

OTDK-DOLGOZAT

2015

**MINDENT VAGY SEMMIT? KÖLTSÉGVETÉS-TÁMOGATÁS A
TÖRÉKENY ORSZÁGOKBAN**

ALL OR NOTHING? BUDGET SUPPORT IN FRAGILE STATES

Kézirat lezárva: 2014. november 5.

Tartalomjegyzék

Bevezetés	1
1. A költségvetés-támogatás	4
1.1. A költségvetés-támogatás a nemzetközi fejlesztési együttműködésben	4
1.2. A költségvetés-támogatás értelmezése.....	6
1.3. Az általános és az ágazati költségvetés-támogatás	8
2. A költségvetés-támogatás céljai és eredményei.....	11
2.1. A költségvetés-támogatás céljai.....	11
2.2. A költségvetés-támogatás előnyei és hátrányai	12
2.2.1. A költségvetés-támogatás lehetséges előnyei	12
2.2.2. A költségvetés-támogatás hátrányai, kritikái	14
2.3. A költségvetés-támogatás eredményei.....	17
2.4. A költségvetés-támogatás főbb trendjei.....	19
3. A törékeny államok.....	25
3.1. A törékeny államok fogalma.....	25
3.2. A törékenységi mérés és a törékeny államok körének meghatározása	30
3.3. A törékeny államok általános jellemzői.....	35
4. Költségvetés-támogatás a törékeny államokban.....	41
4.1. A törékeny államok a nemzetközi fejlesztési együttműködésben	41
4.2. A költségvetés-támogatás előnyei és hátrányai a törékeny országokban	46
4.3. A költségvetés-támogatás alakulásának empirikus vizsgálata.....	50
4.3.1. A vizsgálatot nehezítő tényezők.....	50
4.3.2. A vizsgálatba bevont indikátorok.....	51
4.3.3. A vizsgálat módszertana.....	52
4.3.4. A vizsgálat eredményei	53
Összegzés.....	60
Felhasznált irodalom.....	63
1. Melléklet	I
2. Melléklet	IV
3. Melléklet	VII

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat A költségvetés-támogatás eltérő definíciói	8
2. táblázat A költségvetés-támogatás előnyei és hátrányai	16
3. táblázat A legtöbb költségvetés-támogatást fogadó országok.....	20
4. táblázat Az ágazati költségvetés aránya a teljes költségvetés-támogatáson belül, 2010-2012 átlagában (százalék).....	23
5. táblázat A törékenység eltérő dimenziói	26
6. táblázat A törékeny államok eltérő definíciói	29
7. táblázat A Fragile States Index indikátorai	31
8. táblázat A CPIA indikátorai	32
9. táblázat A törékeny államok listája 2010-2012.....	34
10. táblázat A vizsgálatba bevont indikátorok	36
11. táblázat A törékeny országok általános jellemzői 2010 és 2012 átlagában	40
12. táblázat A törékenység hatásai	42
13. táblázat A legtöbb költségvetés-támogatást fogadó törékeny országok.....	48
14. táblázat A költségvetés-támogatás alakulása az egyes csoportok esetén 2010-2012 között (millió dollár).....	54
15. táblázat A költségvetés támogatás alakulása a törékeny és nem törékeny országokban	55
16. táblázat A költségvetés-támogatás alakulása a politikai szempontból szabad és nem szabad országokban	56
17. táblázat A költségvetés-támogatás és a kiválasztott tényezők kapcsolata a teljes sokaság esetében 2008-2010 és 2009-2011 közötti időszakban	57

Ábrajegyzék

1. ábra A programalapú támogatások rendszere	5
2. ábra A költségvetés-támogatás típusai	9
3. ábra A legnagyobb költségvetés-támogatást nyújtó donorok, 2010-2012 átlaga (A teljes támogatás százalékában).....	19
4. ábra A költségvetés-támogatás alakulása régióként, donorok szerinti bontásban, 2010-2012 átlaga (millió USD, kifizetések nagysága)	22
5. ábra Egy főre jutó hivatalos fejlesztési támogatás régióként 2010-2012 átlagában (USD). 44	
6. ábra Összes hivatalos fejlesztési támogatás aránya régióként 2010-2012 átlagában (százalék)	45

BEVEZETÉS

Napjainkban a fejlődő országokban tapasztalható szegénység, illetve gazdasági elmaradottság komoly kihívást jelent a nemzetközi közösség számára: az elmaradottság következményei – járványok, terrorizmus, migráció, környezetszennyezés – nem csupán lokális szinten érzékelhetőek, hanem globális, határon átnyúló problémát is jelentenek. A fejlett, iparosodott országok számára éppen ezért kiemelten fontos feladat, kötelezettség, hogy a fejlődő országok gazdasági fejlődését, felzárkózását támogassák, elősegítsék. A második világháború után született meg a nemzetközi fejlesztési együttműködés rendszere, ekkor vált a nemzetközi politika fontos témájává a világ szegény országainak a fejlett országokhoz való felzárkóztatása. A második világháború óta eltelt hat évtized, és ezalatt a fejlesztési együttműködés és segélyezés komplex rendszerre formálódott, számos nemzetközi szervezet, fórum (ENSZ, Európai Unió, UNCTAD, Kereskedelmi Világszervezet, Monterrey Konferencia) deklarálta céljaként a szegénység felszámolását a fejlődő országokban. Azonban az eltelt idő és az erőfeszítések ellenére sem történt érdemi változás: a fejlett és fejlődő országok közötti „távolság” nem csökkent, és ez a nagyfokú leszakadás hatalmas terhet ró a világ egészére. Talán emiatt is kerültek előtérbe más alternatívák a segélyezés terén, melynek következtében a nemzetközi fejlesztési együttműködés átalakulóban van.

A segélyek hatékonyabb felhasználásának elemzése során az elmúlt években az intézményi feltételek megléte, illetve a hosszú távú elköteleződés szerepe került előtérbe. Ennek köszönhetően új támogatási formák jelentek meg és a projekt típusú támogatásokat egyre inkább a programalapú segélyek váltják fel. A programalapú támogatások egyik főbb típusa a *költségvetés-támogatás*, mely főként az ezredforduló után került a donorok figyelmének középpontjába. Legtöbbször nagy reményeket fűznek e viszonylag új segélymóddhoz, hiszen jellegéből adódóan összehangoltabb, eredményesebb támogatást jelenthet. Azonban szintén a költségvetés-támogatás jellemzőiből következik, hogy – a legtöbb vélemény szerint – a támogatás sikerességéhez elengedhetetlen a megfelelő intézményi háttér, a politikai stabilitás, valamint a fogadó ország demokratikus berendezkedése. Ennek ellenére számos szakirodalom és egyes donorok, többek között az Európai Unió is egyre többször hangsúlyozza a költségvetés-támogatás alkalmazását a *törékeny országokban*, amelyekben a jó kormányzás, a politikai stabilitás, és sok esetben az állam legitimitása is kérdéses. A fenti ellentmondásos álláspontokból kiindulva a *dolgozat központi témája a költségvetés-támogatás elemzése a törékeny államokban*.

A témaválasztást indokolja, hogy bár az ezredforduló óta mind a költségvetés-támogatás, mind a törékeny államok jelentős szerepet játszanak a nemzetközi fejlesztési együttműködésben,

sem külön-külön, sem a két témát összekapcsolva nem találkoztunk kiterjedt hazai szakirodalommal. A téma azonban igen aktuális, hiszen a segélyek hatékonysága folyamatosan napirenden van, a költségvetés-támogatásra pedig sokan a támogatás-felhasználás hatékonyságának egyik lehetséges megoldásaként tekintenek. Ezen túl, mint a világ egyik legnagyobb donora, az Európai Unió is elkötelezett a költségvetés-támogatás mellett, ez pedig az uniós tagságból adódóan Magyarország számára is pénzügyi kötelezettségekkel jár, így mindenképpen érdemesnek tartjuk e segélymód megismerését. Továbbá a törékeny államok napjainkban fokozott kihívást jelentenek¹, amely főként a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően vált egyértelművé.

Ugyanakkor olyan érdekes kérdést is felvet a költségvetés-támogatás alkalmazása a törékeny országokban, amely érdemes arra, hogy kutatásunk alapját képezzék: a költségvetés-támogatás alkalmazható-e, illetve megjelenik-e olyan országokban, ahol esetenként maga az állam létezése is megkérdőjelezhető, valamint ahol a jó kormányzáshoz szükséges intézményi feltételek sem adóttak. A donorok vajon figyelembe veszik-e a törékeny országok ezen adottságait, amikor a költségvetés-támogatás alkalmazásáról döntenek?

A felvetett kérdések alapján *jelen dolgozat célja statisztikai eszközök segítségével annak elemzése: több, avagy kevesebb költségvetés-támogatásban részesülnek-e a törékeny és politikai szempontból kevésbé szabad országok. Az empirikus vizsgálattal tehát választ kapunk arra, vajon a donorok különbséget tesznek-e törékeny és nem törékeny fejlődő országok között a költségvetés-támogatásra vonatkozó segélyezési döntéseik során.* A dolgozat központi kérdésének megválaszolásához a szakirodalmi áttekintésen túl statisztikai adatelemzést is végzünk, melynek során összesen 97 fejlődő ország és 10 indikátor bevonásával leíró statisztikai módszereket, hipotézisvizsgálatot és korrelációs számítást is alkalmazunk.

A dolgozat kezdetben két szálon fut, melyek az utolsó fejezetben kapcsolódnak össze. A teljes kép kialakítása, a helyes indikátorok megválasztása, valamint az érthetőség érdekében külön-külön ismertetjük a költségvetés-támogatás és a törékeny államok jellemzőit. Az *1. fejezet* a költségvetés-támogatás, dolgozatunk egyik fő elemének bemutatására szolgál. Elhelyezzük e segélymódot a nemzetközi fejlesztési együttműködésben, majd meghatározzuk annak fogalmát, illetve két típusát, az általános és az ágazati költségvetés-támogatás jellemzőit. A költségvetés-támogatás helyes megítélése érdekében a *2. fejezetben* továbbra is e támogatás típusal foglalkozunk: számba vesszük céljait, előnyeit és lehetséges hátrányait, valamint ismertetünk néhány, a költségvetés-támogatással elért eredményt. A *2. fejezetet* a támogatással kapcsolatos

¹ Robert B. Zoellick, a Világbank korábbi elnöke szerint a törékeny országok korunk legkeményebb fejlesztési kihívása.

trendek bemutatásával zárjuk. A 3. *fejezetben* térünk rá a törékeny államok tárgyalására. Elsőként a törékenység dimenzióit, eltérő definícióit mutatjuk be, a fejezet második felében pedig megismerkedünk a törékenység mérésének módszertani hátterével, valamint meghatározzuk a vizsgálatba bevonandó törékeny országok körét. A szakirodalmi áttekintés során elhangzottak igazolása, valamint a teljes kép kialakítása érdekében 11 indikátor bevonásával vizsgáljuk a törékeny országok jellemzőit. Végül a 4. *fejezetben* kapcsoljuk össze a költségvetés-támogatást a törékeny államokkal. A fejezetet azon tényezők feltárásával kezdjük, amelyek miatt ezek az országok a nemzetközi fejlesztési közösség figyelmének középpontjába kerültek, majd szakirodalmi áttekintés segítségével megvizsgáljuk a költségvetés-támogatás lehetséges előnyeit, hátrányait, illetve a mellette, valamint ellene szóló érveket a törékeny országok tekintetében. Ezt követően kerül sor az empirikus vizsgálatra, melyhez leíró statisztikai módszereket alkalmaztunk, valamint hipotézisvizsgálatokat és korrelációs számítást végeztünk el. Az elemzésbe 97 országot vontunk be – melyből 30 törékeny – valamint 10 indikátort használtunk fel. A statisztikai adatelemzés segítségével arra keressük a választ, vajon a donorok különbséget tesznek-e törékeny és nem törékeny országok között, amikor a költségvetés-támogatás alkalmazásáról döntenek. Célunk továbbá azon tényezők feltárása, amelyek befolyással lehetnek a költségvetés-támogatás alakulására a törékeny államokban.

1. A KÖLTSÉGVETÉS-TÁMOGATÁS

A költségvetés-támogatás az 1990-es években jelent meg mint támogatási forma, de a 2000-es évek elején került igazán a nemzetközi fejlesztési közösség figyelmének középpontjába, ekkor látszott körvonalazódni e segély típus fogalma, céljai és felhasználásának feltételei. Előtérbe kerülése elsősorban a nemzetközi fejlesztési együttműködés terén végbemenő paradigmaváltásnak köszönhető, melynek következtében a fejlődő országokkal kapcsolatban az intézmények reformja került a középpontba (Hayman 2011). Többen a korábbi támogatási formák kudarcára adott válaszként (Ruben 2012), illetve a segélyezés hatékonyságának megoldásaként tekintenek a költségvetés-támogatásra.

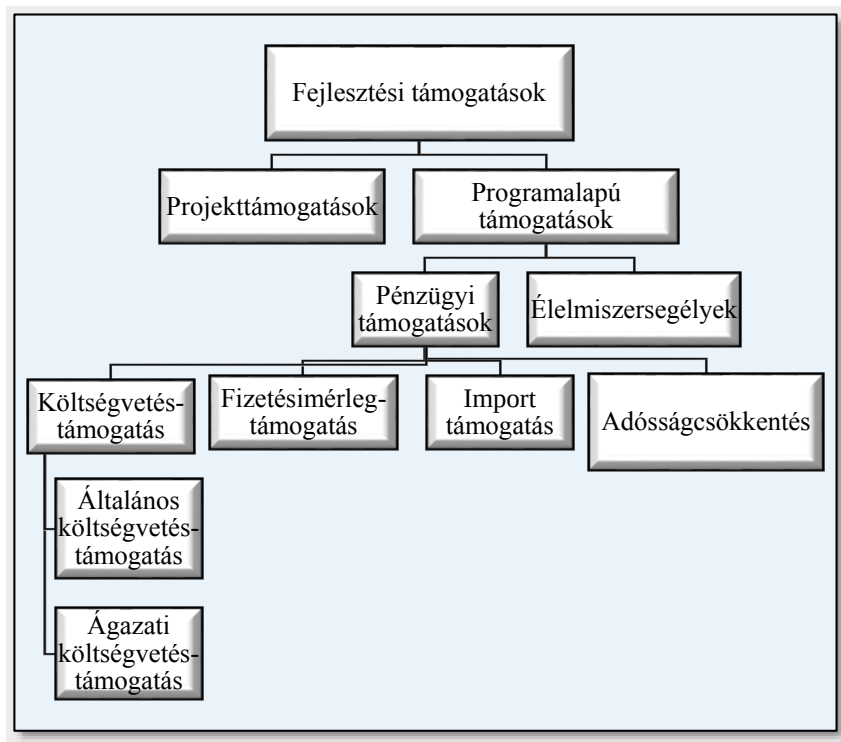
A fejezetben a dolgozat első szálával, a költségvetés-támogatással foglalkozunk. *A fejezet célja a viszonylag új segély típusnak a bemutatása.* Elsőként elhelyezzük e segélymódot a nemzetközi fejlesztési támogatások rendszerében. Ezt követően ismertetjük a különböző donor definíciókat és a költségvetés-támogatás két típusát.

1.1. A költségvetés-támogatás a nemzetközi fejlesztési együttműködésben

A költségvetés-támogatás (*budget support, BS*) a különböző segélytípusok, segélymódok² (*aid modality*) közé tartozik. A BS helyes elhelyezéséhez a fejlesztési támogatások két nagyobb csoportját szükséges megkülönböztetni: a projekt típusú támogatások mellett léteznek a programalapú támogatások (1. ábra). A projekt támogatások mindig valamilyen specifikus projekthez kötődnek, mégpedig úgy, hogy a donor aktív szerepet játszik a fejlesztési projekt kialakításában és megvalósításában (Ouattara 2005, Jelovac és Vandeninden 2008). A projekt támogatások célja elsősorban az infrastruktúra fejlesztése (iskolák, kórházak építése) vagy tanár-és orvosképzés a fogadó országban. A teljes fejlesztési támogatás kb. 60 százaléka projekt támogatás, de a felső közepes jövedelmű országokban a 75 százalékot is eléri (OECD-CRS 2014). A programalapú megközelítés viszont a koordinált támogatás elvén alapszik, és a fogadó ország által tulajdonolt fejlesztési programot (például: nemzeti szegénységcsökkentési stratégia, szektorális program, tematikus program) támogat (Beasley et al. 2005). Programalapú támogatások már az 1980-as évek óta léteznek: akkoriban a fizetésimérleg-támogatás volt a leggyakoribb, majd az 1990-es években a listára felkerült az adósságcsökkentés is (Ruben 2012).

² Segélyek modalitása alatt azt értjük, ahogyan a segélyt a fogadó országba juttatják (OECD 2013a). Az alábbi segélytípusok különböztethetők meg: költségvetés-támogatás; projekt típusú beavatkozások; szakértők és más technikai jellegű támogatás; ösztöndíjak a donorországban; adósságelengedés; adminisztrációs költségek; egyéb, a donornál felmerült költségek.

1. ábra A programalapú támogatások rendszere



Forrás: saját szerkesztés Beasley et al. (2005) 2. o. alapján

Habár a fizetésimérleg-támogatás és a költségvetés-támogatás is pénzügyi programalapú segély és viszonylag közel állnak egymáshoz, azonban céljuk miatt jelentős a különbség közöttük. Míg a fizetésimérleg-támogatás inkább az importképességek fejlesztésére, valamint a befektetések és a gazdasági növekedés ösztönzésére irányult, addig a költségvetés-támogatás sokkal inkább a szegénység csökkentését és a szegénységcsökkentő programok bevezetését helyezi a középpontba (NORAD 2006, Koeberle et al. 2006). Továbbá azzal, hogy a Nemzetközi Valutalap (IMF) is elindította szegénységcsökkentő programjait³, a költségvetés-támogatás egyre jelentősebbé vált, és lassanként felváltotta ezen a területen a fizetésimérleg-támogatásokat (NORAD 2006). Ahogy azt a későbbiekben látni fogjuk, további lényeges különbség a korábbi segélyekhez képest, hogy alá-fölérendeltségi viszony helyett a költségvetés-támogatás során szoros partnerség kialakítására törekednek a szerződő felek.

Mára tehát a programalapú támogatások két főbb csoportja különböztethető meg: az élelmiszersegélyek⁴ mellett beszélhetünk a pénzügyi támogatási programokról is, és ez utóbbi csoporton belül található a fizetésimérleg-támogatás, valamint a költségvetés-támogatás

³ Például a Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) és Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF).

⁴ Az élelmiszer segélyek (food aid) a humanitárius segítségnyújtás legkedveltebb, természetben (in kind), áru formájában nyújtott fajtája (Paragi et al. 2007).

(Handley 2009). Utóbbira ugyan már az 1990-es években is akadt példa, azonban az ezredforduló után került igazán a donorok figyelmének középpontjába (Faust és Koch 2014, Ruben 2012).

1.2. A költségvetés-támogatás értelmezése

Azt, hogy a költségevetés-támogatás a magyar, nemzetközi fejlesztési együttműködéssel foglalkozó szakirodalomban mennyire háttérbe szorult jól mutatja az is, hogy az angol „budget support” elnevezés magyar megfelelője sem tisztázott, több megfogalmazással is találkozhatunk. Paragi és szerző társai (2007), valamint Szent-Iványi (2013) például „költségvetési támogatás”-ként említik, míg az ezzel a témával foglalkozó európai uniós dokumentumokban a „költségvetés-támogatás” megnevezés szerepel. Igazodva a hivatalos, uniós megfogalmazáshoz a dolgozat során mi is a „költségvetés-támogatás” kifejezést alkalmazzuk.

