

Hodosi Róbert

Stratégiai
fordulópont
előtt a magyar
nemzetközi
fejlesztési
együttműködés

MIT TESZ MAGYARORSZÁG A FEJLŐDŐ ORSZÁGOKÉRT?



A HAND Szövetség kiadványa **H A N D**

Szerző / Hodosi Róbert

Szerkesztette / HAND Aid Watch munkacsoport,
Balogh Réka, Gedeon Tímea

Nyelvi lektor, korrektúra / Molnár Viktória

Layout / Kárász Ágnes

© 2012 HAND

© 2012 Hodosi Róbert

Kiadó / HAND Nemzetközi Humanitárius és Fejlesztési Civil Szövetség
E-mail / office@hand.org.hu

www.hand.org.hu



A projektet támogatja a CONCORD. A kiadványban megfogalmazott vélemények nem feltétlenül tükrözik a CONCORD véleményét.



Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló	04
Bevezető	05
A magyar Aid Watch dokumentum céljai	06
Átláthatóság a nemzetközi fejlesztési együttműködésben	06
A nemzetközi fejlesztési együttműködés mennyiségének alakulása	07
A nemzetközi fejlesztés minőségének változása	09
A nemzetközi fejlesztés európai szintű alakulása	13
Nemzetközi magas szintű segélyhatékonysági tárgyalások	14
A 12 pont állása	15
Bibliográfia	18
Rövidítések	19

Vezetői összefoglaló

Magyarország bruttó nemzeti jövedelmének kis százalékát minden évben nemzetközi fejlesztési együttműködésre használja fel, hogy így segítse a szegényebb, fejlődő országokat. Ez nemzetközileg is elvárt kötelesség, de mindemellett hozzájárul hazánk jó hírnevének megerősítéséhez, egyúttal az ország biztonságát is elősegíti.

A kölcsönös egymásrautaltság korszakában a más földrészeken pusztító éhínségek, járványok, természeti katasztrófák, konfliktusok hazánkat is befolyásolják, akár gazdasági, akár egészségügyi értelemben vizsgáljuk a kérdést. Az Afrika szarvában dúló éhínség vagy a tavalyi pakisztáni árvizek esetében hazánk is hozzájárult a problémák hatásainak enyhítéséhez, ugyanis a nemzetközi fejlesztési együttműködés keretében 139,65 millió dollárt (28,07 milliárd forint) költött erre 2011-ben, ami az ország bruttó nemzeti jövedelmének 0,11%-a. Ez az összeg azonban még elmarad az Európai Unió által elvárt és Magyarország által vállalt 0,33%-os szinttől, amit 2015-ig kell teljesíteni.

Az összeg elsősorban nemzetközi szervezeteknek juttatott befizetésekéből (multilaterális együttműködés) és kisebb részben közvetlenül a fejlődő országoknak biztosított pénzügyi és egyéb segítségéből (bilaterális együttműködés) áll össze. A programok végrehajtásában hivatalos (állami vagy nemzetközi szervezetek), illetve nem hivatalos (nem kormányzati szervezetek, illetve a profitorientált vállalatok) szereplők vesznek részt.

Annak érdekében, hogy kézzelfogható eredményeket érjünk el a fejlődő országokban, és lehetőséget biztosítsunk a magyar szervezetek nagyobb mértékű megjelenéséhez a fejlesztésben, a bilaterális együttműködés nagyságát kellene növelni a következő években.

A civil szervezetek mellett a privát vállalatok számára is lehetőség nyílik újabb piacok és együttműködések létrehozására, melyek kölcsönösen előnyösek, és valós társadalmi problémákra nyújtanak tartós megoldást. Az állam a megfelelő politika kialakításával pedig elősegítheti a nemzetközi fejlesztési tevékenységet, amennyiben egy támogató környezetet és egy fenntartható pénzügyi és intézményi rendszert épít ki. Magyarország esetében különösen fontos, hogy a teljes nemzetközi fejlesztési tevékenység lefedésére egy átlátható és kiszámítható stratégia készüljön, mert erről a szakterületről Magyarországon jogszabályi szintű rendelkezés sem készült.

A HAND Szövetség által készített Aid Watch jelentés (magyarul segély- vagy támogatásfigyelés) a nemzetközi fejlesztési együttműködés állami tevékenységét vizsgálja meg, és javaslatokat tesz annak javítására. A dokumentum megírásának célja, hogy a rendelkezésre álló állami költségvetésből finanszírozott tevékenységek átláthatóak, az ezzel kapcsolatos adatok pedig hozzáférhetőek legyenek. Kiemelten fontosnak tartjuk, hogy az Országgyűlés fogadja el a Külügyi Bizottság által hozott határozati javaslatot, melynek legfontosabb kitétele a nemzetközi fejlesztési stratégia megalkotásának kötelezettsége 2012. év végéig. Amennyiben a határozat nem kerül elfogadásra, a Külügyminisztérium a határozat életbelépése nélkül is alkossa meg a nemzetközi fejlesztési stratégiát, méghozzá az érdekeltek (civil szervezetek és más szereplők) bevonásával.

Civil szemszögből kiemelten kezeljük, hogy a kétoldalú nemzetközi fejlesztési tevékenységre több pénzügyi forrás álljon rendelkezésre, illetve a Külügyminisztérium nagyságrendileg nagyobb összeget kapjon ilyen célra, mint az előző években. A multilaterális tevékenységet tekintve a korábbi évekhez hasonlóan javasoljuk, hogy a nemzetközi szervezetek felé történő befizetéseinkről készüljön felülvizsgálat.

Jóllehet az éves beszámoló mindig az elmúlt egy év tevékenységét tekinti át, a kiszámíthatóság érdekében a külügyminisztériumi beszámoló részeként vagy külön dokumentumként minden évben érdemes lenne a jövő évi tervet felvázolni: milyen szektorokban és célországokban várható pályázati kiírás? Ehhez kapcsolódóan a civil szervezetek szeretnék, ha minden évben rendszeresen lenne önerőpályázat, mert sok szervezetnek gondot okoz az önerő felmutatása az európai uniós pályázatok mellé. 2012-ben például sor kerül önerőpályázatra.

A többi ajánlás a dokumentum egyes fejezetei végén, valamint a dokumentum végén, a 12 pont javaslatai között található meg.

