



A HAND Szövetség szakpolitikai ismertetője

A nemzetközi fórumokon sok vita folyik arról és folyamatos a törekvés arra, hogy a segélyezés, illetve a fejlesztéspolitika hatékonysága javuljon. Egyre jobban terjed a nézet, hogy a segélyezés felől az egyéb pénzügyi megoldások irányába is el kell mozdulni, és egyre inkább bebizonyosodik, hogy a fejlődést és a fejlődő országokat nemcsak pénzzel lehet támogatni, hanem megfelelő hazai szabályozással is. Ez utóbbi nem jelent mást, mint a szakpolitikák fejlesztési célú koherenciáját (PCD¹). Ez azt jelenti, hogy **a nemzeti és uniós szakpolitikai, tehát például agrárpolitikai vagy energiapolitikai döntések meghozatalánál figyelembe kell venni azok lehetséges hatásait a fejlődő világra.** Nem csak hogy ki kell küszöbölni, hogy ezek a döntések hátráltassák a szegény országok felzárkózását, hanem eleve arra kell törekedni, hogy azt a lehető legjobban támogassák, vagyis koherensek legyenek a nemzetközi fejlesztési célokkal. Hiába költenek el ugyanis a fejlett országok kormányai milliárdokat fejlesztés címén, ha egy-egy döntéssel szegények millióinak megélhetését lehetetlenítik el. Az egyes szakpolitikai területeknek mind-mind koherens egységet alkotva kell támogatnia a nemzetközi fejlesztéspolitika céljait, mind uniós, mind pedig tagállami szinten. A fejlődő országokat érintő különböző törvények, jogszabályok, vámrendelkezések össze nem hangolása ugyanis számtalan természeti, emberi és gazdasági problémát okoz. Becslések szerint a fejlődő országok évi 200 milliárd dollár adóbevételről esnek el a külföldi

vállalatok adóelkerülési gyakorlata miatt, amit többek között a fejlett államok és az Unió szabályozása is lehetővé tesz. Ez jóval nagyobb összeg, mint amit ugyanezek az országok hivatalos fejlesztési támogatásként kaptak például 2014-ben (135 milliárd USD). Vagyis: amit az egyik kézzel adunk, azt a másikkal el is vesszük.

Jelen szakpolitikai ismertetőben egyrészt áttekintjük a hazai fejleményeket a PCD terén, másrészt három példán keresztül bemutatjuk, hogy bizonyos szabályozások, vagy éppen a szabályozás hiánya milyen következményekkel járhatnak a fejlődő országokra és lakosaikra nézve, és azt is, hogy mi köze lehet mindezekhez Magyarországnak.

Hazai keretrendszer

A szakpolitikák fejlesztési célú koherenciájának elve explicit módon 2014-ben jelent meg Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködési (NEFE) politikájában. A 1182/2014. számú kormányhatározattal elfogadásra került *„Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködésére vonatkozó szakpolitikai stratégiája és nemzetközi humanitárius segítségnyújtására vonatkozó szakpolitikai koncepciója (2014-2020)”*, amit aztán az ország első nemzetközi fejlesztési együttműködésre és nemzetközi humanitárius segítségnyújtásra vonatkozó 2014. évi XC. törvénye követett decemberben. Ezeket megelőzően nem volt olyan hivatalos NEFE dokumentum, ami kimondottan tárgyalta volna ezt az elvet,

¹ Angolul Policy Coherence for Development (PCD).



A HAN D Szövetség szakpolitikai ismertetője

így annak explicit megjelenítése fontos előrelépés.

A NEFE stratégia elismeri, hogy számos állami intézmény folytat olyan tevékenységet, ami természetét, tartalmát és eredményeit tekintve fejlesztésnek minősül, de megjegyzi, hogy ami a tervezést és végrehajtást illeti, az egységes megközelítés és koherencia hiánya a jellemző. A jelenlegi helyzet korrigálására irányuló szándékot a stratégia 30. pontja rögzíti², amely a szakpolitikák fejlesztési célú koherenciáját is felsorolja a nemzetközi fejlesztési együttműködés fő elvei között. A fogalom használata azonban ellentmondásos. A 30. pont első része azt sugallja, hogy a NEFE-t kell más szakpolitikai területek céljaihoz igazítani, és e tekintetben alárendeli a nemzetközi fejlesztési együttműködést más szakpolitikáknak.³ Emellett a PCD hagyományos definíciója – miszerint más szakpolitikáknak kell figyelembe venniük a NEFE prioritásait és elveit – szintén megtalálható a 30. pontban.⁴ Végül a harmadik értelmezés Magyarország (mint

