maga a segélyezési rezsím is a második világháború utáni időszak terméke, és ebbe a rezsímbe aránylag hamar beágyazódtak a civil szervezetek. A humanitárius vagy fejlesztési civil szervezetek több rétegét ölelik fel a segélyezéssel kapcsolatos tevékenységeknek. Elsősorban a végrehajtás, kivitelezés a feladatuk, emellett pedig a magánadományok gyűjtése és a források mobilizálása a fő profiljuk. Fontos szerepet játszanak a közvélemény mobilizálásában, a lakosság tájékoztatásában, ezáltal pedig a politikai

nyomásgyakorlás is a tevékenységi körük része lesz. A menedzsment feladata, hogy ezek mellett kiépítse a szervezet identitását, fenntartsa a kapacitását a projektek közötti időben és előteremtse az adminisztratív kiadások fedezésére szolgáló eszközöket.

Az előző szakaszban vázolt okok mellett két további tényező segítette kifejezetten a humanitárius és fejlesztési segélyezési téren tevékenykedő civil szervezetek térnyerését. Az egyik az, hogy egy piaci rést töltöttek be: a nagy donorállamok ráuntak arra, hogy a célországok megkérdőjelezhető hatékonyságú kormányait támogassák, az ENSZ-család operatív kapacitását nem kívánták bővíteni, saját apparátusokat pedig szinten nem szerették volna tovább növelni, így az NGO-kban találták meg a segélyprojektek végrehajtóit. Ez tulajdonképpen annak jele, hogy a kívánatos közjószág előállítására egy államon kívüli szereplőt találtak. A másik ok a célcsoportok bevonásának a szándéka: mivel a civil szervezetek általában szorosabb kapcsolatot ápolnak a helyi szervezetekkel, illetve magukkal a célcsoportokkal, jó eszközök lehetnek a cél elérésében. Az 1970-es években végbement egy orientációváltás a segélyezési rezsimben: az alapvető emberi szükségletek betöltése került előtérbe a nagy infrastrukturális fejlesztések helyett. Ez együtt járt azzal, hogy periferiális területeken élő csoportokat céloztak meg kisléptékű projektekkel. A donorországok segélyügynökségeinek általában nem volt meg a kapacitása ahhoz, hogy decentralizáltan működjön: a segélyezettekkel együttműködve több kis projektet hajtson végre a fővárosoktól távol eső területeken. A nem kormányzati szervezetek erre a problémára megoldást jelentettek. Később további hangsúlyeltolódás következett be az NGO-k irányába: a Thatcher, ill. Reagan nevével fémjelzett konzervatív fordulat nemcsak a hazai jóléti szolgáltatásokat kívánta a magánszektor felé terelni, hanem a nemzetközi segélyezésben is nagyobb szerepet szánt a nem kormányzati szervezeteknek. (Ahmed – Potter [2006])

Ezek az indokok magyarázzák a két jelentős ugrást a segélyszervezetek finanszírozásában, melyeket az 1980-as és 1990-es években figyelhettünk meg: egyrészt a helyi társadalommal való szorosabb kapcsolat ápolása és az ebből fakadó hatékonyságnövekedés, másrészt pedig a helyi civil társadalom erősítése és ezáltal a demokratikus normák terjesztése. Az NGO-k által eljuttatott (magán- és kormányzati) támogatások összege becslések szerint 1970 és 1990 között évi egymilliárd dollárról hétmilliárd dollárra nőtt. (Ahmed – Potter [2006] p. 104)

A 10. ábra jól mutatja, hogy néhány nagy nemzetközi segélyszervezet költségvetését tekintve vetekszik az ENSZ-ügynökségek és nemzetközi szervezetek méretével.



Forrás: saját ábra Peter Walker – Daniel Maxwell [2009]: *Shaping the Humanitarian World*, Routledge 120. old. alapján

**10. ábra: ENSZ-ügynökségek, nemzetközi szervezetek és INGO koalíciók éves költségvetése (USD) 2006**

A nemzetközi segélyszervezetek költségvetésének volumene indokolja, hogy a segélyezési rezsim jelentős szereplőinek tekintjük őket. Elsőként meg kell különböztetnünk az önsegély céljából megalakult szervezeteket (ezeket gyakran nevezik „grass-roots organizations” néven) és a mások számára szolgáltatást (segítséget) nyújtó szervezeteket. Általános jelenség, hogy utóbbiak részesülnek a donorok támogatásából és az előbbieket segítségével hajtják végre fejlesztési/segélyezési programjaikat.

David Korten ([1990], 10. fejezet) klasszikus művében négy generációt különböztet meg a fejlesztési NGO-k között. Ez az egyes típusok kialakulásának sorrendjét tükrözi, ugyanakkor mind a négy generáció egy időben is megtalálható. Az első nemzedékbe tartozó NGO-k a klasszikus karitatív szervezetek, melyek akut módon szükségét szenvedő emberek megsegítésére jöttek létre, jellemző módon a második világháború után. Működésükhöz elsősorban logisztikai készségekre van szükség. A második generációs szervezetek az egyszerű juttatások helyett az

önsegélyben való segítségnyújtást végzik a célcsoportokkal együttműködve, céljuk a fenntarthatóság biztosítása. Ezzel a humanitárius szervezetek mellett megszületnek a kifejezetten csak fejlesztési NGO-k. A harmadik generáció már nemcsak helyi, közösségi szinten foglalkozik a fejlesztéssel, hanem makroszinten is tevékenykedik. Célja, hogy a fejlesztési politikákat kedvező módon befolyásolja, megváltoztassa az aktuális intézményi rendszert, támogató politikákat, struktúrákat építsen ki és építse a „déli” partnerek kapacitását. A negyedik nemzedékbe tartozó szervezet pedig globális szinten működik, általában egy hálózat tagjaként, sokszor már mozgalom formájában, egy-egy – konkrétan humanitárius, emberi jogi, vagy gazdasági – célért kampányolva.

Szervezeti–működési struktúrájuk szerint a transznacionális humanitárius NGO-k között is többféle típust figyelhetünk meg. (Natsios [1995]) Vannak olyanok, amelyek egy központtal rendelkeznek és számos országban hajtanak végre projekteket – ide tartozik pl. az International Rescue Committee. A második, szintén nagyon elterjedt csoportba azok a transznacionális hálózatok tartoznak, amelyek számos fejlett országban „leányvállalatokat” működtetnek és független helyi irodák hajtják végre projektjeiket. Ilyen az Oxfam, vagy a Save the Children. A harmadik kategóriába tartozó hálózatok nemzeti szervezetei csak forrásgyűjtési céllal működnek, egy központi szervezet működteti a helyi irodákat (helyi munkaerővel), mint például a World Vision vagy a CARE esetében, de a Vöröskereszt Mozgalom is ide sorolható. Léteznek olyan szervezetek is, amelyeknek nincsen saját operatív kapacitása, hanem helyi civil szervezetekkel működnek együtt (pl. Church World Services).

Egy harmadik megközelítés kifejezetten a humanitárius NGO-kat különbözteti meg a fő irányító elvük szerint. (Walker – Maxwell [2009]). Az ún. elv-központú szervezetek a humanitárius segélyezés alapelveit szigorúan követik és azokat sokszor az eredmények fölé helyezik, ami azt eredményezi, hogy messzemenően ragaszkodnak a pártatlansághoz, függetlenséghez. Ebből kifolyólag sokszor „minimalistább” a hozzáállásuk, gyakran az életmentő tevékenységre koncentrálnak csak. Példa erre a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága, vagy az Orvosok Határok Nélkül (MSF). A pragmatista szervezetek ezzel szemben az eredményekre fókuszálnak, nem az eszközökre. Politikailag kényesebb környezetben is dolgoznak, könnyebben hajlandóak kompromisszumokat kötni és az intézményi donorok céljait követni. Néhány nagy amerikai NGO tartozik ebbe a körbe, pl. a

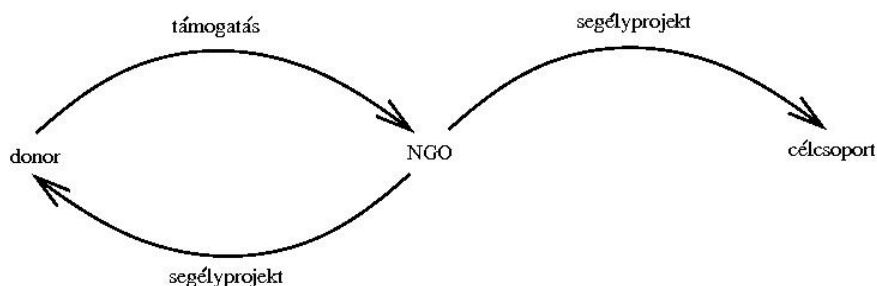


CARE. A szolidarista NGO-k az elv-központú hagyományokat követik, de szélesebben értelmezik a segélyezést: foglalkoznak a konfliktus okaival, az emberi jogokkal, a társadalmi változásokkal, akár a semlegesség rovására is – klasszikus példa a Norwegian People’s Aid. Különálló csoportnak tekinthetjük a hit-alapú szervezeteket – nemzetközi szinten ilyen a World Vision, vagy az Islamic Relief. Működésük szempontjából ezek bármelyik másakra is hasonlíthatnak.

#### **4.4. A segélyezés a nonprofit kutatások tükrében**

A 11. ábrán bemutatjuk a segélyszervezetek és donoraik, valamint célcsoportjaik közötti kapcsolatot. Az NGO a donoroktól kapott támogatás segítségével valósítja meg a segélyprojektjeit, melyekkel a célcsoportokat célozza meg. A segélyprojektet azonban nemcsak a célcsoport irányába kell „eladni”, hanem a donorok felé is, hiszen a támogatási döntés az ő kezükben van. Ily módon a segélyszervezet nemcsak a célcsoportok felé tartozik – elvi és gyakorlati értelemben – elszámolással, hanem saját támogatói felé is. (vö. Ebrahim [2003])

Az ábra jobb oldalán látható kapcsolat a segélyszervezetek és a célcsoportok között tehát egyenlőtlen, a segélyprojektért nem nyújt ellenszolgáltatást a kedvezményezett. A bal oldalt jelzett kapcsolat a donorok és az NGO-k között azonban hasonlít bármilyen piaci tranzakcióhoz: az egyik fél támogatás, azaz pénz fejében megvásárol egy szolgáltatást.



Forrás: saját ábra

**11. ábra: Az NGO-k kapcsolata a segélyprojektek „fogyasztóival”**

A nemzetközi fejlesztési együttműködésről szóló szakirodalom számára az egyik legjelentősebb kérdés, hogy az állami szféra miért dönt úgy, hogy a segélyprojektek végrehajtását mint szolgáltatást a civil szféra szereplőitől vásárolja meg. A kérdést úgy is feltehetjük, hogy a civil szféra milyen előnyöket mutat fel az állami szférához, illetve a profitorientált magánszférához képest, valamint hogy milyen hátrányai, korlátai vannak az NGO-knak. (vö. Powell – Steinberg [2006])

Az NGO-k gazdaságtanával – általánosságban – az 1970-es évek óta foglalkoznak a kutatók. Az ilyen irányú kutatásokat felvállaló multidiszciplináris nonprofit szakirodalom számára a civil szervezetek meghatározó jellegzetessége az említett non-disztribúciós megszorítás. A nonprofit tradíció azt hangsúlyozza, hogy a közhasznú szolgáló szervezetekről<sup>36</sup> van szó, melyek – a magánszféra részeként – kollektív fogyasztási javak előállítására irányulnak.

A nonprofit kutatók számára nem bír megfelelő magyarázó értékkel az a dichotómia, amely szerint a kormány felelős a közjavak biztosításáért, a vállalatok pedig a magánjavak előállításáért: számukra éppen az a kérdés, hogy milyen szerepet játszik a harmadik szektor a közjavak s magánjavak létrehozásában. Mivel a közszféra és a vállalati szféra egyaránt kudarcot vallottak egyes közjavak megvalósításában, a civil szervezetek létrejöttének oka éppen az, hogy így nekik kell átvállalniuk ezt a szerepet.<sup>37</sup> Ilyen közjavaknak tekinthetjük a környezetvédelmet, az emberi jogok érvényre juttatását, vagy a méltányos világgazdasági rendszer működését és – az értekezés eddigi érvelésére alapozva – a segélyezést is.

A segélyszervezetek magánszférával szembeni előnye könnyen belátható: a vállalatok profit termelésére törekednek, melyet szétosztanak a tulajdonosok között – ennél fogva könnyen be tudnak vonni tőkét, amennyiben a szétosztott profit révén biztosítani tudják a tőke hozamát. A segélyezési tevékenység természeténél fogva nem alkalmas profit termelésére. A segélyezésért mint szolgáltatásért nem fizetnek az azt igénybe vevők, így a segélyszervezet bevételi forrásai nem az árbevételből származnak, hanem az adományokból. Mindezek miatt feltételezhető, hogy a piaci kondícióknál olcsóbban valósítják meg az NGO-k a segélyezési projekteket. (Dengbol-Martinussen – Engberg-Pedersen [2003] p. 158) A segélyezés mellett a

<sup>36</sup> Semmiképpen sem tekinthető minden civil szervezet közhasznúnak, hiszen számos NGO partikuláris érdekeket szolgál.

<sup>37</sup> Például a bangladeshi civil szervezetek magas számát annak tudják be, hogy az állami és a vállalati szféra egyaránt kudarcot vallott a közjavak (és a munkalehetőségek) előállításában, s néhány kutató az NGO-k érdemének tekinti a szegénység jelentős csökkenését az országban. (Karnst – Mingst [2004])

konfliktuskezelés terén is pozitívan ítélik meg az NGO-kat. (Anderson [2000], Waisová [2008])

További érv a profitorientált magánszférával szemben az NGO-k mellett a bizalomelmélet, amelyet Hansmann dolgozott ki 1987-ben. Eszerint a nonprofit szervezetek akkor jelennek meg szolgáltatóként, amikor a fogyasztók bizonytalanok abban, hogy az adott szolgáltatást megfelelő minőségben kapják-e meg. Bizonyos szolgáltatások esetében ráadásul a vásárló és a fogyasztó személye sem egyezik meg, így ezekben az esetekben a vásárlónak még nehezebb felmérnie, hogy vajon megfelelő mennyiségű és minőségű szolgáltatást kap-e a pénzéért. Hansmann szerint a profitot nem szétosztó (és nagy eséllyel valamilyen erkölcsi értékek szerint működő) szervezetek kevésbé érdekelték a vásárló megkárosításában, így nagyobb bizalmat élvezhetnek a részükről. (A civil szervezeteknél dolgozó személyek valós és őszinte motivációját, hogy – esetünkben a segélyezés terén – tartós eredményeket érjenek el, azóta sem cáfolta meg a szakirodalom. [Bebbington 2005]) Hansmann érvelése szerint az egyik indoka a civil szervezetek létrejöttének éppen az információs aszimmetria, azaz egy piaci kudarc kiküszöbölése.<sup>38</sup> A civil szervezetek nyilvános gazdálkodási adatai, éves beszámolóit éppen a vásárlók tájékoztatását szolgálják, hiszen (tudatosságukat feltételezve) ők ennek ismeretében döntenek a szervezet támogatásáról (azaz szolgáltatásainak megvásárlásáról).

A segélyszervezetek megerősítik Hansmann érvelését, hiszen egyértelműen elkülönül a szolgáltatást vásárlónak a személye (bilaterális, multilaterális donorok, magánszemélyek) és a fogyasztó személye (célcsoportok). Az intézményi donorok alapos elszámoltatással ellenőrizni tudják a segélyszervezet által végzett munka minőségét – habár meg kell jegyezni, hogy ez az ellenőrzés nem terjedhet ki minden részletre – de a magánszemélyek kezében csak igen korlátozott eszközök vannak a segélyszervezet működésének ellenőrzésére. A magánszemély támogatók részére tehát a bizalom elsődleges fontosságú, ezért jó eséllyel nagyobb támogatást fog élvezni egy nonprofit szervezet egy vállalattal szemben.

A nonprofit kutatások foglalkoznak azzal a kérdéssel is, hogy mennyiben hasonlíthatnak a civil szervezetek a vállalatokhoz, mennyiben hasznos elemzési szempontból, ha a vállalatok jellegzetességei felől közelítjük meg őket. (Johnson és

---

<sup>38</sup> Ebben egy magánbölcshözjáról írt tanulmányra (Nelson és Krashinsky [1974]) támaszkodik, melyben a szerzők azt fejtik ki, hogy a szülők megkérdőjelezték a szolgáltatás minőségét a vállalatok által fenntartott intézményekben, ezért jobban bíznak a nonprofit alapon működő bölcsődékben.

Prakash [2007], Smith és Lipsky [1995]) Ezt az indokolja, hogy a vállalatokhoz hasonlóan a segélyszervezetek is meglévő igények kielégítésére jönnek létre és azáltal, hogy egyre több segélyszervezet próbál gazdasági tevékenységen keresztül forrásokat szerezni, elmosódóban van a határvonal a két szektor között.

Nemcsak a magánszférától, hanem az állami szférától is elkülönülnek a segélyezési NGO-k. Érdeemes megvizsgálnunk egy korai elméletet arról, hogy mi indokolja a civil szervezetek létrejöttét. Weisbrod (1977) érvelése arra épül, hogy a piac és az állam is kudarcot vallott a közjavak előállításában. Szerinte azért van szükség arra, hogy a magánszféra is állítson elő közjavakat, mert a kormányzat csak a medián szavazó preferenciáinak megfelelő mennyiségben bocsát rendelkezésre közjavakat, az ezt meghaladó mennyiségre igényt tartó állampolgárok a magánszférán belül vagy a for-profit szervezetekhez, vagy a civil szervezetekhez fordulhatnak. Ha az előbbit választják és a piacon próbálják kielégíteni keresletüket, akkor az adott szolgáltatás teljes költségét viselniük kell, azt nem oszthatják meg senkivel. A nonprofit szféra azonban megoldást kínál erre: amint már említettük, a segélyezés sok szempontból közjószágnak tekinthető, és ez alátámasztja Weisbrod elméletét, mert a segélyszervezetek létrejöttét éppen az indokolja, hogy az intézményi donorok által végzett segélyezés nem optimális mértékű és a lakosság egy része ennél több közjószágot – pl. magasabb szintű segélyezést – várna el. Számukra jelent lehetőséget az NGO-k létrejötte, mert adományaikkal nagyobb mértékű segélyezést vásárolhatnak. Ezt a kérdést a következő fejezetben vizsgáljuk meg részletesebben.

Weisbrod magyarázata nem az egyetlen, amelyet segítségül hívhatunk, ha választ keresünk arra, hogy mi az előnye az NGO-knak a segélyezésben, hiszen nemcsak az adománygyűjtésben, hanem a végrehajtásban is aktívan részt vesznek. Ezen a területen az állami szférával szemben „komparatív” előnynek tekintik a nagyobb rugalmasságot a szervezeti struktúra és a munka terén, valamint az ezzel együtt járó gyors reagálási képességet. Ez annak köszönhető, hogy a legtöbb esetben egy civil szervezetben jóval informálisabbak a működési mechanizmusok, mint az állami szférában. Feltételezhető, hogy egy NGO munkatársai más motivációval rendelkeznek, idealista elvek szerint dolgoznak, így jobban együtt tudnak dolgozni a célcsoportokkal. A célcsoportokkal és szervezeteikkel való szoros együttműködés következtében több információval rendelkeznek az adott problémáról és ezzel összefüggésben fogékonyabbak is a célcsoportok által ihletett alternatív fejlesztési

modellekkel való kísérletezésre. Jelentős előnyként tudható be, hogy az NGO-k politikailag kényes területen is dolgozhatnak, ahol a bi- és multilaterális donorok csak fenntartásokkal vállalhatnak szerepet. (Dengbol-Martinussen – Engberg-Pedersen [2003] p. 158) Mivel az NGO-k projekt-jellegű segélyezést végeznek, jellemző rájuk a projekt-támogatás összes előnye: általában jól meghatározható és ellenőrizhető műveleteket végeznek, ezek minden irányban jobban kommunikálhatóak és egy korrupst kormányzattal rendelkező országban is könnyebben megvalósíthatóak.