Bevezető

A Nemzetközi Humanitárius és Fejlesztési Civil Szövetség – más néven HAND Szövetség – negyedik alkalommal állította össze a magyar Aid Watch jelentést. A jelentés az előző naptári évben, 2011-ben elvégzett magyar fejlesztési tevékenységet vizsgálja meg, és javaslatokat is tesz a tevékenység javítására. Jelen tanulmány elsősorban a Külügyminisztérium Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési és Humanitárius Segítségnyújtási Főosztálya (továbbiakban: NEFEFO) által készített, Beszámoló Magyarország 2011. évi nemzetközi fejlesztési és humanitárius segítségnyújtási tevékenységéről című dokumentumra épül, de bizonyos NEFE-költés esetében javaslatokat fogalmaz meg más minisztériumok, illetve közigazgatási egység tevékenységével kapcsolatban is.

A HAND Szövetség meglátása szerint az idei beszámoló átláthatóság és tartalom tekintetében sokkal jobban sikerült, mint a megelőző években. Pontosabb képet lehet alkotni Magyarországról 2011-es NEFE-tevékenységéről, mint a korábbi években készült beszámolók esetében.

A magyar Aid Watch jelentés figyelembe veszi továbbá az európai fejlesztési szervezeteket tömörítő CONCORD Europe platform tanulmányát.¹

Nemzetközi fejlesztési együttműködésnek (röviden NEFE) hívunk minden olyan tevékenységet, amelynek során fejlett országok különféle forrásokat – pénzügyi eszközöket, szaktudást, technológiát – juttatnak bizonyos célok elérése érdekében a fejlődő világ országainak. Alapvető elvárás az ilyenfajta együttműködéstől az országok felzárkóztatása, a szegénység leküzdése. A NEFE-t azonban befolyásolják az országok segélyezési tevékenységét külpolitikai, biztonsági és egyéb politikai célok is. Az utóbbi években a feltörekvő országok, mint például Kína vagy India is végez NEFE-tevékenységet. Ezen országok nem feltétlenül a kedvezményezett országok fellendülését segítik, így Kína esetében ez az aktivitás kimutathatóan kereskedelmi és gazdasági előnyszerzésre irányul.

¹ A CONCORD szövetség évente összeállított Aid Watch jelentésében az Európai Unió nemzetközi fejlesztési tevékenységét elemzi, illetve a 27 tagállam e téren elvégzett feladatait országjelentések formájában vizsgálja meg. További információ: <http://aidwatch.concordeurope.org/>

A magyar Aid Watch dokumentum céljai

Az Aid Watch jelentéssel több célt is el szeretne érni a HAND Szövetség. Egyrészt civil szemszögből fontosnak tartjuk megvizsgálni az előző évi állami tevékenységet ezen a téren, adott esetben felhívni a kormányzat figyelmét a hiányosságokra, rámutatni a változtatások szükségességére.

A jelentés második célja a hatékonyság növelése, hiszen a rendelkezésre álló magyar NEFE-keretből Magyarországnak a lehető leghatékonyabb projekteket kell megvalósítania. Kiemelt cél, hogy a lehető legnagyobb számú rászoruló személy, közösség élete váljon könnyebbé és igazságosabbá. A magyar Aid Watch jelentés harmadik és egyben legfontosabb célja, hogy nagyobb átláthatóságot érjünk el a nemzetközi fejlesztés területén. Az állami NEFE-tevékenységről tájékoztatni kell a közvéleményt, mert csak így mérhető és alakítható a tevékenység minősége, és válik érthetővé az állampolgárok számára, hogy mire fordította az állam adójuk egy részét.

Átláthatóság a nemzetközi fejlesztési együttműködésben

Az átláthatóság témaköre minden évben fontos része az Aid Watch jelentésnek. Az átláthatóság tulajdonképpen azt jelenti, hogy a tevékenységek és a hozzárendelt anyagi eszközök felhasználásáról áttekinthető, hozzáférhető és rendszeresen közzétett információ áll rendelkezésre.

Az átláthatóságra azért is szükség van, mert közpénzek elköltéséről születnek döntések, és ezért az állampolgároknak joguk van ahhoz, hogy megismerjék adóforintjaik hasznosulását. Az állam által támogatott NEFE-programok megvalósulását és hatását csak komolyabb vizsgálat után lehet értékelni és azokat megítélni.

Amennyiben valamelyik program nem felelt meg az elvárásoknak, le kell vonni a megfelelő következtetéseket és javítani a tevékenységen. Az átláthatóság ezenkívül hozzájárul ahhoz is, hogy elkerüljük a különböző tevékenységek közötti lehetséges átfedéseket. Mindez ugyanakkor csak úgy nyer igazán értelmet, ha hatásmérés is követi a megvalósított projekteket: a megvalósult projektnek mekkora társadalmi hatása volt, és jó eredményt hozott-e?

Az átláthatóság megvalósulását többek között azzal lehet lemérni, hogy megvizsgáljuk, az érintettek vagy érdeklődők könnyen hozzáférhetnek-e az adatokhoz. A Külügyminisztérium által készített éves NEFE-beszámoló közli az adatokat, de a beszámoló dokumentumához való hozzáférés a kormány.hu weboldalon a menürendszer alapján nem megoldott. Míg a korábbi minisztériumi honlapon számos kérdésben lehetett követni a nemzetközi fejlesztési témákat, az új honlapon erre nincs lehetőség. Remélhetőleg a beszámoló könnyen követhetően jelenik

majd meg a minisztérium honlapján, és emellett a NEFE-t szabályozó legfontosabb alapidokumentumok is idővel elérhetővé válnak ugyanott. A többi minisztérium nemzetközi fejlesztési együttműködésben megvalósult projektjei egyáltalán nem találhatóak meg a kormany.hu honlapon.

Az éves beszámolókból statisztikai szempontból és a könnyebb összehasonlítás céljából indokolt lenne hosszabb időtávban feltüntetni adatsorokat. A legutolsó két év adatain túl többéves, például öt éves periódusban lehetne bemutatni a fejlesztési pénzek alakulását. Ugyanígy könnyebbséget jelentene a jobb összehasonlíthatóság érdekében, ha az adatokat nemcsak dollárban és forintban, hanem euróban is közölnék. Létezik olyan, az Európai Unió által finanszírozásra került projekt, amelynek körülményes lehet az átváltása más valutára.