donor) fejlesztési tevékenységei és a partnerország fejlesztési szükségletei és prioritásai közötti koherenciának szükségességét sugallja. Míg ezek mind releváns területek, ahol koherenciát teremteni szükséges, az mindenképpen elengedhetetlen, hogy egyrészt a **hazai definíciót tisztázza a kormányzat, úgy hogy abban a hazai és uniós szakpolitikák fejlődési célokkal történő összehangolása elsődleges fontosságú legyen.** Itt érdemes kiemelni, hogy az európai és magyar civil szervezetek, amikor PCD-ről beszélnek, akkor elsősorban ez utóbbi értelemben, és a Lisszaboni szerződés 208. cikkelye alapján teszik, amely kimondja, hogy az “Unió azon politikáinak végrehajtásakor, amelyek hatással lehetnek a fejlődő országokra, figyelembe veszi a fejlesztési együttműködés célkitűzéseit.”

A világos definíció lefektetésén túl **szükséges a gyakorlati megvalósítás mikéntjének, a megvalósítás utánkövetésének és értékelésének egyértelmű és részletes kidolgozása is.** 2014-ben a NEFE Koordinációs Tárcaközi Bizottságot a nemzetközi fejlesztési együttműködésről szóló törvény 11. paragrafusa és a 1682/2014. számú kormányhatározat hívta életre azzal a céllal, hogy koordinálja a különböző minisztériumok nemzetközi fejlesztési tevékenységét, és hogy megerősítse a szakpolitikák fejlesztési célú koherenciáját. A koordinációs struktúra felállítása pozitív fejlemény, de a PCD világos és koherens definíciója és részletes megvalósítási terv

² A stratégia 30. pontja: „A magyar NEFE politika végrehajtása során törekszünk a szakpolitikák fejlesztési célú koherenciájára, amelynek részeként a megcélzott földrajzi irányok és szektorok kiválasztásánál figyelembe vesszük Magyarország más kül- és szakpolitikai prioritásait is – térségpolitika, nemzetpolitika, biztonságpolitika, külgazdaság, klímavédelem, környezetegészségügy, tudomány, kultúra –, és ösztönözzük, hogy a szakpolitikák kialakítása során a magyar NEFE szempontjai és a fejlődő országok érdekei minél nagyobb mértékben érvényre jussanak.”

³ Ezt a megközelítést a stratégia 1.2.2-es pontja is megerősíti. Ez kimondja, hogy a szakpolitikai stratégia illeszkedik a kormány céljaihoz és jól szolgálja a nemzeti érdekeket és a nemzetpolitika céljait.

⁴ A PCD-nek ez a hagyományos értelmezése jelenik meg az 1.2.4-es pontban is, mely kimondja, hogy a stratégia elősegíti a „fejlődő országokra hatást gyakorló valamennyi politika (külpolitika, biztonságpolitika, migrációs politika, kereskedelem, pénzügyek, élelmiszerbiztonság stb.) fejlesztési célú koherenciáját, a szegénységcsökkentést és gazdasági felzárkóztatást szem előtt tartva.” Ez az értelmezés és a kapcsolat

sugallt irányja inkább egybeesik a PCD nemzetközileg elfogadott meghatározásával.



A HAND Szövetség szakpolitikai ismertetője

nélkül ez még nem elégséges feltétel a kitűzött cél megvalósításához. Az *PCD 2015 EU Report* magyar válaszai szintén utalnak arra, hogy a PCD elvének megjelenítése más, nem fejlesztési szakpolitikai tevékenységekben a jelenlegi legnagyobb PCD-vel kapcsolatos kihívás Magyarország számára.⁵ Ugyanakkor mivel a 1682/2014. számú kormányhatározat szerint a Tárcaközi Bizottság saját hatáskörben dönthet a működéséről, a lehetőség adott, hogy a Bizottság PCD tekintetében a keretet tartalommal is megtöltse.