Az NGO-k évtizedének nevezett 1980-as években (Bratton [1989]) és az 1990-es évek fordulója környékén nagy volt az NGO-kat övező eufória. A fejlődés demokratizálóiként, a szegények érdekeinek képviselőiként és a tömegek politikai részvételének előmozdítóiként tekintettek rájuk (Bebbington [2005]). Törvényszerű volt, hogy a túlzott elvárásokat csalódás követi. Az 1990-es évek közepe óta (leginkább Edwards és Hulme 1996-os cikke nyomán) egyre jobban megkérdőjelezzük, hogy valóban jobbak, hatékonyabbak-e az NGO-k. Több tanulmány (pl. Oakley [1999]) szerint a segélyszervezetek a közvetlen célok gyors megvalósításában erősek, ezzel összhangban a szegénység emberekre való hatását tudják jól csökkenteni, de mivel kevésbé gondolkodnak stratégiai szempontok szerint, nem erősségük a kapacitásépítés és a szegénység okai ellen való küzdelem. A civil szervezetek projektjeire továbbá jellemző az összes hátrány, amely a projekt-jellegű támogatásról elmondható: a szétaprózódás, a koordináció nehézsége, a bürokratikus/adminisztratív terhek növelése a befogadó számára, a magas tranzakciós költségek. Mindez alátámasztja azt a közkeletű vélekedést, hogy az NGO-k komparatív előnyei a humanitárius segélyezés során mutatkoznak meg.

Az NGO-k hatékonyságával szemben kételkedők egy része magukban a szervezetek működési és ellenőrzési mechanizmusában látja a problémát, egy másik része pedig az állami támogatások negatív hatását vizsgálja.

Előbbiek a méretgazdaságosság hiányát, a szétaprózódásból fakadó hátrányokat kéri számon az NGO-kon, sőt néhány esetben a professzionális működést is. (Pl. Edwards – Hulme [1996]) Amint láttuk, a szétaprózódás és a szűk körű hatás minden projektjellegű segélyezésre igaz, függetlenül attól, hogy milyen jellegű a végrehajtó intézmény. További tényező, hogy a civil szervezetek általánosságban nehezen jutnak anyagi forrásokhoz – mivel éppen a profitszférától való különbözőségük miatt nem vonzanak befektetőket, akik a profit reményében

tőkéhez juttatnák őket – és ebből fakadóan kiszámíthatatlan a finanszírozásuk, kiszolgáltatottak a donoroknak, adakozóknak. A szervezet hosszú távú stratégiájának kialakításában nem tud biztos pénzügyi forrásokkal számolni, emellett pedig gyakori fenyegetés a túlvállalás és a kapacitások nem megfelelő ütemű fölzárkózása. Végül a leggyakoribb fenntartás az NGO-k működését illetően az, hogy nem megfelelően transzparenssek és gyengék az elszámoltatási mechanizmusok.

Az állami támogatások segélyszervezetekre gyakorolt hatását legjobban Edwards és Hulme említett cikke (1996) írja le. A szerzők szerint számos mechanizmuson keresztül torzíthatja az NGO hatékonyságát a hivatalos támogatás, elsősorban a segélyszervezetek függetlenségének és legitimitásának csökkenése által. A fejlett országok kormányaitól való anyagi függés leszűkíti a szervezet mozgásterét, különösen az adott kormánnyal való konfrontáció lehetőségét. Ezzel a NGO erkölcsi legitimitása is csökkenhet.<sup>39</sup> Míg harminc éve a civil szervezetek voltak a humanitárius programalkotás fő szereplői, de legalábbis a válságok lehangosabb képviselői – mint Biafrában (1968-70), Bangladesben (1974), Kambodzsában (1979-80) – ma sok NGO egyszerűen csak szolgáltatásokat nyújt a donorok számára. (Walker – Maxwell [2009]) Főleg olyan nagy politikai és médiafigyelmet kapó válságoknál, mint Afganisztán, releváns kérdés, hogy a segélyszervezetek mennyiben tudnak függetlenek lenni az őket szponzoráló, de a katonai megszállásban résztvevő államoktól.<sup>40</sup>

Másodrészt, a hivatalos támogatás feltételezi, hogy bürokratikusabb módon működjön a szervezet, formálisabbá teszi a külső és belső eljárásokat. Az állami támogatás elnyeréséhez speciális formátumú pályázatokra, beszámolókra van szükség, amelyek többletfeladatot rónak a szervezetre és egyben elvonják a figyelmet a célcsoportokkal való szoros együttműködéstől, valamint éppen a rugalmasságot csökkentik, amely az NGO-k egyik legfontosabb komparatív előnye. Harmadrészt, a donorok által prioritásnak tekintett területek felé tereli az NGO-kat és ez általában a szociális szolgáltatások nyújtása. Ez ugyan a segélyezés jelentős részét képezi, de csökkenti a társadalmi mozgósításra, a helyi (civil) társadalom erősítésére fordított

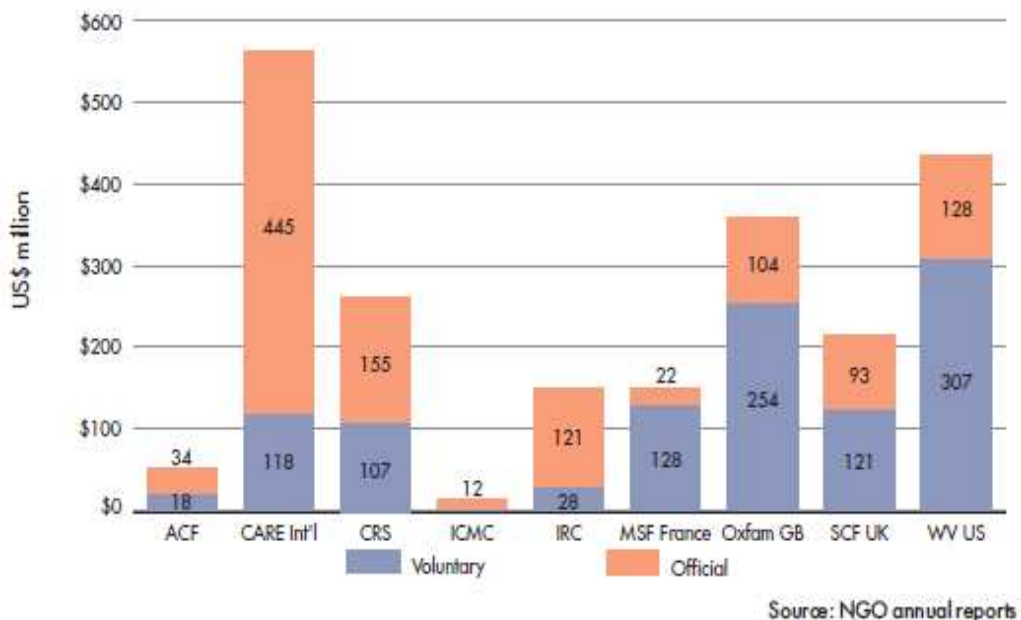
<sup>39</sup> Furcsa helyzet teremődik pl. abban a gyakori esetben, amikor egy fejlett ország, vagy éppen az Európai Unió ad támogatást egy szemléletformáló projektre, melyben az adott donorország lakosságát kellene meggyőzni a segélyezés fontosságáról, de a végrehajtó NGO szakmai tapasztalatai alapján éppen az adott donor segélyezési politikáját kritizálná.

<sup>40</sup> Jó példát hoz erre Smillie és Minear ([2003] p. 9): Egy jelentős transznacionális NGO amerikai leányszervezete, amely költségvetésének 75%-át a szövetségi kormánytól kapja leírja, hogy nem foglalhatott állást a közel-keleti humanitárius válságról.

erőfeszítéseket, vagy a lobbitevékenységet. A bürokratizálódással összefügg, hogy a jól meghatározható és mérhető mutatókkal nem leírható tevékenység általában nem kap támogatást, így annak a súlya is csökken. További probléma, hogy torzul az elszámoltathatóság iránya a célcsoportoktól az erőfölénnyel rendelkező donorok felé, valamint egymás közötti versengésre ösztönzi az NGO-kat.

Edwards és Hulme tanulmánya az NGO-k saját reflexiójának eredményét is tükrözi. Már az 1980-as évek közepe óta a segélyszerveztek számára is kérdéses, hogy pályázzanak-e állami forrásokra, illetve mennyi állami támogatást fogadjanak el. A legtöbb NGO esetében a hivatalos támogatások aránya növekedést mutatott a költségvetésben. Kivételt képez pl. az Oxfam amerikai ága (vagy emberi jogi szervezetként az Amnesty International), amely nem fogad el hivatalos támogatást. Arra is akad példa, hogy egy-egy konkrét humanitárius válság esetében utasítja el a segélyszervezet a kormánnyal való együttműködést, mint pl. a brit Oxfam Irakban. (Ahmed – Potter [2006] p. 114) Az alábbi táblázat szemlélteti, hogy aránylag nagy a szórás abban, hogy az egyes szervezetek költségvetésének mekkora részét teszi ki az állami támogatás.

Voluntary and official income of selected NGOs, 2004



Forrás: *Development Initiatives [2006]: Global Humanitarian Assistance 2006. 41. old.*  
<http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2006/07/2006-GHA-report.pdf> - letöltve: 2012. november 28.

12. ábra: Néhány NGO magán és állami forrásokból származó bevétele, millió USD, 2004

Egyértelmű, hogy az állami támogatásnak köszönhetően bővebb tevékenységi kört tud folytatni a szervezet és sok esetben át tud csoportosítani forrásokat az állami támogatásban nem részesülő, számára viszont magas prioritással bíró területek számára. További előny, hogy a fejlett országok kormányaival együttműködve jobban tudják hallatni a hangjukat a segélyszervezetek és ezzel nagyobb esélyük van az adott országok szakpolitikáinak befolyásolására.

Az NGO-knak juttatott jelentős állami támogatások háttérében az húzódik meg, hogy a donorok számára is preferencia a civil szervezetekkel való szerződés. Számukra a fejlődő országok kormányainak túl nagy összegekkel való támogatása a korrupció veszélyét jelenti. Mivel az ENSZ működési kapacitását nem építették ki megfelelően, és saját végrehajtó apparátusukat sem akarták növelni, az NGO-k segítségével hajtják végre a segélyezési munka jelentős részét. A civil szervezetek jobban ellenőrizhetőek mint a segélyezett ország kormányának eljuttatott támogatás és több publicitást („láthatóságot”) biztosítanak a donornak, mint a multilaterális segélyezés. A kormányok így tulajdonképpen egy szolgáltatást rendelnek meg.

Mindez nem jelenti azt, hogy ne jelent volna meg a donorok körében is a szkepticizmus az NGO-kkal kapcsolatban: számukra is kérdéses a civil szervezetek legitimitása, átláthatósága, költséghatékonysága, kapacitása – és az általánosságban vett professzionalizmus. Mégsem igaz, hogy a civil szervezetek egyoldalúan rá lennének utalva a donorokra. Ez a kapcsolat kétoldalú, még akkor is, ha aszimmetrikus: ha egy kormányzat egy adott országban/szektorban szeretne projekteket végrehajtani és nem kívánja támogatását multilaterális csatornákon keresztül célba juttatni, az ott tevékenykedő, az adott szektorban tapasztalattal rendelkező NGO-k közül kell választania. Nagy a különbség azonban, hogy egy adott ország segélyeinek mekkora hányadát juttatja célba nem kormányzati szervezeteken keresztül. Míg az Egyesült Államok segélyezési költségvetésének kiugróan magas hányadát – 43%-át – juttatja NGO-knak, az OECD donorok átlaga 10% körül van. (Ahmed – Potter [2006] p. 117; 2000-es adatok a UNDP adatai alapján) Az olyan kis donorországok esetében, mint Magyarország – ahol ráadásul az is prioritás, hogy hazai NGO-t bízzanak meg –, leszűkül a szóba jövő szervezetek száma. Nem túlzás emiatt azt mondani, hogy a segélyszervezetek versenye a forrásokért egy oligopolisztikus piachoz hasonlítható.



#### ***4.5. A segélyezési NGO-k Afganisztánban***

Afganisztánban – a többi poszt-konfliktusos országhoz hasonlóan – evidenssé vált, hogy az államok és nemzetközi szervezetek kapacitása, legitimitása, hatalma és képességei nem elégségesek ahhoz, hogy nagyobb fegyveres konfliktus esetén eredményesen avatkozzanak be. Ennek következtében el kellett fogadniuk az a tényt, hogy a hosszú távú biztonságot elsősorban a konfliktusprevenció révén tudják előmozdítani, valamint hogy társadalmi–gazdasági fejlődés nélkül nehezen tud sikeres lenni a konfliktusprevenció. Ennek a folyamatnak a nem kormányzati szervezetek is részeseivé lettek: a konfliktuskezelésben, a megelőzésben és a háború utáni helyreállításban partnerré váltak. Az 1980-as években és az előtt az állami és a nem kormányzati szféra együttműködése bizalmatlanságot váltott ki. Sok esetben az NGO-kat a hidegháború idején arra használták, hogy rajtuk keresztül jutassák el a harcoló feleknek a pénzügyi és természetbeni támogatást és ez Afganisztánban különösen is jellemző volt. Ezekben az években több mint kétszáz nemzetközi NGO dolgozott Afganisztánban, illetve a szomszédos országok területén található menekülttáborokban. A helyszíni munka mellett ahhoz is hozzájárultak, hogy napirenden tartsák az országban dúló polgárháború híreit. Az Egyesült Államok és a nyugati országok az NGO-kon keresztül juttatták el pénzügyi és anyagi segélyeiket a helyi parancsnokoknak is. A brit Afghanaid, vagy a francia Afrane például együtt dolgozott az Északi Szövetséggel a '80-as évek közepétől, majd amikor az utóbbiak növekvő korrumpálhatósága miatt ezt a csatornát sem tartották kielégítőnek, közvetlenül a helyi parancsnokokkal együttműködve szállították a támogatást. (Waisová [2008]) Ez, valamint néhány érdekképviselői NGO fellépése a nyugati világban ahhoz vezetett, hogy az NGO-k nagymértékben politizálódtak Afganisztánban és ez a mai napig kihat a megítélésükre.

A tálib hatalomátvétel után az ENSZ-ügynökségek kivonultak az országból és más nemzetközi szervezetek is csökkentették segélyeik mennyiségét. Ezáltal a nem kormányzati szervezetek még inkább jelentőségteljes helyzetbe kerültek – ők jelentették gyakorlatilag az egyetlen kapcsolatot a nyugati világgal. A tálibok azonban módszeresen törekedtek arra, hogy kiszorítsák az NGO-kat. A fejlesztési segélyszervezeteket betiltották, csak a humanitárius szervezetek maradhattak, de azok nagyobb része így is önként, vagy kiutasítás hatására elhagyta az országot.

Mindeközben az 1990-es évektől világszerte egyre elterjedtebbé vált a partnerség és általánossá vált, hogy kormányok és nemzetközi szervezetek megbízásából projektvégrehajtóként működnek az NGO-k. Az NGO-k pozitív szerepét a békeépítésben, az újjáépítésben és a humanitárius tevékenységben több szerző elismerte. (Waisová [2008] p. 66) Egyes kormányok is tekintetbe veszik, hogy néhány NGO bizonyos esetekben jobb logisztikai kapacitással rendelkezik, mint a bilaterális vagy multilaterális donorok és elfogadottságuk is nagyobb a helyi lakosság körében. Egy olyan biztonsági kihívásokkal küszködő országban, mint Afganisztán rendkívül fontos a végrehajtó szervezetek elfogadottsága, ráadásul a nem kormányzati szervezetek által végrehajtott projektek a donor számára költségcsökkentést és főleg a biztonsági kockázat csökkentését jelentik.

2001 után az országban tevékenykedő NGO-k száma ugrásszerűen megnőtt, megsokszorozva ezzel a humanitárius, később pedig a fejlesztési projektek számát. Mintegy 1200 afgán és 300 külföldi NGO dolgozik jelenleg az országban. (Afghanistan dissolves 172 NGOs for misconduct)

Nehéz egyértelmű és megbízható adatot találni arról, hogy az országba érkező segélyek mekkora hányada kerül NGO-khoz. A dán külügyminisztérium felmérése (Ministry of Foreign Affairs of Denmark [2005] p. 13) szerint öt jelentős európai donor (Dánia, Írország, Hollandia, Svédország, Nagy-Britannia) együttes támogatásának 23%-át juttatták el NGO-kon keresztül. Hasonló eredményre jut Waisová ([2008] p. 79), akinek a kutatásai szerint a globális segély kb. negyedéről van szó.

Az NGO-k tevékenységi területe igen sokrétű Afganisztánban, a humanitárius segélyezéstől a komplex fejlesztési feladatokig ível. A legtöbben az újjáépítés terén tevékenykednek, sok NGO nyújt egészségügyi szolgáltatást, illetve dolgozik annak minőségének és hozzáférhetőségének javításán, sokan részt vesznek az oktatásban, szakképzéseket tartanak, iskolákat építenek. Többeknek kifejezett célja, hogy a nők társadalmi helyzetét javítsák. Mások mikrovállalkozásokat támogatnak, helyi szervezetek kapacitását bővítik, vagy a taposóaknak felszámolásán fáradoznak. Kiemelt téma az élelmiszerellátottság biztosítása is, pl. öntözőrendszerek építésén, a mezőgazdasági termelés újjáélesztésén keresztül. A volt kombattánsok leszerelésében és reintegrációjában is részt vesznek NGO-k. Akár közvetlenül, akár közvetett módon, de ezek a területek mind kapcsolódnak az újjáépítéshez és a biztonság megteremtéséhez. A nem kormányzati szervezetek szerepét az is jelzi, hogy az ország

egyreszeiben az NGO-k jelentik az egyetlen hivatalos munkavállalási lehetőséget. (Waisová [2008])

A segélyszervezetek afganisztáni működését meghatározza, hogy milyen kapcsolatban vannak az adott Tartományi Újjáépítési Csoporttal. A PRT-k aránylag nagy autonómiával rendelkeznek és ez ahhoz vezetett, hogy jelentős mértékben diverzifikálódott a belső felépítésük. Néhány PRT – elsősorban az amerikaiak által vezetettek – sokáig nem tettek különbséget katonai és civil projektek között. Mások – pl. a németek – szigorúan elkülönítették ezeket: más egyenruhát, máshogy feliratozott autót használnak. (Waisová [2008] p. 76) A nem kormányzati szervezetek számára – annak ellenére, hogy sokan kritikát gyakorolnak a PRT-k segélyezési tevékenységével szemben – kulcsfontosságú partnerekké váltak az újjáépítési csoportok. A segélymunkások pedig biztonságuk tekintetében is függenek a PRT-ktől – ha nem is közvetlenül, de közvetetten, hiszen munkájukat ellehetetlenítené a túlzott intenzitású konfliktus, ami a katonai szerepvállalás hiányában fellángolna.

A tálibok bukása utáni rövid eufória elmúltával megmutatkoztak annak a jelei, hogy komoly ellentétek vannak az afgán kormány és a nem kormányzati szervezetek között. Ennek három fő oka van: Egyrészt, az NGO-k nem tudnak semlegesen és pártatlanul működni, hiszen gyakran a PRT-ekkel való együttműködésben dolgoznak és külföldi donorok támogatásával hajtják végre projektjeiket. További probléma a kompetenciák megosztása: az NGO-k szerepe Afganisztánban részben az, hogy azokat a kormányzati funkciókat ellássa, amelyekhez a kormánynak nincsen elég kapacitása. Ez aláássa az állam legitimitását, hiszen a hatóságok nem tudják a számukra kívánatos mértékben ellenőrizni az NGO-k tevékenységét és ennek rossz üzenete van a lakosság felé. Harmadrészt pedig a kölcsönös kritikát kell említeni. Sok – részben jogos – váddal illetve az afgán kormány a szerintük nem elég hatékony NGO-kat, és sok – részben jogos – érvel kritizálták az NGO-k a kormányt pl. a korrupció terén. (Vö. pl. Smillie – Minear [2004], Waisová [2008])

Az NGO-k múltbeli szerepe Afganisztánban azért is különleges, mert 2001 előtt a központi kormányt kikerülve, akár kifejezetten ellene dolgozva tudtak működni. Ez megnehezíti, hogy a jelenlegi helyzetben jó partneri viszonyt alakítsanak ki: azok az NGO-k, akik korábban nem sokat bajlódtak a kormánnyal való együttműködéssel, szívesebben folytatták volna a „szokásos” módon a tevékenységüket, a kormányt kikerülve. A kormány részéről pedig nagy a

bizalmatlanság a nem kormányzati szervezetekkel szemben, főleg azért is, mert hirtelen áramlott be sok segélyszervezet az országba. (Smillie – Minear [2004]) A pártatlan és semleges működéshez szokott humanitárius szervezetek esetében ellenállást vált ki, ha a kormányzat ellenőrzése alá akarja vonni őket, fejlesztési segélyszervezetek esetében viszont más a helyzet: ők hozzászórtak ahhoz, hogy más országokban is együttműködjenek a hatóságokkal.