A nemzetközi fejlesztési együttműködés mennyiségének alakulása

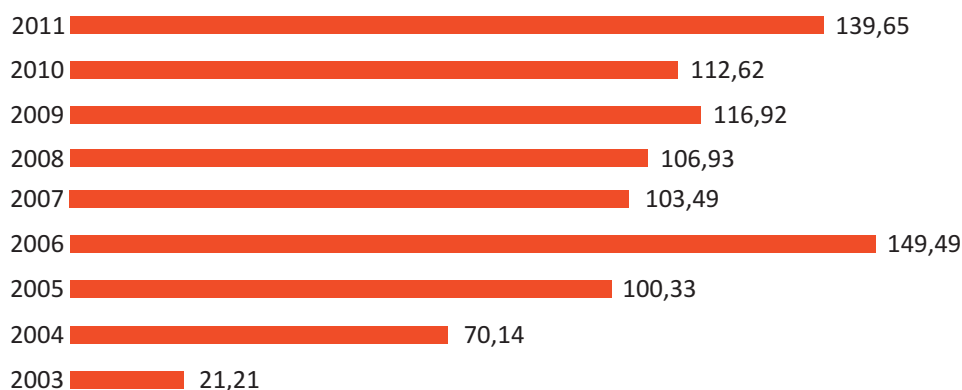
ODA-nak (angolul official development assistance), azaz hivatalos fejlesztési támogatásnak hívjuk a nemzetközi fejlesztésre elköltött pénzeket. 2011-ben Magyarország nemzetközi fejlesztésre elköltött forrásai a 2010. évi 114,34 millió dollárról 139,65 millió dollárra, azaz 23,85 milliárd forintról 28,06 milliárd forintra emelkedtek, ami közel 22%-os, azaz 25 millió dolláros (közel 5 milliárd forint) növekedést mutat az előző évhez képest.

Az Európai Unió tagországai vállalták, hogy 2010-ig a bruttó nemzeti jövedelem (angolul GNI) bizonyos százalékát NEFE-tevékenységre költik. Az új EU-tagállamok vállalásaikat alacsonyabb szinten határozták meg, mint a régi tagállamok, így 2010-ig a GNI-hoz viszonyított 0,17%-ban (ODA/GNI), 2015-ig 0,33%-ban kellene forrásokat biztosítani a NEFE-tevékenységre. Hazánkban azonban a 139,65 millió dolláros (28,07 milliárd forint) ODA összege a GNI mindössze 0,11%-át teszi ki, ami kismértékű javulás a 2010-es 0,09%-os szinthez képest, és messze elmarad az elvárt 2010-es szinttől (0,17% ODA/GNI).

Összehasonlítva a térség többi országával, a 0,11%-os szint egy közepes eredmény. Ez a százalékos adat ugyanakkor megegyezik a 2005. évi szinttel, mennyiségét tekintve azonban a 2006-os szinthez közelít (lásd az 1. ábrát). Az is megkérdőjelezhető, hogy ilyen tempó mellett a 2015-ös ODA/GNI szint egyáltalán reális maradhat-e. Bizonyára nem.

Fontos megvizsgálni, hogy minek következtében nőtt meg a magyar NEFE-költés az előző évhez képest, és ennek a fenntarthatósági kilátásait is meg kell állapítani. A növekedés tulajdonképpen egy nagyobb befizetésnek köszönhető, ugyanis hazánk 2011-től befizetővé vált az Európai Unió Európai Fejlesztési Alapjába, így elsősorban ennek következtében emelkedett a segélyezés ilyen mértékben. Az Európai Fejlesztési Alap az EU költségvetésétől független pénzügyi rendszer, amelyből az AKCS (afrikai, karibi és csendes-óceáni) országokban és a tengerentúli országokban és területeken (TOT) megvalósuló projekteket hajtják végre.

² Eredetileg a 70-es években az ENSZ-ben tettek először javaslatot arra, hogy a fejlett országok jövedelmük meghatározott százalékát költse NEFE-re. Az EU 2012 folyamán megerősítette korábbi elkötelezettségét, hogy 2015-ig az alábbiak szerint teljesíti ezt: EU15: 0,7% ODA/GNI, EU12: 0,33% ODA/GNI.



1. ábra A magyar ODA alakulása 2003 és 2011 között (millió USD). Forrás: Külügyminisztérium

A donor országok segítségnyújtása két csatornán keresztül valósulhat meg: bilaterális és multilaterális együttműködés keretében. A bilaterális együttműködés minden esetben közvetlenül a donor, azaz a fejlett ország és a recipiens, azaz a segílyt befogadó ország közvetlen kapcsolatában valósul meg. A multilaterális tevékenység a donor állam általában egy nagy közös kasszába, egy nemzetközi szervezetnek kötelező vagy választható úton történő befizetéseit jelenti.

Magyarországon 2011-ben a NEFE-tevékenység 76%-át a multilaterális tevékenység tette ki, ami közel 106 millió dollár (21,5 milliárd forint), míg a bilaterális tevékenységre 33,5 millió dollár (6,53 milliárd forint), azaz a teljes NEFE 24%-a jutott. 2010-hez képest a bilaterális tevékenység 10%-kal nőtt 2011-ben (5,99 milliárd forintról 6,53 milliárd forintra), de a kétoldalú tevékenység részaránya így is 4%-kal csökkent a multilaterális költség nagyobb arányú növekedésének köszönhetően.

Meglátásunk szerint a kétoldalú NEFE-tevékenység részarányát a jövőben növelni kell több okból is. Egyrészt hazánk ezen a téren kifejtett erőfeszítése így kap nagyobb ismertséget és elismerést a fejlődő világban. Az ismertség nélkül súlytalanná válik a magyar külpolitika egy általunk fontosnak tartott szelete, hiszen a NEFE annak fontos része.

A második ok az, hogy a kétoldalú csatornákon keresztül biztosított együttműködés a hazai civil szervezetek vagy vállalatok részére biztosít nagyobb teret. A hazai szervezetek közvetlenül kapnának lehetőséget arra, hogy magyar költségvetési pénzből, pályázat útján a fejlődő országokban végrehajtandó projekteket nyerjenek el, és így nem kell versengeni egy nemzetközi pályázat esetén sok ország szervezeteivel.