Inkoherencia-példák, melyek relevánsak Magyarország számára is

1. Bioüzemanyagok

2009-ben a megújuló energia **európai uniós irányelve** a fosszilis energiahordozók felhasználásának csökkentése érdekében **2020-ra egy 10%-os célkitűzést** fogalmazott meg a **közlekedésben felhasznált megújuló energiák arányára**, vagyis több mint duplájára növelve az akkori szintet. A tagállamok a célkitűzést szinte teljes egészében mezőgazdasági eredetű üzemanyagokkal tervezik megvalósítani, amihez viszont a szükséges mennyiséget nem lehet az unió területéről biztosítani.

Az EU-s irányelv ezzel egy pusztító erejű lavinát indított be. Európai nagyvállalatok hatalmas földterületeket vásároltak a fejlődő országokban. A délkelet-ázsiai és afrikai pálmatermesztés terjedése nyomán pedig **rohamosan pusztulnak az esőerdők és tőzeglápok**, a mesterséges ültetvények fokozzák az

üvegházhatású gázok kibocsátását, a tőzeglápok lecsapolása és felgyulladása nyomán pedig még több **szén-dioxid kerül a levegőbe**. Miközben tehát az unió irányelve a klímaváltozás ellen kívánja felvenni a harcot, éppen hogy fokozza azt. Ezen kívül a folyamat elvezet az **élelmiszerárak növekedéséhez** vagy ingadozásához, és a fejlődő országok élelmezésbiztonsági helyzetének további romlásához is. Emellett tudni kell, hogy legtöbbször színtiszta **földrablásról van szó**, amikor minimális kompenzációért vagy üres, soha be nem tartott munkahelyteremtési, szociális ígéretékért (például iskolák, kórházak építése) vagy hitelért cserébe **veszik el az emberektől a közös földeket, a hozzáférést az ivóvízhez** és a legeltetésre használt területekhez. Az emberi jogok sárba tiprása mindegyik esetben nyilvánvaló, ami egyértelműen mutatja, hogy az unió irányelve és nemzetközi fejlesztési céljai között óriási szakadék tátong.

Ajánlások:

- Hazánkban jelenleg is folyamatban van bio-üzemanyag-feldolgozó üzemekre szóló engedélyek kiadása – javasoljuk ezek teljes elutasítását.
- Az EU ugyan levitte a 10%-os célkitűzését 6%-ra, de a természeti és emberi károkra tekintettel a mezőgazdasági eredetű üzemanyagok előállítását szükséges lenne teljes mértékben megszüntetni.

2. Illegális tőkekiáramlás

A multinacionális vállalatok adóelkerülési technikái már-már mindennapos gyakorlatnak számítanak, aminek lényege,

⁵ A jelentés és a magyar kérdőív elérhető itt: <https://ec.europa.eu/europeaid/node/100982>



hogy az egyes cégek kereskedelmi tevékenységük nagy részét adóparadicsomokon keresztül folytatják. Ennek eredményeként a nyereségük utáni adót sem abban az országban fizetik meg ahol a termelésük ténylegesen zajlik. Ez egy olyan probléma, amely egyre inkább nyilvánvalóvá válik a szélesebb társadalom számára is, ennek ellenére érdemben, a gyakorlatban még nem sikerült ezt megváltoztatni vagy bármilyen szinten is befolyásolni globális keretek között. Egyértelmű, hogy ennek a játéknak a legnagyobb vesztesei a fejlődő országok. Jelenleg ezek az országok sokkal több pénztől esnek el az adók meg nem fizetése miatt, mint amennyi segílyt kapnak. Veszteségük évi közel 200 milliárd dollár. Ha ezt a pénzt az érintett vállalatok ténylegesen ezekben az országban, tehát a termelés helyén fizetnék meg adó formájában, helyben lehetne a közszolgáltatásokat fejleszteni, és olyan problémákat kezelni, mint a szegénység, a betegségek, járványok leküzdése, vagy például a klímaváltozás hatásainak csökkentése. Ennek eredményeként a szegény országban élő emberek nem kényszerülnének arra, hogy lakóhelyüket a biztonság és a jobb megélhetés érdekében elhagyják.