A kormánynak – ahhoz, hogy valójában legitim legyen – demonstrálnia kell, hogy ellenőrzi, hogy mi történik az országban, így minél nagyobb kontroll alá kívánja vonni az NGO-kat. A segélyszervezetek irányítás nélküli beáramlása – ideértve a multilaterális, bilaterális és nem kormányzati szervezeteket – jellemző minden nagy figyelmet kapó nemzetközi politikai–katonai–segélyezési beavatkozásra. Az ilyen beáramlás hatására megnőnek a lakás- és irodabérlet árak, a külföldi szervezetek elvonják a képzett helyi munkaerőt a szokásos szerepüktől, és mivel ez utóbbiak egymással is versengenek a forrásokért („bidding competition”) a kritikusokban ez azt az érzést kelti, hogy a segélyszervezetek több hasznot húznak a segélyezésből, mint a helyi lakosság. (Smillie – Minear [2004])

Az afgán lakosság részéről érezhető ellenszenv részben vallási és kulturális alapú – a nyugati segélyszervezetek működését a Nyugat expanzionizmusának részeként és az afgán társadalom ellenőrzésére való törekvésnek fogják fel. A lakosság egy jelentős része nem tesz különbséget az NGO-k, az ENSZ szervezetei és a PRT-k között. Számukra szembeűnő a segélyszervezetek dolgozóinak relatíve magas életszínvonala és rossz érzést váltanak ki a tágas irodákra és nagy autókra költött összegek. Az is előfordul, hogy bűnbakként tekintenek a segélyszervezetekre, feltételezve, hogy „miattuk” nem változik semmi az országban.

A kormány részéről ez kiegészül az attól való félelemmel, hogy a nem kormányzati szervezetek „bomlasztó”, kormány-ellenes tevékenységet folytatnak, illetve hogy kapcsolatban állnak a kormány által nem ellenőrzött területeken a helyi hadurakkal. (Waisová [2008] p. 70) A nemzetközi közösség köreiben is létező félelem, hogy fiktív NGO-k neve alatt terroristacsoportok működhetnek. (Waisová [2008] p. 81) A feszültségekkel terhes viszonyt megerősítette az akkori tervezési miniszter Ramazan Basardoszt tevékenysége, aki szerint az NGO-k elleni támadásokat azért nem lehet megállítani, mert a lakosság látja, hogy az NGO-k képtelenek hatékony módon segítséget nyújtani az afgán népnek. Egyik beszédében az „NGO warlords” (NGO hadurak) fordulattal utalt a nem kormányzati

szervezetekre. (Minister Scorns NGOs' Work) Olson (2006) már egy elterjedt szófordulatként utal erre a kifejezésre.

A 2000-es évek első felében mintegy kétezer nem kormányzati szervezet dolgozott az országban. Közülük 333 nemzetközi NGO volt, de nagy számban működtek profitorientált szervezetek is névlegesen NGO-ként. (Minister Scorns NGOs' Work; 2004-es adat). A kormány a kiéleződött helyzet hatására nyomást próbált gyakorolni a nemzetközi közösségre, hogy a nem kormányzati szervezetek helyett inkább az afgán kormányon keresztül folyósítsák támogatásukat. Basardoszt 2004-ben előkészített egy új törvényt, amely jelentősen korlátozta volna az NGO-k működését, de a kormány ezt végül elvetette és a miniszternek is le kellett mondania. Az NGO-k működését szabályozó törvény más formában ugyan, de végül megszületett 2005 nyarán. Ennek nagy eredménye, hogy különbséget tesz a nem kormányzati nonprofit szervezetek, valamint a profitorientált magánszféra között. 2006-tól fogva ennek a törvénynek az értelmében újrakezdődött az NGO-k regisztrációja, melynek következtében csökkent is a bejegyzett szervezetek száma. Jelenleg a gazdasági miniszter alatt működik egy bizottság (Filtration and Dissolution Commission), mely felülvizsgálja a szervezetek működését és időről időre feloszlat NGO-kat. Alátámasztja a regisztráció komoly követelményeit a Baptista Szeretetszolgálat tapasztalata is: a szervezet afganisztáni bejegyzése hosszú és nehézkes folyamat volt és a hatóságokkal való együttműködés adminisztratív részére mindvégig nagy hangsúlyt kellett fektetni.

Jelentős mértékben nehezíti a rossz biztonsági helyzet az NGO-k pozícióját és szűkíti működési területüket. Ennek fő oka nyilvánvalóan az általánosan is rossz biztonsági helyzet és a növekvő bűnözés, a fegyveres ellenálló csoportok megnövekedett aktivitása, valamint az ópiumtermesztés felszámolására indított kísérletek ellen irányuló ellenállás. Az NGO-k romló megítélése, valamint a külföldi katonák és a segélymunkások közötti határ nem egyértelmű kifejezése viszont tovább rontják a helyzetet.

Részben az NGO-k jelentős száma, részben a kormánnyal való hatékony kommunikáció miatt fontos kérdés, hogy mennyire illeszkedik tevékenységük a nemzeti fejlesztési tervbe, illetve milyen szinten hangolják össze tevékenységüket egymással. A 2006-os londoni konferencia nyomán létrejövő Afganisztán Egyezménynek is egyik célja a koordináció javítása volt.

A helyi szintű koordináció fő szereplője a legrégebbi NGO platform, az ACBAR (Agency Coordinating Body for Afghan Relief), mely több mint nyolcvan afgán és külföldi szervezetet tömörít. Elsődleges szerepe a koordináció, a nem kormányzati szervezetek közösségéről és közösségének való információnyújtás, az NGO-k prioritásainak és érdekeinek képviselése politikai folyamatokban, valamint a segélyszervezetek kapacitásbővítése. Platformként sokkal sikeresebb az ACBAR a kormánnyal való tárgyalásokban, mint az egyes NGO-k külön-külön.

A lakosság és a kormányzat felől érkező bizalmatlanság visszaszorítása érdekében az ACBAR kidolgozott egy értékelési rendszert, mely szerint az NGO-k minősítést kaphatnak, hogy megfelelnek az elfogadott Magatartási Kódexnek (The Code of Conduct for NGOs in Afghanistan) Az ACBAR indította el az NGO-k biztonsági irodáját (Afghanistan NGO Safety Office – ANSO), mely jelenleg önállóan működik és negyedévente tesz közzé jelentéseket az afganisztáni, illetve az egyes tartományokra vonatkozó biztonsági helyzetről.

Két jelentős külföldi hálózat van jelen, melyek az összehangolt tevékenység és koordináció érdekében jöttek létre. Az egyik az 1987 óta működő British Agencies Afghanistan Group, (BAAG) melynek 24 brit és ír segélyszervezet a tagja, a másik az InterAction – egy amerikai NGO-kat tömörítő konzorcium – egyik munkacsoportja (Afghanistan Reconstruction Working Group), mely aktívan lobbizik az USA-ban. Újabb kezdeményezés a European Network of NGOs in Afghanistan (ENNA), mely hasonló célokkal működik.

## **5. A civil szervezetek hozzájárulása a segélyezés mint közjószág előállításához**

Az eddigi fejezetekben láttuk, hogy a segélyezés és az általa elérni kívánt stabilitás globális közjószág. Ezt a hipotézist alátámasztottuk az afganisztáni esettel és bemutattuk, hogy a modell esetében hogyan érvényesül, illetve mennyiben hasznos ez a perspektíva. Beláthattuk azt is, hogy a nemzetközi közösség szerepvállalása nem elégséges ahhoz, hogy megoldja a helyzetet, ezt pedig igazolja a közjavak elégtelen kínálatáról szóló elmélet. Mivel a piac nem ad választ a problémára, és nincs államok feletti globális kormány, amely előállítaná a szükséges mennyiségben a közjavakat, felmerül a kérdés, hogy a harmadik szektor, azaz a civil szervezetek képesek-e kiküszöbölni a hiányt és olyan globális közjavakat nyújtani, mint az afganisztáni segélyezés.

A nemzetközi fejlesztési segélyezést vizsgáló szakemberek egyre több figyelmet fordítanak arra, hogy nemcsak a hivatalos, bi- és multilaterális segélyezés jellemzi a rendszer egészét, hanem a magánszférából érkező pénzáramlások is. Ide tartoznak a befektetések, a migránsok hazautalásai és az adakozás. A gazdasági válság ellenére nem csökkentek ezek az összegek. 2010-ben az OECD DAC 23 tagországból összesen 575 milliárd dollár magánszférából származó befektetés, segély, vagy hazautalás érkezett a fejlődő országokba. Ez az összeg több mint négyszerese a hivatalos állami fejlesztési segélyezésnek. (Hudson Institute [2012] p. 5)

Ebben a fejezetben arra a kérdésre keressük a választ, hogy az NGO-k valóban eredményesek-e abban, hogy közjószágot állítsanak elő, azaz kiküszöböljék azt a problémát, amely abból ered, hogy az ország segélyezése globális közjószág, melynek nem elégséges a kínálata.

Elsőként megvizsgáljuk, mi indokolja az NGO-k jelenlétét Afganisztánban. Ezután megnézzük, hogy az NGO-k az egyes funkcióikat, mint például a forrásteremtés, az érdekképviselés, illetve a végrehajtás (ld. 4. fejezet) mennyiben töltik be Afganisztánban, illetve ezek révén mennyire tudnak hozzájárulni a segélyezés mint közjószág előállításához. Felmérjük, hogy mennyiben tudnak a nem kormányzati szervezetek többletforrásokat előteremteni a segélyezéshez. Ezután rátérünk az érdekképviselési szerepükre, mely szintén a kínálat növelésére, illetve a

donorok potyautas magatartásának csökkentésére hivatott. Röviden megvizsgáljuk, hogy maga az a segélyezési forma, amelyet az NGO-k alkalmaznak vajon hatékonyabb-e, eredményesebben járul-e a hozzá a közjószág előteremtéséhez.

Az érvelés illusztrálásaként kitérünk először az egészségügy terén végzett segélyezésből levonható tanulságokra. Ezután Magyarország afganisztáni segélyezési tevékenységét és egy az országban dolgozó magyar segélyszervezet, a Baptista Szeretetszolgálat Alapítvány (BSZA) munkáját is bemutatjuk, az NGO-król tett általános megfigyeléseket pedig kiegészítjük a BSZA tapasztalatával.

### ***5.1. Az afganisztáni segélyszervezetek hozzájárulása a globális közjószág előállításához***

A dolgozat hipotézise szempontjából elsőként tehát érdemes megvizsgálunk, hogy mi indokolja a nem kormányzati szervezetek jelenlétét Afganisztánban. Összefüggésbe hozható-e az NGO-k jelenléte a közjavakról alkotott modellről, illetve magyarázatot ad-e a modell az NGO-k tevékenységére.

Kiindulópontként szolgálhat Weisbrod korábban kifejtett elmélete, mely szerint a civil szervezetek azért jönnek létre, hogy közjavakat állítsanak elő ott, ahol a kormányzat és a piac sem képes erre megfelelő mennyiségben/minőségben. Weisbrod ezt a megállapítást a fejlett országokban működő, leginkább szolgáltató jellegű civil szervezeteket vizsgálva tette. Elmélete azonban alkalmazható a nemzetközi segélyezésre is. Ha az afganisztáni állam biztonságát és stabilitását közjózágnak tekintjük, melyet a katonai szerepvállalás mellett a segélyezéssel lehet előállítani, akkor az NGO-k szerepvállalása megoldás lehet arra a problémára, hogy sem az állami szféra, sem a profit-orientált magánszféra nem tudja ezt a közjószágot megfelelő mennyiségben előállítani.

Amint már kifejtettük, Afganisztán súlyos hiányosságokkal küzd az infrastruktúra, az alapszintű állami szolgáltatások, sőt az alapvető fogyasztási javakkal való ellátottság terén is – ezek a tényezők pedig aláássák az ország egyébként is törékeny stabilitását. A donorok szerepvállalása, az afgán kormány pénzügyi és szakmai támogatása enyhíti ezeket a problémákat, de ez nem kínál elégséges megoldást, hiszen már több mint tíz éve tart az „átmenet” és sem a várt társadalmi–gazdasági fejlődést, sem a politikai stabilitást nem sikerült elérni.



A piaci szektor ugyanígy nem kínál megoldást ezekre a hiányosságokra. Az alapszintű szolgáltatások (oktatás, egészségügy), vagy az infrastruktúra egy része más országokban is állami szerepvállalással valósul meg, mert a piac számára nem kínál megfelelő megtérülést. Afganisztánban viszont még azokon a területeken sem lehet a magánszféra hozzájárulására számítani a fejlesztésben, amelyeken más országokban lehetne, mert az ország – elsősorban éppen biztonsági helyzete miatt – nem vonzza a külföldi tőkét. 2010-ben 76 millió dollár közvetlen külföldi tőkebefektetés áramlott az országba, ami egyrészt kevesebb, mint fele az előző évi összegnek, másrészt egy huszonhatoda a szomszédos Pakisztánba érkező FDI-nak (2 milliárd 16 millió dollár). (United Nations Conference on Trade and Development [2011] p. 189) Ezzel szemben az Afganisztánba beáramló hivatalos segélyek összege 6 milliárd 235 millió dollár volt. (2009-es adat, OECD Query Wizard for International Development Statistics). Ez az összeg az intézményi donorok által kifizetett segély, melyet ugyan részben NGO-k hajtanak végre, de nem foglalja magában a magánszférából érkező támogatásokat. A nagy különbség jól mutatja, hogy a külföldi tőke jóval kisebb szerepet játszik Afganisztán gazdaságában, mint a segély.

### **5.1.1. A segélyszervezetek forrásteremtő szerepe**

Gyakorlatilag minden segélyszervezet végez forrásteremtő tevékenységet, hiszen az adománygyűjtés központi kérdés legtöbbjük számára. Ha a segélyezést közjóságnak tekintjük, azt látjuk, hogy a segélyszervezetek azáltal, hogy megteremtik a saját tevékenységükhöz szükséges forrásokat és végrehajtják a projektjeiket, hozzájárulnak a közjóság előállításához. Ezzel pedig növelik a közjavak kínálatát, tompítják az alulkínálatból fakadó piaci kudarcot. Amint láttuk, van olyan megközelítés, amely szerint a civil szervezetek létrejöttének egyik oka, hogy a közjavak mennyiségével elégedetlen fogyasztók többletforrásokat áldoznak a közjóság előállítására és civil szervezeteket bíznak meg a segélyek előállításával. Az értekezésben leírt modell alkalmazhatóságát az alapján tudjuk megvizsgálni, hogy vajon a segélyszervezetek valóban betöltik-e ezt a funkciót: valóban hozzá tudnak-e járulni a segélyezés mint közjóság előállításához azáltal, hogy a hivatalos (állami) segélyeken túl többletforrásokat vonnak be. Az alábbiakban a magánszférából befolyó adományokról lesz szó, hiszen a hivatalos segélyek

összegeit az állami donorok határozzák meg, a segélyszervezetek itt inkább egymás vetélytársaiként szerepelnek.

Szinte minden segélyszervezet végez adománygyűjtő tevékenységet, sok esetben pedig egy külön szervezeti egységet jelölnek ki erre a célra. Az adománygyűjtés sokrétű és egyre ötletesebb módszerekkel zajlik. A különböző támogatói csoportoknak más és más motivációi vannak az adakozásra, a támogatást keresőknek pedig érdekük, hogy ezeket az indítékokat megismerjék, s adománygyűjtési akcióikat ezeknek megfelelően alakítsák ki.

A lakosság részéről a jótékonyságból fakadó jó érzés, a segítségnyújtás öröme lehet a motiváció. Sokan erkölcsi kötelességüknek érzik, hogy segítsenek bajba jutott embertársaikon. A vállalatok részéről is megjelenhet a morális felelősség, de akár annak a hosszú távú érdeknek a felismerése is, hogy a vállalatnak előnyös, ha egészséges társadalomban működik. A vállalati adakozás olyan konkrét, közvetlen előnyökkel is jár, mint például a cég jó hírének növekedése, az alkalmazottak elkötelezettségének fenntartása, vagy az üzleti partnerekkel szembeni előnyös megjelenés.

Ahogy bármely más termék esetében történik, a segélyszervezetek is megpróbálják eladni a „terméküket”. Főleg a karácsony előtti jótékonysági hullámban, illetve Magyarországon az adó 1%-áért való küzdelem miatt az adóbevallási határidők előtt óriásplakátokon, televíziós szpotokban tesznek közzé felhívásokat a civil szervezetek, köztük a nemzetközi segélyezéssel foglalkozók. A jótékonysági koncertek az 1985-ös Live Aid szuperkoncert óta bevett szokássá váltak, de bármilyen egyéb kulturális eseményt is lehet jótékonysági céllal rendezni. További gyakori forrásteremtő eszköz a segélyvonalak működtetése, amikor egy adott telefonszám felhívásával, vagy szöveges üzenet elküldésével lehet egy bizonyos összeget adományozni, de arra is van lehetőség, hogy valamivel nagyobb címletű bélyeg vásárlásával támogasson a lakosság egy-egy szervezetet. A segélyszervezetek természetesen kihasználják az ehhez hasonló kezdeményezéseket és megpróbálnak minél nagyobb részt szerezni a lakossági felajánlásokból. A lakossági adománygyűjtés módszereinek csak a fantázia szab határt.

A részben már Magyarországon is elterjedt vállalati társadalmi felelősség (CSR – corporate social responsibility) koncepcióját is kiaknázzák a segélyszervezetek: többféle módon kínálnak lehetőséget a vállalatok részére, hogy kifejezzék társadalmi felelősségüket. Ezzel publicitást, további reklámlehetőséget

nyernek. Karitatív felajánlását eljuttatva saját imázsát építheti a vállalat, akár vásárlói, üzleti partnerei, vagy saját dolgozói szemében. Ezzel vonzóbbá válhat a vásárlók szemében, tudatosnak és megbízhatónak tűnhet az üzleti partnerek számára és megerősítheti saját munkatársainak lojalitását. A kassza mellett elhelyezett aprópénz-gyűjtő gömb, egy céges rendezvény alkalmából meghívott segélymunkások, a partnereknek küldött apró karácsonyi ajándékok, mind-mind lehetőséget jelentenek a vállalatok számára, hogy társadalmi felelősségvállalásukat megmutassák. Egyes országokban az adózás előtti jövedelmükből adományozhatnak a munkavállalók a cégükön keresztül, vagy a használt mobiltelefonok, nyomtatópatronok, stb. begyűjtését és újrahasznosítását végző cégek adományoznak egy bizonyos összeget a leadott műszaki cikkek után egy civil szervezetnek. (ld. pl. az Afghanaid segélyszervezet gyakorlatát: Corporate support for Afghanaid) A vállalatok és a karitatív szervezetek együttműködésének egy további példája, amikor egy adott termék eladása után juttat egy bizonyos összeget a cég karitatív célra, vagy a vásárló „adományozhat” törzsvásárlói pontokat, melyek után a cég támogat egy bizonyos projektet.

A nagy nemzetközi segélyszervezetek jelentős anyagi ráfordítással professzionális adománygyűjtő kampányokat szerveznek. Sok esetben ezek általános célúak: a szervezet nem kifejezetten egy-egy projektre, vagy egy-egy válságra gyűjt pénzt. A magánadományok jelentős előnye a hivatalos forrásból származó támogatásokhoz képest, hogy ezek általában nincsenek „felcímkézve”, hanem a szervezet maga döntheti el, hogy mely területre mennyit fordít az így befolyó összegekből.

A hivatalos segélyek arányának növekedése (vö. 4.4. fejezet) a segélyszervezetek költségvetésében azt jelzi, hogy a hivatalos donorok számára előtérbe került a civil szervezetek által végrehajtott segélyezés. Ha egy NGO szinte csak állami támogatásból valósítja meg segélyezési projektjeit, nem tesz eleget annak a kívánalomnak, hogy többletforrásokat teremtsen a közjószág előállítására érdekében.

Az állami segélyek arányának növekedése az NGO-k költségvetésében viszont annak is a mutatója, hogy a magánszférából való forrásteremtésnek korlátai vannak – a magánszféra is csak korlátozott mértékben hajlandó a magasabb szintű segélyezésért fizetni, ez pedig jellemző módon akkor teljesül, ha valamilyen akut válsággal találkoznak az adakozók.

Ezekben az esetekben – nagy médiafigyelmet kapó humanitárius válságok idején – az NGO-k konkrét célokra is gyűjtenek adományt. Az afganisztáni projektek 2001 után – mivel nagy médiafigyelmet kapott az ország – alkalmasak voltak arra, hogy adománygyűjtő kampányokat szervezzenek a támogatásukra és ez meg is történt. A válság azonban elhúzódik és igen hosszú távú szerepvállalásra van szükség. A magánszféra figyelmének fenntartása viszont rendkívül nehéz, ezért több mint tíz évvel a tálibok bukása után már jóval nehezebb magánadományokat nyerni erre a célra.