A költségvetés-támogatás fogalma körül a donorok körében nincs széles körű konszenzus, hiszen az egyes szervezetek, fejlesztési ügynökségek eltérő definíciókat használnak. Továbbá nem csupán a költségvetés-támogatás fogalmáról, hanem annak alkalmazási módjáról sincs általánosan elfogadott norma. Erre világított rá a Norvég Fejlesztési Együttműködési Ügynökség (NORAD) is, amikor 15 donorhoz⁵ jutatta el kérdőívét, annak érdekében, hogy információkat gyűjtsön a donorszervezetek által használt definíciókról és a költségvetés-támogatás alkalmazásának mikéntjéről (NORAD 2006). A különböző definíciók közül példaként kiemelünk néhányat (Hadziyiannakis és Mylonakis 2006, Koeberle et al. 2006, NORAD 2006, OECD 2007, Unwin 2004):

- A *Kanadai Nemzetközi Fejlesztési Ügynökség* (Canadian International Development Agency, CIDA) szerint a költségvetés-támogatás a *fogadó ország intézményeinek közvetlenül nyújtott programalapú támogatás*, amelyet a recipiens ország a saját költségvetésének részeként és a saját pénzügyi rendszereit használva költi el.
- Az *Egyesült Királyság* nemzetközi fejlesztési szervezete (Department for International Development, DfID) *szegénységcsökkentő* költségvetés-támogatásról (*poverty reduction budget support*, PRBS) beszél, ami a pénzügyi segélyek egyik formája, és amit közvetlenül a partnerkormány kincstárának nyújtanak. Célja a partnerkormány növekedést ösztönző programjainak támogatása, a szegénységcsökkentés, a költségvetés korrekciója, valamint az intézmények erősítése.

⁵ Dánia, Egyesült Királyság, Európai Unió, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Japán, Kanada, Németország, Norvégia, OECD-DAC, Svájc, Svédország, Világbank

- A *dán nemzetközi fejlesztési ügynökség* (Danish International Development Agency, DANIDA) szerint a költségvetés-támogatás a donorország kormánya által a partnerország számára nyújtott pénz, melynek célja a *közkiadások bővítése* a fogadó országokban, valamint a *hitelfelvételek csökkentése*. A szervezet feltételezése szerint a donor által nyújtott pénzeszközöket a partner kormány összevonja saját forrásaival, így a kifizetés minden esetben a partnerkormány saját pénzügyi irányítási rendszerén keresztül történik.
- A *Világbank* szerint a költségvetés-támogatás a középtávú programok támogatására szolgál, és *rendszeres, közvetlen támogatást* biztosít a kedvezményezett ország költségvetése számára. Ezt a fogadó ország saját pénzügyi rendszerén keresztül használja fel. A támogatás elsődleges célja a szegénységcsökkentéssel párosuló növekedés megvalósítása, a fiskális és makrogazdasági stabilitás elősegítése, és a források hatékonyabb állami elosztása.
- Az *OECD közvetlen költségvetés-támogatásról* beszél. Ebben az esetben a fejlesztési ügynökségek pénzügyi támogatást nyújtanak makroszintű politikák támogatására és a fogadó ország kormányzati költségvetése számára. A politikai és intézményi reformokat tartalmazó, valamint azok megvalósítására irányuló program célja, hogy ösztönözze a növekedést és fenntartható módon csökkenjen a szegénység. Az OECD hozzáteszi még, hogy e támogatást a partnerkormány saját elszámolási és közbeszerzési rendszerét használva nyújtják (így azok a támogatások nem tartoznak a BS körébe, amelyeket nem a partnerország pénzügyi rendszerét használva folyósítanak), valamint nem kapcsolódik meghatározott projekttevékenységekhez. A donorok a támogatást a recipiens kormány kincstárába utalják, ezáltal a partnerországgal megosztják a felelősséget.

A definíciók, illetve az 1. táblázat alapján jól látszik, hogy alapvetően a költségvetés-támogatás a *költségvetésnek nyújtott direkt pénzügyi támogatás, melynek során a donor lemond az átadott pénzeszköz kontrolljáról, és a fogadó országgal megosztja a felelősséget* (EC 2012, OECD 2013a). Tehát e támogatási forma elsődlegesen az állami költségvetést támogatja, így közvetlenül a recipiens ország kormánya kapja, és felhasználásukat nem kötik projektek megvalósításához, azaz projektek helyett programokat támogat (Dom és Gordon 2011, Handley 2009, Ohno és Niiya 2004).

1. táblázat A költségvetés-támogatás eltérő definíciói

		Donorok				
		CIDA	DfID	DANIDA	Világbank	OECD
Jellemzők	költségvetésnek nyújtott direkt pénzügyi támogatás	×	×	×	×	×
	a kifizetés a partnerkormány saját pénzügyi irányítási rendszerén keresztül történik	×		×	×	×
	megosztott felelősség a donor és a fogadó ország között					×
	nem kapcsolódik meghatározott projektekhez					×
Célok	növekedés ösztönzése		×		×	×
	szegénységcsökkentés		×		×	×
	intézmények erősítése		×			×
	makrogazdasági stabilitás elősegítése				×	×
	közkidások bővítése, hitelfelvételek csökkentése			×		

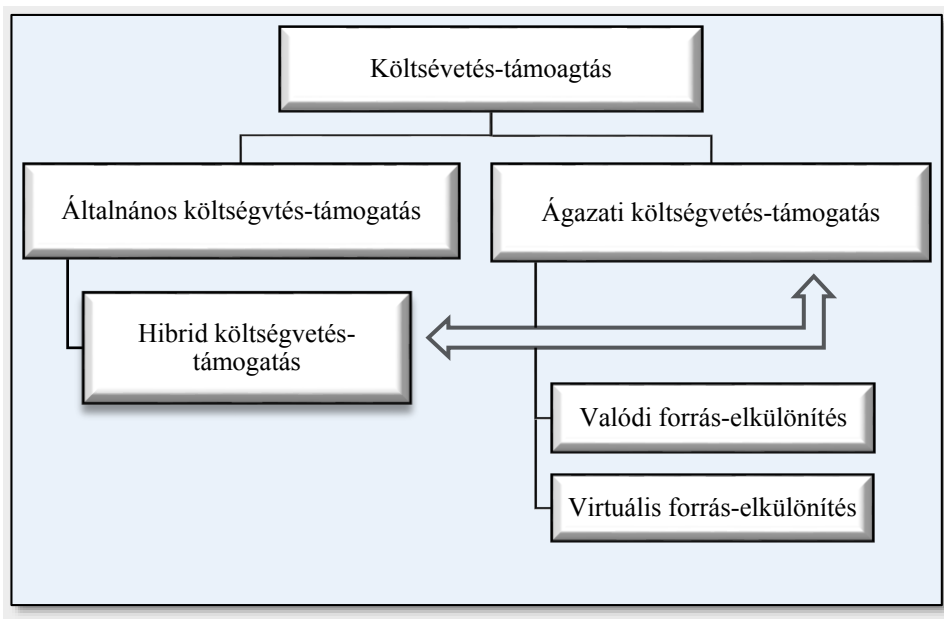
Forrás: saját szerkesztés

Azonban a költségvetés-támogatásra nem szabad „üres csekként” tekinteni, amit bármire fel lehet használni (EC 2012). Ennek oka, hogy a (rendszeres, évente érkező) pénzügyi transferekkel túl a költségvetés-támogatás magában foglalja a két fél közötti párbeszédet, a teljesítményértékelést és a kapacitásfejlesztést is (Dom és Gordon 2011, EC 2010, EC 2011, EC 2012, Koeberle et al., 2006), mindenekelőtt azonban a partnerországok szegénységcsökkentés melletti elköteleződését (Gerster 2007). A támogatás fenti tulajdonságai, illetve feltételei biztosíthatják azt, hogy a fogadó ország nem a költségvetési hiány fedezésére fordítja a kapott összeget. Összességében a költségvetés-támogatás nyújtásának feltételeként lehet értelmezni a növekedést, a szegénységcsökkentést, a fiskális kiigazítást és a költségvetési folyamatokat érintő intézményfejlesztést célzó politikák követését (Ohno és Niiya 2004). A teljesítményértékelésnek köszönhetően pedig az újabb támogatás csak akkor érkezik meg a fogadó országba, ha az sikeresen teljesítette (többek között a szegénység csökkentésére irányuló) vállalásait (Gerster 2007). A felek közötti párbeszéd (recipiens és donor, valamint donor és donor között) pedig lehetővé teszi a támogatások harmonizációját (Dom és Gordon 2011, Hayman 2011), növelve azok hatékonyságát. A költségvetés-támogatásnak alapvetően két típusát lehet megkülönböztetni, ezeket mutatjuk be a következő alfejezetben.

1.3. Az általános és az ágazati költségvetés-támogatás

A költségvetés-támogatás alapvetően két típusát különböztethetjük meg: az általános költségvetés-támogatást (*general budget support, GBS*) és az ágazati vagy másképpen szektorális költségvetés-támogatást (*sector budget support, SBS*) (2. ábra).

2. ábra A költségvetés-támogatás típusai



Forrás: saját szerkesztés

Az *általános költségvetés-támogatás*, ahogy az elnevezés is sugallja, egyfajta általános hozzájárulást jelent a partnerkormány költségvetése számára. Elsősorban a donor- és partnerországok közötti párbeszédre fókuszál, ami az átfogó politikai és költségvetési kérdéseket is érinti (Dom és Gordon 2011, NORAD 2006), ezért esetenként a makro-támogatás elnevezéssel is találkozunk (Koeberle et al. 2006). Fontos jellemzője, hogy *közvetlenül* a partnerország kormányának utalják, és nem különítik el meghatározott projektre vagy kiadási tételre. Így a recipiens országok hatékonyan (és költséghatékonyan) tudják végezni az olyan alapvető feladataikat, mint az egészségügy vagy az igazságszolgáltatás (Gerster 2007). Az általános költségvetés-támogatás elsődleges célja a szegénységcsökkentési stratégia végrehajtásához és a fejlődés elősegítéséhez támogatás biztosítása (NORAD 2006). Az általános költségvetés-támogatás öt főbb elemét tudjuk meghatározni (Gerster 2007):

- pénzügyi hozzájárulás;
- teljesítményre vonatkozó megállapodás, ami meghatározza az együttműködés feltételeit;
- folyamatos párbeszéd és egyeztetés a reformok megvalósításáról;
- technikai együttműködés, melynek révén a fogadó ország kapacitásait erősítheti (például az oktatáson és szakképzésen keresztül);
- a donorországok segélyezési tevékenységeinek folyamatos harmonizációja a partnerországban.

Az *ágazati költségvetés-támogatás* az általános költségvetés-támogatással szemben már olyan *elkülönített pénzügyi segély*, amelyet konkrét szektornak címeznek (például oktatás, egészségügy, vagy akár egy-egy alszektor is, mint például az egészségügyi alapellátás finanszírozása). Ebből kifolyólag a támogatás feltételei is az adott szektorhoz kötődnek, és a felek közötti párbeszéd is kizárólag erre a szektorra fókuszál (Dom és Gordon 2011, Koeberle et al. 2006, NORAD 2006). Az ágazati költségvetés-támogatás tehát az adott szektorokban történő reformokhoz és egyéb tevékenységekhez nyújt segítséget, amelyek hozzájárulhatnak az adott területen jelentkező problémák megoldásához. Az szektorális költségvetés-támogatáson belül további két forrástípust tudunk megkülönböztetni (Koeberle et al. 2006):

- a *valódi* forrás-elkülönítést, ahol a támogatáshoz való hozzájutás alapfeltétele az elfogadott költségvetési sorok kiadásainak meghatározása és elkülönítése,
- *virtuális* forrás-elkülönítést, amely esetén először történik meg a támogatás biztosítása, a felhasználásáról viszont ezt követően döntenek, és ennek alapján történik meg a költségvetésben az elkülönítés.

A költségvetés-támogatásnak alapvetően tehát két típusát különböztethetjük meg, amelyek között leginkább a céljukban van különbség: míg az előbbi nemzeti fejlesztéspolitikákat támogat, addig az utóbbi egy-egy kulcsterületre és annak fejlesztésére helyezi a hangsúlyt (EC 2010). Ugyanakkor előfordulhatnak *hibrid* modellek is. Ebben az esetben az általános költségvetés-támogatás ágazati fókusszal jelenik meg, és így nem egyértelmű, hogy mennyiben különbözik az ágazati költségvetés-támogatástól (NORAD 2006). Mindezeket áttekintve nagyon fontos, hogy a költségvetés-támogatás két típusa közötti választásnak rugalmasnak kell lennie, és a körülményektől kell függnie (Caputo et al. 2011). A költségvetés-támogatás alaposabb megismeréséhez érdemes feltárni annak céljait, ahogy előnyeit és kritikáit, valamint lehetséges hatásait is, így a következő fejezetben ezekkel foglalkozunk.

2. A KÖLTSÉGVETÉS-TÁMOGATÁS CÉLJAI ÉS EREDMÉNYEI

A költségvetés-támogatás fogalmának, típusainak számbavétele után érdemes annak pontos céljait is meghatározni. Ezen kívül fontos e támogatás előnyeit és hátrányait, valamint lehetséges hatásait is megvizsgálni. Továbbá annak érdekében, hogy megtudjuk, hogyan alakul a költségvetés-támogatás a gyakorlatban, megvizsgáljuk az ezzel kapcsolatos trendeket is. A dolgozat most következő részében tehát továbbra is a költségvetés-támogatással foglalkozunk, *a fejezet célja, hogy még teljesebb képet nyújtson e segélymódról.*

2.1. A költségvetés-támogatás céljai

Láthattuk, hogy a költségvetés-támogatás egyfajta direkt pénzügyi segély a recipiens ország kormánya számára, amely a támogatni kívánt terület szerint lehet általános vagy ágazati fókuszú segély. Továbbá kiderült az is, hogy e támogatás alapvető feltételei a szegénységcsökkentés, illetve az intézményi fejlesztés melletti elköteleződés a partnerkormány részéről. Érdemes azonban tovább vizsgálni, hogy pontosan milyen célokat szolgál e segély modalitás. Azonban azt előre megjegyezzük, hogy a költségvetés-támogatás céljai alapvetően lefedik a hivatalos fejlesztési támogatások (official development assistance, ODA) céljait, amelyek annak definíciójában is megjelennek (OECD 2007): az ODA célkitűzése az életszínvonal emelése és a gazdasági fejlődés elősegítése a fejlődő országokban. Az átfedés abból fakad, hogy a költségvetés-támogatás csak egy *mód* arra vonatkozóan, *ahogyan* magát a segélyt eljuttatják a fejlődő országokba. A költségvetés-támogatás további célja az *alapvető állami feltételek* kialakításának és az *alapvető szolgáltatások* kiépítésének támogatása. Ebből következően hosszú távra kell szólnia, ugyanis az intézményi változások és a kapacitások kiépítése hosszabb időt vesz igénybe.

A BS általános célja tehát a partnerország számára olyan segítség nyújtása, amellyel meg tudja valósítani alapvető nemzeti céljait (fejlődés, szegénységcsökkentés) (NORAD 2006). A fejlődés és a szegénységcsökkentés már többször megjelent fejlesztéspolitikai célként, de eredményeket nem igazán lehet felmutatni⁶. Ennek ellenére egyes vélemények szerint (például Caputo et al. 2011, Hoven 2009) a BS hatékony lehet az olyan reformorientált országokban, amelyek ugyan megfelelő szegénységcsökkentési stratégiákkal rendelkeznek, azonban jelentős mértékben függenek a külső segélyektől. Nagyon fontos, hogy a kormány elkötelezett legyen a fejlesztések iránt, és még hatékonyabb lehet, ha politikai és gazdasági együttműködéssel társul

⁶ A fejlesztési segélyezés hatékonyságáról, a hatékonyságot rontó tényezőkről lásd például Udvari (2013) vagy Szent-Iványi (2009) munkáját.

(Caputo et al. 2011). Ezért a költségvetés-támogatás megfelelő eszköz lehet hosszú távú és komplex reformok elindítására és megvalósítására, különösen olyan szektorokban, mint az oktatás és az egészségügy. Azért is lehet sikeres, mert alkalmazása feltételekhez (és minimum követelményekhez) kötött és kockázatelemzésre épül (Hoven 2009).

E mellett a BS alkalmas lehet a költségvetési folyamatok átláthatóságának és kiszámíthatóságának erősítésére, valamint a korrupcióellenes intézkedések bevezetésére (Caputo et al. 2011). Továbbá Hadziyiannakis és Mylonakis (2006) véleménye szerint a költségvetés-támogatás hatékonyan segítheti a legkevésbé fejlett országokban az intézményi háttér fejlesztését, az állami szektor kapacitásépítését. A szerzők hozzáteszik azt is, hogy nem lehet csodaszerként tekinteni erre a támogatási formára, és önmagában nem is fogja megoldani a problémákat. Gerster (2007) továbbá egy fontos tényezőre hívja fel a figyelmet: kiemelt szerepet kell szánni a fokozatos kilépési stratégiának is, ami lényegében a költségvetés-támogatás saját forrásokkal való pótlását jelenti. Ehhez elsősorban a recipiens ország adórendszerének reformja járulhat hozzá.

2.2. A költségvetés-támogatás előnyei és hátrányai

A BS-től a legtöbben azt várják, hogy jelentősen növeli majd a segélyek hatékonyságát (Faust - Koch 2014), például Cordella és Dell'Ariceia (2007) a projektfinanszírozásokkal szemben egyértelműen a költségvetés-támogatás mellett teszik le a voksukat. Mások azonban számos kockázatra is felhívják a figyelmet. Ezért e támogatási forma helyes megítélése és értékelése érdekében részletesebben is meg kell vizsgálni előnyeit, valamint a lehetséges hátrányait és a felmerülő kockázatokat is fel kell tární.

2.2.1. A költségvetés-támogatás lehetséges előnyei

A projektfinanszírozásról a programalapú költségvetés-támogatásra való áttérés több jól látható eredménnyel is párosulhat.⁷ Legnagyobb előnye a különböző projektfinanszírozási tevékenységekkel szemben, hogy a tranzakciós költségek⁸ csökkenhetnek a fogadó országokban, mivel a költségvetés-támogatás esetén a donorok összehangolják tevékenységüket (Clist et al. 2012, EC 2010, Hayman 2011, Hoven 2009, Koeberle et al. 2006, Ruben 2012). A könnyebb harmonizáció elsősorban a partnerország felelősségvállalásának és a hosszabb távú fejlesztési

⁷ A projektfinanszírozások negatív hatásairól lásd például Cordella és Dell'Ariceia (2007) vagy Hefeker (2006) tanulmányát. Megjegyezzük azonban, hogy a projektfinanszírozásokat sem kell teljesen leírni, hiszen lehetnek pozitív hatásai. Lásd például Ouattara és Strobl (2008) munkáját.

⁸ A segély-műveletek során a tranzakciós költség az alábbi elemekből tevődik össze: előkészületek költségei (informálódási, kutatási költségek), tárgyalási költségek, nyomon követési költségek. Ez utóbbit a recipiens és a donor között felosztják (Ruben 2012).

programoknak köszönhető. Egy-egy hosszú távú fejlesztési program megléte esetén a donorok fellépése könnyebbé válik, valamint nem jelennek meg ellentétes tartalmú projektekkel a fogadó országban. A recipiens ország felelősségvállalásának köszönhetően pedig a donoroknak csupán a kifizetések, a jelentéskötelezettség és ellenőrzés feltételeiben kell megegyezniük. Továbbá a költségvetés-támogatással társuló magas fokú és intézményesített politikai párbeszéd is nagymértékben hozzájárulhat az összehangoltabb fejlesztési tevékenységhez. Így e támogatás alkalmazása több és hatékonyabb segínyt jelenthet, így nő a kapacitás a recipiens országokban, a segélyek kiszámíthatóbbá válnak, és a fejlesztési célok is fenntarthatóak lesznek (Ruben 2012). E hatások mellett a következő intézményi jellegű (azaz az adott ország intézményi hátterét befolyásoló) tényezők, előnyök emelhetők ki (Hadziyiannakis és Mylonakis 2006, Happaranta 2010, Hefeker 2006, Hoven 2009, Knoll 2008, Koeberle et al. 2006, NORAD 2006, Ruben 2012, Unwin 2004):

- A BS erősíti a partnerország *felelősségvállalását*⁹, és nem teremt párhuzamos struktúrákat vagy árnyékköltségvetéseket. A fogadó ország felelős a feladatok rangsorolásáért, a tervezésért és végrehajtásért, ezáltal is erősítve a partnerországok felelősségét, hiszen a támogatást a nemzeti költségvetésbe integrálják, így a donorok is kevésbé hajlamosak egyéni programokat szervezni, és a közkiadásokat is hatékonyabban szervezik meg.
- Átfogóbb és *hosszú távú tervezést* tesz lehetővé, így megerősíti a recipiens ország költségvetési folyamatait és a költségvetési gazdálkodást, miközben megmarad a nemzeti önállóság a források újraelosztásában, és a segély kifizetéséhez kizárólag a recipiens saját nemzeti (jogi, adminisztratív, pénzügyi, vezetési és szervezési) rendszereit használja.
- Elősegíti a *kormány elszámoltathatóságát a parlament, az adófizetők és a donorok felé*. A költségvetés-jelentési kötelezettség miatt a parlament és a civil szféra felszólíthatja a kormányt, hogy a források elosztásáról, elköltéséről részletesen elszámoljon, növelve a költségvetési kifizetések hatékonyságát és átláthatóságát.
- A szegénység csökkentésére irányuló támogatásokat teljes mértékben integrálják a költségvetésbe.