Az adóelkerülés következtében elvesztett pénzeszegek Magyarországot is jelentősen érintik, az uniós tagállamok közül 13. helyen vagyunk a sorban a legtöbb forrást elvesztők között. Ennek ellenére intézkedéseink igen csak hiányosak mind a saját ügyeinket, mind pedig a fejlődő országok segítségét illetően. Magyarországnak például az

átlagnál sokkal kevesebb szerződése van fejlődő országokkal, az alacsonyjövedelmű államokkal pedig egyáltalán nincs. Ugyan a fejlődő országokkal kötött megállapodásaink általánosságban tartalmaznak adócsökkentést, de ez minden esetben az EU15-ök által garantált átlag alatt marad. Nincs olyan átláthatósági rendszer sem, amelynek keretében hozzáférhetővé válhatnának a nyilvántartott vállalatok, vagyongazdálkodók vagy alapítványok haszonélvezeti tulajdonosaira vonatkozó információk. Ugyanez igaz a kormányok között kicserélt, adóügyekkel kapcsolatos adatokra is. Az sem egyértelmű hogy a magyar egyezmények, szerződések általánosságban követik-e az OECD és az ENSZ adózási egyezmény modelljét.

Ajánlások:

- Ki kell építeni egy megfelelő átláthatósági rendszert, amiben a nyilvánosság számára is elérhetőek az egyes vállalatok tulajdonlasi viszonyainak adatai és adózási gyakorlata. Ennek fontos része az országról országra történő jelentéstétel megkövetelése a határokon átnyúlóan működő vállalkozásoktól.
- A magyar NEFE-stratégiába integrálni kell az illegális tőkeáramlás és az adózás alóli kibújás elleni küzdelem elvét, és ezt össze kell kapcsolni egy olyan támogató környezet kialakításával, amely támogatja a progresszív szabályozási változásokat.
- A magyar kormány támogassa egy az ENSZ égisze alatt létrehozandó adóügyekkel foglalkozó kormányközi



A HAND Szövetség szakpolitikai ismertetője

testület felállítását, és ezt EU-s szinten is képviselje, ugyanis a probléma csak együttes, globális összefogással oldható meg.

3. Menekültügy

A 2015-ben eszkalálódó migrációs válság nem csak arra mutatott rá világosan, hogy sokkal tudatosabban kell foglalkoznunk fejlődés és migráció kapcsolatával, de arra is, hogy sokszor ez azért nehéz, mert az egyéni állami és Európában az összuniós érdekek, legyenek azok véltek vagy valóság, ütközésben állnak azokkal a nemzetközi, európai, vagy tagállami jogba is beleágyazott értékekkel és szabályozásokkal, amik a menekültek helyzetét hivatottak rendezni a II. világháború óta. Magyarország tekintetében számos hazai és külföldi civil szervezet véleménye, mely sok részletében egybecseng az ENSZ és az Unió intézményeinek képviselői által megfogalmazottakkal is, hogy hazánk intézkedéseivel megsérti az 1951-es genfi egyezményt, nem biztosítva a menedékkérők jogvédelemhez és egyéb támogatáshoz való jogát. A széles körben kifogásolt hazai intézkedések:

- a magyar-szerb határon leadott menedékkérelmek rendszerszerű és nem megalapozott eljárásban történő elutasítása, és az elutasító döntések hatékony jogorvoslatának hiánya
- a határátlépés büntetőjogi szankcionálása
- a határátkelők bezárása
- a gyerekeket megillető különleges bánásmód garanciáinak hiánya a menekültügyi eljárás során

A fentiek következménye, hogy ma Magyarországon a menedékkérők lényegében nem tudnak jogszerűen belépni a határon, csak szabálysértéssel, amiért azonban automatikusan kiutasítják őket. Nem önmagában a határzár és a belépők szigorú ellenőrzése a baj, hanem hogy ez a gyakorlat kizárja annak lehetőségét, hogy a menedékkérők védelmet kapjanak Magyarországtól.

Fejlesztéspolitikánk 2014-ben jóváhagyott stratégiája helyesen fogalmaz úgy, hogy az emberi jogi megközelítés alapján áll, és számos ponton köti a magyar terveket, a mindenki, de különösen a hátrányos helyzetű csoportok számára biztosítandó emberi jogok kérdéséhez. Így a fenti intézkedések a szakpolitikák fejlesztési célú koherenciájának hiányára eklatáns példát jelentenek, azáltal, hogy nem csak a nemzetközi egyezményekkel mennek szembe, de a saját fejlesztéspolitikánk által megfogalmazott célokkal is.