A magyar segélyszervezetek gyakorlatában általános jelenség, hogy csak egy-egy súlyos válság (ilyen volt pl. a délkelet-ázsiai szökőár, vagy a haiti földrengés) esetén szerveznek külföldi tevékenység támogatására adománygyűjtő kampányt. Sokkal jellemzőbb, hogy magyarországi szociális munkára gyűjtenek azok a szervezetek is, akik egyébként jelentős nemzetközi segélyezést folytatnak. Ezt alátámasztja a Baptista Szeretetszolgálat tapasztalata is: dr. Szilágyi Béla főigazgató elmondása szerint (2012) adománygyűjtő kampányokat Magyarországon csak akut válságok, humanitárius katasztrófák esetén érdemes szervezni.

A fentiekben láttuk, hogy milyen sokrétű forrásteremtő szerepet játszanak a segélyszervezetek. A kérdés az, hogy valójában mekkora forrásokat tudnak mobilizálni segélyezés céljára. Az NGO-k által a magánszférából világszinten előteremtett összeget adatok hiányában csak közelítésekkel tudjuk megbecsülni. A legtöbb állam nem készít felmérést arról, hogy a magánadományok mekkora összeget tesznek ki.

A Hudson Institute Center for Global Prosperity (CGP) kísérletet tesz, hogy a főbb donorországokból érkező magánadományokat felmérje. Habár a DAC-tagországok évente jelentik a magánszférából érkező segélyeket is, ez az adat általában nem teljes körű. 2010-ben a DAC-országok által jelentett összeg valamivel több mint 30 milliárd dollár volt. A CGP által végzett, jóval részletesebb felmérés szerint pedig megközelítette az 56 milliárd dollárt. Ez utóbbi jóval több, mint egyharmada a hivatalos fejlesztési segélyeknek. Az Egyesült Államokról készíti a CGP a legrészletesebb felmérést: itt a lakosság (beleértve az alapítványokat, egyetemeket, a cégek adományait) 39 milliárd dollárt költött a fejlődő országok megsegítésére. (Hudson Institute [2012] 8-13)

Érdemes ezeket az adatokat összehasonlítani a csak humanitárius segélyezésre fordított támogatásokkal, illetve azon belül a magánadományokkal.

2010-ben a humanitárius segélyen belül – a legfrissebb adatok szerint – 4,3 milliárd dollárt tettek ki a magánadományok és 12,4 milliárd dollárt a kormányzati hozzájárulások. (Development Initiatives [2011] p. 4) Az utóbbi évek tapasztalatai alapján a humanitárius segélyezésre fordított összes támogatás mintegy egynegyedét teszik ki a magánszféra adományai. Ez az összeg azonban fluktuál: 2009-ben jelentősen csökkentek, 2010-ben – leginkább a haiti és pakisztáni katasztrófák hatására – pedig rekordmennyiségűre nőttek az adományok. (Development Initiatives [2011] p. 19) Ezek az adatok azt mutatják, hogy a humanitárius segély esetén nem magasabb a magánadományok aránya az összes ilyen célú segélyen belül, mint az összes magánadomány aránya az összes segélyen belül. Ez azt jelenti, hogy a magyar tapasztalat nem általánosítható, a magánszféra nem szűkmarkúbb a hosszabb távú fejlesztési együttműködés terén, mint a humanitárius segélyezésben.

Habár nincs egyértelmű adatunk arra vonatkozóan, hogy a magánszféra adományainak mekkora része folyik be közvetlenül az NGO-k forrásteremtő tevékenysége révén, okkal feltételezhetjük viszont, hogy ez az arány jelentős. Ez alapján tehát azt állíthatjuk, hogy releváns a segélyszervezetek forrásteremtő tevékenysége. Ebből az következik, hogy a segélyezés céljaira rendelkezésre álló összegek növelésével csökkentik az alulkínálatból fakadó problémákat.

### **5.1.2. A segélyszervezetek érdekképviseleti tevékenysége**

Az NGO-k egy további jelentős szerepe az érdekképviselet, a lobbizás, az egyes válságok napirenden tartása. Modellünk keretei között ez úgy értelmezhető, hogy az érdekképviseleti tevékenység révén próbálják csökkenteni a donorok potyautas magatartását, mindamellet pedig a segélyek minőségének javításával hatékonyabb eredményeket tudnak elérni. Afganisztán esetében a feladatnak csak a kisebb részét jelentette magának a válságnak a napirenden való tartása, hiszen a katonai beavatkozás, a politikai körülmények nagy médiafigyelmet kaptak. A megfelelő segélyezési politikáért, a jó minőségű segélyekért való lobbizás viszont fontos kérdés maradt, ezért az NGO-k sikeressége az érdekképviselet terén itt mérhető le. A nem kormányzati szervezetek feladata tehát az lett, hogy a potyautas magatartás csökkentése révén, valamint a segélyezés minőségi javítása révén hozzájáruljanak a közjóság-probléma orvoslásához.

A teljes képhez hozzátartozik, hogy a civil szervezetek érdekképviseleti szerepe olyan komplex válságokban, mint amilyen az afganisztáni

megkérdőjeleződhet, mert a segélyezés mellett komoly biztonsági kérdések is napirenden vannak: ez utóbbiak ugyanis a klasszikus külpolitika körébe tartoznak és az állami szereplők kényesen ügyelnek arra, hogy biztonsági kérdésekben megtartsák előjogaikat a nem kormányzati szervezetekkel szemben. Vannak azonban jelek, amelyek arra mutatnak, hogy nem állami szereplők is bekapcsolódhatnak biztonsági kihívások kezelésébe. Erre utal például, hogy az 1997-es Nobel-békedíjat a Nemzetközi Mozgalom a Gyalogsági Aknák Betiltásáért (International Campaign to Ban Landmines) mint hálózat nyerte, az 1999-est pedig az Orvosok Határok Nélkül segélyszervezet a szerteágazó humanitárius munkájáért.

Amíg a világ figyelme nem irányult Afganisztánra – tehát elsősorban az 1990-es években – jelentős szerepet játszottak az NGO-k abban, hogy napirenden tartsák az ország problémáit és felhívják a figyelmet a tálib rendszer elnyomó mivoltára – ezért tehát nagy hangsúlyt kapott az NGO-k érdekképviseleti szerepe. Mégis ettől függetlenül, nem a humanitárius helyzetre való tekintettel, hanem az ikertornyok elleni terrortámadás hatására született meg a döntés a katonai beavatkozásra. A 2001-es beavatkozás nyomán kialakult háborús helyzet ideje alatt és után is szerepet játszottak a civil szervezetek abban, hogy a humanitárius válság felmérésével, elemzésével és a közvélemény tájékoztatásával növeljék a segélyek mennyiségét, vagy javítsák a minőségét. Egy példa erre, hogy 2001 őszén az Oxfam és más nyugati NGO-k felhívást intéztek az Egyesült Államokhoz, hogy állítsák le a megtorló jellegű légitámadásaikat, hogy a segélyszervezetek szétszthassák a segélyeket a tél beállta előtt. (Ahmed – Potter [2006] p. 171)

Afganisztán speciális helyzetéből adódóan az NGO-kat megpróbálták felhasználni politikai célokra, 2001 után ugyanis fontossá vált Amerika számára, hogy katonai beavatkozását alátámassza a humanitárius helyzet súlyosságával is, valamint hogy hangsúlyozza segélyezési tevékenységét a katonai szerepvállalás mellett. Az amerikai humanitárius szervezeteket „nem letális eszközöknek” tekintették a háborúban, vagy ahogy Colin Powell akkori külügyminiszter kifejezte, „force multiplier”-ként, a katonai erők megsokszorozóiként néztek rájuk. (Walker – Maxwell [2009] p. 74) Ez a felfogás nem a humanitárius elvek mentén történő, hanem a katonai szempontok által irányított segélyezést részesíti előnyben. (Fishstein – Wilder [2012])

Csak kevés NGO bír akkora befolyással, hogy önállóan jelentős érdekképviseleti tevékenységet tudjon folytatni. Az előző fejezetben ismertetett NGO

platformoknak (pl. ACBAR) éppen ezért nemcsak a koordináció a feladata, hanem az érdekképviselés is. Az ACBAR és tagszervezetei például a civil társadalom bevonásával, részben adatgyűjtés révén több szektorra kiterjedő jelentéseket készítettek, hogy így járuljanak hozzá a nemzeti fejlesztési stratégia kialakításához.

A külföldi hálózatoknak jelentős szerepe lehet abban, hogy saját kormányaikkal szemben képviseljék azokat az érdekeket, amelyeket sajátos tevékenységük révén megtapasztalnak. A konzorciumokban rejlő lehetőségeket jelzi például egy siker, melyet az amerikai szervezeteket tömörítő InterActionnek tulajdonítanak: elérték, hogy a katonai erők, köztük az amerikai katonák ne használják ugyanazokat a jelzéseket, melyeket a nem kormányzati szervezetek használnak, és hogy a katonák a legtöbb esetben megkülönböztessék a katonai és civil projektjeiket. (Waisová [2008])

Összegezve tehát megállapíthatjuk, hogy inkább a segélyek minőségi javulásában értek el eredményeket a segélyszervezetek, mint a potyautas magatartás csökkentésében. Globális szinten vannak arra példák, hogy a segélyszervezetek révén került egy-egy kérdéskör napirendre: ezek általában az elfeledett, kevés médiafigyelmet kapó válságok. Afganisztán esetében a 2001 utáni időben inkább annak lehettünk tanúi, hogy a beavatkozás nagyobb anyagi terhet viselő államok gyakoroltak a többi államra nyomást annak érdekében, hogy elkerüljék a potyautas magatartást. Az NGO-k szerepe ebben nem volt jelentős.

### **5.1.3. A civil szervezetek további hozzájárulása a közjószág előállításához**

A forrásteremtésen és az érdekképviselésen túl is vannak olyan mozzanatok az NGO-k működésében, szerepvállalásában, amelyek kedvezően hatnak a segélyek mennyiségére, minőségére. A kérdés, hogy hatékonyabb-e valamilyen szempontból a civil szervezetek által végzett segélyezés?

Komplex humanitárius válságok esetén – mint amilyenek az afganisztáni is tekinthető – több feladata is van a segélyszervezeteknek. Egyrészt végrehajtóként tevékenykednek – és ebben aránylag jól definiált a munkamegosztásuk az ENSZ szakosított szerveivel és egyéb szervezeteivel –, másrészt információforrásként működnek, mert sok esetben már hamarabb jelen vannak (és hosszabb ideig a helyszínen maradnak), mint egyéb nemzetközi szereplők. Harmadrészt pedig az is az NGO-k feladatai közé tartozik, hogy részt vegyenek a békeépítésben. A szűken értelmezett békefenntartás mellett (ld. 2.3.6. fejezet) a békés társadalom felépítéséhez

olyan feladatok is tartoznak, amelyekre a fegyveres erők általában nem képesek. Ide tartozik a választások felügyelete, a konfliktusok megoldása és a közvetítés, valamint a civil társadalom erősítése, a helyi civil kezdeményezések támogatása. Az NGO-k – semleges mivoltukból fakadóan – alkalmasak erre a feladatra. (Ahmed – Potter [2006] pp. 170-173)

Ezekén túl van néhány előnye a civil szervezeteken keresztül végzett segélyezésnek. A civil szolidaritásnak történelmi hagyományai vannak. A civil szervezetek által végzett mikroszintű segélyezés révén közvetlenebb kapcsolat alakul ki a célcsoportokkal, így célzottabbá és hatékonyabbá válhat a segélyezés. A célcsoportokkal való közvetlen kapcsolat ugyanis azt jelenti, hogy megbízható szükségletfelmérést tud végezni a segélyszervezet és a projekt tervezésébe, végrehajtásába és értékelésébe is be tudja vonni az érintetteket.

Az NGO-k által végzett segélyezési tevékenység sok esetben hozzájárul a helyi civil társadalom építéséhez, mert sokszor helyi civil szervezetekkel partnerségben valósulnak meg a segélyprojektek. A civil szféra megerősítése, kapacitásainak építése kifejezetten célja lehet az NGO-k által végrehajtott projekteknek.

Főleg a kisebb segélyszervezetek esetében érvényes, hogy kevésbé bürokratizált módon, gyakran informális működési mechanizmusok mentén működnek. A nagyobb segélyszervezetek méretükből adódóan több formális elemet igényelnek, de sok állami szervezetnél így is rugalmasabbak. A rugalmasságból fakadóan pedig gyors reakcióra képesek. Nem véletlen tehát, hogy a civil szervezetek szoktak elsőként megjelenni egy-egy humanitárius válság esetén.

Egy NGO számára – sokkal inkább, mint egy állami donor számára – adott a lehetőség, hogy akár földrajzi értelemben, akár egy szektorra, vagy a célcsoportok egy-egy típusára specializálódjon. Ennek megfelelően vannak kifejezetten Afganisztán területén működő segélyszervezetek, de olyanok is, amelyek például kifejezetten az egészségügyre fókuszálnak, vagy egy-egy konkrét célcsoportra, mint például a gyerekekre. A hivatalos donorok szintén specializálódnak – Magyarország például kijelölte a nemzetközi fejlesztési együttműködés által megcélzott partnerországait – de egy civil szervezet, amelyet nem kötnek politikai megfontolások, sokkal nagyobb szakosodást engedhet meg magának. Mivel a magasabb szintű specializálódás alaposabb hozzáértést és több tapasztalatot eredményez, ez szintén hozzájárulhat a hatékonyság növekedéséhez.



A nem kormányzati szervezetek további előnye, hogy olyan országokban is dolgozhat, amelyeknek a támogatása politikai szempontból kényes kérdés lenne a donorállam számára. Ez Afganisztán esetében is megmutatkozott, hiszen a tálib uralom alatt a nemzetközi közösség az elszigetelés politikáját választotta, egyes segélyszervezetek viszont továbbra is működni tudtak az országban.

Az NGO-k hozzájárulását a közjószág előállításához megfigyelhetjük az őket tipizáló elméletek tükrében is. A 4. fejezetben tárgyaltuk Korten (1990) osztályozását, mely szerint a segélyszervezetek négy generációját különböztethetjük meg. Az első két nemzedék, amelyek a sürgősségi segélyezést, illetve a fejlesztési segélyezést végzik elsősorban, azáltal járulnak hozzá a közjavak előállításához, hogy növelik a segélyek rendelkezésre álló mennyiségét. Saját humanitárius, vagy fejlesztési projektjeik révén, melyeket legalábbis részben nem állami forrásokból valósítanak meg, többletsegélyeket biztosítanak a hivatalos (bilaterális és multilaterális) segélyek mellett. A harmadik és negyedik generációba tartozó NGO-k már nemcsak a többletforrások révén generált projektek által növelik a segélyek mint közjószág előállítását, hanem egyrészt azáltal, hogy támogató struktúrákat építenek ki és növelik a helyi partnerek kapacitását, növelik a segélyek hatékonyságát, másrészt pedig érdekképviseleti tevékenységük, kampányaik révén csökkentik az egyes államok által gyakorolt potyautas magatartást.

## ***5.2. Az egészségügyi segélyezés Afganisztánban***

Az eddigiekben azt vizsgáltuk, hogy abban az elemzési keretben, amelyet a 2. fejezetben felállítottunk milyen szerepet játszanak a nem kormányzati szervezetek. Most az egészségügy területén végzett segélyezést fogjuk megvizsgálni. Két ok miatt érdemes ezt a területet kiemelni és behatóbban tanulmányozni. Ez az esettanulmány egyrészt választ adhat arra, hogy egy konkrét szektorra lebontva, az egészségügyi segélyezés területén alkalmazható-e az értekezésben eddig felvázolt modell a segélyek közjószág-jellegére vonatkozóan. Másrészt pedig az egészségügy a magyar segélyezés egyik fókuszja. Célszerű egy olyan szektort megvizsgálni, amely áttételes kapcsolatban áll a biztonsági kérdésekkel, hogy lássuk: ebben az esetben is alkalmazható-e a közjószág-hipotézis. Mivel az egészségügy területén nyújtott segélyezés csak áttételes hat ki a biztonsági helyzetre, nem egyértelmű, hogy vannak-e közjószág-jellegű vonatkozásai a donorok számára. Épp ezért érdekes ezt a

területet is megvizsgálni, mert ebből láthatjuk, hogy a modell mennyire szűk vagy tág értelemben érvényes.

Mennyiben hoz az egészségügyi ellátás kiterjesztése, a lakosság egészségi állapotának javítása közjóság-jellegű hasznokat a donorok számára? Ennek megvizsgáláshoz térjünk vissza a donorok háromféle motivációjához – a gazdasági/kereskedelmi, politikai/biztonsági és etikai indíttatásokhoz. A gazdasági motivációk Afganisztán esetében kevésbé jelentősek a többinél, főleg az egészségügy területén. Természetesen pozitív hatással van a lakosság egészségi állapotának javulása az ország gazdasági teljesítményére és az egészségügyi projektek is teremthetnek pozitív visszacsatolásokat a donorország számára, mégsem ez a jelentős abból a szempontból, hogy közjóság-e az egészségügyi segélyezés.

Ha a donorok etikai motivációit tekintjük, itt is látni kell, hogy pozitívum mindannyiuk számára, ha sikerül az afgán népesség egészségi állapotán javítani. További közjóság-jellegű vonás – és ezzel már a „puha” biztonság területén mozgunk – ha az egészségügyi rendszer támogatásával sikerül esetleges járványok kitörését megelőzni. Ennek ellenére az Afganisztánban domináns biztonságpolitikai célok csak akkor teljesülnek, ha az egészségügyi szektor támogatása hozzájárul az államépítéshez és békeépítéshez. Az államépítéshez való hozzájárulása abban az esetben tekinthető relevánsnak, ha a segélyezés rendszerének kialakítása erősíti az államot: növeli az állami intézmények saját kapacitását az egészségügyi ellátás biztosításában, vagy növeli a kormányzat elfogadottságát a lakosság körében az általa nyújtott/ellenőrzött szolgáltatások révén.

Egészségügyi szempontból Afganisztán az egyik legrosszabb helyzetben levő ország a világon. Az ezer élveszületésre jutó csecsemőhalandóság 165, a várható élettartam 44,6 év. A gyermekágyi halandóság 1400 százezer élveszületésre. (2009-es adat, WHO – Afghanistan: health profile) Az öt év alatti gyermekek halandósága 199 ezrelék. Ezek az adatok jóval elmaradnak a környező országok mutatóitól. Az egy főre jutó egészségügyi kiadások 69 dollárt tesznek ki. GDP-arányosan ez egy aránylag magas mutató: 7,4%, de a rendkívül alacsony GDP miatt ez az arányszám egy nagyon kicsi összeget takar. (2009-es adatok, WHO Statistics on Afghanistan) Még így is csak 2,1 orvos és 5 ápoló/bába jut tízezer lakosra. (WHO – Afghanistan: health profile)

Jellemző fertőző megbetegedés a tbc, a malária és a növekvő intravénás kábítószer-fogyasztás miatt a HIV/AIDS is várhatóan egyre jelentősebb lesz a

következő években. Gyakoriak az olyan járványok, mint a kolera, a krími-kongói vérzéses láz, a kanyaró, az agyhártya-gyulladás és a szamárköhögés. Az akut és a krónikus alultápláltság/rosszultápláltság is jelentős tömegeket érint. (WHO Main public health issues and concerns in Afghanistan)

2001 után Afganisztán egészségügyi szektorát súlyos szakemberhiány és rendkívül hiányos infrastruktúra jellemezte. Az egészségügyi ellátás projektalapú volt, és számos különböző, koordinálatlan szervezet biztosította. Kevés valamennyire is megbízható adat áll rendelkezésünkre az egészségügy akkori állapotáról, de becslések szerint egy alapellátást biztosító egészségügyi központra 40 ezer lakos jutott az ország központi és keleti régióiban és 200 ezer a déli területeken. (Waldman et al [2006] p. 4)

Az egészségügy éppen rendkívül súlyos állapota miatt arányaiban nagy figyelmet kapott mind a kormány, mind a donorközösség részéről, így néhány egyszerű lépéssel – a szinte nem létező egészségügyi rendszerhez képest – jelentős eredményeket lehetett elérni. Ide tartoznak pl. az oltási kampányok, de az is jelentős sikernek tekinthető, hogy öt év alatt a lakosság 85%-át lefedő területen biztosítani tudták az alapszintű ellátás forrásait. (Waldman et al [2006] p. 5)

Az újjászerveződő Közegészségügyi Minisztérium egyik első intézkedése volt, hogy létrehozta az ún. BPHS-t (Basic Package of Health Services), amely az infrastruktúra helyreállításának és az ellátás működtetésének a kereteit határozta meg. Ezzel az intézkedéssel az ellátás színvonalát is egységesíteni kívánták. Ugyanígy az oktatásban – pl. a bábanők képzésében – is központilag meghatározták a tanterveket.