⁹ A párizsi nyilatkozat szerint a *felelősségvállalás* azt jelenti, hogy a recipiens országok magukra vállalják a vezető szerepet a nemzeti fejlesztési stratégiájuk felállításában és végrehajtásában; ezt a vezető szerepet a donoroknak tiszteletben kell tartaniuk, és amennyiben szükséges, meg is kell erősíteniük

- *A donorok és a recipiensek közötti párbeszéd* eredményeként a recipiensek sokkal inkább a kormányzati feladatokra tudnak összpontosítani, így akár liberális (demokratikus) rendszer jöhet létre.

A költségvetés-támogatás előnyeinek tekinthető a segélyhatékonyság növekedése, amely a következő tényezőknek köszönhető (Hadziyiannakis és Mylonakis 2006, Happaranta 2010, Hefeker 2006, Hoven 2009, Knoll 2008, Koeberle et al. 2006, NORAD 2006, Ruben 2012, Unwin 2004):

- *A donorok közötti harmonizációt* könnyebb megvalósítani, mint más támogatási formák esetében.
- Növeli a *támogatások kiszámíthatóságát és stabilitását*, hiszen a donorokkal történő közép- és hosszú távú elköteleződés arra készíti (és kényszeríti) a recipiens kormányokat, hogy határozottan felügyeljék saját programjaikat.
- A költségvetés-támogatással a donorok és a recipiensek között *folyamatos párbeszéd* zajlik, ami a hatékony partnerséget alapozza meg.
- Összességében a költségvetés-támogatás olyan eszköz lehet, amely eleget tesz a *monterreyi, római, párizsi és gleanglesi feltételeknek*.¹⁰

A fentiekén túlmenően az ágazati költségvetés-támogatás előnye, hogy rugalmasabb finanszírozási eszköz, mint a projekt támogatás, és hatékonyan lehet kombinálni más segélyezési eszközökkel. Továbbá akár átmeneti eszközként lehet használni a projekt támogatás és az általános költségvetés-támogatás között azokban az országokban, ahol még nem épültek ki a megfelelő feltételek a GBS-hez (NORAD 2006). Ezen kívül a központi és szakminisztériumok támogatása a költségvetés tervezése és végrehajtása során összhangban van a nemzeti prioritásokkal, így az ágazati politikák végrehajtása is hatékonyabbá válik.

2.2.2. *A költségvetés-támogatás hátrányai, kritikái*

A költségvetés-támogatás helyes megítéléséhez a hátrányait, valamint kockázatait is számba kell venni, melyek közül a legfontosabb a *bizalmi kockázat*: e szerint a fogadó országban nem feltétlenül fognak olyan célokat támogatni a BS segítségével, amelyek valóban szükségesek (Faust és Koch 2014). A költségvetés-támogatás továbbá növelheti a *támogatáskezelési kockázatot* is, melynek három elemét tudjuk megkülönböztetni (Koeberle et al. 2006):

¹⁰ A monterrey-i konferencia a fejlődés finanszírozásáról rendezett konferencia, a római konferencia a harmonizációt tekintette céljának, a 2005-ös párizsi nyilatkozat a segélyek hatékonyságának növelését ösztönözte, valamint a gleneaglesi G8-találkozón az Afrikának nyújtott támogatások növelését határozták el. Ezekről bővebben lásd UN (2003), OECD (2003), OECD (2005), UN Millennium Project (2014).

1. annak kockázata, hogy a segélyalapok nem érik el a költségvetést, mert ismeretlen vagy illetéktelen célokra térítik el;
2. a segélyösszeg eléri a költségvetést, de nincs megbízható és aktuális jelentés a költségvetés végrehajtásáról, így a donorok nem tudják, hogyan és milyen módon költötték el a támogatást;
3. a támogatás eléri a költségvetést, de elpazarolták, nem megfelelően vagy korrupt célokra használták fel.

Ebből is kitűnik, hogy a BS nem biztos, hogy megoldja a korrupció problémáját, valamint az emberi jogok védelmét, továbbá nem lesznek a támogatás révén jobb kormányzati választások (Faust és Koch 2014). Továbbá ami a BS előnye, az egyben a hátrányának is tekinthető. Ugyanis a teljesítményhez kötöttség eredményeként növekedhet a *segélyek ingadozása*¹¹ azokban az országokban, ahol alacsony szintű a teljesítés, vagy rosszul mérték fel a kockázatokat¹², és emiatt nem hatékony a támogatás felhasználása (Koeberle et al., 2006 Unwin 2004). Ugyanakkor Unwin (2004) szerint a donorok morális kötelessége lenne a támogatást folyósítani ilyen esetekben is, hiszen az arra vonatkozó megállapodást aláírták egy adott időszakra. Azonban ebben az esetben felmerülhet a kérdés, hogy valóban folyósítani kell-e a donoroknak a támogatást, hiszen az teljesen ellentétes lenne azzal, amit korábban a BS-ről írtunk, mégpedig, hogy a támogatás feltételei pont az egyes kritériumok teljesítése. Ezt is figyelembe véve a támogatás előkészítési és felügyeleti munkái következtében a donoroknál rövid távon jelentősen emelkedhet a *tranzakciós költség* (Beasley et al. 2005, Koeberle et al. 2006). Az ágazati költségvetés-támogatás esetén pedig akár az is előfordulhat, hogy a szakminisztériumok nem tudnak fejlődni, hiszen az adott szektor csak egyszeri támogatásban részesült (Koeberle et al. 2006). Valamint a recipiens országokban a *pénzügyminisztérium túlterheltsége* is okozhat problémát, hiszen ez az intézmény koordinálja az átfogó fejlesztési prioritásokat és felelős a támogatások hatékony felhasználásáért (Koeberle et al. 2006).

A költségvetés-támogatás nem alkalmas arra, hogy megváltoztassa a politikai rendszert, és így továbbra is kétséges az, hogy a hagyományosan rossz kormányzati formák alkalmasak-e és képesek-e arra, hogy nagy összegű, költségvetés-támogatás formájában érkező forrásokat hatékonyan és a szegénység csökkentését szolgáló módon használják fel, és a leginkább

¹¹ A segélyek volatilitása, ingadozása a támogatások egyik legnagyobb veszélye, ami a költségvetés-támogatás esetén is komoly kockázatot jelenthet. A segélyek kiszámíthatatlansága miatt nehéz a reformokat végrehajtani, a fogadó ország gazdasági növekedésre is negatív hatással van, sőt erőszakos konfliktusokhoz is vezethet (Aldashev és Veradi 2012 és Moreira 2010).

¹² A kockázat pedig azokban az országokban a legnagyobb, amelyek leginkább rászorulnak a külső támogatásokra. Unwin (2004) szerint ezen országokban – például az afrikai államokban – más támogatási formákat kellene alkalmazni a költségvetés-támogatás felhasználását övező magas kockázati tényezők miatt.

marginalizálódott emberek számára nyújtson jelentős támogatást (Unwin 2004). Erre hívja fel a figyelmet Hoven (2009) is: *intézményi szempontból nagyon fontos, hogy megfelelő kormányzás legyen az adott országban, hiszen anélkül nem lehet a költségvetés-támogatást eredményesen használni.*

A NORAD szerint a BS az *egyik legkockázatosabb támogatási eszköz*, hiszen számos belső és külső tényező nehezítheti meg az elvárt eredmény elérését, mint például a *politikai instabilitás, a korrupció, vagy a növekvő olajárak* (NORAD 2006). Hayman (2011) pedig mind a donor, mind a fogadó ország szemszögéből talált problémákat a költségvetés-támogatás felhasználását illetően. A donorok szemszögéből azt emelte ki, hogy adminisztratív és politikai okok miatt túl gyakoriak az összefüggéstelen kifizetések, valamint számtalanszor késlekedik a támogatások folyósítása. A fogadó országok vonatkozásában pedig *a korrupció, a reformok elmaradása és sikertelensége, valamint a demokratikus és emberi jogi alapelvek figyelmen kívül hagyása okozhatja azt, hogy a BS hatása jelentősen elmarad az elvártaktól.* A fenti tényezők miatt több esetben a költségvetés-támogatás felfüggesztésére is sor került: a Világbank 2000-ben zárta a költségvetés-támogatás folyósítását Kenyában; 2001-ben pedig a bankrendszerben megfigyelhető korrupció miatt történt meg ugyanez Mozambikban. 2004-ben Hollandia késleltette a kifizetéseket Beninben a Világbank kedvezőtlen „társadalmi befogadás és méltányosság” területen végzett értékelése miatt (Hayman 2011). Ruandában azért függesztették fel a támogatás folyósítását, mert fegyvereseket támogattak a kongói harcokban (Faust és Koch 2014), míg Malawiban többek között az USA azért szüntette meg a támogatás utalását, mert a malawi kormány nem tudta megvalósítani az IMF-reformokat (Beasley et al. 2005). Látható tehát, hogy az előnyök mellett a BS-nek számos hátulütője is lehet (2. táblázat).

2. táblázat A költségvetés-támogatás előnyei és hátrányai

	Előnyök	Hátrányok
Intézményi jellegű	hosszú távú, komplex reformok elszámoltathatóság korrupció ellenes intézkedések intézményfejlődés, kapacitásbővülés nemzeti önállóság átláthatóság, kiszámíthatóság felelősségvállalás	megfelelő kormányzás szükségessége korrupció, emberi jogok, kormányzati választások kérdése pénzügyminisztériumok túlterhelése
Segélyhatékonyság	döntéshozói jogkör folyamatos párbeszéd donorharmonizáció alacsony tranzakciós költség koordinált fejlesztési projektek fenntartható fejlesztési célok kombinálhatóság	támogatáskezelési és bizalmi kockázat bonyolult kockázat elemzés összefüggéstelen kifizetések segélyek volatilitása sok külső és belső befolyásoló tényező

Forrás: saját szerkesztés

Elmondható tehát, hogy nem lehet egyértelműen csak előnyökről vagy csak hátrányokról beszélni, ugyanis több esetben az előnyök bizonyos tényezők hiánya esetén hátrányokká válnak. Így nem lehet egyértelműen leszögezni azt, hogy a költségvetés-támogatásnak köszönhetően a segélyhatékonyság javulni fog.

2.3. A költségvetés-támogatás eredményei

A költségvetés-támogatás hatásainak elemzése relatíve széles a nemzetközi szakirodalomban, és mind a donorok szemszögéből, mind a fogadó országokra gyakorolt hatásáról születettek elemző tanulmányok. Ugyanakkor ezek az elemzések rendkívül szerteágazóak, így nehéz egységes álláspontot, következtetést levonni. Azonban az észrevehető, hogy a szektorális elemzések közül kiemelkednek az oktatást és az egészségügyet érintő vizsgálatok. A következőkben e szerint különítjük el a vonatkozó szakirodalom bemutatását.

Faust és Koch (2014) 15 EU-tag donort vizsgáltak, továbbá a hatékonyabb eredmények érdekében az Egyesült Királyságot és Németországot külön is elemezték. Az elemzés célja az volt, hogy megállapítsák: az általános költségvetés-támogatás alkalmazását mennyire befolyásolja a donorországban lévő pártpolitika, a gazdasági helyzet és a bürokratikus érdekek. Az eredmények szerint *a konzervatív kormányok lényegesen kevesebb GBS-t nyújtanak*, és ahogyan várható volt, a kedvezőtlen gazdasági eredmények következtében csökken annak nagysága is.

Recipients országok szemszögéből vizsgáldtak Clist és szerzőtársai (2012): az Európai Bizottság és a Világbank tevékenységét elemezték az 1997 és 2009-es időszak költségvetés-támogatás összegeire vonatkozóan. A szerzők megállapítása szerint az e donorok által támogatott országok fele BS-ben is részesül, és kiemelték, hogy *a multilaterális donorok sokkal inkább azokat az országokat támogatják, amelyek jobb minőségű intézményi háttérrel rendelkeznek*. E tény teljes mértékben megfelel annak, amit már az előzőekben a költségvetés-támogatásról írtunk, miszerint azoknak az országoknak kellene kapniuk ezt a támogatást, amelyek politikailag stabilak, illetve a jó kormányzás feltételeinek megfelelnek.

A dolgozat korábbi részében a hátrányok között emeltük ki, hogy a költségvetés-támogatás a *korruptió* terjedésére is hatással lehet. Happaranta (2010) szerint ez nem feltétlenül igaz. Ehhez példaként hozza fel Mozambikot és Tanzániát, mint a két legnagyobb BS-ben részesülő országot, és kiemeli, hogy e két ország esetében a korruptió kedvezően alakult: a BS növekvő szerepe ellenére ezekben az országokban a korruptió csökkent. Ebből kifolyólag óvatosan kell kezelni az általánosításokat, hiszen ahogy látható, a korábban hátrányként említett

korruptió nem minden esetben jelent problémát, amely a fenti esetben valószínűsíthetően a fogadó országok felkészültségének köszönhető.

Több olyan elemzés is született, amely a BS egészségügyi szektorra gyakorolt hatását elemezte. Furukawa és Takahata (2013) a fejlődő országokba 1997 és 2006 között eljuttatott általános költségvetés-támogatás *szektorális (egészségügy) hatásait* számszerűsítették. Eredményeik szerint a GBS jobban ösztönzi az egészségügyre fordított kiadások allokálását, mint maga az adóztatás (adóbevételek). Viszont arra is felhívják a figyelmet, hogy önmagában a GBS nem fog eredményre vezetni, mindenképpen kell hozzá más jellegű támogatás is (mint például projektfinanszírozás), és az összehangolt támogatási formák sokkal hatékonyabbak lehetnek a nagyszabású reformok végrehajtásában. Antunes és szerzőtársai (2010) szerint a kifejezetten az egészségügyi szektorba irányuló 1 dollár támogatásnak nagyobb hatása van az egészségügy fejlődésére, mint 1 dollárnyi GBS-nek (azaz a *szektorjellegű támogatás hatékonyabb, mint az általános költségvetés-támogatás*). A szerzők szerint ez annak is köszönhető, hogy a GBS csak nagyon kis részét fordították egészségügyi fejlesztésekre. Caputo és szerzőtársai (2011) rámutattak arra, hogy a költségvetés-támogatás pozitívan hatott az állami beruházásokra és a reformok végrehajtására, ezáltal a recipiens országok jelentős fejlődést értek el az oktatás és egészségügy terén. A szerzők azonban arra is felhívják a figyelmet, hogy a késve érkező támogatások negatívan hatnak a támogatás hatékonyságára.

Egyesek kifejezetten egy-egy országba irányuló költségvetés-támogatás hatását is vizsgálták. Például Furukawa és Takahata (2012) kutatásuk során a Tanzániába juttatott BS hatásait elemezték. Tanzánia az első azon országok között, amelyek GBS-ben részesültek, és a támogatásnak összességében pozitív hatása volt, különösen az egészségügyre nézve. Sőt, Tanzánia egyértelműen kijelentette, hogy számára az általános költségvetés-támogatás a legpreferáltabb segélytípus.

Kevésbé gazdasági hatások, ugyanakkor ezek is a BS közvetlen hatásainak tulajdoníthatók: 2005-ben Ugandában a BS segítségével a donorok nyomást gyakoroltak a kormányra, hogy tartsanak többpárti népszavazást, valamint 2009-ben a donoroknak sikerült elérniük, hogy Ruanda párbeszédet kezdeményezzen a kongói vezetéssel (Hayman 2011). Emellett a Holland Külügyminisztérium hat országról (Nicaragua, Tanzánia, Ghána, Vietnám, Mali, Zambia) készített esettanulmányt a holland BS hatásairól (Dijkstra et al. 2012). Az esettanulmányok elkészítésekor kiemelt figyelmet szenteltek a BS két fő céljának (gazdasági növekedés, szegénységcsökkentés) elemzésére. Az esettanulmányok alapján összességében pozitívan ítélik meg a támogatást a szegénységcsökkentés, a gazdasági növekedés területén (például Ghána), ugyanakkor arra is felhívják a figyelmet, hogy a nagyobb reformok

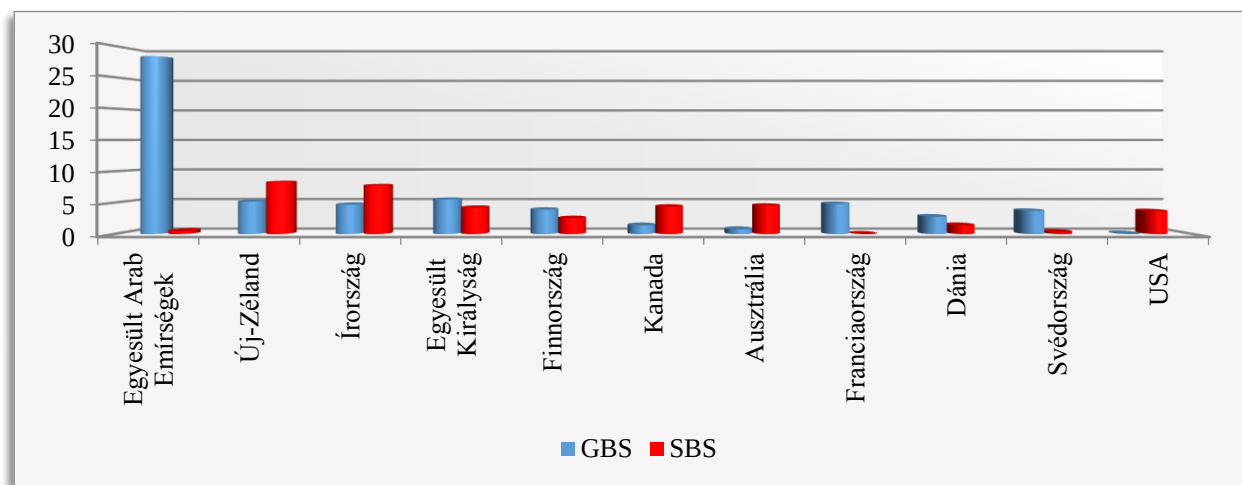
megvalósítása csak akkor lehet sikeres, ha a fogadó országé a felelősség. Emellett például Vietnám esetén taglalták azt a szerzők, hogy Hollandia túl kicsi donor ahhoz, hogy egymaga nagyobb eredményt érjen el ebben az országban, ezért csökkentette az ide irányuló támogatásait, és inkább az Európai Bizottságon keresztül jelenik majd meg a támogatás. Ezzel pedig a donorok közötti harmonizáció erősödhet. Zambia esete pedig arra is rámutatott, hogy reális elvárásokat (például megfelelő időtáv a szegénység csökkentésére) kell támasztani a teljesítés kapcsán, különben az eredmények elmaradnak.

Az előzőekben megismerhettük a költségvetés-támogatás fogalmát, előnyeit és hátulütőit, valamint a lehetséges hatásait is. Azonban ahhoz, hogy minél átfogóbb képet kapjunk a támogatási formáról, elengedhetetlennek tartjuk a főbb trendek vizsgálatát. Ennek érdekében 2010 és 2012 között vizsgáltuk mind donor, mind recipiens szempontból a BS alakulását. A következőkben ezt mutatjuk be.

2.4. A költségvetés-támogatás főbb trendjei

Korábban utaltunk arra, hogy az elmúlt évtizedben a költségvetés-támogatás előtérbe került, valamint láthattuk azt is, hogy számtalan előnye van, összességében mégis kis részarányt képvisel a legtöbb donor segélyportfóliójában (3. ábra) (Faust és Koch 2014, Knoll 2008). A 3. ábra az általános és ágazati költségvetés-támogatás összegeként tartalmazza a teljes BS-t.