Harmadrészt a kétoldalú támogatásokban megvalósuló projektek hatékonysága nagyobb lehet, mivel a donor állam közvetlenül jobban tud a fogadó országra hatni, és gyorsabban reagálhat, ha időközben egy-egy együttműködési programon változtatni kell. Negyedrészt a hazai keretek között sikerrel végrehajtott fejlesztési programok a hazai közvéleményt is befogadóbbá tehetik a NEFE-téma iránt, és ez azért nagyon fontos, mert a NEFE a magyar közvélemény és a politikusok támogatásának megnyerése nélkül nem számíthat nagyobb költségvetési támogatásra.

A multilaterális alapon megvalósuló tevékenységekre a kisebb országoknak nagy pénzügyi befolyásuk nincsen, mivel egy-egy nagy ENSZ-szervezetnek befizetett részösszeg elhanyagolható hányadot képez az adott szervezet költségvetésében. Fontos ugyanakkor rámutatni, hogy a donor ország komoly üzenetet küldhet egy szervezet felé, ha évenkénti felülvizsgálat során a tagdíj felfüggesztéséről hoz döntést. A kötelező tagdíjak teljesítéséről nyilván nem lehet eltekinteni, de vannak olyan országok, amelyek még azt is megteszik, hogy visszatartják a befizetést, és adott esetben ezzel nehéz helyzetbe hozzák a nemzetközi szervezetet. Érdemes lenne felülvizsgálni az önkéntes hozzájárulás alapján befizetett pénzek hasznosulását.

A legnagyobb multilaterális befizetések főbb irányultságai nem változtak tavalyi jelentésünkhöz képest. A nemzetközi fejlesztésfinanszírozási intézmények esetében például hazánk 2011-ben a Világbank Nemzetközi Fejlesztési Társaságát (IDA) 3,6 millió USD-vel támogatta. A FAO (Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Világszervezet) projektjének keretében az ösztöndíjasok képzése folyamatos, ami ugyan multilaterális befizetés, de akár fel lehetne a bilaterális költsékek között is tüntetni, ha nem nemzetközi szervezeten keresztül valósulna meg.

Javaslatok:

Több pénzügyi forrást kell biztosítani a kétoldalú NEFE-tevékenységre.

Továbbra is USD-ben és HUF-ban kerülnek feltüntetésre az ODA-adatok. Jó lenne, ha EUR-ban is megjelenéne, mivel az megkönnyítené az európai uniós statisztikákkal és más országokkal való összehasonlítást.

A statisztikák tartalmazzanak hosszabb idősorokat, ne csak az előző évi aktuális adatokat, mert így a folyamatokat nehezebb követni.

A korábbi évekhez hasonlóan javasoljuk, hogy a nemzetközi szervezetek felé történő befizetéseinkről készüljön felülvizsgálat.

Tekintsük át, hogy az európai befizetéseink hogyan hasznosultak, különös tekintettel az Európai Fejlesztési Alapba történő hozzájárulások alakulásával kapcsolatban.

A nemzetközi fejlesztés minőségének változása

Egy adott ország nemzetközi fejlesztési tevékenységét alapvetően az határozza meg, hogy a szakpolitika minősége hogyan alakul, a szakpolitika milyen helyet foglal el a külpolitikai eszmerendszerek rangsorában. A magyar nemzetközi fejlesztési együttműködési politika, azaz NEFE-szakpolitika a Külügyminisztérium éves beszámolója szerint „szerves részét képezi Magyarország külpolitikájának”. Meglátásunk szerint azonban a magyar NEFE-politika alárendelt szerepet tölt be a különböző politikák hierarchiarendszerében, azaz nem kap elég támogatást. Ez abból a tényből látszik, hogy évente a központi költségvetésből a

Külügyminisztérium bilaterális NEFE-tevékenységére csak kismértékű forrást biztosítanak. 2011-ben 292,4 millió forintot irányoztak elő, a zárolások következtében azonban ez az összeg 92 millióra szűkölt, ami a teljes bilaterális tevékenység mindösszesen 1,4%-a. 2012-ben a Külügyminisztérium körülbelül 125 millió forintot kapott bilaterális programok, valamint humanitárius tevékenységek kivitelezésére, ami elenyésző számú program megvalósítására nyújt lehetőséget.

Az ország jelenlegi gazdasági helyzete megszorításokra sarkallja a döntéshozókat minden évben, azonban ezen a területen nem szabad nagymértékű költségvetési csökkentéseket eszközölni, különös tekintettel arra, hogy a Honvédelmi Minisztérium ennél nagyságrendekkel több pénzt költ fejlesztési tevékenységre. Ebből az alacsony KÜM NEFE-költségvetésből ugyanis nem lehet minőségi fejlesztési együttműködési munkát végezni, és a hazai fejlesztési szervezetek munkájának fenntarthatóságát is veszélyezteti. Mindemellett kiszámíthatóságra lenne szükség a pályázati kiírások időpontjának és nagyságának tekintetében is, ez könnyítené a szervezetek munkáját.

Évek óta problémát jelent, hogy Magyarország nem rendelkezik semmiféle NEFE-jogszabállyal. Egy kerettörvény nagyban segítené a NEFE-tevékenységet, de legalább megerősítheti az intézményrendszert, a Külügyminisztériumot, mint a NEFE-t irányító kormányzati szervezetet, pedig megszilárdíthatja pozíciójában.

Amennyiben a törvényhozók továbbra sem hajlandóak jogszabályi szinten rendelkezni a kérdéssel, a NEFE szakterület minőségének és kiszámíthatóságának minimálisan elvárható javítása a stratégia megalkotása lesz.

2011-ben a HAND Szövetség a DemNet Alapítvánnyal közösen elérte, hogy a Magyar Országgyűlés Külügyi Bizottságában az összes párt aláírásával elfogadtak egy határozati javaslatot. A határozati javaslat többek között arról rendelkezett, hogy 2012. év végéig meg kell alkotni Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködési stratégiáját. A javaslatot azonban a parlament a mai napig nem vette tárgysorozatba, plenáris ülésen nem vitatta meg és fogadta el, ezzel pedig veszélybe került a stratégia megszületése. A Külügyminisztérium megkezdte ennek a dokumentumnak az előkészítését; egy kérdéssor formájában az érdekelt felek, többek között a civil szervezetek véleményét is kikérte. A HAND Szövetség ezúton is jelzi, hogy a stratégia megalkotásának további folyamatában is részt kíván venni. Intézményesített formában, munkacsoport felállításával és egy előre látható menetrend kialakításával biztosítani lehet, hogy a civil szereplők is részesei legyenek a folyamatnak.