Ezzel egyidőben – a nemzetközi partnerek hatására<sup>41</sup> – kidolgozták azt a máig működő rendszert, amelyben civil szervezetek szerződnek a minisztériummal az egészségügyi ellátás biztosítására. Elsősorban a Világbank támogatta a kisserződést, de más jelentős donorok, mint a USAID és az Európai Közösség is egyetértettek, annak ellenére, hogy a kormány és a civil szervezetek részéről egyaránt megfogalmazódtak fenntartások.

A minisztériumi tisztviselők azt az álláspontot képviselték, hogy az egészségügyi ellátás biztosítása alapvetően állami feladat, melyet már csak azért is fontos teljesíteni, hogy a lakosság szemében legitimé váljon az új kormány. Ehhez

<sup>41</sup> 2002 áprilisában a nyolc nemzetközi és bilaterális donorból álló Joint Donor Mission javasolta ezt a lépést.

párosult a magánszektoral szembeni bizalmatlanság a lakosság és az állam körében, így arra törekedtek, hogy megszüntessék a háború idején fennálló kivételes helyzetet, melyben a kormány működésképtelensége miatt valóban szükség volt az NGO-kra.

A civileknek szintén fenntartásaik voltak: részben elvi okokból – a humanitárius segély semlegességéből és függetlenségéből fakadóan –, részben pedig a megszokott aránylag nagy szabadság miatt nem szívesen szerződtek volna magával a kormánnyal, esetleg a Világbankkal. Mégis mindkét fél belátta, hogy egymásra vannak utalva, így létrejött a máig működő „kiszereződéses” rendszer.

Az egészségügyi minisztériummal szerződött több tucat nemzetközi és hazai NGO különféle szolgáltatásokat nyújt: vidéki kórházakat működtetnek, alapszintű ellátást és reprodukív egészségügyi ellátást biztosítanak a lakosság jelentős szegmensének, szülésznőket képeznek, stb. Az alapszintű egészségügyi ellátás mintegy 80%-át a nem kormányzati szervezetek biztosítják. (WHO Main public health issues and concerns in Afghanistan)

Rövid távon megmutatkoztak a kiszereződéses rendszer előnyei. A Johns Hopkins University Bloomberg School of Public Health kutatásai szerint jelentős javulás következett be az ellátás minőségében 2004-ről 2005-re, majd 2005-ről 2006-ra és jelentősen megnőtt a kórházi járóbetegek száma, a terhesgondozásra járók száma, valamint a tbc-s betegek szűrési rátája (idézi Waldman et al [2006] p. 5). Hosszú távon azonban nem szabad elhanyagolni a rendszer kockázatait sem, hiszen az afgán kormány tíz év távlatában sem erősödött meg. Mivel nem állami szervek nyújtják az egészségügyi ellátást, az egészségügyi programok nem erősítik a lakosság lojalitását az államhoz. A szereplők nagy száma pedig jelentős adminisztrációs feladatot ró az államra és az egyes segélyszervezetek közötti koordináció is gondot okoz. Jelenlegi formájában tehát az egészségügyi ellátás rendszere egy kompromisszumos megoldásnak tekinthető. Az afgán állam nem lenne képes saját maga nyújtani a megfelelő ellátást, tehát mindenképpen pozitívum, hogy az alapellátás egyáltalán biztosítva van. Visszás hatása van mégis azáltal, hogy csak külső segítséggel – mind pénzügyi, mind technikai vonatkozásban – tud működni.

A biztonsági helyzet azonban az egészségügyben dolgozók munkáját is nehezíti: 2010 közepe óta a külföldi segélymunkások ritka esetben hagyják el Kabult, de a helyi munkatársak is korlátozva vannak mozgásukban, sokszor őket is a fővárosban tartja a szervezetük. Az NGO-k dolgozói sok esetben jelöletlen autóban, papírok nélkül hagyják el a fővárost, hogy észrevétlenek maradjanak esetleges

támadások végrehajtói számára. A biztonsági kockázatok ahhoz vezettek, hogy egyre nehezebbé vált megfelelő munkatársakat találni az egészségügyi programok végrehajtásához. Ez a probléma a női munkatársak esetében fokozottan jelentkezik, hiszen ők még inkább ki vannak téve a támadásoknak. Mivel az afgán kultúrában csak nő vizsgálhat női beteget és sok olyan munkakör van, amelyet elsősorban vagy kizárólag nők tölthetnek be (ápolók, szülésznők, nőgyógyászok), nagy gondot jelent, hogy a létesítmények mintegy 40%-ában nem áll rendelkezésre női munkaerő. (WHO Main public health issues and concerns in Afghanistan) Ezáltal rendkívül nehézé válik az ellátás fenntartása, a programok folytatása. A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága és az ENSZ-ügynökségek kísérletet tettek arra, hogy meggyőzzék a lázadókat a humanitárius jog betartásának fontosságáról és ez néhány humanitárius tevékenység esetében sikerrel is járt – ilyenek pl. az oltási kampányok – ez azonban nem jelent teljes védeltséget az egészségügyi jellegű programok számára.

A jelentős biztonsági kockázat fényében különösen fontos kérdés, hogy mennyiben tekinthető a civil szervezetek működése valóban semlegesnek. Számos NGO az afgán egészségügyi minisztériummal szerződött, így tulajdonképpen az új afgán vezetés megbízottjaként nyújt alapellátást a lakosságnak. Ez mindenképpen pozitív a koordináció szempontjából, hiszen nagyobb eséllyel működnek összehangoltan az ennek keretei között megvalósult programok. Megkérdőjelezhetővé válik azonban a programok semlegessége, hiszen azáltal, hogy szerződést kötnek, el is ismerik azt az afgán kormányt, amely a konfliktusban semmiképpen sem tekinthető semleges félnek. Ennek ellenére az eddigi tapasztalat azt mutatja, hogy az egészségügyi létesítmények nem váltak a támadások célpontjaivá, ami mégiscsak azt igazolja, hogy a segélyszervezeteknek sikerült pártatlan módon folytatni a működésüket.

Az egészségügy példáján látjuk, hogy a segélyezés egyéb területeihez hasonlóan itt is hasznos lehet a modell, mely szerint (globális) közjóságnak tekintjük a segélyt. Az egészségügyi segélyezés ugyanis kihatással van a biztonságpolitikai célokra is, hiszen a lakosság jobb egészségi állapota és elégedettsége pozitívan hat a központi hatalom elfogadottságára és csökkentheti a radikális csoportok iránti elköteleződést. Az egészségügyi segély globális közjóság-jellegét erősíti, hogy a tágabb földrajzi területeket is érintő esetleges járványok kialakulását meg lehet előzni. A nem kellő körültekintéssel végzett segélyezés

azonban éppen ellene is hathat az előállítani kívánt közjóságnak, azaz az állam- és békeépítésnek.

### ***5.3. A magyar segélypolitika Afganisztánban***

Magyarország számára az afganisztáni szerepvállalás az első komolyabb segélyezési feladat volt a rendszerváltás után. A hidegháború idején a keleti blokk érdekeit szolgáló segélyezési gyakorlat diszkreditálódott, így az 1990-es években Magyarországon nem is létezett önálló nemzetközi fejlesztési együttműködési politika. A multilaterális intézményekhez befolyó tagdíjak – és az ebből segélyezésre jutó összegek – természetesen megmaradtak, de politikai értelemben lekerült a napirendről a segélyezés kérdése. A rendszerváltás utáni gazdasági változások miatt egy ideig a társadalmi támogatottsága sem lett volna meg a külső segélyezésnek.

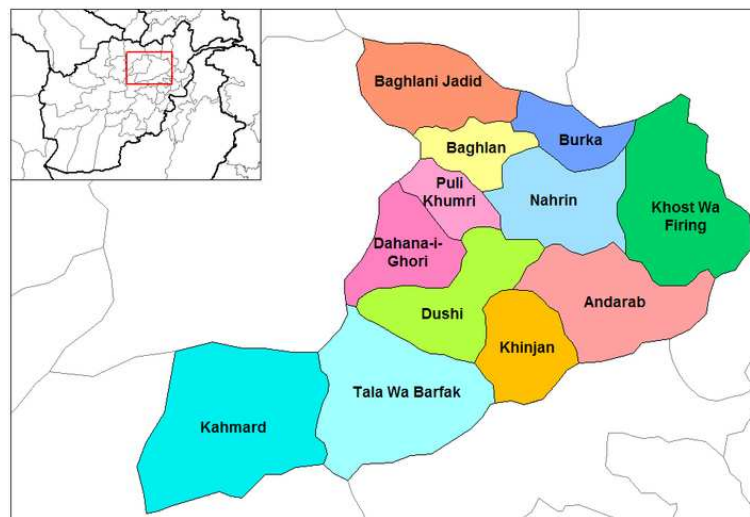
Az OECD-hez való csatlakozás (1996), majd az EU-tagság (2004) látható szimbólumai voltak annak, hogy Magyarország a fejlett országokhoz tartozik és ezen intézmények részéről meg is fogalmazódott az igény, hogy Budapest is részt vállaljon a nemzetközi fejlesztési segélyezésből. Az EU-csatlakozás előtti években alakították ki az intézményi kereteket és a jogszabályi háttérrel, illetve ekkor került sor a segélyezési politika kidolgozására. Egy 1999-es kormányrendelet bízta meg a külügyminisztert, a pénzügyminisztert és a gazdasági minisztert a segélyezési politika koncepciójának a kidolgozásával, melyet 2001 júliusában fogadott el a kormány. 2002 októberében állt fel a Külügyminisztérium Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Főosztálya. Ekkortól kezdődött a nem kormányzati szférával való együttműködés is, amelyben a civil szervezetek mint végrehajtók vesznek részt.

A 2001-es Afganisztán elleni háború, illetve az azt követő segélyezési hullám pont abban az időben érkezett, amikor Magyarország elkezdte keresni a lehetőséget az új segélyezési politika elindítására. Ez tehát jó alkalmat jelentett Magyarországnak számára, hogy a segélyezésben való részvétele révén demonstrálja elköteleződését nyugati szövetségesei mellett. Így a 2001-ben induló humanitárius projektek az első komolyabb próbát jelentették az új segélyezési koncepció számára a szocialista rendszer szocialista típusú segélyezése után. A Külügyminisztérium 2001 végén indította el első segélyprogramját, melyet civil szervezeteken keresztül hajtattott végre. Egy százmillió forintos kereten osztozott fele-fele arányban a Baptista Szeretetszolgálat és az Ökumenikus Segélyszervezet.

A 2002-es tokiói donorkonferencián egymillió dollárt ajánlott fel Magyarország Afganisztán javára – ezt az összeget öt év alatt fizették ki. Ennek jelentős része a multilaterális alapokba történő befizetésből származik, de a magyarok az afgán rendőrség kiképzéséhez és megerősítéséhez is hozzájárultak, mégpedig rendőrtisztek kiküldésével (2004-2006). (Wagner [2010b]) Az ISAF misszióban 2003 óta vesz részt Magyarország az Országgyűlés döntése értelmében.

2006. október 1-étől Magyarország átvette Hollandiától Baghlan tartomány (ld. 5. térkép) Tartományi Újjáépítési Csoportjának vezetését. Baghlan Kabultól északra fekszik, Tádzsikisztánnal határos. Természetföldrajzi szempontból a Hindukus északi lejtőin terül el. A lakosság mintegy fele tádzsik, kb. 20%-a pedig pastu. A két etnikum közötti feszültség abból adódik, hogy a tálibok bukása után bosszút álltak a pastukon és jelenleg a tádzsikok vannak vezető pozícióban a tartományban. (Wagner [2010b]) Amikor a magyar hadsereg átvette a PRT irányítását, még aránylag stabil és békés volt a tartomány, 2007 óta azonban folyamatosan nőtt a lázadók aktivitása a tartományban és romlott a biztonsági helyzet.

5. térkép: Baghlan tartomány és közigazgatási egységei



Forrás: [http://en.wikipedia.org/wiki/File:Baghlan\\_districts.png](http://en.wikipedia.org/wiki/File:Baghlan_districts.png) – letöltve: 2012. május 7.

Jelenleg a katonai szerepvállalás terén a kiképzésen és a mentoráláson van a hangsúly – részben a megromlott biztonsági helyzet miatt megnehezített újjáépítés

helyett. A PRT mellett működik egy magyar-amerikai Műveleti Tanácsadó és Összekötő Csoport (OMLT), valamint két magyar különleges műveleti csoport is. 2010 októberétől fél évig egy magyar egység állt a kabuli nemzetközi repülőtér élén, azóta helikopteres kiképzők vesznek részt a NATO Kiképző Missziójában. Magyarország részt vesz egy német irányítású logisztikai iskola munkájában is.

A magyar katonai jelenlét jelentősen megnőtt a PRT átvételével, de mivel a Tartományi Újjáépítési Csoportnak az is a feladata, hogy a humanitárius és újjáépítési munkát koordinálják, nemcsak katonai, hanem segélyezési többletfeladatot is vállalt az ország és ez utóbbinak kivitelezésébe magyar segélyszervezeteket is bevontak. A kormány évi 500 millió forintot allokált fejlesztési projektekre. Ez jelentős növekedés volt az előbbi évekhez képest, habár nem érte el a PRT-t előzőleg irányító hollandok költségvetését. (Wagner [2010b]). 2009-ben ráadásul a pénzügyi válság miatt szükségessé váló megszorító intézkedések elérték az ország segélyezési költségvetését is: a PRT fejlesztési költségvetését 459 millió forintra csökkentették.

A magyar fejlesztési tevékenység több – volumenében egyenként nem túl nagy – projektből tevődik össze. A fejlesztésben számos minisztérium vesz részt: a Belügyminisztérium rendőrtiszteket küldött ki, az oktatási tárca egyetemi ösztöndíjakat nyújtott afgán hallgatóknak magyarországi tanulmányokhoz, a Honvédelmi Minisztérium infrastruktúrát fejlesztett és a mezőgazdasági tárca is már több különböző projektet hajtott végre. Összességében hat minisztérium és három civil szervezet osztozik a szűkös magyar fejlesztési forrásokon. (Wagner [2010b]) Ez jól mutatja a források szétaprózódását, és azt is, hogy a hazai szereplők számára egy versenyhelyzet alakult ki ezekért a szűkös forrásokért.

A Magyar Külügyminisztérium és a magyar segélyszervezetek között rendszeres konzultációk vannak, ami kifejeződik egyrészt a minisztérium és a budapesti irodák közötti érintkezésben, másrészt viszont a segélyszervezetek és a külügyi főmegbízott helyszíni kapcsolattartásában.

#### ***5.4. A Baptista Szeretetszolgálat afganisztáni tevékenysége***

A Baptista Szeretetszolgálat Alapítvány az egyik legnagyobb magyarországi segélyszervezet. Afganisztánban jelentős fejlesztési tevékenységet folytatott az egészségügy területén, ezért ennek a szervezetnek az esetét elemezve



megvizsgálhatjuk, hogy mennyiben tudott hozzájárulni az afganisztáni segélyezéshez mint közjószághoz.

A BSZA eddigi történetéből kiderül, hogy részben szolgáltatóként, egy-egy hivatalos donor végrehajtójaként, részben pedig saját forrásokat előteremtve végzi tevékenységét. 1996-os alapítása után kifejezetten humanitárius küldetéssel indult a szervezet, de ma már egyre több területen végez kifejezetten fejlesztési jellegű munkát. Megfigyelhető tehát egy hangsúlyeltolódás, amely a Korten-féle tipizálásban az első és második generációs NGO-k fejlődésének felel meg. (vö. 4.3. fejezet)

A szervezet saját tájékoztatása szerint „a világ 18 országában nyújt rendszeres segélyt, élelmet, humanitárius és lelki segítséget, és hajt végre fejlesztési programokat szűkséget szenvedő és szociálisan perifériára szorult emberek számára, így könnyítve nehéz helyzetükön lehetőséget biztosítva számukra egy emberibb élethez.” (A Baptista Szeretetszolgálat története)

A magyar alapítású szervezet több nemzetközi hálózatnak, platformnak is tagja. Éves költségvetése 2010-ben (a legfrissebb rendelkezésre álló közhasznúsági jelentés szerint) mintegy egymilliárd forint volt. Ebből a külföldi segélyprojektekre fordított pénzbeli támogatás mintegy 262 millió forintot, a hazai tevékenység 163 millió forintot tett ki. A továbbadott természetbeni adományok összege 335 millió forint volt. (Arról nem vezet kimutatást az alapítvány, hogy ez utóbbinak hányad része irányult külföldre.) (A Baptista Szeretetszolgálat közhasznúsági jelentése, 2010)

A segélyszervezetek „szokásos” tevékenysége mellett néhány terület különleges hangsúlyt kap az alapítvány működésén belül. A hazai tevékenységek közül a drogfüggők és az emberkereskedelem áldozatai megsegítése tartozik ide, nemzetközi téren pedig a katasztrófamentés, illetve a mozgássérültek rehabilitációja. Általánosságban kijelenthető, hogy az egészségügyi projektek nagy hangsúlyt kapnak a szervezetben. Jelenleg az alábbi országokban tevékenykedik a BSZA: Észak-Korea, Haiti, Kambodzsa, Kongó, Malawi, Mongólia, Sri Lanka, Románia/Erdély, Szerbia/Vajdaság, Ukrajna/Kárpátalja és Vietnam.

2001 végén a BSZA egyrészt a Külügyminisztérium részéről kínálkozó lehetőséget megragadva, részben pedig saját, a magánszférából származó forrásokat előteremtve indult el első afganisztáni missziójára. Ez egy kifejezetten humanitárius jellegű segélyprojekt volt: élelmiszert, takarókat, sátrakat juttattak el a

rászorulókhöz. Ez a munka 2003/2004-ig folytatódott, több segélyszállítmányt vittek az országba, majd amikor a források kimerültek, a BSZA is kivonult.

Afganisztáni tevékenységét a 2001-2003/2004-ig tartó humanitárius projekt után a magyar PRT kialakításának az apropóján indította újra tevékenységét Afganisztánban. A PRT vezetésének átvétele előtt néhány hónappal egy humanitárius katasztrófa kapcsán már bekapcsolódtak magyar segélyszervezetek az afganisztáni segélyezésbe. Badghis tartományban súlyos esőzések miatt árvíz alakult ki, a BSZA pedig – részben azért is, mert már tervezte a komolyabb szerepvállalást és fel akarta használni az adódó lehetőséget az afganisztáni jelenlét felfrissítésére – egy rövid humanitárius projektet hajtott végre a Külügyminisztérium támogatásával. 2006-tól 2011-ig a BSZA folyamatosan jelen volt és irodát működtetett Afganisztánban. Projektjeit elsősorban a magyar Külügyminisztérium támogatásából finanszírozta, 10-15%-ban pedig a magánszféra adományait használta fel. (Interjú Szilágyi Bélával 2012)

A Baptista Szeretetszolgálat 2007-ben elindította bábaképző programját, melynek keretében tizenegy bábát képeztek ki két év alatt Baghlan tartomány fővárosában, Puli Kumriban és építettek egy új épületrészt a képzés számára. A projekt irányításához bejegyezték a Baptista Szeretetszolgálatot afganisztáni segélyszervezetként és létrejött a BSZA helyi irodája, mely azóta is működik. A projektet egy francia partnerszervezettel, az MRCA-val (Medical Refresher Courses for Afghans) együttműködésben hajtották végre. Az MRCA egy kifejezetten egészségügyi tevékenységet folytató szervezet, mely 1985 óta dolgozik Afganisztánban, illetve afgán menekültekkel a környező országokban. Két fő célja, hogy az egészségügyi rendszert szakemberek képzésén keresztül támogassa, illetve, hogy közvetlenül a lakosság számára egészségügyi ellátást, oktatást nyújtson. Bábaképzést Logar tartományban és Baghlanban végez 2006 óta, Puli Kumriban a BSZA-val együttműködve. Az MRCA-val való együttműködés azért volt szükségszerű a baptisták számára, mert a törvényi rendelkezések szerint egy tartományban csak egy szervezet végezhet akkreditált bábanőképzést az elaprózódás elkerülése végett. Ez a program jól tükrözi azt az afgán sajátosságot, hogy az egészségügyi ellátás, tulajdonképpen az egész egészségügyi rendszer működtetése úgy zajlik, hogy a minisztérium kiszervezi az egyes feladatokat a segélyszervezeteknek.