3. ábra A legnagyobb költségvetés-támogatást nyújtó donorok, 2010-2012 átlaga
(A teljes támogatás százalékában)



Forrás: saját számítás az OECD-CRS (2014) adatai alapján

Látható, hogy mindössze három olyan donor van, amelynél a költségvetés-támogatás formájában nyújtott segély meghaladja a teljes segélyük 10 százalékát. Ugyanakkor kiemelendő az Egyesült Arab Emírségek, amely – mint feltörekvő donor (Udvari 2014) – segélyeinek több

mint egynegyedét BS formájában nyújtja, és az is inkább GBS-ként (az SBS mindössze 0,5 százalék). Összességében nem állapítható meg egységes tendencia: az országok eltérő mértékben nyújtanak GBS-t és SBS-t, és az adatok alapján nem lehet azt mondani, hogy az Egyesült Arab Emírségek csak kiugró adat, hiszen például Franciaország hasonló arányokkal rendelkezik, míg az USA majdhogynem teljes mértékben kizárólag SBS-t nyújt.

A 3. táblázat a 20 legtöbb költségvetés-támogatást fogadó országokat tartalmazza. Azokat az országokat vettük figyelembe e lista összeállítása során, amelyek a 2010 és 2012 között az OECD adatbázisa szerint BS-ben részesültek, azonban kihagytuk az elemzésből azokat az országokat, melyek kizárólag egy évre kaptak támogatást. Ennek eredményeként 104 fejlődő ország maradt a listán.

3. táblázat A legtöbb költségvetés-támogatást fogadó országok

	BS átlag	GBS átlag	SBS átlag	BS a költségvetési bevételek %-ában	BS a teljes ODA %-ában	Gazdasági szabadság	Politikai szabadság
	millió dollár, kifizetések 2010-2012 átlaga						
Ghána	763,72	403,54	360,18	10,76	41,93	60,7	szabad
Tanzánia*	696,06	401,28	294,78	12,90	25,19	57	részben szabad
Mozambik*	600,15	391,30	208,85	16,73	28,83	57,1	részben szabad
Vietnám	583,24	124,38	458,85	1,56	14,08	51,3	nem szabad
Elefántcsontpart	461,27	371,73	89,54	9,52	19,59	54,3	nem szabad
Jordánia	441,62	158,62	282,99	6,21	33,47	69,9	nem szabad
Burkina Faso*	351,61	223,18	128,43	15,82	31,85	60,6	részben szabad
Etiópia*	347,68	94,25	253,44	6,05	10,12	52	nem szabad
Ruanda*	329,51	123,35	206,17	20,13	30,97	64,9	nem szabad
Indonézia	328,95	68,66	260,30	0,23	11,70	56,4	szabad
Pakisztán	279,66	16,34	263,31	1,02	7,87	54,7	részben szabad
Nigéria	234,73	0,00	234,73	0,22	11,74	56,3	részben szabad
Mali*	234,52	101,44	133,08	11,81	20,46	55,8	nem szabad
Malawi*	224,18	148,11	76,07	12,18	22,25	56,4	részben szabad
Zambia*	223,21	176,74	46,46	5,74	22,40	58,3	részben szabad
Szenegál	202,63	121,30	81,33	6,54	19,17	55,4	szabad
Moldova	186,49	129,02	57,46	7,38	41,10	54,4	részben szabad
Uganda*	184,87	86,43	98,44	6,64	11,10	61,9	részben szabad
Kenya	182,59	182,59	0,00	2,08	7,05	57,5	részben szabad
Niger*	159,81	81,12	78,69	13,00	20,64	54,3	részben szabad
TOP20 aránya (%)	67,52	68,36	66,75	-----	-----	-----	-----
TOP10 aránya (%)	47,19	47,41	46,99	-----	-----	-----	-----

Megjegyzés: a *-gal jelölt országok a legkevésbé fejlett országok¹³. A kiemelt országok a TOP20 második felét jelölik.

Forrás: saját szerkesztés OECD-CRS (2014) alapján

¹³ A legkevésbé fejlett országok (least developed countries, LDC) a fejlődő országok legrosszabb helyzetben lévő és legszegényebb országai. Általánosságban az alacsony nemzeti jövedelemmel rendelkező országok, azonban az

A 20 legtöbb BS-ben részesülő országból 11 tartozik a legkevésbé fejlett országok csoportjába. Továbbá erős koncentráció látszódik: a TOP20 országai kapják meg a teljes BS kétharmadát, míg a TOP10 országai közel a felét. Ezen információk alapján a BS sokkal inkább alkalmasnak tűnik a legkevésbé fejlett országok támogatására, mint általában a – projektalapú – fejlesztési támogatás (Udvari 2013), de ugyanolyan erős koncentráció jellemzi, mint például az Aid for Trade támogatásokat (Udvari és Kis 2014). A TOP20 országaiban meglehetősen változatosan alakul az, hogy a költségvetési bevételek hány százalékát adja a BS: 0,2 százaléktól (Nigéria) egészen 20,1 százalékig (Ruanda) találhatunk adatokat. Kiemelendő azonban, hogy a hét legmagasabb aránnyal rendelkező ország a legkevésbé fejlett országok csoportjába tartozik. Hasonlóan változatosan alakul a teljes hivatalos fejlesztési támogatáson belüli arányuk, amely a TOP20 országaiban 7 százaléktól (Kenya) 42 százalékig (Ghána) terjed, öt országban pedig 30 százalék feletti. Ugyanakkor áttekintve az adatokat nem lehet egyértelműen azt állítani, hogy azokban az országokban, ahol a költségvetési bevételek relatíve nagy hányadát adja a BS, ott az ODA-hoz viszonyított aránya is magas lesz, és ugyanez jellemző visszafelé is. Észrevehető emellett az is, hogy hiába kapnak relatíve sok BS-t ezek az országok, segélyezésükben továbbra is az egyéb támogatási formák dominálnak, különösen a TOP20 második felében. A 3. táblázat adatait áttekintve többféle ellentmondást is találhatunk: egyrészt korábban Unwin (2004) tanulmányára hivatkozva azt állítottuk, hogy az afrikai országokat más formában kellene támogatni, ehhez képest a legnagyobb BS-t fogadó ország közül a legtöbb (15 ország) afrikai. Emellett az előző fejezetekben az elméleti áttekintésnek teljesen ellentmond az, hogy többnyire azok az országok találhatók a TOP 20 országai között, amelyek politikai szabadsága¹⁴ és gazdasági szabadsága¹⁵ megkérdőjelezhető. Ez pedig előre vetíti azt, hogy érdemes lehet azzal foglalkozni, hogy a törékeny államokban hogyan alakul a költségvetés-támogatás.

A következőkben az átláthatóság érdekében a donorokat és a fogadó országokat összevontan szerepeltetjük (4. ábra). A donor oldalon az OECD fejlesztési bizottságának¹⁶

LDC-státusz megítéléshez az ENSZ egy bővebb kritériumrendszert állapít meg, amit három évente felülvizsgálunk (Udvari 2012).

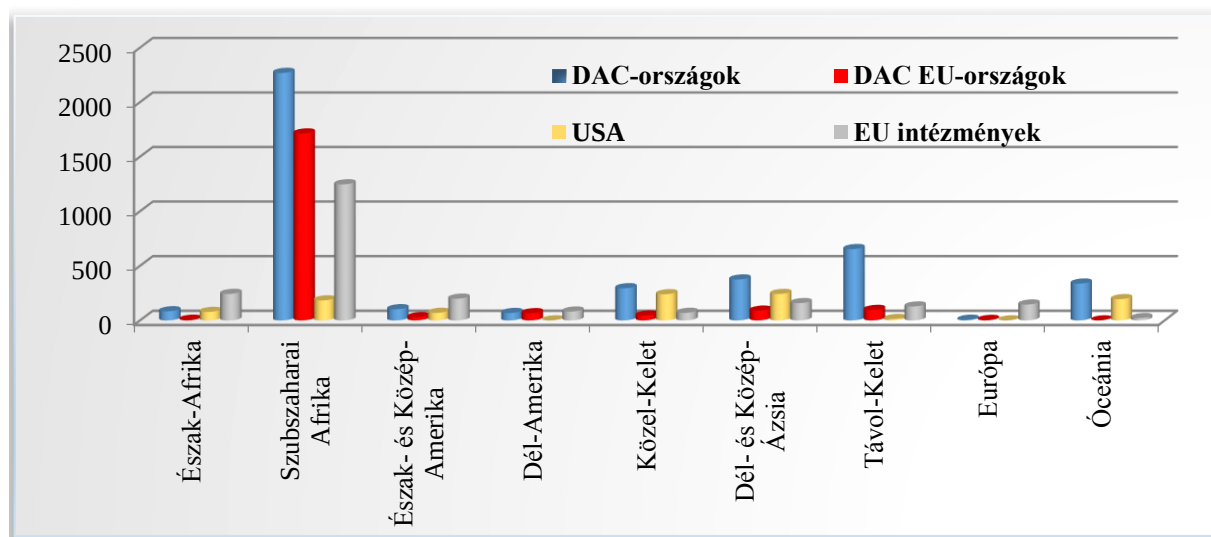
¹⁴ A politikai szabadság vizsgálatához a Freedom House (2014) adatbázisát vettük alapul, és a 2012-es értékeket szerepeltetjük a táblázatban. Az adatbázisban a politikai szabadság mellett a polgári szabadságok is megjelennek, és a kettő átlagát figyelembe véve sorolják be az országokat a szabad, részben szabad és nem szabad csoportokba.

¹⁵ A gazdasági szabadság vizsgálatára a Heritage Foundation (2014) index of economic freedom komplex mutatójának 2012-es értékeit vettük alapul. A mutató értéke maximum 100 lehet, és az elért pontszám alapján az országokat az alábbi csoportokba sorolják: szabad (80-100); többnyire szabad (70-79,9); mérsékelten szabad (60-69,9); többnyire nem szabad (50-59,9); elnyomott (0-49,9).

¹⁶ Development Assistance Committee. Az OECD DAC tagság feltétele, hogy az ország olyan megfelelő stratégiával, szakpolitikai és intézményi kerettel rendelkezzen, amely képessé teszi a nemzetközi fejlesztési együttműködési programban való részvételre. A bizottságnak jelenleg 29 ország tagja.

országai (DAC-országok) mellett az EU-tag DAC-országok¹⁷, az EU Intézmények, valamint az Egyesült Államok szerepelnek. A 4. ábra regionális bontásban mutatja az e donorok által nyújtott BS nagyságát.

4. ábra A költségvetés-támogatás alakulása régióként, donorok szerinti bontásban, 2010-2012 átlaga (millió USD, kifizetések nagysága)



Forrás: saját számítás az OECD-CRS (2014) adatai alapján

Az EU és a DAC-országok számára a fekete-afrikai régió a leginkább támogatott terület, ahol a legtöbb legkevésbé fejlett (LDC) ország található¹⁸. Az Egyesült Államok viszont nem nyújt kiugróan magas támogatást e régió számára. Sőt, az USA BS-ének nagysága nagyjából minden régióban egyenlő nagysággal szerepel, és ugyan nem szignifikánsan nagyobb a támogatás, mégis az ázsiai régiók (Közel-Kelet és Dél- és Közép-Ázsia) emelkednek ki.

Az általános költségvetés-támogatás és az ágazati költségvetés-támogatás megoszlását donorok és régiók vonatkozásában a 4. táblázat mutatja. A táblázatban ugyan csak az ágazati költségvetés-támogatás aránya szerepel, de a korábbiak alapján látható, hogy az általános költségvetés-támogatást megkapjuk, ha a 100 százalékból levonjuk az ágazati költségvetés-támogatás arányát. Összességében a fejlettebb térségek (Amerika, Ázsia) több SBS-ben részesülnek, mint GBS-ben. Ugyanakkor a szegényebb régiókban, elsősorban a Szub-szaharai Afrikában a legtöbb esetben a GBS dominál az SBS-sel szemben. Mindez pedig a korábban jelölt NORAD (2006) véleménnyel teljesen ellentétes, ahol azzal érveltek, hogy a fejletlenebb államok még nincsenek felkészülve az általános támogatás fogadására, ezért az SBS a domináns.

¹⁷ Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Lengyelország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország. Az új EU-tagok közül Csehország és Szlovákia és Szlovénia 2013 óta tagja az OECD DAC-nak, így ők nem szerepelnek ebben a vizsgálatban.

¹⁸ A 48 legkevésbé fejlett ország közül 34 Afrikában található.

4. táblázat Az ágazati költségvetés aránya a teljes költségvetés-támogatáson belül, 2010-2012 átlagában (százalék)

	DAC- országok	DAC EU- országok	USA	EU intézmények	Minden donor
Afrika	41,52	30,64	100,00	37,36	44,13
Észak-Afrika	99,80	97,21	100,00	69,29	77,10
Szubszaharai Afrika	39,96	30,99	100,00	31,15	42,65
Amerika	83,94	71,40	100,00	53,68	61,40
Észak- és Közép-Amerika	82,37	38,64	100,00	36,27	51,24
Dél-Amerika	86,31	85,97	n.a.	96,47	91,84
Ázsia	71,33	42,79	99,82	83,02	65,99
Közel-Kelet	85,37	17,78	99,98	87,56	53,22
Dél- és Közép-Ázsia	92,50	76,70	99,66	77,82	69,06
Távol-Kelet	52,87	22,94	100,00	87,01	70,84
Európa	64,48	72,99	100,00	48,30	41,49
Óceánia	86,84	n.a.	90,47	49,19	83,35
Legkevésbé fejlett országok	43,26	33,13	100,00	27,21	42,11
Egyéb alacsony jöv. ország	100,00	n.a.	n.a.	79,40	14,09
Alsó közepes jöv. ország	63,07	33,19	96,79	70,62	64,04
Felső közepes jöv. ország	92,48	71,10	99,98	53,11	59,87

Forrás: saját számítás az OECD-CRS (2014) adatai alapján

Az eredményeink alapján viszont inkább az feltételezhető, hogy míg a fejlettebb térségekben sokkal kevésbé van szükség általános támogatásra, és egy-egy ágazat fejlesztésére történő koncentráció több eredményt hozhat, addig a szegényebb térségekben komplex megközelítésre és átfogó reformokra van szükség. Ennek következtében a legfejletlenebb országokban vagy egyszerre több ágazatban kellene BS-nek lennie, azonban ez ismételt a tranzakciós költségek emelkedéséhez vezetne; vagy pedig átfogó reformok alapján és GBS révén igyekezzenek a fejlődést előmozdítani. Az is szembetűnő a 4. táblázatból, hogy az USA régiókra való tekintet nélkül szinte kizárólag SBS-t nyújt. Ennek oka, hogy az USA úgy vélekedik – vélhetően jogosan –, hogy nagyon körültekintőnek kell lenni a GBS alkalmazása során, és ebből kifolyólag inkább az SBS-t részesíti előnyben a külpolitikájában is (Beasley et al. 2005). Következésképpen a főbb donorok tevékenységéből levonható, hogy minél magasabb fejlettségi szinten áll a fogadó ország, annál nagyobb valószínűséggel részesül inkább SBS-ben

A költségvetés-támogatás bemutatásával dolgozatunk *első szálának* végére értünk. Láthattuk, hogy e segélymód olyan direkt pénzügyi támogatást jelent, melyet a donor közvetlenül a partnerország költségvetésének nyújt, miközben lemond az átadott pénzeszköz kontrolljáról. A támogatás céljait – szegénységcsökkentés, intézmény és kapacitásfejlesztés – a támogatás két típusa, az általános és ágazati költségvetés-támogatás révén kívánják elérni a donorok. A legtöbb vélemény szerint e támogatás sikerességéhez különösen *fontos a megfelelő kormányzás*, hiszen

a korrupció, a reformok elmaradása, illetve a demokratikus alapelvek figyelmen kívül hagyása nagymértékben alááshatja a költségvetés-támogatás sikerességét. Mégis, ahogy a trendek vizsgálata során kiderült, *viszonylag nagy arányban kapják a költségvetés-támogatást a kevésbé stabil országok, amelyekre a jó kormányzás nem, de a korrupció, az emberi és demokratikus alapelvek hiánya viszont annál inkább jellemző.* Ilyen országok az ún. törékeny államok is, így dolgozatunk célja egyértelműen jogosnak tekinthető, hiszen arra keressük a választ, vajon van-e észrevehető különbség törékeny és nem törékeny országok között a költségvetés-támogatás tekintetében. A kérdés megválaszolásához a BS áttekintése után a törékeny országokkal kell foglalkoznunk, a következő fejezetben így azok fogalmát, jellemzőit mutatjuk be.

3. A TÖRÉKENY ÁLLAMOK

A törékeny államok kategóriája, mint külön csoport létrehozásának egyik fő motivációja, hogy ezek az országok speciális és megkülönböztetett figyelmet kívánnak, többek között mióta egyértelmű, hogy esetükben a Millenniumi Fejlesztési Célok¹⁹ teljesítése messze elmarad a többi, nem törékeny fejlődő országhoz képest (Alonso et al. 2014). Továbbá a nemzetközi támogatások elosztása vagy a biztonsági kihívások tekintetében is sok esetben külön csoportként vizsgálják a törékeny országokat. Azonban a törékeny államok viszonylag új államkategóriának tekinthetők, és sem a fogalomról sem ezen országok köréről nem alakult ki általánosan elfogadott konszenzus.

A fejezet célja éppen ezért a törékeny országok bemutatása, ennek megfelelően a fejezet első részében a törékeny országok egyes definícióit ismertetjük. A fejezet második részében a különböző szervezetek módszereit ismertetjük, melyek mentén meghatározzák a törékeny államok körét. A fejezetet ezen országok általános jellemzőinek bemutatásával zárjuk.

3.1. A törékeny államok fogalma

Napjainkban a törékeny állam kifejezést a nemzetközi közösség egyre szélesebb körben használja. Azonban a „törékeny” (fragile) szót gyakran pontatlanul helyettesítik a „bukott” (failed), „gyenge”²⁰ (weak), „összeomlott” (collapsed), esetleg „lator” (rouge) vagy „árnyék” (shadow) szavakkal (Cammack et al. 2006), melyek közül leggyakrabban a bukott állam²¹ megfogalmazás jelenik meg a törékeny állam mellett. Azonban míg az előbbi inkább a konfliktusokra, biztonsági feltételekre koncentrál, addig a törékeny kifejezést főként a humanitárius segítségnyújtás és béketeremtés kapcsán használják a donorok és nemzetközi intézmények (Nay 2012). Igaz, a fenti kifejezések közel azonos jelentéssel bírnak, elsősorban diplomáciai okokból érdemesebb lehet a törékeny kifejezést alkalmazni. Továbbá a donorországok és -szervezetek, valamint a legtöbb szakirodalom is a törékeny állam megfogalmazást alkalmazza, így a dolgozat során következetesen mi is ezt a kifejezést használjuk.

Az államok törékenységevel foglalkozó szakirodalom igen változatos, az elmúlt években számos kutató, donor és intézmény foglalkozott a törékeny országok fogalmának

¹⁹ A Millenniumi Fejlesztési Célokat 2000-ben fogadta el 189 ENSZ-tagállam. Nyolc fejlesztési célt fogalmaztak meg: a súlyos szegénység és éhínség megszüntetése, mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás megvalósítása, a nemek közötti egyenlőség és a nők felemelkedésének előmozdítása, a gyermekhalandóság csökkentése, az anyai egészségügy javítása, a HIV/AIDS, malária és más betegségek elleni küzdelem, a környezeti fenntarthatóság biztosítása, valamint a globális partnerség kialakítása a fejlesztés érdekében.

²⁰ Például Búr (2006) az afrikai államkudarcok kapcsán gyenge államokat említ.