Egy NEFE-stratégia tartalmának megalkotásánál azonban számos előremutató szempontot kell figyelembe venni, amely nemcsak a jelenlegi helyzet tisztázását és rögzítését célozza, hanem ezen túlmutatva hosszabb távú célok is megjelenhetnek a dokumentumban. Fontos továbbá, hogy egy olyan NEFE-stratégia keletkezzen, amely kommunikálható, megjegyezhető és felismerhető vonásokkal rendelkezik, ugyanakkor figyelembe veszi a térség realitásait, Közép-Európa, azon belül is a visegrádi országok tevékenységét.

A stratégiának figyelembe kell vennie a Strukturált Dialógus javaslatait, és így a civilek érdemi részvételének intézményes lehetőségét biztosítani kell a NEFE alakításában, valamint a program és partnerprioritások meghatározásánál. Javasoljuk, hogy a NEFE-tevékenység tervezésénél a programszerű projektekre kerüljön a hangsúly, azaz többéves, egymásra épülő program alapú gondolkodás jelenjen meg. Az előre tervezett szektorokra és célországokra

lebontott stratégiai gondolkodás nagyban segíti a projektvégrehajtók és a recipiens szervezetek munkáját, amennyiben időben ismertté válik, hogy milyen témában várható pályázati kiírás.

A kétoldalú NEFE-tevékenység a recipiensek eloszlása szempontjából is a vizsgálat tárgyát képezi. Évek óta megfigyelhető jelenség a magyarországi ODA-partnerek elképesztően magas száma. Támogatjuk a Külügyminisztérium azon törekvését, amely a partnerországok számának csökkentésére irányul, és a NEFE-stratégia kialakításával együtt történik. A sok partnerország a tevékenység széttagolódásához, valamint a források eltékozlásához vezet; jóllehet számos partnerország esetében egy-egy kisebb támogatási összeg szerepel, amely valószínűsíthetően egy repülőjegy árát jelenti. 2010-hez képest sikerült csökkenteni a partnerek számát, és az is jellemző, hogy egytucatnyi azoknak az országoknak a száma, amelyek igazán számottevő magyar támogatást élveznek.

Szerbia a legnagyobb bilaterális partner, a teljes bilaterális ODA 32%-át kapja. Kérdéses ugyanakkor, hogy megvalósul-e az a kitétel, hogy a leginkább rászoruló országok kapják meg a fejlesztési pénzt, hiszen Szerbia közepes jövedelmű országnak számít.

Kiemelkedő hangsúllyal szerepel még Afganisztán a célországok között, ami annak is köszönhető, hogy a katonai részvétel során a Tartományi Újjáépítési Csoport (angolul PRT, Provincial Reconstruction Team) költségvetése igen magas. Egyedül Afganisztán kapja a teljes bilaterális segély 30%-át, melyet többnyire a katonai tevékenység mellett költenek el. A PRT-k megszűnésével az erre fordított előirányzat kiürül, és a magyar bilaterális NEFE-tevékenység valószínűsíthetően csökkenni fog.

A nemzetközi fejlesztési témák kiválasztásánál fontosnak tartjuk kihangsúlyozni, hogy a NEFE-tevékenység a legrászorultabb és legszegényebb rétegek felemelkedését segítse. A régiók szerinti megoszlást tekintve döntően a Nyugat-Balkánra és Ázsiába áramlik a magyar ODA, míg a legszegényebb afrikai régióra nagyon szerény rész, a teljes költségvetés kevesebb mint 5%-a esik, így még mindig nem valósul meg maradéktalanul a szegénységfókuszú tevékenység.

További fontos feltétel, hogy a kiszámíthatóság is megvalósuljon, érdemes lenne ezért előre meghatározni, hogy melyek a várható fejlesztési irányelvek, és ezek alapjait már a beszámolóban is be kéne mutatni. A civil szervezeteket és más fejlesztési szereplőket nagyban segítené, ha információt lehetne kapni előre arról, hogy a következő években milyen pályázati kiírás várható szektorális és célország szerinti bontásban. Ide tartozónak tartjuk azt is, hogy a civil szervezetek közül sokan eredményesek külföldi források bevonásában, különösen az európai uniós pályázatokon, azonban gyakran gondot okoz az önerő felmutatása. Nagyban segítené a szervezetek munkáját, ha minden évben rendszeres jelleggel lennének önerőpályázatok. A magyar civil szervezetek egy része aktívan foglalkozik szemléletformálással, örömmel fogadnánk, ha a Külügyminisztérium minden évben írna ki pályázatot ilyen témakörben is. Szükség van ugyanis a NEFE társadalmi támogatottságának erősítésére a szemléletformálási programokon keresztül.

A kétoldalú NEFE-t a szektorális megoszlás szempontjából is megvizsgáltuk. A beszámolóban minden projekt pénzügyi adata, valamint a hozzá kapcsolódó szektorális tevékenység jól kivehető, vannak olyan szektorok azonban, amelyek nehezen értelmezhetőek, és további kifejtést igényelnének, főleg a biztonságként aposztrofált fejlesztési szektorban. A „misszióra kiküldött állomány költségei” esetében kérdéses, hogy fejlesztési segélyként számolhatóak-e el, ha még Magyarországon megtartott képzésre költötték el. Ebben az esetben ugyanis nem a fejlődő országot segítette közvetlenül a tevékenység, és nem az adott ország profitált belőle,

hanem a donor ország. A leginkább privilegizált szektorok a következők voltak: oktatás (37%), biztonság (16%) és menekültügy (14%).

A civilek a CONCORD Aid Watch metodológiája alapján segélyinfláló tényezőnek tekintik azokat az ODA-költségeket, amelyek az OECD kritériumai alapján beleesnek ugyan az OECD ODA kategóriájába, a civilek mégsem tekintik valódi erőforrástranszfernek a kedvezményezett ország részére. Ilyenek például a menekültek itt-tartózkodásának első évében felmerülő költségek, valamint az ösztöndíjak nyújtása, melyek jelentős tételt képeznek az ODA-ként elszámolt magyar NEFE-ráfordításokon belül.