Mivel Afganisztánban a képzett szülésznők hiánya az egyik legégetőbb szükség, 2001 után a Közegészségügyi Minisztérium egyik első lépése az volt, hogy a USAID-del együttműködve kidolgozta az ország egységes bábanőképzési programját. Ennek keretében akkreditáltak egy egyéves bábanőképzést (midwife) és egy másfél éves „közösségi bábanő”-képzést (community midwife), ahol az utóbbiak bővebb nőgyógyászati ismereteket szerezhhetnek, szükség esetén referálni is tudják a betegeket a kórházba.

A BSZA programja közösségi bábanőket képzett és 2007 őszétől 2009 tavaszáig tartott. A Külügyminisztérium 81,9 millió forinttal támogatta ezt a képzést, a BSZA 14,6 millió forint önrészt biztosított magánadományok révén. Ez utóbbiak általános adományként folytak be, kifejezetten az afganisztáni tevékenységre nem indított felhívást a BSZA.

A projekt megvalósulásában rendkívül fontos volt, hogy akkor még nem érték atrocitások Puli Kumriban azokat a nőket, akik tanulni próbáltak. 2010 előtt sokkal jobb volt a biztonsági helyzet és mivel nemcsak az érintett hallgatók férfi családtagjai egyeztek bele, hogy részt vegyenek a képzésben, hanem a tartományi Súra<sup>42</sup> is elkötelezte magát a projekt mellett, csak pozitív reakciók érkeztek. (Interjú Venczel Zoltánnal 2010)

A BSZA egészségügyi irányultsága a bábaképzés után is megmaradt. Az afganisztáni projektiroda a helyi hatóságok egyértelmű és jelentős támogatását élvezve egy drogrehabilitációs program indítását tervezte, s a magyar PRT politikai tanácsadója is támogatta az elképzelést. Az afgán egészségügyi minisztérium kiemelten fontosnak tartja a kemény drogok ellen való küzdelmet,<sup>43</sup> így a miniszter ajánlólevelével 2008-ban 180 millió forint értékben pályázott a BSZA a magyar Külügyminisztériumnál drogrehabilitációs, eltereléses programra. Ezt a pályázatot biztonsági okokra hivatkozva utasították el.

A BSZA megtartotta egészségügyi orientációját, de az egészségügy egy másik területére fektette ezután a hangsúlyt, mégpedig a szakképzetlen egészségügyi dolgozók képzésére, valamint orvosi eszközökkel való támogatására. Elsőként öt afgán mentőápolót képeztek ki Magyarországon egy másfél hónapos intenzív kurzus

<sup>42</sup> Két Súra működik a tartományban: a hivatalos és a hagyományos (nem-hivatalos) tanács, mindkettő erkölcsi támogatásáról biztosította a szervezetet a képzéssel kapcsolatban.

<sup>43</sup> Az ópium szívása mélyen gyökerezik az afgán kultúrában. Az igazi egészségügyi és társadalmi problémát a keményebb, fecskendővel beadott drogok jelentik – ezt a szokást a Pakisztánból, Iránból hazatérő afgánok hozták magukkal. (Interjú Venczel Zoltánnal, 2010)

keretében és három – defibrillátorral, reanimációs táskával, EKG-val, vákuummatracal, pneumatikus sínnel, gerinchordággal és fontos diagnosztikai eszközökkel felszerelt – mentőautót szállítottak Puli Kumriba. A mentőautók felszereltségét a mentőápolók képzéséhez igazították. Jelentős nehézséget okozott az – egyébként az afgán terepviszonyokhoz való alkalmazkodás érdekében négykerék-meghajtású – mentőautók helyszínre szállítása Pakisztánon keresztül, valamint a kiképzendő egészségügyi dolgozók magyar vízumának megszerzése. A mentőautók kijuttatása a pakisztáni és afganisztáni hivatali ügyintézés nehézkessége miatt volt „rémálom” - ahogy az egyik projektvezető fogalmazott (Interjú dr. Herencsár Lajossal 2010), valamint azért, mert a korrumpálás egy rendszeresen, minden szinten elvárt eszköz volt. A magyar vízum megszerzésének lassúsága jelentős idővesztést jelentett a projektben. Annak ellenére, hogy a projektet a magyar Külügyminisztérium támogatta, a kiképzendő egészségügyi szakemberek csak hosszas várakozás után kaptak vízumot az iszlámábádi konzulátustól, mivel migrációs szempontból Afganisztán jelentős kibocsátó ország. A projektvezető állítása szerint éppen ezek miatt a nehézségek miatt a projektre előirányzott 60 millió forintos keret valamelyest alultervezett volt. (Interjú dr. Herencsár Lajossal 2010) Ennek ellenére sikeresen végrehajtották 2009 nyara és 2010 tavasza között és a BSZA a helyi hatóságok kérésére a folytatás mellett döntött. A három mentőautó jól hasznosul, egyet Puli Kumriban a kórházban tartanak, kettőt pedig a járásokban, hogy be tudják szállítani a betegeket a kórházba.

2010-től már további 40 szakképzetlen kórházi dolgozó részesült mentőápoló képzésben – ezúttal a költséghatékonyság érdekében Puli Kumriban –, akik közül 10 főt trénernek is kiképeznek, hogy az elsajátított ismereteket megfelelő szakmai színvonalon tovább is tudják adni. Ez a projekt az afgán egészségügyi minisztérium tartományi képviselőjével (Department of Public Health) együttműködve valósult meg és a többi projekthez hasonlóan a Magyar Külügyminisztériumtól is kapott támogatást.

Ezzel párhuzamosan a nők helyzetének javítását is célul tűzte ki a BSZA. Ezt elsőként a közigazgatásban és a civil szférában dolgozó nők kapacitásépítésén keresztül kívánták megvalósítani. A két partnerszervezetként a nőügyi minisztérium helyi képviselőjét, a Nőügyi Igazgatóságot (Department of Women's Affairs), valamint az Afgán Női Vállalkozók Hálózatát (Afghan Women's Enterprises Network) – egy a női munkát, női vállalkozásokat támogató NGO-t – választották. A

BSZA már baghlani jelenlétének kezdetén jó viszonyt alakított ki velük, a két szervezet segített a bábanőképzés elindításában is. A partnerszervezetek látókörében lévő nők, illetve a saját dolgozók részesültek a projekt folyamán angol és számítástechnikai oktatásban, illetve tárgyi felszerelések (laptop) átadását is tartalmazta a projekt.

2010 nyarán ezt a két projektet fel kellett függeszteni, egyrészt az általános biztonsági helyzet romlása miatt, másrészt pedig egy konkrét támadás miatt, amely a Puli Kumri iskolanegyedben történt lányok és nők ellen: egy terepjáróból savval locsolták le őket és több tucatnyian megsebesültek. Ezután jelentősen megcsappant az oktatáson résztvevő nők száma, sokan nem mertek elmenni a kurzusokra. (Interjú Debreceni Gáborral 2010) Június végén egyértelmű javaslatot kaptak a BSZA munkatársai a PRT-n keresztül, hogy hagyják el a várost és lehetőleg az országot is. Ehhez adódott a 2010. augusztusi merénylet a hazafelé tartó magyar katonák ellen, akiket személyes ismeretség is fűzött a projektben dolgozókhöz.

Már a 3. fejezetben is szó esett arról, hogy a humanitárius szereplők biztonsági kockázatait általánosságban növeli, hogy egyes katonai egységek, elsősorban a PRT-k is folytatnak egészségügyi, vagy egyéb, tartalmában humanitárius jellegű tevékenységet: pl. gyógyszerekkel, felszerelésekkel látják el a klinikákat. Ez a tevékenység zavart okoz, mert elmosza a határvonalat a katonai szereplők és a humanitárius elvek szerint – azaz semlegesen és függetlenül – működő segélyszervezetek között. A külső szemlélő – és persze az ellenálló csoportok számára – felmerülhet, hogy a segélyszervezetek kisebb vagy nagyobb mértékben kötődnek a katonai egységekhez és a segélyszervezetek újra és újra hangoztatják, hogy ez növeli a biztonsági kockázataikat. (Rubenstein [2010] p. 3) A magyar segélyszervezetek esetében nincs egységes gyakorlat a Tartományi Újjáépítési Csoporttal való helyszíni kapcsolatok esetében. Az egyik projekt vezetője azt a gyakorlatot követte, hogy a legszükségesebbre szorította a kapcsolattartást a magyar PRT-vel és szinte soha nem járt a katonai táborban, két másik projektvezető pedig rendszeres személyes kapcsolatot tartott fenn a katonákkal, igénybe vette a katonai egészségügyi ellátást. (Interjúk dr. Herencsár Lajossal és Debreceni Gáborral 2010) Abban egységes viszont a BSZA munkatársainak is az álláspontja, hogy nem előnyös, ha a katonák humanitárius tevékenységet végeznek.

Ha a magyar gyakorlatot összehasonlítjuk más államokéval, látjuk, hogy pl. az Egyesült Államok civil–katonai együttműködésében is kevésbé kap hangsúlyt a

katonák által végzett „humanitárius” tevékenység: pl. előírják, hogy a katonai személyzetnek ilyen esetekben is egyenruhát kell hordania, ill. hogy csak előzetes megegyezés esetén látogathatnak az NGO-k létesítményeibe. További kockázati tényező, hogy az afgán nemzeti hadsereg, valamint a rendőrség információgyűjtés, néha akár gyanúsítottak keresése céljából lép be civilek által működtetett egészségügyi intézményekbe. (Rubenstein [2010] pp. 3-4)

A BSZA halasztást kért a projekt végrehajtására a Külügyminisztériumtól és az ősz folyamán adaptálni kellett a programokat: a képzéseket Kabulban folytatták. A magyar munkatársak nem hagyták el a fővárost, hanem a résztvevők utaztak Kabulba.

A tantervek teljesítése után mind a mentőápolók képzését, mind a nők oktatását befejezték és a BSZA a projektzárás után kivonult Afganisztánból. A kivonulás legfőbb oka a biztonsági helyzet romlása volt, hiszen a biztonsági kockázatok többféle módon is gátolták a fejlesztési tevékenységet. Ez elsősorban abban mutatkozott meg, hogy a célcsoportokat egyre nehezebben lehetett elérni és ez a probléma a nők esetében hatványozottan jelentkezett. Másodsorban viszont a fejlesztési projektek eredményei is veszélybe kerültek. Egy általánosságban bizonytalan helyzetben könnyebben eltulajdonítják, lerombolják az átadott tárgyi eszközöket, de a képzéseken részt vett emberek sem tudják kamatoztatni tudásukat, ha nincs meg az alapszintű közbiztonság. Sajnálatos példa erre az Ökumenikus Segélyszervezet által felépített egyik iskola felrobbantása. A rossz biztonsági helyzet által okozott harmadik probléma pedig az volt, hogy nehéz volt olyan szakértő munkatársakat találni, akik hosszú hónapokig hajlandóak voltak Afganisztánban dolgozni. (Interjú dr. Szilágyi Bélával 2012) Ez a három ok – a forrásteremtés nehézségeivel párosulva – elvezetett ahhoz a döntéshez, hogy a BSZA felfüggesztette Afganisztáni tevékenységét.

A BSZA kivonulása annak a jele – hogy függetlenül attól, hogy milyen mértékben járulnak hozzá az NGO-k a segély mint közjószág előállításához – a segélyszervezeteknek szükségük van arra, hogy az állam legalább egy minimális szinten működjön. A sürgősségi humanitárius segítségnyújtás tud működni az állam teljes kudarca mellett, de a fejlesztési tevékenység értelmét veszti, ha az állam (vagy a nemzetközi közösség) nem tud egy minimális szintű biztonságot garantálni.

Az értekezés hipotézisének megválaszolásához arra a kérdésre kell választ adnunk, hogy mennyiben járult hozzá a BSZA ahhoz, hogy nagyobb legyen a

segélyezés mint közjóság kínálata, illetve kevesebb legyen a potyautas magatartás? Ehhez meg kell vizsgálnunk azt a három területet, amelyek terén az NGO-k fontos szerepet játszanak: a forrásteremtést, az érdekképviseletet, valamint a bizonyos esetekben jelentkező minőségi előnyöket.

Az első területet, a forrásteremtést vizsgálva le kell szögezni, hogy a BSZA esetében az afganisztáni projektek – sok más országban végrehajtott projekttől eltérően – döntően külügyminisztériumi támogatásból valósultak meg. Ennek oka, hogy a magyar külpolitika részét képezte, hogy szerepet vállaljon Afganisztánban, katonai értelemben és a segélyezés révén egyaránt. Ebből kifolyólag azok a magyar NGO-k, amelyek képesek és hajlandók voltak Afganisztánban dolgozni, kaphattak állami támogatást, és mivel kevés ilyen szervezet van az országban, csak eközött a néhány NGO között volt verseny az állami támogatásért. Kivételt a 2001 és 2003 között zajló humanitárius tevékenység jelent, mert ennek estében jelentős mennyiségű többletforrást tudott a szervezet előteremteni a magánszférából. 2006 után a szükséges önrész volt az a többletforrás, amit a szervezet az afganisztáni segélyezés számára előteremtett, ennek aránya pedig 10-15 százalék körül mozgott. (Interjú dr. Szilágyi Bélával 2012) A szervezet hozzáadott értéke ebben az időszakban inkább abban állt, hogy a magyar segélyezési tevékenység egyik jelentős végrehajtója volt.

A BSZA tapasztalata, hogy Magyarországon igen nehéz a magánszférából előteremteni forrásokat egy elhúzódó válságra, mint pl. Afganisztánra. Ebből arra következtethetünk, hogy kicsi az igény arra a többlet-közjóságra, amelyet a magánszféra adományaiból elő lehetne állítani. Ennek két oka lehet: egyrészt az, hogy a magyar lakosság nem érzékeli az afganisztáni segélyezés, illetve magának az afganisztáni válságnak a globális hatásait, másrészt pedig az, hogy habár érzékeli, úgy gondolja, hogy másokra hárul elsősorban a szükséges források rendelkezésre bocsátása – azaz potyautasként viselkedik. A magyar közvéleményt vizsgáló kutatások mindkettőt alátámasztják. A magyarok szerint a nemzetközi segélyezés inkább a szolidaritás kifejeződése, mint a donor, vagy a nemzetközi közösség érdekében álló eszköz. (Vári [2007]) Másrészt pedig a magyar közvélemény jelentős része úgy gondolja, hogy a Magyarországnál jobb gazdasági helyzetben lévő államok feladata a segélyezés.

A forrásteremtés mellett az NGO-k másik fő szerepe a segélyek mint közjóság előállításában, hogy csökkentik a potyautas magatartást és nyomást

gyakorolnak a hivatalos donorokra annak érdekében, hogy több, vagy jobb minőségű segílyt nyújtsanak. A Baptista Szeretetszolgálat tevékenysége során folyamatosan kapcsolatban volt a magyar Külügyminisztériummal és saját tapasztalatait megosztva, a helyi szükségleteket közvetítve próbálta a segítlyezettek érdekeit képviselni. A tapasztalatok megosztása, a segítlyek mennyiségének növelésére kifejtett tevékenység eredménye nehezen mérhető. Szilágyi Béla főigazgató elmondása szerint (2012) a 2007-ben induló bábanőképzési projekt jelentős részben a BSZA érdekképviseleti tevékenységének volt köszönhető. A pályáztatás első körének lezárulása után egy második – előre nem tervezett – pályázatot írt ki a Külügyminisztérium részben annak köszönhetően, hogy a Baptista Szeretetszolgálat az egészségügyi szektor támogatását javasolta. Erre a második pályázatra mintegy 80 millió forint többletforrást tudott előteremteni a minisztérium.

A magyar segítlyszervezetek önmeghatározásában jelentős szerepet játszik az érdekképviselet. Jól mutatja ezt a Közép-Európai Egyetem által végzett felmérés, mely szerint a magyar szervezetek mintegy 90%-a vesz részt a nemzetközi fejlesztéssel kapcsolatos társadalmi tudatosságot növelő tevékenységben és 55%-a vesz részt a hivatalos fejlesztéspolitika megváltoztatását célzó kezdeményezésekben. (Center for Policy Studies [2013] – nem végleges kutatási eredmények)

A Baptista Szeretetszolgálat is rendszeresen végez/végzett ilyen irányú tevékenységet, Afganisztán esetében is. Összességében kijelenthetjük, hogy 2001 és 2003 között tudta jelentősen növelni a Baptista Szeretetszolgálat magánadományok révén az afganisztáni segítlyezés kínálatát a hivatalos donorokén (pl. a magyar államén) felül. A későbbiekben viszont szerepe volt viszont abban, hogy növekedett a magyar állam kínálata – azaz a segítlyezésre fordított összeg.

A BSZA munkájában megvalósult több olyan előny, amelyet a civil szervezetek által végzett segítlyezésnek tulajdoníthatunk – ez az a terület, ahol az NGO-k a segítlyezés minőségének javításával tudják növelni a rendelkezésre álló közjószág kínálatát. A humanitárius segítlyprojektek, mint a 2001-ben indított, valamint a 2006-os badghis-i gyorssegély esetében a minőségi segítlyezés abban nyilvánult meg, hogy civil szervezetként a BSZA gyorsan és rugalmasan tudott reagálni, valamint felhasználva korábbi tapasztalatait célzott és szükségletalapú segítlyeket tudott nyújtani.

A későbbiek folyamán, a fejlesztési projektek végrehajtása esetében abban jelentkeztek a civil segítségnyújtás előnyei, hogy a munkatársak mindig közvetlen



kapcsolatot alakítottak ki a célcsoportokkal és az érintett felek bevonásával határozták meg a szükségleteket. A helyi civil szervezetekkel való együttműködés – elsősorban az Afgán Női Vállalkozók Hálózatával – de az olyan segélyszervezetekkel is, mint az MRCA, jó hatással volt a partnerszervezetek kapacitására. A nőügyi projekt kifejezett céljai között szerepelt a civil szféra erősítése. Ezek a tényezők arra utalnak, hogy az afganisztáni segélyezés mint közjószág minőségét javítani tudják a segélyszervezetek.

## Konklúzió

A segélyezési rendszer hiányosságai jelentős kérdéseket vetnek fel az elmélet szintjén. Az értekezés megvizsgálta a segélyezési rendszer főbb jellegzetességeit, a segélyek mennyiségi alakulását és megoszlását, a rendszer által felvetett problémákat, a hatékonyság és a sérülékeny államok kérdését. A segélyezési rendszer működése szempontjából meghatározónak találtuk a donorok motivációit, hiszen a donorok döntéseitől függ a segélyek allokációja.

A segélyezési rendszer hiányosságai, valamint a segélyek mennyiségének alakulása –illetve elmaradása a kitűzött céloktól – olyan kérdéseket vetnek fel, amelyekre nem adható tökéletes válasz az uralkodó elméleti megközelítés szerint. Az értekezés kísérletet tett arra, hogy egy új megközelítési móddal, a magánjavak és közjavak fogalmakat felhasználva találjon választ a segélyezési rendszer egyes jelenségeire. A dolgozat következtetései alapján ezek a kérdések jól magyarázhatóak a közjószág-hipotézissel.

A segélyek összege jelentős növekedésnek indult az ezredforduló táján, melynek oka elsősorban a segélyezés motivációs rendszerének átalakulásában, a biztonsági dimenzió előtérbe kerülésében rejlik. A 2000-es évek eleje óta a biztonsági megfontolások jelentős szerepet játszanak a segélyezésben és ez hatással volt a segélyek mennyiségére is. Ezzel párhuzamosan végbe ment egy retorikai változás is: az egyes donorok és azok multilaterális fórumai – morális alapon – egyre inkább hangsúlyozzák a segélyezés fontosságát és szorgalmazzák a mennyiségi növekedést, valamint a minőségi javulást. Ennek ellenére a nemzetközi fórumokon megfogalmazott céloktól (Millenniumi Fejlesztési Célok, GNI-arányos célok) még mindig jelentősen elmarad a segélyek összege. Mindhárom tényezőre, a segélyek összegének növekedésére, a retorikai előtérbe helyezésre, valamint a célkitűzésektől való elmaradásra magyarázatot ad az értekezésben vizsgált hipotézis, mely szerint a segélyezést érdemes úgy tekintenünk, mint egy olyan kétarcú jószágot, amely magánjószágként viselkedik a segélyezett felé, de közjószág a segélyezők számára.