²¹ Wagner (2006) például bukott államként definiálja Afganisztánt, amely ahogy a szerző fogalmaz születése óta modern értelemben vett államként soha nem tudott létezni.

meghatározásával (például Cammack et al. 2006, Carment et al. 2007, Brinkerhoff 2007, Osaghae 2007 Stewart és Brown 2010, OECD-DAC 2007, USAID 2005). A legtöbb fogalom célja, hogy egyesítse a törékenység dimenzióit (5. táblázat) (Nay 2012). Brinkerhoff (2007) például három dimenziót különböztet meg: *a biztonság, a hatékonyság és a politikai legitimitás* feltételét. Brinkerhoff (2007) szerint a törékeny államok kormányai nem képesek az alapvető biztonságot, az alapvető szolgáltatásokat és gazdasági lehetőségeket biztosítani az állampolgárok számára, valamint nem képesek elegendő legitimációt szerezni ahhoz, hogy fenntartsák a polgárok bizalmát. Stewart és Brown (2010) szintén három dimenziót különböztet meg: *a hatóságok, a szolgáltatások és a legitimitás* kudarcát. E három dimenzió kudarcáról akkor beszélhetünk, ha az állam nem védi meg a polgárait az erőszaktól, nem nyújtja lakosainak az alapvető szolgáltatásokat, valamint ha a polgárok nem ismerik el az állam jogszerűségét (Európai Fejlesztési Jelentés 2009). A szerzőpáros úgy határozza meg a törékeny országokat, mint olyan államok, amelyek különböző okok miatt nem képesek vagy nem hajlandók hatékonyan és ténylegesen irányítani az országot, ennek következtében magas a kockázata a hatóságok, a szolgáltatások és a legitimitás kudarcának. A szerzők az egyes dimenziókhoz különböző tényezőket társítanak, amelyek mentén vizsgálják a törékeny országokat.

5. táblázat A törékenység eltérő dimenziói

Brinkerhoff (2007)			Stewart és Brown (2010)		
Biztonság	Hatékonyság	Politikai legitimitás	Hatóságok kudarc	Szolgáltatások kudarc	Legitimitás kudarc
alapvető emberi jogok	gazdaság-és kereskedelempolitika	jogalkotási eljárások	szervezett politikai erőszak	alapfokú oktatás	demokrácia hiánya
alapvető tulajdonjogok	adók, monetáris politika	választási rendszer	polgárháború	egészségügy	hadsereg meghatározó szerepe
igazságszolgáltatás	pénzügyi intézmények	elszámoltatható szervezetek	az állami hatóság nem terjed ki az ország jelentős részére	víz és higiénia	ellenzék elnyomása
infrastruktúra és közintézmények védelme	állami költségvetés	korruptió	magas szintű bűnözés	közlekedési és energetikai infrastruktúra	média ellenőrzése
rendőrség és a hozzá tartozó infrastruktúra	magánszektor	decentralizált önkormányzatok	igazságszolgáltatás hiánya	szegénység csökkentése	népesség bizonyos csoportjainak kizárása a hatalomból
bűnözés	beruházások	média szabadsága			polgári és politikai szabadságjogok hiánya
	alapvető szolgáltatások (oktatás, egészségügy)	civil szervezetek			szólásszabadság hiánya
	infrastruktúra (utak, víz, higiénia)	nyilvános információk			

Forrás: saját szerkesztés Brinkerhoff (2007) és Stewart-Brown (2010) alapján

Carment és szerzőtársai (2007) *a hatóságok, a legitimitás és a képességek* szempontjából vizsgálják az állam törékenységét, amelyet véleményük szerint e három dimenzió gyengeségei, hiányosságai okoznak. A hatóságok dimenzió azt vizsgálja, hogy az állam képes-e kötelező erejű jogszabályokat alkotni, valamint a lakosság számára stabil és biztonságos környezetet biztosítani. A legitimitás arra utal, hogy az állam képes-e megszerezni a lakosság támogatását, végül a képességek dimenziója pedig azt vizsgálja, hogy az állam hatékonyan és eredményesen tudja-e mozgósítani, illetve felhasználni a rendelkezésre álló forrásokat. Osaghae (2007) szerint pedig a törékeny országok olyan bajba jutott államok, ahol hiányoznak az alapvető tulajdonságok, amelyek szükségesek a hatékony működéshez. A szerző szerint ezekre az országokra rendszerint a *rossz kormányzás, a legitimációs válság, az átható korrupció, a szétesett társadalmi szerkezet, valamint az igazságszolgáltatás és a törvényhozás hiánya* jellemző.

Mínthogy a dolgozat központi elemét képezik a törékeny országok, így fontosnak tartjuk, hogy az egyes dimenziók ismertetése mellett konkrét fogalmakat is bemutassunk. Ennek megfelelően a legtöbbször hivatkozott, leginkább elterjedt definíciók közül kiemelünk néhányat (EC 2010, OECD-DAC 2007, Stewart és Brown 2010, USAID 2005):

- A kanadai *Country Indicators of Foreign Policy* szerint a törékeny államokban a hatóságok nem képesek állampolgáraik számára garantálni a *biztonságot* az ország határain belül, hiányzik az *állami kapacitás* ahhoz, hogy az állam kielégítse az alapvető társadalmi igényeket és/vagy hiányzik a *politikai legitimitás* ahhoz, hogy az állam hatékonyan képviselhesse az állampolgárait az országban vagy az országon kívül.
- Az Egyesült Királyság segélyezési ügynöksége (DfID) szerint a törékeny államok olyan országok, ahol a kormány nem képes vagy nem hajlandó az *alapvető szolgáltatásokat* biztosítani a lakosság nagy részének, főként a szegényeknek. A DfID kiemeli, hogy nem korlátozza csupán a konfliktus sújtotta országokra meghatározását: azok az országok, amelyek a konfliktus ellenére továbbra is elfogadható színvonalú szolgáltatásokat nyújtanak, nem minősülnek törékeny államnak.
- Az *Európai Unió* megfogalmazása szerint törékeny államok az olyan országok, ahol felbomlik a társadalmi szerződés, mivel az állam nem képes vagy nem hajlandó ellátni alapvető feladatait és teljesíteni kötelességeit a következő területeken: *szolgáltatásnyújtás, gazdálkodás az erőforrásokkal, jogállamiság, egyenlő hozzáférés a hatalomhoz, a népesség biztonságának és védelmének* garantálása, valamint az *állampolgári jogok és szabadságok* védelme és előmozdítása.

- Az OECD szerint egy állam akkor törékeny, ha az állami struktúrák nem rendelkeznek az ahhoz szükséges *politikai akarattal és/vagy képességgel*, hogy biztosítsák a *szegénység csökkentéséhez, a fejlődéshez*, valamint a népesség *biztonságának és emberi jogainak* megőrzéséhez szükséges alapvető funkciókat.
- Az *amerikai segélyezési ügynökség (USAID)* a törékeny államok két típusát különbözteti meg: az *érzékeny* és a *válságban lévő országokat*. *Érzékeny államok* azok, amelyek képtelenek vagy nem hajlandók megfelelően biztosítani az *alapvető szolgáltatásokat és a biztonságot* a népesség nagy részének, valamint a kormány legitimitása kérdéses. A *válságban lévő országok* pedig azok, ahol a központi kormányzat nem gyakorol tényleges ellenőrzést a saját területén, nem képes vagy nem hajlandó biztosítani az alapvető szolgáltatásokat a területének jelentős részén, továbbá a kormány legitimitása gyenge vagy nem létezik, illetve az *erőszakos konfliktus* valós vagy magas kockázatot jelent.
- A *Világbank* szerint a törékeny államok azok az országok, amelyek különösen *súlyos fejlesztési kihívásokkal* néznek szembe, úgy mint *gyenge intézményi kapacitás, gyenge kormányzat és politikai instabilitás*. Ezekre az országokra gyakran a *folyamatos erőszak* és a múltból gyökerező *súlyos konfliktus* jellemző: négyből három törékeny országban folyamatban lévő fegyveres konfliktus tapasztalható

A fenti meghatározásokból kiderül, hogy, a legtöbb szervezet vagy donor eltérően határozza meg a törékenység fogalmát, különböző jellemzőket tartanak fontosnak. Azonban ahogy a 6. táblázatból is kitűnik, a legtöbb esetben a *politikai akarat, illetve képesség, a biztonság, valamint az alapvető szolgáltatások hiánya* jelenik meg a definíciókban. Továbbá hangsúlyosnak tekinthetők olyan tényezők is, mint a *gyenge intézményi kapacitás, a kormány legitimitásának kérdésessége és az erőszakos konfliktusok*. Az erőszakos konfliktus lehet egyszerre oka, jellemzője és következménye egy állam törékenységének, azonban önmagában egy esetleges konfliktus nem egyenlő automatikusan azzal, hogy az ország törékeny is egyben (Harttgen-Klasen 2013) – erre egyedül az Egyesült Királyság nemzetközi fejlesztési szervezete (DfID) világít rá.

6. táblázat A törékeny államok eltérő definíciói

Jellemzők	Donorok, szervezetek					
	CIFP	DFID	EU	OECD	USAID	Világbank
	politikai akarat/képesség hiánya	×	×		×	
	gyenge intézményi kapacitás	×				×
	gyenge kormányzat	×				
	politikai instabilitás	×				
	a kormány legitimitása megkérdőjelezhető	×			×	
	jogállamiság, egyenlő hozzáférés a hatalomhoz		×			
	alapvető szolgáltatások hiánya	×	×	×		
	emberi jogok, fejlődés, szegénységcsökkentés kérdéses			×		
	biztonság hiánya		×	×	×	
	erőszakos konfliktusok				×	×

Forrás: saját szerkesztés

A definíciók eltéréseire, a különböző szempontok hangsúlyozására Cammack és szerzőtársai (2006) is rámutattak. A szerzők a már meglévő meghatározásokat sorolják be három csoportot megkülönböztetve. Az első csoportba azok a definíciók tartoznak, amelyek az *állami funkciók* szempontjából közelítik meg az országok törékenységet. Ebben az esetben a donorok úgy határozzák meg ezeket az államokat, amelyek az akarat vagy a kapacitás hiánya miatt nem látják el alapvető feladataikat, tehát nem biztosítják a jólétet és a biztonságot állampolgáraik számára (például az OECD vagy az EU definíciói). A második csoport esetén az *állam teljesítménye* áll a középpontban: a törékeny országokban nagy valószínűséggel nagyfokú szegénység tapasztalható, nagy a valószínűsége annak is, hogy ezek az országok erőszakos konfliktust, környezeti pusztítást idéznek elő, valamint elsősorban a terrorizmus tekintetében globális biztonsági fenyegetést jelentenek. Ilyen típusú meghatározásra lehet példa az amerikai segélyszervezet (USAID) vagy a Világbank definíciója. Végül a harmadik csoport a *törékeny államok kapcsolatát vizsgálja a donorokkal*.

Bertoli és Ticci (2012) a fentebb ismertetett meghatározásokat eredményalapú definícióknak nevezi, melyek legfőbb hiányosságaként említik, hogy sok esetben elmosza a különbséget a törékenységi és az elmaradottság között. Továbbá a legtöbb definíció nem foglalkozik a törékenységi strukturális okaival, valamint a törékeny országok rövid és hosszú távú problémáival (Harttgen-Klasen 2013).

A számos kutató és donor által megfogalmazott fogalom és meghatározás közül az OECD által használt definíció az, amely körül a legszélesebb konszenzus alakult ki, illetve amelyet a

leggyakrabban idéznek a törékeny államokkal foglalkozó szakirodalomban (Murotani 2014). Ebből kifolyólag a kutatás során az OECD definícióját vesszük alapul, ennek megfelelően *azokat az országokat tekintjük törékeny államnak, amelyek nem rendelkeznek az ahhoz szükséges politikai akarattal vagy képességgel, hogy biztosítsák a szegénység csökkentéséhez, a fejlődéshez, valamint a népesség biztonságának és emberi jogainak megőrzéséhez szükséges alapvető funkciókat* (OECD-DAC 2007).

3.2. A törékenységi mérés és a törékeny államok körének meghatározása

A törékeny államok körét számos intézmény, illetve szervezet évről évre meghatározza a 3.1 fejezetben bemutatott definíciók, dimenziók alapján. Ezek eltérése következtében e listák is különböznek egymástól, mind a módszer, mind az eredmény tekintetében. Az egyes listák elsősorban a célok, motivációk, valamint az elméleti háttér szempontjából térnek el egymástól, de összességében elmondható, hogy *a legtöbb szervezet a biztonsági, politikai, gazdasági és társadalmi dimenzió mentén vizsgálja a törékeny országok körét* (Harttgen-Klasen 2013). Továbbá egyes szervezetek *saját mutatók* alapján hozzák létre listáikat, míg mások több, már *létező listát egyesítenek* saját statisztikai és elemzési céljaikra (Murotani 2014). A dolgozat során négy szervezet, a *Fund for Peace*, *Carleton University*, *Világbank* és az *OECD* listáját vizsgáltuk meg, a következőkben ezek módszereit és eredményeit ismertetjük.

A *Fund for Peace*²² 2005-óta minden évben közzé teszi a törékeny állam indexét (Fragile States Index²³, FSI), amelynek keretében 177 – majd 2012-től 178²⁴ – országot értékelnek, illetve rangsorolnak különböző szempontok szerint. A szervezet tehát nem csupán a törékeny államokról tesz közzé egy listát, hanem a világ valamennyi országát pontozza és rangsorolja a meghatározott indikátorok alapján. A FSI olyan társadalmi és gazdasági, valamint politikai és katonai szempontok alapján vizsgálja az országokat, amelyek hozzájárulhatnak egy esetleges konfliktushoz (Rice és Patrick 2008). Összesen tizenkét indikátorból áll (7. táblázat), melyekhez további almutatók²⁵ is tartoznak.

²² A Fund for Peace egy washingtoni székhelyű független nonprofit szervezet, mely azt tűzte ki céljaként, hogy megakadályozza az erőszakos konfliktusokat, valamint hogy támogassa a fenntartható biztonságot a világban.

²³ 2014 előtt bukott állam index (Failed States Index, FSI)

²⁴ A 178. állam a kelet-afrikai Dél-Szudán, mely 2011-ben népszavazást követően vált függetlenné Szudántól, amelynek 2005 óta autonóm tartománya volt.

²⁵ Az almutatókat az 1. sz. melléklet tartalmazza.

7. táblázat A Fragile States Index indikátorai

Társadalmi és gazdasági indikátorok	Politikai és katonai indikátorok
Demográfiai nyomás	Az állam legitimitása
Menekültek	Közzszolgáltatások
Egyenetlen gazdasági fejlődés	Emberi jogok és jogállamiság
Társadalmi csoportok közötti feszültség	Biztonsági apparátus
Elvándorlás és agyelszívás	Széthúzó politikai elit
Szegénység és gazdasági hanyatlás	Külső beavatkozás

Forrás: saját szerkesztés Haken et al. (2014) alapján

Az összegyűjtött információk alapján a szervezet az ún. CAST (Conflict Assessment System Tool) program segítségével értékeli és rangsorolja az országokat a kapott pontszámok alapján (Haken et al. 2014): a kevesebb pont jobb helyezést jelent, míg a több pont rosszabbat²⁶. Habár egyes vélemények szerint a mutató alapjául szolgáló információk átláthatósága és hitelessége megkérdőjelezhető, a FSI-t széles körben használják annak felmérésére, hogy mekkora a relatív kockázata egy állam „bukásának” (FASID 2009).

A Carleton University által gondozott *Country Indicators for Foreign Policy (CIFP)*²⁷a kanadai kormány támogatásával már 1997 óta foglalkozik a törékenységi mutatóinak kidolgozásával: az első generációs értékelések középpontjában kizárólag az erőszakos konfliktusok mint az állam kudarcának fő oka álltak, 2005 óta azonban a második generációs elemzések már a törékenységi három dimenziójával, a hatóságok, legitimitás és kapacitás foglalkoznak²⁸ (Carment et al. 2007, Stepputat és Engberg-Pedersen 2008). A CIFP az indikátorok hat csoportját különbözteti meg: (1) gazdaság, (2) kormányzás, (3) biztonság és bűnözés, (4) emberi erőforrás fejlődése, (5) népesség, (6) környezet, melyekhez összesen 78 indikátort²⁹ rendel. A szervezet az elemzés során a három dimenziót és a hat területet külön is értékeli, pontozza, melyek alapján létrehozza a törékeny államok indexét (Fragility Index, FI). A CIFP esetében is az alacsonyabb pontszám jelenti a jobb eredményt, míg a magasabb a rosszabbat: 1-3,5 pontig az adott ország eredménye jónak számít, 3,5-6,5 pont közepes, a globális átlaghoz közelítő teljesítményt jelent. 6,5 pont feletti eredmény pedig azt jelzi, hogy az adott ország más államokhoz képest rosszabbul teljesít, és egyben ezek az országok minősülnek

²⁶ 2014-ben például Dél-Szudán kapta a legtöbb pontot (112,9) és Finnország a legkevesebbet (18,7). Magyarország ebben az évben a 141. lett a rangsorban 48,3 ponttal.

²⁷ A Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) a kanadai Carleton University kutatóinak és a kanadai kormány közös projektje, melynek keretében meghatározott módszertan és mutatók segítségével értékelik a törékeny országok teljesítményét.

²⁸ Lásd bővebben a 3.1. Törékeny államok fogalma c. fejezetben.

²⁹ Az indikátorokat az 2. sz. melléklet tartalmazza.

törékeny államnak³⁰ is. A CIPF tehát egy több dimenziós értékelést alkalmaz, amellyel közvetlenül igyekszik megvizsgálni, illetve megválaszolni a törékenységi okait (Carment et al. 2007).

A Világbank már az 1970-es évek óta rangsorolja az országokat annak érdekében, hogy megállapíthassa, hogy az adott ország jogosult-e kölcsönre (Bertoli-Ticci 2012). Kifejezetten a konfliktus sújtotta, illetve gyenge kormányzati kapacitással rendelkező országokkal, mint törékeny államokkal a 2000-es évek elejétől foglalkozik a szervezet. A Világbank a CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) rangsorolását veszi alapul a törékeny államok körének megállapításához, amely szintén egy többdimenziós minősítési rendszer (Bertoli-Ticci 2012): négy dimenzió mentén, összesen 16 intézményi és politikai kritérium alapján vizsgálja az országokat (8. táblázat).

8. táblázat A CPIA indikátorai

Gazdaságirányítás	Strukturális politikák	Társadalmi befogadás és méltányosság	A közszeaktor irányítása és intézményei
makrogazdasági irányítás	kereskedelem	nemek közötti egyenlőség	tulajdonjogok és szabályozott kormányzás
költségvetési politika	pénzügyi szektor	közjavakhoz való hozzáférés	a költségvetés és a pénzügyi irányítás minősége
adósság politika	üzleti szabályozási környezet	emberi erőforrás	a bevételek felhasználásának hatékonysága
		szociális és munkaügyi védelem	a közigazgatás minősége
		környezetfenntarthatósági politikák és intézmények	átláthatóság, elszámoltathatóság és a korrupció mértéke a közszférában

Forrás: Világbank (2014)

A négy komponens súlyozatlan átlagát véve alakul ki az országok rangsora. 2005-ben a CPIA rangsorát az Ázsiai Fejlesztési Bank (Asian Development Bank, AsDB) és az Afrikai Fejlesztési Bank (African Development Bank, AfDB) is átvette annak érdekében, hogy rangsorolni tudja az országokat. Azonban esetükben a Világbanktól eltérő eredmények születnek a rangsort illetően, elsősorban azért, mert egyes tényezőket különbözőképpen magyaráznak (Világbank 2014). A Világbank szerint törékeny ország az, amelyik harmonizált CPIA pontszáma (a Világbank CPIA pontszámának és a AsDB/AfDB CPIA pontszámának átlaga) 3,2-

³⁰ 2012-ben a CIPF rangsorában a legtöbb pontot (7,81) Szomália, a legkevesebbet (2,23) Svájc kapta, míg Magyarország 3,57 pontot kapott.

nél kevesebb vagy az elmúlt három évben ENSZ és/vagy regionális béketeremtő vagy békefenntartó misszió volt az adott országban³¹.

A négy szervezet közül az *OECD* az, amely nem rendelkezik saját módszertannal a törékeny államok körének megállapításához. Az elmúlt években a törékeny országokról szóló jelentéseiben (például OECD 2008, OECD 2009, OECD 2011, OECD 2013b, OECD 2014b) felhasznált listákhoz olyan, már létező törékeny állam-listákat használt fel, mint a Brookings Institute, illetve a már ismertetett Carleton University, a Fund for Peace, valamint a Világbank harmonizált listája.