Ajánlások:

- Európában a helyzetet humanitárius válság lévén elsősorban nem katonai és biztonsági fellépéssel és eszközökkel kell rendezni; a krízis sújtotta országokban, elsősorban az Iszlám Állam által elfoglalt területeken viszont erre szükség van.
- Magyarország a menedékkérők kriminalizálása és kiutasítása helyett biztosítsa számukra a lehetőséget, hogy az ország területére léphessenek és menedékjogi kérelmük megalapozottsága, valamint szükségleteik megfelelő módon felmérésre kerülhessenek.



A HAND Szövetség szakpolitikai ismertetője

- Szükség van az ideiglenes védelem formáinak bevezetése azok esetében, akiket pillanatnyilag nem lehet hazaküldeni, de akik a hazájukban dúló krízis után hazatérnének (ezek a státuszok jogilag rendelkezésre állnak, csak politikai akarat kellene a használatukhoz)
- A menekültügyi rendszer egységesítése Európában (minden menedékkérőnek minden tagállamban egyforma esélye legyen kérvénye pozitív elbírálására és egyforma ellátást kapjon).
- Segítség a közbülső országoknak, nem arra, hogy feltartsák az embereket, hanem arra, hogy tisztességesen lássák el azokat, akik most náluk élveznek védelmet.
- A dublini rendszer eltörlése, mivel igazságtalan, a menekültek szempontjából embertelen, és a gyakorlatban nem működik.

•Hosszú távon: a legális és körkörös migráció útjainak megszervezése. A vízümpolitika enyhítése legális útra terelne sok potenciális kivándorlót (és/vagy anyagi forrásokkal rendelkező menekült), miközben a kontrollt nem gyengítené, hanem erősítené, és a visszatérés lehetőségét is biztosítaná.

•Sokkal több forrás az integrációra, munkahely-teremtés, a humán tőke megbecsülése, az oktatás diverzifikálása és mindenki számára elérhetővé tétele a befogadó társadalmakban.

Az előzőekben ismertetett példákon túl számos olyan szakpolitikai terület és ügy van, amelyek esetében akár a hazai, akár az uniós szabályozások ellentmondásban állhatnak a nemzetközi fejlesztés céljaival. A PCD végrehajtási mechanizmusainak keretében minden szaktárca esetében elengedhetetlen lenne beazonosítani azokat az ügyeket, amelyek relevánsak lehetnek, és speciális figyelmet érdemelnek.

Források

Amnesty International (2015): Fear and Fences – Europe’s Approach to Keeping Refugee’s at Bay. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur03/2544/2015/en/>

CNCD – 11.11.11 (2014): *WorldWise Europe PCD tanulmány – 8 esettanulmány a szakpolitikák fejlesztési célú koherenciájáról.* <http://hand.org.hu/media/files/1403524027.pdf>

Eurodad (2015): *Fifty Shades of Tax Dodging - The EU’s role in supporting an unjust global tax system.* <http://www.eurodad.org/files/pdf/56378e84d0fac.pdf>

European Commission (2015): *Policy Coherence for Development – 2015 EU Report.* https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pcd-report-2015_en.pdf

Grupa Zagranica (2015): *Policy Coherence in Eastern Partnership Countries – Case Studies.* <http://hand.org.hu/media/files/1447862327.pdf>

HAND Szövetség (2013): *A magyar és uniós szakpolitikák fejlesztési célú koherenciája.* <http://hand.org.hu/media/files/1403527183.pdf>

Szerzők: Balogh Réka, Laufer Gyöngyi, Lausek Esther, Gedeon Tímea, Szántó Diana, Végh Zsuzsanna



A kiadvány megjelenését az Európai Unió és Magyarország Külgazdasági és Külügyminisztériuma támogatta. Annak tartalmáért egyedül a szerzők tartoznak felelősséggel, a támogatók semmilyen tekintetben nem vonható felelősségre a dokumentumban foglalt információk bármilyen módon történő felhasználása esetén. A projekt az Európai Bizottság és a Külgazdasági és Külügyminisztérium finanszírozásával valósult meg.