A segélyek mennyiségi növekedését a biztonsági szempontok előtérbe kerülése okozza. Minél nagyobb kockázatot jelent egy instabil állam, annál nagyobb az esély arra, hogy egy donorország nemcsak azt a globális hasznot nézi, amelyet nemzetközi szinten jelenthet a segély, hanem azt is, hogy saját maga számára milyen közvetlen haszon származik belőle. Ez azt jelenti, hogy nagyobb részét tudja a

segélyezésből származó haszonnak internalizálni, ezért hajlandó lesz nagyobb mennyiségben hozzájárulni a közjószág előállításához, azaz a segélyezéshez. Mivel az ezredforduló óta több állam szükségét látja a magasabb szintű segélyezésnek az abból származó biztonsági hasznok miatt, megnőtt a segélyek globális összege.

A segélyezés retorikai előtérbe kerülésére és a megfogalmazott célkitűzésektől való elmaradásra szintén választ ad a közjószág-hipotézis. Minden donor abban érdekelt, hogy csökkentse a többi donor, azaz „fogyasztó” potyázását. Azáltal, hogy az etikai dimenziókra helyezik a hangsúlyt és tematizálják a prioritásokat, a donorok egymást próbálják rászorítani arra, hogy kevésbé viselkedjenek potyautasként és növeljék az általuk nyújtott segélyek mennyiségét. A globális célkitűzések és multilaterális fórumok mellett – az értekezésben vizsgált konkrét esetet tekintve – az Afganisztánt érintő donorkonferenciák is ezt a célt hivatottak szolgálni. A hivatalos segélyezés minőségi javítását célzó elhatározások (pl. Párizsi Nyilatkozat, OECD DAC peer review), szintén olyan eszközök, amelyek révén a közösség nyomása által több és jobb segély nyújtására motiválják az egyes donorokat, ezáltal pedig megkísérlik csökkenteni a potyautas magatartást.

A kitűzött céloktól természetesen elmarad a segélyek mennyisége. Ez azért van, mert a potyautas magatartás a rendszer jellegéből, a közjószágból származó hasznok megosztásából adódó jelenség. A motivációk radikális átalakítása nélkül nincs esély arra, hogy jelentős mértékben megváltozzon a donorok viselkedése. Mivel a segélyezés hasznai jelentős mértékben mint globális közjószág jelennek meg – nincs kizárhatóság és rivalizálás – fennáll az a probléma, hogy nem motiváltak az egyes donorok abban, hogy a segélyezést magasabb szintre emeljék.

A közjavak esetében nagyon gyakori jellemző a piaci kudarc: az elégtelen kínálat és a fogyasztók potyautas magatartása. A segélyezés esetében sincs ez másképp, hiszen a segélyezés egy globális közjószág, mégpedig egy eszköz-jellegű közjószág, amely a nemzetközi béke, illetve a méltányosság érdekében hat. A segélyezés közjószág jellege leginkább a biztonsági célok érvényesülése révén mutatkozik meg. Mivel az ezredforduló óta előtérbe kerültek a biztonsági szempontok, ezzel együtt megváltoztak a donorok segélyezési céljai is – ezáltal pedig hangsúlyosabbá váltak a segélyezés közjószág-vonásai. Afganisztán példája alátámasztja, hogy a segélyezés valóban globális közjószágnak tekinthető, hiszen az ország biztonsági helyzete több mint egy évtizede a nemzetközi kapcsolatok egyik kulcskérdése és a biztonsági kockázatok kihathatnak az egész világra. Ha a

segélyezés (és a katonai szerepvállalás) révén sikerülne egy relatív stabilitást elérni, akkor annak hasznát – azt, hogy a világ egy biztonságosabb helyé válik – több országcsoporthoz is élvezné és nem lenne köztük sem rivalizálás, sem kizárhatóság – ez pedig a globális közjószág fogalmának definíciója.

Az államok alatti szinten a közjavak piaci kudarcát az állam tudja megoldani: kényszerítő ereje révén be tudja szedni az adókat, amelyekből finanszírozni tudja a közjavak előállítását a választók által igényelt mennyiségben. Az államok feletti szinten azonban nincsen ehhez hasonló koordinációs mechanizmus, a piaci kudarc nem orvosolható az államok közötti együttműködés jelenlegi szintjén. Egyrészt, korlátozott már az államok feletti szervezetek száma is, illetve az egy-egy szervezet által lefedett földrajzi terület, másrészt az államok által szupranacionális szintre delegált kérdéskörök különösen korlátozottak. Így nincs arra kilátás, hogy létrejöjjenek olyan intézmények, amelyek államok fölötti szinten, szupranacionális módon működnek és elég széles jogkörrel rendelkeznek ahhoz, hogy elő tudják állítani a globális közjavakat.

Az állam alatti szinten megfigyelhető, hogy a harmadik szektor nyújt alternatívát a közjavak előállítására. Amennyiben sem a piac, sem az állam nem kínál közjavakat olyan mennyiségben, mint ahogy azt az állampolgárok egy csoportja igényelné, ez utóbbiak civil kezdeményezés révén előállíthatják/finanszírozhatják a szükséges többletet. Ez a nonprofit és nem kormányzati szervezetek létrejöttének egyik oka: sok civil szervezet kifejezetten azzal a céllal jön létre, hogy közjavakat állítson elő. Nemzetközi szinten ezzel analóg módon szintén működnek civil szervezetek és az ő szerepük hasonlít a nemzeti szinten működőkhöz: ők is hozzájárulnak bizonyos közjavak – vagy akár globális közjavak – előállításához.

Az értekezés második célja az volt, hogy megvizsgálja a következő feltevést: vonatkoztatható-e ez az elmélet a segélyezésre? Valóban képesek-e a segélyezéssel foglalkozó nemzetközi civil szervezetek arra, hogy kiegészítsék a segélyezés mint közjószág elégtelen mennyiségű kínálatát? Az afganisztáni tapasztalat azt mutatja, hogy valóban az a hivatása a segélyszervezeteknek, hogy hozzájáruljanak a segélyezés mint globális közjószág előállításához és ennek a hivatásnak legalább részben eleget is tesznek – így Afganisztánban, és azon belül is az Afganisztánban tevékenykedő segélyszervezetek tapasztalata segít megválaszolni a dolgozat kiinduló kérdésfeltevéseit.

Afganisztánba 2001 után nagyon sok civil szervezet áramlott be. Ennek oka egyrészt a hivatalos források relatív bősége volt, másrészt pedig a civil szervezetek sikeressége a magánszférából történő forrásteremtésben. Mindkettő annak volt köszönhető, hogy az ország nagy politikai és médiafigyelmet kapott. Ezáltal Afganisztán jó példája lehet a segélyszervezetek eredményességének vizsgálatára.

A civil szervezetek háromféleképpen járulhatnak hozzá a segély mint közjószág kínálatának növeléséhez. Az első éppen a forrásteremtés, hiszen egyik legfontosabb szerepük, hogy azoktól a magánszemélyektől, akik a közjavak egy magasabb kínálatát várnák el, összegyűjtik azt a támogatást, amelynek révén a magasabb szintű segélyezés megvalósulhat. A magánszférából származó források előteremtésében sikeresnek mondhatók az NGO-k általánosságban is és Afganisztán tekintetében is, de ebben jelentősen ki vannak szolgáltatva a közvélemény figyelmének ingadozásának. A 2001-es katonai csapást követően hamar alábbhagyott a lakosság adakozási kedve és ezen az NGO-k is csak keveset tudtak változtatni.

A második szerep, amely révén a civil szervezetek hozzájárulnak a közjószág előállításához, az a potyautas magatartás elleni küzdelem, amely leginkább az NGO-k érdekképviseleti tevékenységében valósul meg. Afganisztánban számos NGO hálózat, platform, érdekképviseleti tömörülés létezik és ezek, illetve a nemzetközi segélyszervezetek el is érnek konkrét sikereket a segélyezés körülményeinek a javítása terén. Az ország sorsa azonban a klasszikus, államok közötti egyeztetések révén dől el, a civil szervezetek szerepe tehát korlátozott.

Harmadikként azzal tudnak az NGO-k hozzájárulni a segélyezés közjószág-problematikájából adódó nehézségek kiküszöböléséhez, ha érvényesítik azokat az előnyöket, amelyek az ő végrehajtási módszereikhez kötődnek, és megpróbálják minél inkább kiküszöbölni a segélyezési tevékenységük jellegzetességeiből fakadó hátrányokat – azaz megpróbálnak minél inkább jó minőségű segélyeket nyújtani. Ez jelentheti a gyors reagálási képességet, a célcsoportokkal való aktív és közeli kapcsolatot, a helyi szükségletek szakszerű felmérését, emellett pedig a koordináció esetleges hiányából, a projektek szétaprózódásából fakadó hátrányok kiküszöbölését.

A Baptista Szeretetszolgálat tapasztalata azt mutatja, hogy mindhárom területen eredményesek lehetnek az NGO-k, de csak akkor, ha adottak a külső feltételek, hiszen a biztonsági helyzet teljes leromlása minden fejlesztési tevékenységet ellehetetlenít. A civil szervezetek tehát hozzájárulnak a segélyezés mint közjószág kínálatának növeléséhez, de ez a hozzájárulás korlátozott és nem

helyettesíti az államépítés egyéb eszközeit (békeépítés, költségvetési támogatás, biztonsági erők együttműködése, stb.). Afganisztán példája azt tanúsítja, hogy habár a nemzetközi segélyezés valóban globális közjószágként viselkedik, önmagában nem elégséges eszköz ahhoz, hogy a célként szolgáló globális közjavakat – a nemzetközi békét és a méltányosságot – elérje.

## Irodalomjegyzék

- Afghanistan NGO Safety Office, The [2011]: *ANSO Quarterly Data Report, Q4, 2011*.  
<http://www.ngosafety.org/store/files/ANSO%20Q4%202011.pdf> – letöltve: 2012. szeptember 23.
- Afghanistan NGO Safety Office, The [2012]: *ANSO Quarterly Data Report, Q3*,  
<http://www.ngosafety.org/store/files/ANSO%20Q3%202012.pdf> – letöltve: 2013. január 10.
- Ahmed, Shamima – Potter, David M. [2006]: *NGOs in International Politics*. Kumarian Press, Bloomfield
- Alesina, Alberto – Dollar, David [2000]: Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, No. 1. 33-63. old. DOI: <http://dx.doi.org/10.1023/A:1009874203400>
- Alesina, Alberto – Weder, Beatrice [2002]: Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid? *American Economic Review* 92(4): 1126–1137. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/00028280260344669>
- Amin, Samir [1976]: *Unequal Development*. Harvester Press, Sussex
- Anderson, Mary B. [2000]: *Humanitarian NGOs in Conflict Intervention*. In: Crocker, Chester – Hampson, Fen Osler – Aall, Pamela (szerk.): *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*, USIP
- Baron, David P. [2003]: Private Politics. *Journal of Economics and Management Strategy*, Vol. 12, No. 1, pp. 31-66, 2003 DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1430-9134.2003.00031.x>
- Bebbington, Anthony [2005]: Donor–NGO Relations and Representations of Livelihood in Nongovernmental Aid Chains. *World Development*, Vol. 33, No. 6, pp. 937–950, 2005 DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.09.017>
- Beckwith, Sam [2012]: *The Militarisation of Aid in Afghanistan: Implications for Humanitarian Actors And the Way Ahead*. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2167857>
- Begg, David – Fischer, Stanley – Dornbusch, Rudiger [2005]: *Economics*. McGraw-Hill Companies
- Bennett, Jon – Alexander, Jane – Saltmarshe, Douglas – Phillipson, Rachel – Marsden, Peter [2009]: *Evaluation of DFID's Country Programmes: Afghanistan 2002-2007*. DFID
- Berthélemy, Jean-Claude [2006]: Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same? *Review of Development Economics* 10(2): 179–194. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9361.2006.00311.x>
- Berthélemy, Jean-Claude – Tichit, Ariane [2004]: Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions—A Three Dimensional Panel Analysis *International Review of Economics and Finance* 13(3): 253–274. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.iref.2003.11.004>
- Boone, Peter [1996]: Politics and the Effectiveness of Foreign Aid. *European*

- Economic Review* 40(2): 289-329. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00127-1](http://dx.doi.org/10.1016/0014-2921(95)00127-1)
- Boyle, Michael J. [2010]: Afghanistan: aid, armies and empires. *International Affairs*. Vol. 86. (3) pp. 808-810. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00910.x>
- Bratton, M. [1989]: The politics of government–NGO relations in Africa. *World Development*, 17(4) pp. 569-587. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/0305-750X\(89\)90263-5](http://dx.doi.org/10.1016/0305-750X(89)90263-5)
- Burnside, Craig – Dollar, David [2000]: Aid, Policies and Growth. *American Economic Review*. Vol. 90, No. 4. p. 847-868. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/aer.90.4.847>
- Burnside, Craig – Dollar, David [2004]: Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence. *World Bank Policy Research Working Paper* 3251, March 2004.
- Byrd, William A. [2007]: *Responding to Afghanistan's Development Challenge. An Assessment of Experience During 2002-2007 and Issues and priorities for the future*. World Bank, Washington DC.
- Byrd, William A. [2008]: *Responding to Afghanistan's Development Challenge: An Assessment of Experience and Priorities for the Future*. In: Hayes, Geoffrey – Sedra, Mark, szerk. [2008]: *Afghanistan: Transition Under Threat*. CIGI and Wilfrid Laurier University Press: Canada
- Byrd, William A. – Ward, Christopher [2004]: *Drugs and Development in Afghanistan*. GTZ Social Development Papers, Paper No. 18, Dec. 2004,
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict [1997]: *Preventing Deadly Conflict: Final Report*. Washington DC.
- Cassen, Robert [1987]: *Does Aid work?* Oxford: Oxford University Press
- Center for Policy Studies [2013]: *Official Development Assistance (ODA) in the New Member States: Trade Regimes, the Private Sector and the Civil Society as Development Actors*. Central European University. <http://cps.ceu.hu/research/official-development-assistance>. – letöltve: 2013. február 26. (nem végleges kutatási eredmények)
- Clemens, Michael – Radelet, Steven – Bhavnani, Rikhil [2004]: *Counting chickens when they hatch: The short term effect of aid on growth*. Center for Global Development, Working Paper No. 44.
- Code of Conduct for NGOs in Afghanistan*. A Code of Conduct for all NGOs engaged in Humanitarian Action, reconstruction and Development in Afghanistan – <http://reliefweb.int/node/175691> – letöltve: 2012. január 17.
- Collier, Paul – Dollar, David [1999]: *Aid Allocation and Poverty Reduction*. Development Research Group, World Bank
- Collier, Paul – Dollar, David [2002]: Aid Allocation and Poverty Reduction. *European Economic Review* Vol. 46, No. 3. p. 1475-1500. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921\(01\)00187-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00187-8)
- Collier, Paul – Hoeffler, Anke [2002]: *Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies*. World Bank Policy Research Working Paper 2902, The World Bank.
- Cooper, Robert [2003]: *The Breaking of Nations – Order and Chaos in the Twenty-First Century*. London: Atlantic Books



- Crocker, Chester A. [2003]: Engaging Fragile States. *Foreign Affairs* Vol. 82, No. 5
- Degnbol-Martinussen, John – Engberg-Pedersen, Poul [2003]: *Aid: Understanding International Development Cooperation*. London: Zed Books
- Development Initiatives [2006]: *Global Humanitarian Assistance Report 2006*. <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2006/07/2006-GHA-report.pdf> - letöltve: 2012. szeptember 23.
- Development Initiatives [2011]: *Global Humanitarian Assistance Report 2011*. <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf> - letöltve: 2012. szeptember 23.
- Development Initiatives [2012]: *Global Humanitarian Assistance Report 2012*. [http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2012/07/GHA\\_Report\\_2012-Websingle.pdf](http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2012/07/GHA_Report_2012-Websingle.pdf) - letöltve: 2012. szeptember 23.
- Dobbins, James – Jones, Seth G. – Crane, Keith – Rathmell, Andrew – Steele, Brett – Teltschik, Richard – Timilsina, Anga [2005], *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq*, RAND Corporation: Santa Monica, CA, xxii.
- Dudley, Leonard – Montmarquette, Claude [1976]: A Model of the Supply of Bilateral Foreign Aid. *The American Economic Review* 66(1): 132-142.
- Easterly William [2002]: *The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy Versus Markets in Foreign Aid*. Working Paper No. 4. Washington D. C.: Center for Global Development
- Easterly, William – Levine, Ross – Roodman, David [2003]: *New Data, New Doubts: Revisiting 'Aid, Policies and Growth'* Working Paper No. 26. Washington D. C.: Center for Global Development
- Easterly, William [2006]: Planners versus Searchers in Foreign Aid. *Asian Development Review* 23(2): 1-35
- Ebrahim, Alnoor [2003]: *Making sense of accountability: Conceptual perspectives for Northern and Southern nonprofits*. *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 14, pp. 191-212. DOI: <http://dx.doi.org/10.1002/nml.29>
- Edwards, Michael – Hulme, David [1996]: Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations. *World Development*, Vol. 24, No. 6. pp. 961-973. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00019-8](http://dx.doi.org/10.1016/0305-750X(96)00019-8)
- Fearon, James D. – David Laitin [2004]: Neotrusteeship and the Problem of Weak States. *International Security* Vol. 28, No. 4, pp. 5–43. DOI: <http://dx.doi.org/10.1162/0162288041588296>
- Feeny, Simon – McGillivray, Mark [2008]: What Determines Bilateral Aid Allocations? Evidence From Time Series Data. *Review of Development Economics* 12(3): 515–529. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9361.2008.00443.x>
- Fishstein, Paul – Wilder, Andrew [2012]: *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*. Tufts University, Feinstein International Centre - <http://sites.tufts.edu/feinstein/files/2012/01/WinningHearts-Final.pdf>

- Florini, Ann M. (szerk.) [2000]. *The third force: The rise of transnational civil society*. The Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.
- Frangonikolopoulos, Christos A. [2005]: Non-governmental Organisations and Humanitarian Action: The Need for a Viable Change of Praxis and Ethos. *Global Society*, Vol. 19, No. 1, January, 2005 DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/1360082042000316040>
- Fukuyama, Francis [2004]: *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press.
- Goodhand, Jonathan [2002]: Aiding violence or building peace? The role of international aid in Afghanistan. *Third World Quarterly*, Vol. 23, No 5, pp 837-859. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/0143659022000028620>
- Goodhand, Jonathan – Sedra, Mark [2007]: Bribes or Bargains? Peace Conditionalities and 'Post-Conflict' Reconstruction in Afghanistan. *International Peacekeeping*, Vol. 14, No. 1. pp. 41-61. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13533310601114251>
- Goodhand, Jonathan [2008]: Corrupting or Consolidating the Peace? The Drugs Economy and Post-conflict Peacebuilding in Afghanistan. *International Peacekeeping*, Vol.15, No.3, pp.405–423. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13533310802058984>
- Goodhand, Jonathan – Sedra, Mark [2010]: Who owns the peace? Aid, reconstruction, and peacebuilding in Afghanistan. *Disasters* 34(1) p. 78-102. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7717.2009.01100.x>
- Gömbös Ervin, szerk. [2002]: *A nemzetközi fejlesztési együttműködés a XXI. században*. Budapest: Magyar ENSZ Társaság és HUN-IDA Kht.
- Greeley, M. [2007]: *Aid Effectiveness and Microfinance: Lessons from Afghanistan*. In: Manor, James (szerk.): *Aid That Works: Successful Development in Fragile States* World Bank Directions in Development, Public Sector Governance
- Hamburg, David A. – Holl, Jane E. [1999]: Preventing Deadly Conflict: From Global Housekeeping to Neighbourhood Watch. In: Kaul, Inge – Grunberg, Isabelle – Stern, Marc A. szerk. [1999]: *Global Public Goods, International Cooperation in the 21st Century*. Készült a UNDP számára. Oxford: Oxford University Press
- Hansmann, Henry B. [1987]. *Economics Theories of Nonprofit Organization*. In: Powell, W. W. (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Heller, Peter S. – Gupta, Sanjeev [2004]: *More Aid–Making it Work for the Poor*. In: Gupta, Sanjeev – Clemens, Benedict – Inchauste, Gabriela (szerk.): *Helping Countries Develop. The Role of Fiscal Policy*. Washington D. C.: International Monetary Fund
- Herberg, Paula [2005]: Nursing, midwifery and allied health education programmes in Afghanistan. *International Nursing Review* 52, 123-133. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1466-7657.2005.00263.x>
- Hudson Institute [2012]: *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2012*. The Center for Global Prosperity. <http://www.hudson.org/files/publications/2012IndexofGlobalPhilanthropyandRemittancesWeb.pdf> - letöltve: 2012. szeptember 23.