Az átláthatóság érdekében az előzőekben ismertetett szervezetek listáit a 9. táblázatban együtt mutatjuk be. 2010 és 2012 között vizsgáltuk a különböző listákat. A táblázat elkészítésénél azokat az országokat vettük figyelembe, amelyek az egyes listák esetében mind a három évben törékenynek minősültek. Az OECD esetében nem volt elérhető adat mindhárom évre, így a 2011-es és a 2013-as listák alapján határoztuk meg a törékeny államok körét. Látható, hogy a vizsgált időszakban a négy szervezetet vonatkozásában összesen 41 ország minősült törékenynek. A legtöbb törékeny állam – nem meglepő módon – Fekete-Afrikában van (összesen 24 ország a 41 országból). Továbbá a táblázatból az is kiderül, hogy a 41-ből csupán 26 ország kerül ki a legkevésbé fejlett országok köréből, és az európai és közép-ázsiai régió kivül az összes térségben találkozhatunk a legfejletlenebb országokkal. A táblázat adatai alapján rögtön szembe tűnik az is, hogy a CIPF besorolása a legszigorúbb, itt csupán 9 ország található. Ezzel szemben az OECD adja a legbővebb listát, hiszen listáján már 39 ország szerepel. Emellett megemlítendő az is, hogy csupán 8 olyan ország van (Jemen, Afganisztán, Csád, Guinea, Kongói Demokratikus Köztársaság, Közép-afrikai Köztársaság, Szomália, Szudán), amelyet mind a négy szervezet törékeny országnak tekint 2010 és 2012 között.

³¹ A Világbank 2014-es törékeny állam listáján a legkevesebb pontot (1,2) Szomália ért el, a legtöbbet (3,7) pedig Nepál (ebben az esetben tehát nem a CPIA pontszám, hanem a béketeremtő misszió volt a döntő a besorolásnál).

9. táblázat A törékeny államok listája 2010-2012

Régió		Ország/terület	CIFP (9)	Világbank (28)	FSI (31)	OECD (39)
Kelet-Ázsia és csendes-óceáni térség	1	Észak-Korea			x	
	2	Kelet-Timor*		x	x	x
	3	Kiribati*		x		x
	4	Mianmar*		x	x	x
	5	Salamon-szigetek*		x		x
Európa és Közép- Ázsia	6	Bosznia-Hercegovina		x		
	7	Grúzia		x		x
	8	Koszovó		x		
Latin-Amerika és karibi térség	9	Haiti*		x	x	x
Közel-Kelet és Észak- Afrika	10	Irak			x	x
	11	Jemen*	x	x	x	x
	12	Palesztina		x		x
Dél-Ázsia	13	Afganisztán*	x	x	x	x
	14	Banglades*			x	x
	15	Nepál*		x	x	x
	16	Pakisztán			x	x
	17	Sri Lanka			x	x
Fekete-Afrika	18	Angola*		x		x
	19	Bissau-Guinea*		x	x	x
	20	Burundi		x	x	x
	21	Comore-szigetek*		x		x
	22	Csád*	x	x	x	x
	23	Elefántcsontpart		x	x	x
	24	Eritrea*		x	x	x
	25	Etiópia*	x		x	x
	26	Guinea*	x	x	x	x
	27	Kamerun			x	x
	28	Kenya			x	x
	29	Kongói Demokratikus Köztársaság*	x	x	x	x
	30	Kongói Köztársaság		x	x	x
	31	Közép-afrikai Köztársaság*	x	x	x	x
	32	Libéria*		x	x	x
	33	Malawi*				x
	34	Niger*			x	x
	35	Nigéria			x	x
	36	Sierra Leone*		x	x	x
	37	Szomália*	x	x	x	x
	38	Szudán*	x	x	x	x
	39	Togo*		x		x
	40	Uganda*			x	x
	41	Zimbabwe		x	x	x
BS TOP20 országai között szerepel			1 ország	1 ország	7 ország	7 ország

Megjegyzés: a kiemelt országok mind a négy listán szerepelnek. A*-gal jelölt országok a legkevésbé fejlett országok.
 Forrás: saját szerkesztés CIFP Fragility Index 2010, 2011, 2012 (carleton.ca/cifp), Fund for Peace Fragile State Index 2010, 2011, 2012 (ffp.statesindex.org), Harmonized list of fragile situation 2010, 2011, 2012 (worldbank.org), OECD 2011, OECD 2013b alapján

Véleményünk szerint nehéz egyértelműen megítélni, hogy a négy megismert módszer, illetve lista közül melyik pontosabb vagy helytállóbb, így a legbővebb lista mellett tesszük le voksunkat. Ezt indokolja az is, hogy a dolgozat későbbi részében bemutatásra kerülő empirikus vizsgálathoz az OECD statisztikai adatait használjuk fel, így érdemes e szervezet megközelítést alapul venni. E szervezet szerint megközelítőleg annyi ország minősül törékenynek, mint amennyi a táblázatban szerepel, így *a továbbiakban a törékeny államok alatt az 9. táblázatban szereplő 41 országot értjük, és a vizsgálatokba is ezen országokat vonjuk be.*

3.3. A törékeny államok általános jellemzői

A törékeny államok fogalmának tárgyalásánál kiderült, hogy ezen országokra legtöbb esetben a politikai instabilitás, a korrupció, az esetleges fegyveres konfliktusok jellemzők. A listák bemutatásánál láthattuk azt is, hogy az egyes szervezetek a fenti tényezőkön kívül nagy hangsúlyt fektetnek többek között a gazdasági és strukturális tényezőkre is a törékenységi megállapításánál. Így a dolgozatban alkalmazott listára felkerült 41 ország esetében valószínű, hogy a nem törékeny fejlődő országokhoz képest a gazdasági és társadalmi fejlettség alacsonyabb szinten van, a politikai stabilitás megkérdőjelezhető, a korrupció szintje pedig magas. Tehát ezen országok lakossága nagy valószínűséggel „az alsó egymilliárd” (Collier 2007, Zoellick 2008) sorába tartozik. Azonban érdemesnek tartunk egyes tényezőket, jellemzőket részletesebben, az egyes országok esetében külön-külön is megvizsgálni, mely több célt is szolgál. Egyrészt rávilágíthat a *törékenységi közös jellemzőire*, ezáltal annak valamennyi *okára* is, azonban rávilágíthat egyben a *törékeny államok heterogenitására* is. Hiszen a különböző tényezők esetében előfordulhat, hogy eltérő mértékben és erősségekben van jelen az egyes törékeny országokban: például eltérő mértékű lehet a korrupció, lehetnek politikailag stabilabb és kevésbé stabil törékeny országok, ahogy eltérő mértékben függhetnek a külső pénzügyi forrásoktól is.

A különböző jellemzők feltárásához használt indikátorok kiválasztásánál fontos szempont volt, hogy elsősorban azokat a tényezőket vizsgáljuk, amelyek az eddigiek során megjelentek már a törékeny országok esetén. Ebből kifolyólag a vizsgált indikátorok egy része illeszkedik az egyes szervezetek által alkalmazott mutatókhoz, azonban szerettük volna a törékenységi gazdasági dimenzióját is valamelyest vizsgálni, ezért kiegészítettük azokat többek között a külkereskedelemre, a külső pénzügyi forrásokra, gazdasági struktúrára vonatkozó indikátorokkal is. Fontosnak tartjuk azonban hangsúlyozni, hogy a vizsgálat így sem teljes körű, csupán ezen országok főbb jellemzőit tárjuk fel az általunk fontosabbnak ítélt mutatók segítségével. Ennek érdekében összesen 8 dimenzió mentén, 13 indikátor (10. táblázat) segítségével vizsgáltuk a 41 törékeny országot a 2010-2012-es időszakra vonatkozóan.

10. táblázat A vizsgálatba bevont indikátorok

Dimenzió	Indikátorok	Forrás
Demográfiai	népesség száma	Világbank (2014b)
Földrajzi	tengerparttal nem rendelkező fejlődő ország kis szigetország	UNCTAD (2014)
Katonai	a vizsgált időszakban volt-e katonai konfliktus	UCDP/PRIO (2014)
Külső pénzügyi forrásoktól való függés	egy főre jutó hivatalos fejlesztési támogatás (ODA)	OECD-CRS (2014)
	egy főre jutó beáramló FDI	UNCTAD (2014)
Fejlettség szintje	egy főre jutó GDP	UNCTAD (2014)
	HDI	UNDP (2014)
Kereskedelempolitika	exportkoncentrációs index kereskedelmi nyitottság	UNCTAD (2014)
Politikai	politikai szabadság	Freedom House (2014)
Gazdasági és intézményi	korruptió szintje	Transparency International (2014)
	gazdasági szabadság	Heritage Foundation (2014)

Forrás: saját szerkesztés

Az eredmények bemutatása előtt a vizsgálatba bevont indikátorok értelmezését, háttérét mutatjuk be. A demográfiai dimenzió kapcsán fontos kiemelni, hogy azért szerepel a mutatók között, mert két, az FDI-jal és a segélyekkel kapcsolatos indikátor alapját képezi.

A fejlődő országok csoportján belül a legkevésbé fejlett vagy törékeny országokon kívül gyakran megkülönböztetnek további kategóriákat is, például a *kis szigetországokat* (Small Island Developing States, SIDS) és a *tengerparttal nem rendelkező fejlődő országokat* (Land-locked Developing Countries, LLDCs). Ezek az országok a fejlődő, illetve legkevésbé fejlett országok általános problémáin kívül olyan speciális kihívásokkal néznek szembe, amelyek nagymértékben akadályozzák többek között a nemzetközi munkamegosztásban való részvételüket, ezáltal fejlődésüket. A kis szigetországok számára a szűk belső piac, a korlátozott természeti adottságok, az importfüggőség és a koncentrált export, míg a tengertől elzárt fejlődő országok esetén a kereskedelmet akadályozó közlekedéssel és szállítással kapcsolatos nehézségek jelentik a legnagyobb problémát (Alonso et al. 2014). Véleményünk szerint a fenti tényezőkből következő gazdasági sebezhetőség, illetve a nemzetközi kereskedelem előnyeinek kihasználatlansága hozzájárulhat egy állam törékenységéhez, ennek érdekében megvizsgáltuk, hogy a 41 ország közül találkozhatunk-e tengerparttal nem rendelkező fejlődő, illetve kis szigetországgal.

A korábbiakban már utaltunk arra, hogy bár a *konfliktusok* nem eredményezik automatikusan egy ország törékenységét, azonban sok esetben mégis oka, esetleg következménye lehet annak. Továbbá a szakirodalomban, illetve a szervezetek és donorok meghatározásai között is gyakran szerepelnek a törékeny államok kapcsán a fegyveres konfliktusok, ezért szeretnénk volna megtudni, hogy a 41 törékeny ország közül melyekben volt

konfliktus a vizsgált időszakban. Ennek érdekében a UCDP/PRIO (2014) adatbázisának segítségével megvizsgáltuk, hogy a 2010-2012-es időszakban legalább egy évben mely országokban volt katonai konfliktus.

A legtöbb törékeny ország nagymértékben függ a *külső jövedelemforrásoktól*, amelyek meglete azonban sokszor csökkenti a kormány törekvését arra, hogy a külső források helyett adóztatás által mozgósítsák a helyi erőforrásokat, amely fontos lenne abból a szempontból, hogy a lakosság számon tudja kérni a kormányon annak kiadásait (Európai Fejlesztési Jelentés 2009). Annak érdekében, hogy megvizsgálhassuk, hogy a 41 törékeny ország milyen mértékben függ a külső jövedelemforrásoktól, a két legfőbb külső forrás, a külföldi működő tőke, valamint a segélyek arányát vizsgáltuk a népesség arányában.

A törékeny országok *fejlettségi szintjét* a gazdasági és humán fejlettség szempontjából vizsgáltuk. Az előbbi vizsgálatára gyakran használják az egy főre jutó GDP-t, melynek jelen esetben a folyó árakon számolt értékét vettük figyelembe. A humán fejlettség mérésére elsősorban a HDI (Human Development Index) mutató szolgálhat, mely három dimenzió mentén értékeli az országokat (hosszú és egészséges élet, tudás, megfelelő életminőség). A mutató értéke 0 és 1 közötti értéket vehet fel, ahol 1 utal a magasabb szintű humán fejlettségre.

A dolgozat során többször említést tettünk a törékeny államok intézményi jellegű problémáiról is, ami nagymértékben akadályozza többek között a segélyek hatékonyságát is ezekben az országokban. Az intézményi kapacitás tekintetében első sorban a korrupció jelentheti a legnagyobb problémát a törékeny országokban, így esetükben érdemesnek tartjuk megvizsgálni a korrupció mértékét. A Transparency International által évente közzétett korrupciós index (Corruption Perception Index, CPI) 0-10-ig értékeli az országokat, ahol a 0-s minősítés jelöli az átható korrupciót, a 10-es értéket pedig azok az országok kapnak, ahol a korrupció elhanyagolható mértékű.

A *nemzetközi kereskedelem* kiemelt szerepet játszik a gazdasági fejlődés terén, a belőle származó hasznok hiánya a fejlődő országok elmaradottságának egyik lehetséges oka (Udvari 2013), ezért a törékeny országok esetén is érdemes feltárni a nemzetközi kereskedelemmel kapcsolatos jellemzőket. A törékeny államok esetén a nemzetközi munkamegosztásból származó nyereségeknek a pozitív hatások mellett negatívumaik is lehetnek: a kereskedelemből származó nyereség egyfelől segíthet ezen országoknak kilábalni a törékenységből, azonban rövid távon, gyenge intézményi környezetben a nyereség elosztása konfliktus forrása lehet (Európai Fejlesztési Jelentés 2009). Bussman és szerzőtársai (2005) vizsgálataik alapján azt állítják, hogy a kereskedelmi nyitottság és a kereskedelem liberalizációja abban az esetben hat pozitívan a békére és stabilitásra, ha az országban lezárult a gazdasági szerkezet átalakítása. A diverzifikált

export pedig fontos szerepet játszik egy ország sebezhetőségének elkerülésében, hiszen minél diverzifikáltabb az exportkosár, annál kevésbé lesz sebezhető egy gazdaság (Európai Fejlesztési Jelentés 2009). Ahhoz, hogy megvizsgáljuk a törékeny országok nemzetközi munkamegosztásban való részvételét, az exportkoncentrációs indexet és a kereskedelmi nyitottság mutatóját vesszük alapul. Az exportkoncentráció mértékét szemléltető mutató 0 és 1 közötti értéket vehet fel, ahol az 1-es érték a maximális koncentrációt (egyetlen exporttermék) jelenti. A kereskedelmi nyitottság a teljes kereskedelmi forgalom és a GDP hányadosa. Abban az esetben, ha ez az érték magas, akkor az adott ország relatíve aktív részese a világkereskedelemnek.

A törékeny országok bemutatásánál kiderült, hogy ezen országok kormányai sokszor illegitim módon működnek, valamint ezekben az országokban a politikai stabilitás és a demokratikus jogok betartása sokszor kérdéses. A *politikai szabadság* vizsgálata éppen ezért indokolt lehet ezen országok esetében. Ehhez nyújt segítséget a Freedom House adatbázisa, ahol a politikai szabadságjogok és a polgári szabadságjogok tekintetében is értékelik az országokat, úgy, hogy e két tényező átlagát figyelembe véve sorolják be a szabad, részben szabad és nem szabad csoportokba. A Hayek-Friedman-hipotézis³² szerint a *gazdasági szabadság* előfeltétele a politikai szabadságnak (Kapás-Czeglédi 2011), ebből kiindulva vizsgáljuk a gazdasági szabadság mértékét is a törékeny országokban. Ez esetben az Index of economic freedom mutatót vesszük alapul, melynek értéke maximum 100 lehet. Az elért pontszámok alapján az országok öt csoportba sorolhatók: szabad (80-100), többnyire szabad (70-79,9), mérsékelten szabad (60-69,9), többnyire nem szabad (50-59,9), valamint elnyomott (0-49,9).

A 41 törékeny ország tekintetében az eredményeket a 11. táblázatban összevontan ismertetjük, melyek alapján több következtetést is levonhatunk:

- A törékeny országok több mint egyharmada tengerparttól elzárt terület vagy kis szigetország.
- A 41 ország több mint harmadában legalább egy évben volt fegyveres konfliktus a vizsgált időszakban.
- A gazdasági fejlettség, valamint a külső jövedelemforrásoktól való függés tekintetében jelentős különbségek vehetők észre. Látható, hogy az a GDP esetében magas a szórás, ami azt mutatja, hogy igen változatosan alakul a törékeny államok egy főre eső GDP-je.

³² „Az a nézet, miszerint a gazdasági szabadság előfeltétele a politikai szabadságnak, Hayek 1944-ben megjelent *Út a szolgáshoz és Friedman 1962-es Kapitalizmus és szabadság* című könyvéből eredeztethető. Ezt a hipotézist a szakirodalom Hayek-Friedman-hipotézisnek nevezi.” (Kapás-Czeglédi 2011, 485.o.)

Összességében azonban az egy főre jutó GDP átlaga alapján elmondható, hogy ezen országok gazdasági elmaradottsága jelentős mértékű (2010-2012 átlagában a világ összes országának egy főre jutó GDP-je 9920 dollár volt).

- A humán fejlettség szintje ezen országok esetében közepesnek mondható. Ezen a téren Sri Lanka mellett Grúzia emelkedik ki, a legfejletlenebb pedig a Kongói Demokratikus Köztársaság.
- A korrupció esetén a vizsgált országok átlagosan 2,4 pontot értek el. Tekintve, hogy az elhanyagolható mértékű korrupciót a 10-es pontszám jelöli, megállapíthatjuk, hogy ezen országok esetében a korrupció valóban nagyon magas mértékű.
- A politikai szabadság tekintetében a 41 törékeny állam többnyire a részben szabad országok csoportjába tartozik. A vizsgált országok közül egyedül Kiribati sorolható a politikailag szabad országok közé, ezzel szemben Észak-Korea, Eritrea, Szomália és Szudán egyáltalán nem szabad országok a politikai szabadság tekintetében.
- A gazdasági szabadság kapcsán elmondható, hogy a vizsgált országok összességében elnyomott országok. A legjobb eredményt ebben az esetben is Grúzia érte el, amely ország így is csupán többnyire szabad, tehát a gazdasági szabadság tekintetében a 41 ország közül egy sem sorolható a teljesen szabad országok közé.
- A 41 törékeny ország rendkívül zárt gazdaságnak tekinthető, a kereskedelmi nyitottság mértéke alacsony. Az exportkoncentráció Angola, Csád, Kongói Köztársaság, Bissau-Guinea, Irak esetében rendkívül magas, a többi ország esetében relatíve diverzifikáltabb az export.

11. táblázat A törékeny országok általános jellemzői 2010 és 2012 átlagában

Dimenzió		Minimum	Maximum	Átlag	Szórás
Demográfiai	Népesség (ezer fő)	99260 (Kiribati)	176 158,6 (Pakisztán)	28711,9	42899,77
Külső pénzügyi forrásoktól való függés	Egy főre jutó ODA (dollár)	3,55 (Észak-Korea)	614,03 (Salamon- szigetek)	113,02	131,58
	Egy főre jutó FDI (dollár)	0,81 (Burundi)	4287,03 (Kongói Közt.)	434,3	810,035
Kereskedelempolitika	Kereskedelmi nyitottság	0,23 (Közép-afrikai Közt.)	1,19 (Kongói Közt.)	0,578	0,212
	Exportkoncentrációs index	0,11 (Bosznia- Hercegovina)	0,98 (Irak)	0,45	0,238
Fejlettség szintje	Egy főre jutó GDP (dollár)	115,67 (Szomália)	4988,67 (Angola)	1350,57	1349,81
	HDI	0,33 (Kongói Dem. Közt.)	0,74 (Grúzia, Sri Lanka)	0,47	0,132
Politikai	Politikai szabadság	1 (Kiribati)	7 (Észak-Korea, Eritrea, Szomália, Szudán)	4,82	1,34
Gazdasági és intézményi	Gazdasági szabadság	1 (Észak-Korea)	70,4 (Grúzia)	48,18	11,658
	Korrupció	0,9 (Észak-Korea)	4,4 (Grúzia)	2,4	0,72
Földrajzi	Tengertől elzárt terület	-	11 ország	-	-
	Kis sziget ország	-	3 ország	-	-
Katonai	Katonai konfliktus	-	14 ország	-	-

Forrás: saját számítás

A fejezet során láthattuk, hogy a törékeny országokat legtöbb esetben mind a kutatók, mind a szervezetek a biztonság, politikai legitimitás, és a szolgáltatások hatékonyságának dimenziói mentén vizsgálják. Ezek alapján a törékeny államok olyan országok, amelyek nem rendelkeznek sem politikai akarattal, sem pedig képességgel ahhoz, hogy ellássák a fejlődéséhez, valamint a népesség biztonságának megőrzéséhez szükséges alapvető funkciókat. A vizsgált időszakban 41 törékeny országot határoztunk meg, elmondható tehát, hogy a fejlődő országok majdnem egyharmada törékeny ország is egyben. Az általános jellemzők elemzése során kiderült, hogy bár vannak kiugró eredmények – például Kiribati a politikai szabadság, Grúzia a gazdasági szabadság vagy Angola a gazdasági fejlettség terén –, vizsgálatunkkal részben igazoltuk a már korábban leírtakat: ezen országokra összességében a magas szintű korrupció, a politikai szabadság hiánya, valamint az alacsony fejlettségi szint jellemző. A dolgozat következő részében a költségvetés-támogatás megjelenését vizsgáljuk ezekben az országokban.