Érdemes lenne megfontolni, hogy hazánk inkább olyan fejlesztési szektorokra költjön, amelyek jobban hozzájárulnak a szegénység felszámolásához globális szinten (egészségügy, oktatási projektek). Magyar viszonylatban érdekes lehet még, hogy nem ismert az OMLT (Magyar Honvédség Műveleti Tanácsadó és Összekötő Csoport) kiképző alakulatának pontos tevékenysége: közel egymilliárd forintért rendőri kiképzést hajtottak végre, illetve ellenőrző pontokat tartottak fenn ebből a keretből. Míg ez a tevékenység ODA-ként elszámolható, kérdéses, hogy mennyire szolgálja a fejlesztési törekvéseket Afganisztánban. Fontos lenne tudni továbbá, hogy a Honvédelmi Minisztérium afganisztáni fejlesztési jellegű tevékenységeiről készültek-e monitoringjelentések, és a HM rendelkezik-e exit stratégiával (a PRT befejezése utáni időszakra vonatkozó tevékenységek és hatások). A helyi lakosság szempontjából nagyon fontos a projektek megfelelő átadása a helyiek kezébe, remélhetőleg ezt a szakminisztérium elkészíti a kivonulásig.

Az állapotfelmérés (monitoring) és értékelés fontos eszközei annak, hogy a fejlesztéssel foglalkozó menedzsment visszajelzést kapjon a projektcélok megvalósulásáról. A monitoring a projekt megvalósításának folyamatában vizsgálódik, és ha kell, a jobb hatás elérése érdekében változtat a projekt folyamatán. Az értékelés mindig a projekt lezárulta után kerül alkalmazásra. Javasoljuk, hogy a nemzetközi fejlesztéssel foglalkozó szereplők Magyarországon is minél több projektnél alkalmazzák ezeket az eszközöket a projektek javításának érdekében. Örömmel vettük, hogy a Külügyminisztérium kidolgozta a monitoring szakmai rendszerét, és tavaly egy esetben készített ilyen önálló jelentést, amely a Srí Lanka-i oktatási intézmény kapcsán került összeállításra. Javasoljuk, hogy a monitoringrendszer maradjon egységes, így a projektek sikeressége közötti összehasonlítást is könnyen lehetővé teszi.

A hatásmérés bevezetése azért fontos, mert tudatosítja a projekt végrehajtói, a donorok és a kedvezményezettek körében az elért eredményeket és azok hosszú távú pozitív hatásait. A hatásmérés másik aspektusa, hogy megfelelő formában kommunikálni is kell ezeket az eredményeket a közvélemény felé, mert így ismerhetik meg hazánk NEFE-tevékenységét. Ezáltal nagyobb elismertséget kaphat a NEFE-szakpolitika, és a döntéshozók is nagyobb érdeklődést mutathatnak a téma iránt.

Javaslatok:

Az érdekeltek (civil szervezetek és más szereplők) bevonásával (a folyamatban való részvétel biztosításával) megalkotni a NEFE-stratégiát.

Az Országgyűlés fogadja el a határozati javaslatot, melynek legfontosabb kitétele a NEFE-stratégia megalkotásának kötelezettsége 2012. év végéig.

A kiszámíthatóság érdekében a beszámoló részeként minden évben felvázolni a jövő évi tervet: milyen szektorokban és célországokban várható pályázati kiírás?

Számos hazai civil szervezet szerepel nyertesként európai uniós pályázatokon vagy más donor által kiírt tenderen, azonban gyakran gondot okoz az önerő felkutatása. Javasoljuk, hogy a KÜM nagyobb keretösszeget irányozzon elő ebből a célból.

A nemzetközi fejlesztés európai szintű alakulása

Az Európai Unió tagországai tavaly kevesebb forrást biztosítottak nemzetközi fejlesztési projektekre. Az Európai Unió ennek ellenére továbbra is a legnagyobb donorközösség, mivel évek óta a legnagyobb arányban nyújt támogatást a fejlődő országoknak. A támogatás mértéke azonban további veszélybe került, mert az EU-ban csökkenteni kívánják az Európai Fejlesztési Alapba, valamint a többéves pénzügyi keret (Multiannual Financial Framework – MFF) 4. fejezete alá tartozó pénzügyi előirányzatokat. Erről a 2012. novemberi csúcson, az MFF megvitatása során fognak a tagállamok dönteni.

A HAND Szövetség felhívja a figyelmet arra, hogy nem szabad hagyni az EU fejlesztéspolitikai vállalásainak a csökkentését, mert az ellehetetlenítené a Millenniumi Fejlesztési Célok megvalósulását. Az EU nemzetközi fejlesztési együttműködési politikája erősíti az EU és azon belül Magyarország szerepét is a nemzetközi ügyekben. Az EU segélyezési politikájának komoly hozzáadott értéke van, a delegációk 136 országban biztosítják a segélyezés folyamatosságát és hatékonyságát. Reméljük, hogy a kiadáscsökkentési terv nem valósul meg, mert minden tagországnak, így Magyarországnak is csökkenne a befizetése a közös európai kasszába, ezáltal a hivatalos fejlesztési segélyezés 0,33% GNI/ODA szintjének teljesítésétől hazánk még messzebb kerülne. Javasoljuk továbbá azt is, hogy a Külügyminisztérium támogassa, hogy az MFF-en belül a civileknek nyújtandó pályázatok költségvetési arányát magas szinten tartsák, mert ez a hazai szervezeteknek biztosíthat további forrásokat.

Magyarország 2011-ben aktívan hozzájárult az európai szintű nemzetközi fejlesztési politika alakításához. 2011 első félévében hazánk az EU soros elnöki tisztjét töltötte be, és többek között a tanácsi munkacsoportüléseken végzett munkáért a Külügyminisztériumot elismerés illeti. A fél év során jó lehetőség adódott arra, hogy ezeket a vezetői szerepkörben megszerzett tapasztalatokat és szakpolitikai ismereteket a hazai NEFE-rendszerbe beépítsék, és azokat kamatoztassák.