- Hume, David [2006]: *Értekezés az emberi természetről*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Huntington, Samuel P. [1996]: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon&Schuster.
- Hynek, Nik – Marton Péter [2011]: *Statebuilding in Afghanistan: Multilateral Contributions to Reconstuction*. Routledge
- Internal Displacement Monitoring Centre [2011]: *Afghanistan. Need to minimise new displacement and increase protection for recently displaced in remote areas*.  
[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/8C20C57891906F4FC125786F003978FE/\\$file/Afghanistan\\_Overview\\_April2011.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/8C20C57891906F4FC125786F003978FE/$file/Afghanistan_Overview_April2011.pdf) – letöltve: 2011. május 10.
- International Crisis Group [2003]: *Peacebuilding in Afghanistan*. Asia Report No. 64 - <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/064-peacebuilding-in-afghanistan.aspx>
- Islamic Republic of Afghanistan [2008]: *Afghanistan National Development Strategy (2008-2013)* - [http://www.undp.org.af/publications/KeyDocuments/ANDS\\_Full\\_Eng.pdf](http://www.undp.org.af/publications/KeyDocuments/ANDS_Full_Eng.pdf) - letöltve: 2011. november 22.
- Islamic Republic of Afghanistan [2010]: *Afghanistan National Development Strategy. Prioritization and Implementation Plan, 2010-2013* - <http://www.cfr.org/afghanistan/afghanistan-national-development-strategy-prioritization-implementation-plan-2010-2013/p22679> - letöltve: 2011. november 22.
- Jayaraman, Rajshri – Kanbur, Ravi [1999]: *International Public Goods and the Case for Foreign Aid*. Working Paper 99-05. Department of Agricultural, Resource, and Managerial Economics Cornell University, Ithaca, New York
- Jensen, Peter S. – Paldam, Martin [2003]: *Can the New Aid-Growth Models be Replicated?* Working Paper No. 2003-17. Institute for Economics, Aarhus
- Johnson, Erica – Prakash, Aseem [2007]: NGO research program: a collective action perspective. *Policy Science*, Vol. 40, pp. 221-240. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s11077-007-9043-x>
- Kanbur, Ravi [2001]: *Cross-Border Externalities, International Public Goods and Their Implications for Aid Agencies*. Working Paper 2001-03. Department of Applied Economics and Management, Cornell University, Ithaca, New York
- Katzman, Kenneth [2006]: *Afghanistan: Elections, Constitution, and Government*. Congressional Research Service, Library of Congress - <http://fpc.state.gov/documents/organization/67158.pdf> - letöltve: 2011. május 24.
- Kaul, Inge – Grunberg, Isabelle – Stern, Marc A. szerk. [1999]: *Global Public Goods, International Cooperation in the 21st Century*. Készült a UNDP számára. Oxford: Oxford University Press
- Keck, Margareth. E., & Sikkink, Kathryn. [1998]. *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*. Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Keohane, Robert O. – Nye, Joseph S. [1977]: *Power and Interdependence: World*

*Politics in Transition* Boston: Little, Brown and Company

- Keohane, Robert O. [1984]: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press
- Kindleberger, Charles P. [1973]: *The World in Depression: 1929-1939*, London.
- Kiss J. László [2003]: *Globalizálódás és külpolitika. Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredfordulón*. Teleki László Alapítvány, Budapest
- Kopányi Mihály [2000]: *Mikroökonómia*. Budapest: Műszaki Könyvkiadó
- Korten, David C. [1990]: *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. Kumarian Press
- Krasner, Stephen D. [1983]: *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*. In: Krasner, Stephen D. (szerk.): *International Regimes*. Cornell University Press, US.
- Krasner, Stephen D. – Pascual, Carlos [2005]: Addressing State Failure. *Foreign Affairs*, Vol. 84. No. 4, pp. 153-163.
- Lahiri, Sajal – Raimondos-Møller, Pascalis [2000]: Lobbying by Ethnic Groups and Aid Allocation. *The Economic Journal* 110(462): 62–79. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/1468-0297.00521>
- Leader, Nicholas – Colenso, Peter [2005]: *Aid Instruments in Fragile States*. PRDE Working Paper 5 – March 2005. UK DFID
- Lockhart, Clare [2007]: *The Aid Relationship in Afghanistan: Struggling for Government Leadership*. Managing Aid Dependency projekt, Global Economic Governance Program Working Paper 2007/27, University College Oxford
- Lumsdaine, David H. [1993]: *Moral Vision in International Politics: the foreign aid regime 1949-1989*. United Kingdom: Princeton University Press
- Maizels, Alfred – Nissanke, Machiko [1984]: Motivations for Aid to Developing Countries. *World Development* 12(9): 879–900. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/0305-750X\(84\)90046-9](http://dx.doi.org/10.1016/0305-750X(84)90046-9)
- Mansfield Edwin [1991]: *Microeconomics: Theory, applications*. New York – London: W. W. Norton & Company
- Martin, Lisa L. [1999]: The Political Economy of International Cooperation. In: Kaul, Inge – Grunberg, Isabelle – Stern, Marc A. szerk. [1999]: *Global Public Goods, International Cooperation in the 21st Century*. Készült a UNDP számára. Oxford: Oxford University Press
- Marton Péter (szerk.) [2006a]: *Államok és államkudarok a globalizálódó világban*. Teleki László Intézet, Külpolitikai Tanulmányok Központja, Budapest
- Marton Péter [2006b]: *Grand Theory meets the Afghan case: State failure and state-building in an age of uncertain policy-making*. Doctoral dissertation. Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola. [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/429/1/marton\\_peter.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/429/1/marton_peter.pdf) - letöltve: 2012. május 16.
- Mas-Colell, Andreu – Whinston, Michael D. – Green, Jerry R. [1995]: *Microeconomic theory*. New York – Oxford: Oxford University Press
- Mathew, Jessica T. [1997]: Power Shift. *Foreign Affairs*, Jan-Feb 1997

- McGillivray, Mark [2005]: *Is Aid Effective?* Kézirat. <http://www.oecd.org/dataoecd/18/39/34353462.pdf> - Lekérdezve: 2010. 01. 28.
- McKinlay, Robert D. – Little, Richard [1979]: The U.S. Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and Donor Interest Models. *Political Studies* 27(2): 236–250. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.1979.tb01201.x>
- Mendez, Ruben P. [1999]: Peace as a Global Public Good. In: Kaul, Inge – Grunberg, Isabelle – Stern, Marc A. szerk. [1999]: *Global Public Goods, International Cooperation in the 21st Century*. Készült a UNDP számára. Oxford: Oxford University Press
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark [2005]: *A Joint Evaluation. Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan, 2001-2005, from Denmark, Ireland, The Netherlands, Sweden and the United Kingdom*. - <http://www.oecd.org/dataoecd/54/56/35559322.pdf> - letöltve: 2012. január 17.
- Monshipouri, Mahmood [2003]: NGOs and Peacebuilding in Afghanistan. *International Peacekeeping*, Vol. 10, No. 1. pp. 138-154. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/714002393>
- Morgenthau, Hans J. [1948]: *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Alfred A. Knopf, New York
- Mosley, Paul [1985]: The Political Economy of Foreign Aid: A Model of the Market for a Public Good. *Economic Development and Cultural Change* 33(2): 373-393
- Natsios, Andrew S. [1995]: NGOs and the UN system in complex humanitarian emergencies: conflict or cooperation. *Third World Quarterly*, Vol. 16., No. 3. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01436599550035979>
- Nixon, Hamish [2007]: *Aiding the State? International Assistance and the Statebuilding Paradox in Afghanistan*. Afghanistan Research and Evaluation Unit, Briefing Paper Series
- Nyrop, Richard F. – Seekins, Donald M. [1986]: *Afghanistan: a country study*. Library of Congress, Washington D.C.
- Oakley, Peter [1999]: *The Danish NGO Impact Study. A Review of Danish NGO Activities in Developing Countries*. Danida
- OECD [2008]: *Is it ODA?* Factsheet – November 2008. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf> - letöltve: 2011. szeptember 21.
- OECD [2011]: *Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition*, OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2011-en>
- Olson, Lara [2006]: Fighting for Humanitarian Space: NGOs in Afghanistan. *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 9, No. 1.
- Oye, Kenneth A. szerk. [1986]: *Cooperation Under Anarchy*. Princeton University Press, Princeton
- Paragi Beáta – Szent-Iványi Balázs [2006]: Szükség vagy érdek? A nemzetközi fejlesztési együttműködés érdek- és motivációrendszere. *Társadalom és Gazdaság* 1: 99-121. DOI:



<http://dx.doi.org/10.1556/TarsGazd.28.2006.1.4>

Paragi Beáta – Szent-Iványi Balázs – Vári Sára [2007]: *Nemzetközi fejlesztési segélyezés*. TeTT Consult Kft, Budapest

Parkin, Michael [1993]: *Economics*. Addison-Wesley Publishing Company

Patrick, Stewart [2007]: ‘Failed’ States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas. *International Studies Review* No. 9, pp. 644–666. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2486.2007.00728.x>

Powell, Walter W. – Steinberg, Richard [2006]: *The Non-profit Sector*. Yale University Press

Prebisch, Raúl [1962]: *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. New York: ECLA UN

PWO (Palaung Women’s Organization) [2010]: *Poisoned Hills: Opium Cultivation Surges under Government Control in Burma*.

<http://www.womenofburma.org/Report/PoisonedHillsFinal.pdf> - letöltve: 2011. szeptember 15.

Rao, J. Mohan [1999]: Equity in a Global Public Goods Framework. In: Kaul, Inge – Grunberg, Isabelle – Stern, Marc A. szerk. [1999]: *Global Public Goods, International Cooperation in the 21st Century*. Készült a UNDP számára. Oxford: Oxford University Press

Rashid, Ahmed [2001] *Taliban. Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*. Yale University Prss, USA

Rashid, Ahmed [2010]: *Taliban. The Power of Militant Islam in Afghanistan and Beyond*. Tauris& Co., London

Reimann, Kim D. [2006]: A View from the Top: International Politics, Norms and the Worldwide Growth of NGOs. *International Studies Quarterly* (2006) 50, 45–67. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00392.x>

Riddell, Roger C. [1987]: *Foreign Aid Reconsidered*. Baltimore: Johns Hopkins

Rodrik, Dani [2006]: Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. *Journal of Economic Literature* 44(4): 973-987. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/002205106779436251>

Rosenstein-Rodan, Paul [1943]: Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe. *The Economic Journal*, 53(210/211): 202–211

Rostoványi Zsolt [1998]: *Az iszlám a 21. század küszöbén*. Aula, Budapest

Rotberg, Robert I. [2002]: The New Nature of Nation-State Failure. *The Washington Quarterly*. Vol. 25. No. 3 pp. 85-96. DOI: <http://dx.doi.org/10.1162/01636600260046253>

Rotberg, Robert I. [2004]: *When States Fail: Causes and Consequences*. United Kingdom: Princeton University Press

Rubenstein, Leonard S. [2010]: *Humanitarian Space Shirinking for Health Program Delivery in Afghanistan and Pakistan*. United States Institute of Peace, Peacebrief 59

Rubin, Barnett R. [2000]: The Political Economy of War and Peace in Afghanistan. *World Development*, Vol. 28. No. 10. pp. 1789-1803. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/S0305->

[750X\(00\)00054-1](#)

- Rubin, Barnett R. [2002]: *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System*. New Haven, Yale University Press
- Rubin, Barnett R. [2006]: Peace building and state-building in Afghanistan: Constructing sovereignty for whose security. *Third World Quarterly*. Vol. 27. No. 1. pp. 175-185. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01436590500370038>
- Rubin, Barnett R. [2007]: Saving Afghanistan. *Foreign Affairs*. Vol. 86 (1) p. 57-74.
- Rubin, Barnett R. – Armstrong, Andrea [2003]: Regional Issues in the Reconstruction of Afghanistan. *World Policy Journal*. Spring 2003. pp. 31-40.
- Rubin, Barnett R. – Hamidzada, Humayun – Stoddard, Abby [2003]: *Through the Fog of Peace Building: Evaluation of the Reconstruction of Afghanistan*. New York: Center on International Cooperation,
- Rubin, Barnett R. – Rashid, Ahmed [2008]: From Great Game to Grand Bargain. *Foreign Affairs*, Vol. 87 (6), p. 30-44
- Samuelson, Paul A. [1954]: The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics* 36(4): 387-389. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/1925895>
- Samuelson, Paul A. – Nordhaus, William D. [2006]: *Közgazdaságtan*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Sasser, E., Prakash, A., Cashore, B., & Auld, G. [2006]. Direct targeting as NGO political strategy: Examining private authority regimes in the forestry sector. *Business and Politics*, Vol. 8, pp. 1–32. DOI: <http://dx.doi.org/10.2202/1469-3569.1163>
- Sen, Amartya [2003]: *A fejlődés mint szabadság*. Európa Könyvkiadó: Budapest
- Smillie, Ian – Minear, Larry [2003]: *The Quality of Money, Donor Behaviour in Humanitarian Financing*. Tufts University, HWP
- Smith, S., & Lipsky, M. [1995]. *Non-profits for hire*. Harvard University Press, Cambridge
- Starr, S. F. [2004]: *Sovereignty and Legitimacy in Afghan Nation-Building*. In: Fukuyama, F. (szerk.): *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore
- Stiglitz, Joseph E. [2000]: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest: KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó
- Suhrke, A. [2007]: Reconstruction as modernization. The post-conflict project in Afghanistan. *Third World Quarterly*, Vol. 28(7) pp. 1291-1308. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01436590701547053>
- Szent-Iványi Balázs [2006]: *Az államkudarok kérdése a nemzetközi fejlesztési együttműködésben*. In: Marton Péter (szerk.): *Államok és államkudarok a globalizálódó világban*. Teleki László Intézet Külpolitikai Tanulmányok Központja
- Szentes [2005]: *Világgazdaságtan I*. Aula: Budapest
- Todaro, Michael P. – Smith, Stephen C. [2009]: *Economic Development*. Pearson Education Limited
- Trumbull, William N. – Howard J. Wall [1994]: Estimating Aid-Allocation Criteria

- with Panel Data. *The Economic Journal* 104(425): 876–882. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/2234981>
- United Nations [2012]: *The Millennium Development Goals Report 2012*. United Nations, New York
- United Nations Conference on Trade and Development [2011]: *World Investment Report 2011*. <http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2011-Full-en.pdf> - letöltve: 2011. december 4.
- United Nations Development Programme [2010]: *Human Development Report. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development* - <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/chapters/> - letöltve: 2010. május 12.
- United Nations Office on Drugs and Crime [2010]: *World Drug Report 2010* - [http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2010/World\\_Drug\\_Report\\_2010\\_lo-res.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf) – letöltve: 2011. május 10.
- Van de Walle, Nicolas [2001]: *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. Cambridge University Press
- Vári Sára [2007]: A nemzetközi fejlesztési együttműködés a közvélemény tükrében. *Társadalomkutatás*, Vol. 25, No. 1. p. 87-101. DOI: <http://dx.doi.org/10.1556/tarskut.25.2007.1.5>
- Varian, Hal R. [1991]: *Mikroökonómia középfokon. Egy modern megközelítés*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Wagner Péter [2006]: *A „bukott államiség” és Afganisztán*. In: Marton Péter (szerk.): *Államok és államkudarok a globalizálódó világban*. Teleki László Intézet Külpolitikai Tanulmányok Központja
- Wagner Péter [2010a]: *Siker vagy kudarc? Az újabb afgán dzsirga és a magyar vonatkozások*. MKI Gyorselemzések 2010/7 – letöltve: <http://www.hiia.hu/index.php?menu=26&gyors=2041> – 2011. május 11.
- Wagner Péter [2010b]: *The Background of the Hungarian Activities in Baghlan*. Policy Brief 2010/3, MKI. <http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=NBWWAE> – letöltve: 2011. október 16.
- Wagner Péter [2011]: *A második bonni Afganisztán-konferencia eredményei és a magyar szerepvállalás*. MKI-elemzések, E-2011/23 - <http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=RYMIFD> – letöltve: 2012. január 16.
- Wagner Péter [2012]: *Tálib „nagykövetség” Katarban: az USA és a Talibán közötti politikai párbeszéd lehetőségei*. MKI-elemzések, E-2012/2 - <http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=OFDHSL> – letöltve: 2012. február 21.
- Waisová, Šárka [2008]: Post-war Reconstruction in Afghanistan and the Changing NGO-Government Relationship. *The China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 6. No. 3.
- Waldman, Ronald – Strong, Lesley – Wali, Abdul [2006]: *Afghanistan's Health System Since 2001: Condition Improved, Prognosis Cautiously Optimistic*. Afghanistan Research and Evaluation Unit, Briefing Paper Series
- Walker, Peter – Maxwell, Daniel [2009]: *Shaping the Humanitarian World*. Routledge
- Wallerstein, Immanuel [1974]: *The Modern World System*. New York: Academic



Press

- Waltz, Kenneth [1979]: *Theory of International Politics*. McGraw Hill, New York
- Wapner, P. [1995]. Politics without borders: Environmental activism and world civic politics. *World Politics*, Vol. 47, pp. 311–340. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0043887100016415>
- Weisbrod, Burton A. [1977]: *The Voluntary Nonprofit Sector*. Lexington: Lexington Books
- Wendt, Alexander [1999]: *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press
- Williamson, John [1989]: *What Washington Means by Policy Reform*. In: Williamson, John, szerk. [1989]: *Latin American Readjustment: How Much has Happened*. Washington: Institute for International Economics
- Witter, Sophie [2012]: Health financing in fragile and post-conflict states: What do we know and what are the gaps? *Social Science & Medicine*, Vol. 75, No. 12, pp. 2370-2377. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.socscimed.2012.09.012>

### **Interjúk:**

- Debreceni Gábor, a Baptista Szeretetszolgálat Alapítvány (BSZA) munkatársa és afganisztáni projektvezetője 2010-től 2011-ig  
Budapest, 2010. augusztus 31.
- Dr. Herencsár Lajos, diplomata, biztonságpolitikai szakértő, a BSZA megbízásából afganisztáni projektvezető 2009. júliustól 2010. áprilisig  
Budapest, 2010. szeptember 2.
- Dr. Szilágyi Béla, a BSZA főigazgatója  
Budapest, 2010. november 2.  
Budapest, 2012. július 10.
- Venczel Zoltán, a BSZA munkatársa és afganisztáni projektvezetője 2007-től 2009. áprilisig  
Budapest, 2010. szeptember 16.

### **Internetes források:**

- Afghanistan dissolves 172 NGOs for misconduct, AFP, 2010. május 11. -  
[http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jyTUIkd7EOQfgCLmUabdr9L\\_PBWg](http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jyTUIkd7EOQfgCLmUabdr9L_PBWg) - letöltve: 2012. január 17.
- Afghan parliamentary election, 2005 – Wikipedia szócikk  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Afghan\\_parliamentary\\_election,\\_2005](http://en.wikipedia.org/wiki/Afghan_parliamentary_election,_2005) – letöltve: 2011. május 23.
- Alliance for Peacebuilding  
<http://www.allianceforpeacebuilding.org> – letöltve: 2011. június 29.
- A Baptista Szeretetszolgálat története  
<http://baptistasegely.hu/a-szeretetszolgalat-tortenete> - letöltve: 2012. május 7.
- A Baptista Szeretetszolgálat közhasznúsági jelentése (2010)

<http://baptistasegely.hu/wp-content/uploads/2012/02/jelentes2010.pdf> -  
letöltve: 2012. május 7.

CIA World Factbook

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html> -  
letöltve: 2011. november 12.

Pashtoonistan Map: <http://www.khyber.org/images/maps/pashtunistan.gif>  
Letöltve: 2012. február 28.

Minister Scorns NGOs' Work, Institute for War and Peace Reporting, 2005. március 2. - <http://iwpr.net/report-news/minister-scorns-ngos%E2%80%99-work> –  
letöltve: 2012. január 17.

OECD StatExtracts

[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR) – letöltés:  
2012. szeptember 20. (18. old.)

OECD Query Wizard for International Development Statistics

<http://stats.oecd.org/qwids> - lekérdezve: 2011. dec. 5.

UNHCR Statistical Online Population Database

<http://apps.who.int/globalatlas/dataQuery/reportData.asp?rptType=1> –  
lekérdezve: 2011. május 10.

WHO – Afghanistan: health profile

<http://www.who.int/gho/countries/afg.pdf> - letöltve: 2012. május 7.

WHO Main public health issues and concerns in Afghanistan

<http://www.who.int/hac/donorinfo/afg/en/index1.html> - letöltve: 2012. május 7.

WHO Statistics on Afghanistan

<http://www.who.int/countries/afg/en/> - letöltve: 2012. május 7.

World Bank Data – <http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/>

[Resources/299947-1266002444164/index.html](http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/Resources/299947-1266002444164/index.html) – letöltve: 2012. január 23.

World Bank, Worldwide Governance Indicators

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> - letöltve: 2011.  
szeptember 17.