4. KÖLTSÉGVETÉS-TÁMOGATÁS A TÖRÉKENY ÁLLAMOKBAN

A dolgozat előző két fejezetében bemutattuk a költségvetés-támogatás és a törékeny államok fogalmát, sajátosságait. Láthattuk, hogy a programalapú támogatásoknak, így a költségvetés-támogatásnak számos előnye van a projekt-támogatásokkal szemben. Ez elsősorban a donortevékenységek harmonizációjának, ennek következtében az alacsonyabb tranzakciós költségeknek köszönhető. Továbbá fontos előnye a költségvetés-támogatásnak, hogy a fogadó ország felelősségvállalását erősíti, így az sokkal inkább magáénak érzi a reformokat. Azonban az is kiderült, hogy többen úgy vélik, a jó kormányzás, illetve a fogadó ország demokratikus berendezkedése elengedhetetlen a támogatás sikerességéhez. Hiszen az amúgy is kockázatos támogatási forma olyan kevésbé stabil országokban, ahol magas a korrupció és a demokratikus alapelvek hiányoznak, kudarcra van ítélve. A költségvetés-támogatás trendjeinek vizsgálata során azonban kiderült, hogy ennek ellenére a recipiens országok között több olyan ország is szerepel, amelyek politikai és gazdasági szempontból a kevésbé stabil országok közé tartoznak. Ezt látszik alátámasztani az is, hogy a vonatkozó szakirodalomban találkozhatunk arra vonatkozó utalással, hogy a költségvetés-támogatás megfelelő és előnyös támogatási forma lehet a törékeny államokban is.

A fejezet célja, hogy a dolgozat két szálát, a költségvetés-támogatást és a törékeny államokat összekapcsolja. Ennek érdekében a fejezet első részében azt vizsgáljuk, hogy milyen szerepet játszanak a törékeny országok a nemzetközi fejlesztési együttműködésben. A második részben azt tárjuk fel, hogy hogyan jelenik meg a költségvetés-támogatás ezekben az országokban, végül az utolsó részben empirikus elemzés segítségével igyekszünk megválaszolni kutatásunk központi kérdését: vajon a donorok különbséget tesznek-e törékeny és nem törékeny országok között a költségvetés-támogatás alkalmazása során.

4.1. A törékeny államok a nemzetközi fejlesztési együttműködésben

A költségvetés-támogatás és a törékeny államok összekapcsolása előtt fontosnak tartjuk, hogy röviden ismertessük, miként jelennek meg ezek az országok a nemzetközi fejlesztési együttműködésben, hiszen így teljesebb képet kaphatunk a BS alkalmazásának okairól ezekben az országokban. Éppen ezért ebben az alfejezetben azokat a tényezőket vesszük sorra, amelyek miatt a törékeny országok a nemzetközi közösség figyelmének előterébe kerültek.

Hagyományosan az államtól elvárható, hogy erős és hatékony intézményeket állítson fel, felügyelje és védje területét, szuverén és legitim hatalmat gyakoroljon saját területén, valamint rendelkezzen azokkal a forrásokkal, amelyekkel biztosítani tudja lakossága jólétét; e feltételeket

a hidegháborút követő paradigmaváltás eredményeként bővítették a jó kormányzás³³, az igazságos és méltányos forráselosztás, a szegénységcsökkentés és gazdasági növekedés és fejlődés feltételeivel (Osaghae 2007). A törékeny országok esetében azonban a fentebbi feltételek részben vagy teljesen hiányoznak, ami miatt legtöbb esetben az alulfejlettség, a nagyfokú szegénység, a politikai bizonytalanság és egyes esetekben az erőszakos konfliktus jellemzi ezeket az országokat. A törékeny országok ezen jellemzői több tekintetben is aggodalomra adhatnak okot, ami miatt főként az elmúlt két évtizedben előtérbe kerültek. A nemzetközi fejlesztési közösség elsősorban az emberi biztonság, és állami hatékonyság, valamint az alulfejlettség és politikai bizonytalanság szempontjából közelíti meg a törékeny államokat (Cammack. et al. 2006).

A törékeny országok sok esetben mint a *biztonságot* fenyegető országok kerülnek előtérbe. A törékeny országok esetében a migráció, a szervezett bűnözés, a fertőző betegségek, a környezeti pusztítás, az erőszakos konfliktusok, valamint esetenként a terrorizmus jelent problémát. A biztonság tekintetében az állam törékenységének hatásait François és Sud (2006) három csoportba sorolta (12. táblázat). A szerzők megkülönböztetik egyfelől a törékeny országban megjelenő, másodsor a regionális, végül pedig a globális hatásokat. Hazai hatásként említhető például a lassú gazdasági növekedés vagy a polgárháborúk. A törékenység hatásai tovagyűrűzhetnek a szomszédos országokba is, így az előbbi két tényező mellett például a migránsok vagy a járványok okozhatnak problémát az adott régióban. A globális hatások közül az ezredforduló óta a terrorizmus került előtérbe.

12. táblázat A törékenység hatásai

Hazai hatások	Regionális hatások	Globális hatások
lassú gazdasági növekedés	polgárháborúk áttérjedése	nemzetközi bűnözés
tőke kivonás	gazdasági növekedés lassulása	terrorizmus
(ismétlődő) polgárháborúk	fegyverkezési verseny	drogcsempészet
növekvő halálozási arány	tömeges menekült áradat	humanitárius katasztrófák
	betegségek terjedése	

Forrás: saját szerkesztés François és Sud (2006) alapján

A biztonsági tényező a segélyezést is nagyban meghatározhatja. Erre lehet példa az Amerikai Egyesült Államok, hiszen érdekei a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően

³³ A jó kormányzás feltételei: erős és hatékony politikai intézmények és civil társadalom, demokrácia és jogállamiság, elszámoltathatóság és átláthatóság, megfelelő konfliktuskezelés (Osaghae 2007).

megváltoztak, a korábbiaktól eltérően elsősorban a biztonsági kérdések kerültek előtérbe, és ez segélyezési gyakorlatán is jelentős mértékben észre vehető (Uhrin és Schusztter 2013).

Olyan a törékeny országokra fokozottan jellemző tényezők, mint a lassú gazdasági növekedés, a növekvő szegénység, és alultápláltság, a magas arányú gyermekhalandóság, az alapfokú oktatás hiánya, valamint a terrorizmus veszélye miatt több donor is kiemelt figyelmet szentel a törékeny államok támogatásának. Nem sokkal a 2001. szeptember 11-i terrortámadás után például az Amerikai Egyesült Államok segélyezési ügynöksége (USAID) külön stratégiát határozott meg a törékeny országokra vonatkozóan a következő elvek mentén: hatékonyabb elemzés és ellenőrzés, a törékenységi forrásaira fókuszáló programok kialakítása, valamint a gyors és hatékony intézkedés. Az USA a törékeny országok támogatása során a politikai stabilitással, biztonsággal, valamint a reformok végrehajtásával és az intézményi kapacitással kapcsolatos kérdésekre koncentrál (USAID 2005). Továbbá az Európai Unió is hangsúlyozza, hogy a törékeny országok támogatása kiemelten fontos szerepet játszik fejlesztési politikájában. Az EU az államépítést, az alapvető szolgáltatások kiépítését, valamint az emberi és demokratikus jogok előmozdítását tartja elsődleges céljának ezekben az országokban, amelyhez szerinte globális és koordinált megközelítésre van szükség (EC 2011).

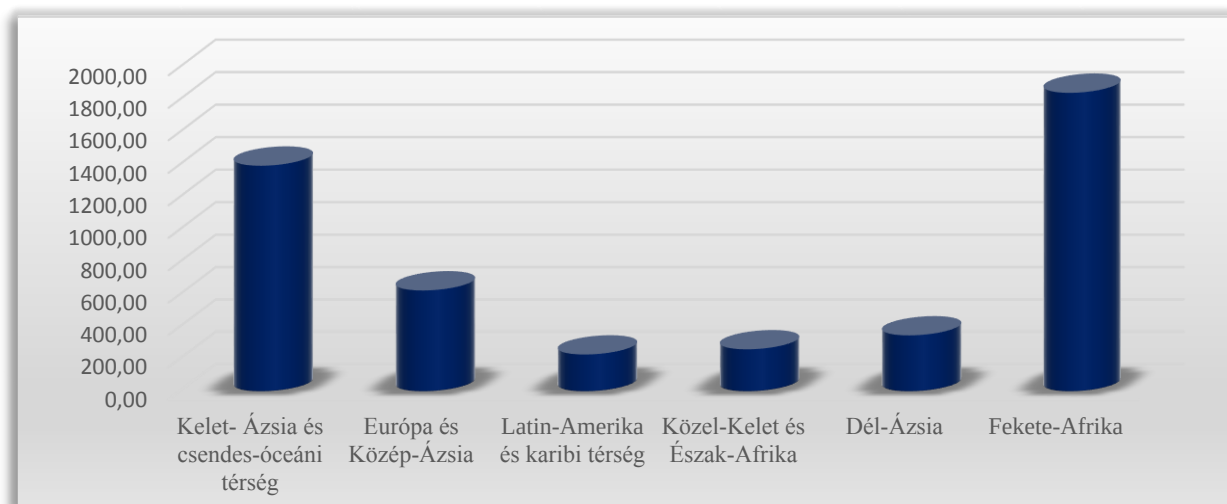
Habár a *Millenniumi Fejlesztési Célok* középpontjában nem kifejezetten a törékeny államok állnak, a fentebbi problémák miatt azok teljesítése kérdésessé vált (McLoughlin 2009), ezért az elmúlt években számos olyan tanulmány született, amely a fejlesztési célok teljesülését vizsgálja a törékeny országokban (például Harttgen és Klasen 2013, Murotani 2014, Samy és Carment 2011, Világbank 2010, Világbank 2011). A legtöbb vélemény szerint ezen országok esetében egyáltalán nem reális elvárás az, hogy teljesítsék a fejlesztési célokat. Erre világított rá például a Világbank (2010 és 2011) két tanulmánya is, amelyben a szervezet egyértelműen azt állította, hogy a törékeny államok lemaradtak a Millenniumi Fejlesztési Célok teljesítésében a nem törékeny fejlődő országokhoz képest. E véleménynek részben ellentmond Harttgen és Klasen (2013). A szerzőpáros szerint ugyanis ez az állítás akkor lehet igaz, ha a törékenységi fogalmát rendkívül szűken értelmezzük és csupán pár országra koncentrálunk. Ugyanakkor a törékeny országok valóban kisebb eredményt értek el a Millenniumi Fejlesztési Célok teljesítése terén, esetükben ténylegesen távolabb a célok elérése (Alonso et al. 2014).

A Millenniumi Fejlesztési Célok kapcsán tett kijelentések esetenként arra készíthetik a donorokat, hogy kevesebb segélyt nyújtsanak a törékeny országoknak (Alonso et al. 2014), hiszen az alacsony intézményi kapacitás és a lassú fejlődés következtében sok esetben a *nemzetközi támogatások hatékonysága* megkérdőjelezhető. A törékeny államok segélyezésével, illetve annak hatékonyságával kapcsolatban is számos elemzés született (például Benett 2012,

Browne 2007, McGillivray-Simon 2008, Menkhaus 2014). Benett (2012) szerint a hagyományos támogatások nem sikeresek a törékeny államokban, hiszen nem fektetnek akkora hangsúlyt ezen országok olyan speciális igényeire, mint például a biztonsági kérdések. Menkhaus (2014) szerint a helyi érdekek megléte és az intézményépítés kulcsfontosságúak: a segélyek csak abban az esetben lehetnek sikeresek, ha a fogadó ország részéről is megvan a szándék és akarat az intézményépítésre. Browne (2007) arra hívja fel a figyelmet, hogy a törékeny országok segélyezése nagyobb fokú és jobb minőségű elköteleződést kell, hogy jelentsen a donorok számára. McGillivray és Simon (2008) empirikus vizsgálataik alapján azt állítják, hogy nincs jelentős különbség a nemzetközi közösség által törékenynek ítélt országok és más fejlődő országok között a támogatások hatékonysága terén. A szerzők továbbá kiemelik, hogy a segélyektől függetlenül a törékeny államok esetén különösen fontos a megfelelő szakpolitikák kialakítása, és az intézmények megerősítése.

A törékeny országokba áramló egy főre jutó segélyek nagyságát régióként vizsgáltuk (5. ábra). Nem meglepő módon Fekete-Afrikában a legnagyobb az egy főre jutó támogatások aránya, ezt követi a kelet-ázsiai és csendes-óceáni térség, a legkevesebb támogatás pedig a latin-amerikai, illetve karibi térségbe áramlik. Azonban fontos megjegyezni, hogy jelen esetben utóbbi régióba csupán Haiti tartozik, amely esetében ahogy az adatokból is kitűnik, rendkívül magas a támogatások mértéke, relatíve alig kevesebb az egy főre jutó segélyek aránya, mint a közel-keleti és észak-afrikai (3 ország), illetve dél-ázsiai (5 ország) térségben.

5. ábra Egy főre jutó hivatalos fejlesztési támogatás régióként 2010-2012 átlagában (USD)

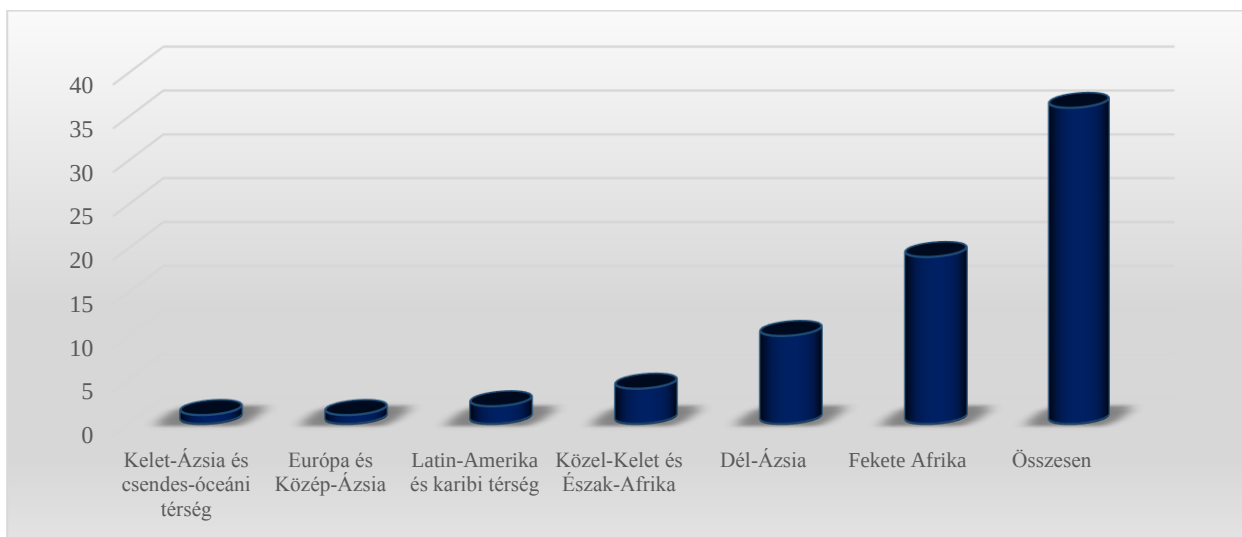


Forrás: OECD-CRS (2014) alapján saját számítás

Megvizsgáltuk továbbá azt is, hogy ezen országokba áramló segélyek hány százalékát teszik ki az összes fejlesztési támogatásoknak, ez esetben is régiók szerinti bontásban

ismertetjük az eredményeket (6. ábra). A 41 ország, illetve 6 régió tekintetében kiderült, hogy a segélyek valamivel több, mint 36 százaléka áramlik ezen országokba. Ebben az esetben szintén Fekete-Afrika emelkedik ki, ahol ez az arány majdnem 19 százalék, ezt követi Dél-Ázsia (9,6 százalék), Közel-Kelet, illetve Észak-Afrika (4 százalék), Latin-Amerika és a karibi térség (2 százalék), végül Európa és Közép-Ázsia (1,2 százalék), valamint Kelet-Ázsia és a csendes-óceáni térség (0,8 százalék). Ebben az esetben ismét látható az, hogy Haiti kiemelkedően sok támogatásban részesült a 2010-2012-es időszakban, rajta kívül hasonló mértékű segélyben Banglades, Elefántcsontpart, Etiópia, Irak, Pakisztán részesült. Ennél is több támogatást (4 százalék körül) pedig Afganisztán és Kongói Demokratikus Köztársaság kapott ebben az időszakban. A fentiek alapján tehát elmondhatjuk, hogy törekénységük ellenére viszonylag mégis magas arányú támogatásban részesülnek ezek az országok, azonban ezzel természetesen nem válaszoltuk meg azt a kérdést, hogy esetükben a segélyek valóban hatékonyak-e.

6. ábra Összes hivatalos fejlesztési támogatás aránya régióként 2010-2012 átlagában (százalék)



Forrás: OECD-CRS (2014) alapján saját számítás

Az elmúlt években tehát számos nyugati ország és nemzetközi szervezet növekvő figyelmet szentel a törékeny államoknak, elsősorban mint globális fejlesztési és biztonsági kihívás, utóbbi tekintetében főként a szeptember 11-i terrortámadásokat követően (Bertoli-Ticci 2012, FASID 2009, Nay 2012). E növekvő figyelem mint láthattuk, nagy mértékben megmutatkozik az ezen országokba juttatott fejlesztési támogatások arányában is. A következőkben kifejezetten a költségvetés-támogatás alakulását vizsgáljuk a törékeny országokban.

4.2. A költségvetés-támogatás előnyei és hátrányai a törékeny országokban

A költségvetés-támogatás tárgyalásánál láthattuk, hogy a legtöbb vélemény szerint e támogatási forma kizárólag azokban az országokban lehet sikeres, ahol megfelelő intézményi háttér alakult ki, valamint ahol a demokratikus alapelvek tiszteletben tartása és a jó kormányzás jellemző. Továbbá kiderült az is, hogy a támogatás egyik legfőbb kockázataként a magas szintű korrupciót tekintik, amely a 3. fejezet tanúsága szerint a törékeny országokban igen magas mértékű. Ennek ellenére a szakirodalomban többször megjelenik az a vélemény is, miszerint a költségvetés-támogatás előnyös és megfelelő segély modalitás a törékeny országokban is.

Leader és Colenso (2005) például ígéretes segélymódnak nevezi a BS-t a törékeny államokban mind az államépítés korai szakaszában, mind a konfliktus utáni időszakban³⁴. A szerzők szerint *a költségvetés-támogatás* (kombinálva technikai segítségnyújtással) ugyanis *hozzájárulhat a törékeny államokban az alapvető szolgáltatások kiépítéséhez, az intézményi kapacitás növeléséhez, az államépítéshez, valamint a kormány legitimitásához*. A Világbank (2011b) is előnyösnek tartja a BS-t – szintén kombinálva más támogatási formákkal – a törékeny államok esetén, hasonló okokból kifolyólag: támogatja a béke –és államépítést, erősíti az állami kapacitást, továbbá hozzájárulhat a makrogazdasági stabilitáshoz. Dom és Gordon (2011) szintén az államépítést emelik ki: szerintük a donoroknak legfőképpen az államépítést kellene támogatni a törékeny országokban, az (általános) költségvetés-támogatás pedig hatékony eszköze lehet a kormányzat és az állami kapacitás megerősítésére. Továbbá a két szerző szerint a BS *alkalmas lehet egyszeri támogatásra „vézhelyzet” esetén*, ahogy Hauck és szerzőtársai (2013) is a törékeny államok sürgető igényeinek finanszírozási lehetőségét emelik ki legfőbb előnyeként e támogatásnak.