Civil szempontból fontosnak tartottuk a Strukturált Dialógus folyamatát, melynek célja a civil szervezetek és a helyi önkormányzatok bevonásának növelése a NEFE-együttműködésbe. Ezenkívül a négyoldalú partnerség (Európai Parlament, Európai Bizottság, EU-tagországok, valamint negyedikként a civil szervezetek és a helyi önkormányzatok) erősítése is cél volt. A záródokumentumot a 2011. májusi konferencián fogadták el Budapesten. A dokumentum feltárja azokat a hiányosságokat, amelyek továbbra is megnehezítik a civil szervezetek európai

szintű működését a következők miatt: hiányos információk a kormányzati döntésekről (milyen álláspontot képviselnek a tagállamok az EU-tanácsi üléseken), valamint az EU partnerországaival hozott megállapodások részleteiről, továbbá a jogi és intézményi keretek megfelelő megléte vagy azok elnyomó jellegéből adódó problémák.

Javasoljuk:

Magyarország az Európai Unió tagjaként biztosítsa azt, hogy a többéves pénzügyi keretben (MFF) a civil szervezetek rendelkezésére bocsátott források aránya kellő súllyal jelenjen meg.

Magyarország az Európai Unió tagjaként ne támogassa azt a kezdeményezést, amely az MFF és az Európai Fejlesztési Alap költségvetésének csökkentésére irányul.

Nemzetközi magas szintű segélyhatékonysági tárgyalások

2003 óta magas szintű nemzetközi konferenciákon tárgyalják a nemzetközi segélyhatékonyságot. Először Rómában, majd Párizsban, Accrában és tavaly Busanban tartottak erről tanácskozást, ahol a segélyezés minőségéről esett szó annak érdekében, hogy a donor államok segélyezési gyakorlatán javítsanak, és ennek következtében jobb eredményeket érjenek el. 2011. november 29. és december 1. között a dél-koreai Busanban az OECD és a koreai kormány közös szervezésében került megrendezésre a 4. Magas Szintű Segélyhatékonysági Fórum. Az ott megfogalmazottak közül a civil szervezetek szempontjából fontosnak tartjuk a civil szektorra vonatkozó támogató környezetről hozott döntést.

A Globális Partnerség a Hatékony Fejlesztési Együtműködésért³ nevű kezdeményezést Busanban fogadták el, melyhez hazánk is csatlakozott. Ezzel egy nemzetközi elvrendszert állítottak fel a hatékony segélyezésről, fejlesztésről, melyhez minden fejlesztési szereplőnek javasolt csatlakozni. A főbb elvek a következők: a kedvezményezett ország által vezérelt fejlesztés, kölcsönös elfogadáson alapuló befogadó partnerség, eredményfókusz, transzparencia és kölcsönös elszámoltathatóság.

Javasoljuk:

Magyarország is teljes mértékben tartsa be a Globális Partnerség a Hatékony Fejlesztési Együtműködésért nevű kezdeményezés ajánlásait.

³ <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/about/global-partnership.html>.

A 12 pont állása

Az I. Aid Watch jelentésben megfogalmazott 12 elvárás az idén is áttekintettük, és az alábbi változásokat várjuk el a tavalyi és az azt megelőző évekhez képest. A 12 pontnak az a célja, hogy áttekintsük az utóbbi évek folyamatait a NEFE-ben annak érdekében, hogy hazánkban is hatékony és célratörő nemzetközi fejlesztési együttműködés valósuljon meg.

1. Szabad hozzáférés a publikus adatokhoz, statisztikákhoz, jelentésekhez, beszámolókhöz, projektértékelésekhez:

- Javulás tapasztalható ezen a téren, ami leginkább a 2012-ben elkészült, Beszámoló Magyarország 2011. évi nemzetközi fejlesztési és humanitárius segítségnyújtási tevékenységéről című beszámolóban tükröződik. A dokumentum nagyobb mértékű transzparenciát és koherenciát mutat az előző évihez képest.
- KüM átadta a HAND által kért dokumentumokat, ugyanakkor a köztájékoztatás nem maradéktalanul teljesül, mert a kormány.hu honlapon a nemzetközi fejlesztésre vonatkozó jelentések, leírások nem találhatóak. A honlap jelenlegi menürendszerében nincs a NEFE-re vonatkozó rész (az olvasó nem tudja, hol keresse az ilyen dokumentumokat).
- Zavaró az is, hogy néhány dokumentum még a régi honlapon van, az újon pedig teljesen más struktúrában találhatóak meg a menüpontok.
- A többi minisztérium is tegye elérhetővé a honlapján NEFE-tevékenységük részleteit.

2. Az üzleti titkot nem képező adatok transzparenciája, NEFE-adattár és dokumentációs központ létrehozása:

- Ebben a kérdésben nem történt változás, mert a programok és projektek központi, interneten elérhető adattára nem jött létre (a HAND ugyanakkor 2012-ben megalkotott új honlapján már létrehozott egy ilyen adatbázist).⁴
- Az éves jelentésben ugyanakkor jól követhetően megjelenik az összes NEFE-költekezés.

3. A NEFE jogszabályi háttérének megalkotása az összes érdekelt/érintett fél bevonásával:

- 2007–2008 óta nem történt jogszabályi előrelépés annak érdekében, hogy hazánkban létrejöjjön egy kerettörvény. Amennyiben a mostani helyzet nem teszi lehetővé a kerettörvény megalkotását, egy átfogó NEFE-stratégiára mindenképpen szükség van!
- A Külügyminisztérium akkor is alkossa meg a NEFE-stratégiát, ha az Országgyűlés nem fogadja el azt a határozati javaslatot, amely a stratégia elkészítésének időpontját 2012. év végében határozta meg. Elvárjuk, hogy a stratégia további kialakítási folyamatába a civil szervezeteket is bevonják.

⁴ A HAND Szövetség honlapján egy adatbázis érhető el. Itt a tagszervezetek egységes formában és folyamatosan frissíthetik a fejlesztési jellegű programjaikra, valamint projektjeikre vonatkozó információkat : <http://www.hand.org.hu/adatbazis>

4. A magyar NEFE-költségvetés legyen kiszámítható, és készüljön menetrend a 0,17%-os, illetve a 0,33%-os cél teljesítésére:

- A 0,17%-os cél elérése már meghiúsult. A 2015-ös 0,33%-os cél megvalósításához továbbra sem készült menetrend, és a jelenlegi folyamatok mellett valószínűsíthetően az ODA ilyen arányú megemlése nem fog megtörténni.

5. Beszámoltathatóság a magyar NEFE végrehajtásáról és elszámoltathatóság a NEFE elköltéséről; egységes rendszerben készült, egymással összehasonlítható éves beszámolók készítése:

- Az ideai beszámoló áttekinthető és átlátható; javasoljuk, hogy a következő évek beszámolóit is hasonlóan épüljenek fel, és egymással könnyen összehasonlíthatóak legyenek.

6. A bilaterális ODA részarányának emelése:

- Továbbra is fontosnak tartjuk a kétoldalú NEFE növelését, mert ezzel biztosítható, hogy a hazai szervezetek projekt-végrehajtási lehetőséget kapjanak a magyar költségvetési pénzekből.

7. Az afrikai és a legkevésbé fejlett országok mint recipiensek, illetve a szegények preferálása:

- A jelenlegi tendencia nem azt mutatja, hogy a legszegényebb régiók vagy országok kapnák a segélyeket. A legszegényebb kontinens, Afrika a magyar bilaterális segélyek mindössze 5%-át kapja.
- A partnerország kiválasztását tudatosan kell elvégezni a magyar és a fejlődő országok lehetőségeinek figyelembevételével, ezen nagyban segítene egy stratégia.

8. A Millenniumi Fejlesztési Célok (mindenekelőtt a szegénységcsökkentés) megvalósítását közvetlenül szolgáló szektorok (mezőgazdaság, egészségügy, oktatás), illetve az ún. Basic Social Services támogatásának preferálása:

- Örömmel vettük, hogy az ideai beszámoló már szektorális bontásban is bemutatja a magyar ODA-t, azonban nem a mezőgazdaság, egészségügy szerepel az első helyeken, ami a legjobban tükrözné a magyar NEFE szegénységellenes törekvéseit. Ezen szektorokban való tevékenységre kell a jövőben nagyobb gondot fordítani.

9. A segélyt infláló tételek (adósságelengedés, oktatás bizonyos területe, menekültek költségei) külön kezelése, nem segélyként való nyilvántartása/elszámolása:

- Az adósságelengedés Magyarország esetében már nem szerepelt a 2011-es NEFE-költségek között.

- Magyarország fontolja meg, hogy inkább olyan szektorokban végezzen fejlesztési tevékenységet, amelyek jobban kifejtik szegénységcsökkentő hatásukat (pl. oktatási projektek, egészségügy).

10. A tényleges (genuine) segély mennyiségének kiszámítható emelése és minőségének javítása egy koherens NEFE-stratégia keretében:

- Még nem rendelkezünk NEFE-stratégiával, amely pedig nagyban segítene a NEFE kiszámíthatóságán és hatékonyságán.
- Csökkenteni kell az infláló hatásokat a magyar NEFE-ben.

11. A segélyhatékonyság mérése és növelése:

- A segélyhatékonyság mérésére a Külügyminisztérium kialakított egy egységes rendszert; kiváló lenne ehhez egy projektnyilvántartó rendszer bevezetése, mely a projektek követését és egymásra épülését segítené. Jó lenne, ha ezt a rendszert a többi minisztérium is alkalmazná.

12. A projektek monitorozása, ex ante és ex post értékelése, hatásvizsgálat végzése, feedback készítése:

- A Külügyminisztérium megküldte az elkészült monitoring-jegyzőkönyvet, és kidolgozták a monitoring szakmai rendszerét, remélhetőleg használatuk rendszeres lesz.
- Nem ismerjük ugyanakkor a többi minisztérium értékelési és monitoringmunkáját, féltő, hogy még nem alkották meg őket.

Bibliográfia

AidWatch 2012 – Aid We Can – Invest more in global development (CONCORD Europe, 2012. június)

Beszámoló Magyarország 2011. évi nemzetközi fejlesztési és humanitárius segítségnyújtási tevékenységéről (Külügyminisztérium, 2012. június 22.)

Busan in a nutshell (What next for the Global Partnership for Effective Development Cooperation?) (Oxfam, 2012. október 2.)

HAND – NEFE-javaslatok (HAND Szövetség, 2008. május)

HAND policy recommendations – Ajánlások a magyar EU-elnökség számára (HAND Szövetség, 2011)

Kiss, Judit: A magyar NEFE a válság éveiben (HAND Szövetség, 2011)

Monitoring-jegyzőkönyv KüM (Srí Lankán a KüM által támogatott posztcunami humanitárius rehabilitációs projekt – 150 férőhelyes óvoda építésének – időszakos ellenőrzése)

OECDstatistics: <http://www.oecd.org/statistics/> (hozzáférés: 2012. október 21.)

Penalty Against Poverty – More and better EU aid can score Millenium Development Goals (CONCORDEurope, 2010. június)

Final Statement of the Structured Dialogue

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/f/fb/Joint_Final_Statement_May_2011.pdf

Concluding Paper of the Structured Dialogue

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/e/ea/FINAL_CONCLUDING_PAPER.pdf

Rövidítések

AKCS Afrikai, karibi és csendes-óceáni országok

CONCORD Europe European NGO Confederation for Relief and Development

DAC Development Assistance Committee = az OECD Fejlesztési Együttműködési Bizottsága

EDF European Development Fund = Európai Fejlesztési Alap

FAO Food and Agriculture Organization = az ENSZ Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Világszervezete

GEF Global Environment Facility = Globális Környezetvédelmi Alap

GNI Gross national income = bruttó nemzeti jövedelem

IMF International Monetary Fund = Nemzetközi Pénzügyi Alap

HAND Hungarian Association of NGOs for Development and Humanitarian Aid =
HAND Nemzetközi Humanitárius és Fejlesztési Civil Szövetség

HM Honvédelmi Minisztérium

IDA International Development Association = Nemzetközi Fejlesztési Társulás

KüM Külügyminisztérium

NEFE Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés

NEFEFO Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Főosztály

NGO Nem kormányzati szervezetek, civil szervezetek

ODA Official development assistance = hivatalos fejlesztési segély

OECD Organisation for Economic Co-operation and Development = Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

OMLT Műveleti Tanácsadó és Összekötő Csoport

PRT Provincial Reconstruction Team = Tartományi Újjáépítési Csoport



Nemzetközi Humanitárius és Fejlesztési Civil Szövetség