Habár a fenti szerzők, illetve donor alapvetően alkalmas és megfelelő eszköznek tartják a költségvetés-támogatást a törékeny országokban, kiemelik annak veszélyeit, kockázatait. A Világbank (2011b) elsősorban a *politikai és a támogatáskezelési*³⁵ kockázatokat említi a BS-sel kapcsolatban. A szervezet szerint ugyanis a költségvetés-támogatás negatív hatással lehet a politikai stabilitásra, hiszen például választások előtt azt az üzenetet közvetítheti a lakosság számára, hogy az éppen hatalmon lévő, leváltani kívánt kormányt támogatja³⁶. Hauck és társai (2013) legfőbb veszélyként a belső elszámoltathatóság, a civil szervezetek, valamint a közép és hosszú távú célkitűzések hiányát említik meg, amelyek miatt a költségvetés-támogatás eredménytelen lehet a

³⁴ Az államépítés tekintetében példaként Afganisztánt és Kelet-Timort, míg a konfliktus utáni segítségnyújtással kapcsolatban Sierra Leonét említik a szerzők.

³⁵ A támogatáskezelési kockázat főbb elemeit lásd a Költségvetés-támogatás c. fejezetben.

³⁶ Dom és Gordon (2011) ezzel kapcsolatban azt állítja, hogy konfliktus utáni helyzetben éppen az újonnan létrejövő kormány támogatását sugallja a költségvetés-támogatás.

törékeny országokban. Leader és Colenso (2005) továbbá egy rendkívül fontos tényezőre hívják fel a figyelmet: *a költségvetés-támogatás alapvetően sikeres lehet a törékeny országokban, de csakis abban az esetben, ha megvan a politikai akarat a fejlődésre, intézmény-és kapacitásfejlesztésre, valamint a reformok végrehajtására.* Azt állítják, ahol kevés a kapacitás, de megvan a politikai akarat, el lehet érni eredményeket a költségvetés-támogatással. Ezzel azonban felmerülhet a kérdés, hogy a donorok figyelembe veszik-e a politikai akarat meglétét abban az esetben, ha az állami képesség hiányzik, hiszen az előző fejezetben láthattuk, hogy e két tényező legtöbbször egyszerre jelenik meg a törékeny állam definíciókban.

Collier (2014) például már kevésbé látja hatékonynak a költségvetés-támogatást a törékeny államokban. Véleménye összhangban van azzal, miszerint a BS alapvető feltétele a jó kormányzás és a megfelelő intézményi háttér. A szerző szerint a törékeny államokban pont ezek a feltételek hiányoznak, ezért nem lehet sikeres a BS, sőt akár nem kívánt hatásokat is kiválthat. Azonban ha azért részesülnek költségvetés-támogatásban ezek az országok, mert alkalmasak rá, akkor nem törékenyek. Továbbá Collier (2014) szerint a törékeny országoknak nyújtott BS-t más elnevezéssel kellene illetni, hiszen ha a donorok a két eltérő szituációra ugyanazt az eszközt és ugyanazt az elnevezést alkalmazzák, zavart kelthetnek: azzal, hogy a törékeny államok is részesülhetnek költségvetés-támogatásban, azt sugallják, hogy mindenki részesülhet BS-ben.

Az egyes donorok közül például Németország és Kanada véli úgy, hogy a költségvetés-támogatást nem lehet alkalmazni a törékeny országokban, míg az Egyesült Királyság úgy vélekedik, hogy azokban az országokban, ahol a várható eredmények ellensúlyozzák a magas kockázatot érdemes a BS-t alkalmazni (Dom és Gordon 2011). Azzal, hogy az Európai Unió a minimális előírásoknak való megfelelés helyett a reformok melletti elköteleződést írja elő a BS nyújtásának feltételeként, lehetővé vált, hogy a törékeny országokban is alkalmazza a költségvetés-támogatást államépítési, stabilizációs és a gazdasági, politikai helyzet javítására (EC 2010). Norvégia szerint is alkalmazható a költségvetés-támogatás ezekben az országokban, főként béketeremtésre és stabilizálásra, azonban a költségvetés-támogatásról szóló megállapodásoknak rövidtávra, egy, maximum két évre kell szólnia (NORAD 2007). Az OECD szerint a törékeny országokban például az adórendszer támogatására az általános és ágazati költségvetés-támogatás a legmegfelelőbb eszköz (OECD 2014).

A 13. táblázat alapján látható, hogy a költségvetés-támogatás törékeny országokban való alkalmazása megjelenik a gyakorlatban is, hiszen ahogy a táblázatból kitűnik, a 41 törékeny országból 31 részesült költségvetés-támogatásban a vizsgált időszakban. A táblázatban – hasonlóan

a 2. fejezetben alkalmazott módszerhez – azokat az országokat nem szerepeltetjük, amelyek 2010 és 2012 között csupán egy évben kaptak BS-t.³⁷

13. táblázat A legtöbb költségvetés-támogatást fogadó törékeny országok

	BS átlag	GBS átlag	SBS átlag	BS a költségvetési bevételek %-ában	BS a teljes ODA %-ában
	(millió dollár, kifizetések, 2010-2012 átlaga)				
Elefántcsontpart	461,27	371,73	89,54	9,52	19,59
Etiópia*	347,68	94,25	253,44	6,05	10,12
Pakisztán	279,66	16,34	263,31	1,02	7,87
Nigéria	234,73	0,00	234,73	0,22	11,74
Malawi*	224,18	148,11	76,07	12,18	22,25
Uganda*	184,87	86,43	98,44	6,64	11,10
Kenya	182,59	182,59	0,00	2,08	7,05
Kongói Dem. Közt.*	181,68	181,68	0	1,87	3,36
Niger*	159,81	81,12	78,69	13,00	20,64
Grúzia	139,19	43,48	124,69	3,51	21
Haiti*	124,87	110,51	43,08	6,25	5,46
Jemen*	107,6	73,16	68,88	1,3	14,84
Palesztina	105,46	73,07	32,39	n.a.	4,65
Guinea*	86,94	60,32	26,62	8,61	12,18
Burundi	75,21	43	32,21	9,28	12,99
Sierra Leone*	73,42	59,76	13,66	15,53	16,8
Togo*	56,54	37,07	19,47	7,2	8,4
Banglades	51,29	46,68	4,61	3,86	2,12
Salamon szigetek*	48,22	13,72	34,5	9,45	14,6
Nepál*	45,17	14,5	30,66	1,39	4,67
Libéria*	41,37	33,26	8,11	10	3,64
Közép-afrikai Közt.*	25,25	22,22	3,03	4,64	9,74
Afganisztán*	23,74	23,74	0	0,57	0,36
Koszovó	16,42	14,23	2,19	0,95	2,81
Bissau-Guinea*	12,26	8,1	4,16	7,9	5,09
Kamerun	9,53	9,53	0	0,21	1,41
Comore-szigetek*	8,88	7,76	1,12	5,54	10,88
Kelet-Timor*	7,44	7,34	0,098	0,85	2,62
Kongói Közt.	3,78	3,78	0	0,09	0,53
Szomália*	2,28	2,28	0	n.a.	0,1
Kiribati*	0,25	0,05	0,19	0,28	0,69

Megjegyzés: A *-gal jelölt országok a legkevésbé fejlett országok

Forrás: OECD-CRS (2014) alapján saját számítás

³⁷ A 41 törékeny ország közül a vizsgált időszakban Csád, Irak, Észak-Korea, Mianmar, Sri Lanka és Zimbabwe egyáltalán nem, míg Angola, Bosznia-Hercegovina, Eritrea, valamint Szudán csak egy évben részesült költségvetés-támogatásban.

Az, hogy a BS hány százalékát adja a költségvetési bevételeknek, ezen országokban is változatosan alakul: 0,09 százaléktól (Kongói Köztársaság) 15,23 százalékig (Sierra Leone) terjed ez az arány a 31 ország tekintetében. A BS teljes hivatalos támogatáson belüli aránya is igen eltérő: Szomália esetében ez az arány 0,1 százalék, míg Niger esetében már 20,64 százalék. Fontos kiemelni továbbá, hogy a táblázatban szereplő országok közül 20 tartozik a legkevésbé fejlett országok csoportjába. E tény tovább erősítheti azt a megítélést, miszerint más segélytípusokhoz képest a költségvetés-támogatás sokkal alkalmasabb lehet a legkevésbé fejlett országok támogatására.

A fejezet első részében láthattuk, hogy a törékeny államok segélyezésével kapcsolatos tanulmányok elsősorban az intézményépítésnek, a különböző szakpolitikák kialakításának, a hagyományos támogatások helyett új típusú segélyeknek, és nem utolsósorban a fogadó országok reformok iránti elköteleződésének szerepét emelik ki. Talán elsősorban ebből következik az, hogy többen hangsúlyozzák a BS szerepét a törékeny országokban, hiszen e támogatási forma pont az intézmény - és kapacitásfejlesztésben segítheti ezeket az országokat, valamint hozzájárulhat a reformok végrehajtásához. Hiszen a támogatás feltétele eleve a reformok melletti elköteleződés, továbbá a tulajdonosi szemlélet miatt a fogadó országok sokkal inkább magukénak érezhetik a reformokat. A főbb donorok közül is többen a BS lehetséges előnyeit hangsúlyozzák a törékeny országokban. Áttekintve a költségvetés-támogatás előnyeit és kockázatait a törékeny országok esetén elmondható, hogy szinte teljesen lefedik a többi, nem törékeny fejlődő országokra vonatkozó előnyöket és hátrányokat. Talán előbbieik esetében magasabbak lehetnek a kockázatok, ugyanakkor a BS-sel elérni kívánt célok és eredmények pedig sürgetőbbek.

Azzal, hogy összekapcsoltuk dolgozatunk két szálát, a költségvetés-támogatást és a törékeny országokat, elértünk kutatásunk elméleti részének végére. Láthattuk, hogy nincs egységes vélemény arról, hogy a törékeny országoknak kellene BS-t kapniuk vagy sem, illetve a 20 legnagyobb költségvetés-támogatást fogadó ország alapján meghatározható tendencia sem fedezhető fel azzal kapcsolatban, hogy a politikai, gazdasági, intézményi szempontból stabilabb, illetve fejlettebb országok kapják a több támogatást vagy épp ellenkezőleg. Azt is láthattuk, hogy a 41 törékeny országból 31 részesült költségvetés-támogatásban. Ez az arány azt mutatja, a BS a kritikák ellenére mégis megjelenik ezekben az országokban.

A korrupció, a konfliktusok, a politikai stabilitás vagy a gazdasági fejlettség tehát nem számít? A donorok tekintet nélkül nyújtják a költségvetés-támogatást vagy különbséget tesznek törékeny és nem törékeny ország között? E kérdéseket igyekszünk megválaszolni a dolgozat következő részében statisztikai adatelemzés segítségével.

4.3. A költségvetés-támogatás alakulásának empirikus vizsgálata

Az előzőekben láthattuk, hogy eltérő álláspontok születtek arról, hogy megfelelő segélymód lehet-e a költségvetés-támogatás a törékeny országokban. Egyesek úgy vélik, ezen országok olyan jellemzői, mint a korrupció, politikai szabadság hiánya, intézmények fejletlensége miatt a BS alkalmatlan ezekben az országokban. Ezzel szemben többen hangsúlyozzák azt, hogy a kockázatok ellenére a törékeny országok számára sürgető államépítés és kapacitásfejlesztés támogatására előnyös támogatási forma lehet a költségvetés-támogatás. A kutatás során arra keressük a választ, hogy a költségvetés-támogatás folyósítása során a donorok vajon különbséget tesznek-e a törékeny és nem törékeny fejlődő államok között. A kérdés megválaszolása érdekében statisztikai adatelemzést végeztünk, melynek eredményeit a következőkben ismertetjük.

4.3.1. A vizsgálatot nehezítő tényezők

A megfogalmazott kérdés empirikus vizsgálata során kezdetben több lehetőség is felmerült, azonban az elérhető adatok minősége és mennyisége jelentősen lecsökkentette azok számát. Első lépésként a *vizsgált alapsokaságot* kellett meghatároznunk. A teljesebb vizsgálat érdekében az elemzésbe az OECD szerint ODA-ra jogosult országok közül azokat vontuk be, amelyek a vizsgált időszakban legalább egy évben költségvetés-támogatásban részesültek, valamint amelyek a Világbank (2014c) besorolása szerint az alacsony, alsó közepes és felső közepes jövedelmű fejlődő országok csoportjába tartoznak. Ez kezdetben 117 országot jelentett, azonban ezen országok esetében bár az OECD-CRS (2014) adatbázisban rendelkezésre álltak a segélyre vonatkozó adatok, azonban az egyéb indikátorok esetében több országra vonatkozóan nem találtunk információt. Ennek oka lehet többek között az, hogy számos ország, amely az OECD adatbázisában szerepel, más szervezet – köztük a Világbank – szerint nem minősül önálló államnak. Az empirikus elemzés sokaságát alkotó országok körét a fenti problémák feloldása után *97 ország* alkotta (3. sz. melléklet), melyek közül 30 országot tekinthetünk törékenynek a dolgozat 3. fejezetében meghatározott kritériumok alapján.

A statisztikai adatelemzés előkészítése során a következő feladat a *vizsgálandó időszak* meghatározása volt. A minél pontosabb eredmény elérése érdekében törekedtünk arra, hogy minél hosszabb időtávot vizsgáljunk, ezáltal is növelve a vizsgált adatok számát, azonban az adatok elérhetősége következtében e célunkat újra kellett gondolnunk. Ugyanis a költségvetés-támogatásra vonatkozó adatok leginkább 2010 és 2012 közötti évekre érhetőek el – a sokaság elemszámának csökkentése helyett így inkább a vizsgált évek számát szorítottuk vissza, és dinamikus vizsgálat helyett állapot jellegű vizsgálatot végeztünk. Több indikátor esetében azonban a fenti időszakot

megelőző éveket is figyelembe vettük, hiszen a donorok arról, hogy az adott évben nyújtanak-e támogatást, a fogadó ország korábbi időszakra vonatkozó teljesítményét is figyelembe véve mérlegelhetnek. Ebből kiindulva egy - és kétéves késleltetéssel is számoltunk, és a 2008 és 2009, valamint a 2009 és 2011 közötti időszakot vizsgáltuk a különböző indikátorok esetén.

4.3.2. A vizsgálatba bevont indikátorok

A vizsgálathoz felhasználandó indikátorok kiválasztása során igyekeztünk azokat a szempontokat figyelembe venni, amelyek a törékeny országok és a költségvetés-támogatás kapcsán felmerültek a dolgozat során. Továbbá az indikátorok még helyesebb kiválasztásához számba vettük azokat a tanulmányokat, amelyek általában a segélyek és a gazdasági növekedés,³⁸ a segélyek és a kormányzás minősége,³⁹ a segélyek és a korrupció,⁴⁰ valamint a segélyek és a HDI⁴¹ kapcsolatát vizsgálják. Így az elemzésbe olyan indikátorokat vontunk be, amelyek befolyással lehetnek a törékeny államok segélyezésre, ezen belül is főként a költségvetés-támogatás folyósítására. Ennek megfelelően összesen tíz mutatót vizsgáltunk⁴²:

1. *Az általános, az ágazati és az összes költségvetés-támogatás*, melyek az empirikus kutatás alapját képezik. Az adatokat az OECD-CRS (2014) adatbázisa szolgáltatta, ahol az általános, az ágazati és az összes költségvetés-támogatás értékei külön-külön szerepelnek.
2. *Az egy főre jutó általános, az ágazati és az összes költségvetés-támogatás*.
3. *Az egy főre jutó GDP* a fogadó országban. E mutató vizsgálata arra szolgál, hogy megtudhassuk, a donorok segélyezési döntéseit a költségvetés-támogatás esetén befolyásolja-e az adott recipiens gazdasági fejlettsége. Az adatokhoz az UNCTAD (2014) adatbázisából jutottunk hozzá.
4. *A HDI* értéke a fogadó országban. Az indikátor segítségével feltárhatjuk, hogy befolyással van-e egy ország humán fejlettsége arra, hogy kap-e költségvetés-támogatást. Az adatok forrása a UNDP (2014) adatbázisa.
5. *Politikai stabilitás*. A dolgozat elméleti fejezeteiben láthattuk, hogy a legtöbb vélemény szerint csak a politikailag stabil országoknak kellene költségvetés-támogatást kapniuk, valamint az is kiderült, hogy a törékeny államok politikai szabadsága megkérdőjelezhető. Éppen ezért mindenképp érdemesnek tartjuk megvizsgálni, hogy e tényező mennyiben

³⁸ Például Abegaz (2005), Kosack (2003), Rajan és Subramanian (2008), Burke és Ahmadi-Esfahani (2006) munkái.

³⁹ Például Collier és Dollar (2002), Islam (2003), Armah 2010, Kalyvitis és Vlachaki (2011) tanulmányai.

⁴⁰ Például Alesina és Weder (2009) tanulmánya.

⁴¹ Például Gomanee et al. (2003), Shirazi et al. (2009), McGillivray és Noorbaks (2007) munkái.

⁴² Az empirikus vizsgálatba bevont indikátorokat a dolgozat korábbi részében, a 3.3. A törékeny államok általános jellemzői c. fejezetben már bemutattuk.

befolyásolja azt, hogy egy ország részesül-e költségvetés támogatásban. Az indikátor forrása a Freedom House (2014) adatbázisa.

6. *Korrupciós index*. E mutatót ugyanazon okok miatt tartjuk fontosnak bevonni a vizsgálatba, mint a politikai szabadság esetén: a költségvetés-támogatás tárgyalása esetén láthattuk, hogy a kockázatok között szerepelt a fogadó ország magas korrupció szintje, a törékeny országok esetén azonban gyakori az átható korrupció. Így e mutató esetében is érdemesnek tartjuk feltárni, hogy költségvetés-támogatás nyújtását befolyásolja-e a fogadó országban a korrupció. A korrupcióra vonatkozó adatok esetén a Transparency International (2014) adatbázisát vettük alapul.

4.3.3. A vizsgálat módszertana

Az empirikus vizsgálat célja, hogy kiderítsük, különbséget tesznek-e a donorok a törékeny és nem törékeny országok között a költségvetés-támogatás alkalmazása során. Továbbá annak feltárása is célunk, hogy a fejlettséggel és intézményi minőséggel kapcsolatos tényezők befolyással vannak-e a költségvetés-támogatás alakulására. Ennek megfelelően háromféle statisztikai módszert, először leíró statisztikai módszereket alkalmaztunk, majd hipotézisvizsgálatot, végül korrelációs számítást végeztünk.

A *leíró statisztika* esetén a költségvetés-támogatás alakulását vizsgáltuk a különböző csoportokban. Megvizsgáltuk a támogatás egyes típusainak átlagos értékét, illetve a szórást is a teljes sokaság, a nem törékeny országok csoportja, illetve a törékeny országok csoportja esetén is. E módszerrel választ kaphatunk arra, hogy a vizsgált csoportokban hogyan alakul a költségvetés-támogatás folyósítása, illetve megtudhatjuk, hogy mely csoport részesült több támogatásban a vizsgált időszakban. Ezt követően összesen tizenkét *hipotézisvizsgálatot* végeztünk el, melyek közül az első hattal azt teszteltük, hogy a vizsgált időszakban valóban tapasztalható-e szignifikáns különbség a törékeny és nem törékeny országok között abból a szempontból, hogy kapnak-e költségvetés-támogatást. A másik hat hipotézis vizsgálat során pedig azt vizsgáltuk, hogy észrevehető-e szignifikáns különbség a költségvetés-támogatás tekintetében a politikai szempontból stabil, illetve politikailag nem szabad országok között. Mindezeket az összes költségvetés-támogatás és típusain kívül az egy főre jutó támogatás adatainak esetén is leteszteltük, így adódott az összesen tizenkét hipotézisvizsgálat, melyek során *független mintás t-próbát* alkalmaztunk. Ennek értékét az alábbi próbafüggvény adja:

$$t = \frac{(\bar{x}_1 - \bar{x}_2)}{\sqrt{\frac{s_1^2}{n_1} + \frac{s_2^2}{n_2}}}$$

ahol $\bar{x}_1 - \bar{x}_2$ az első és a második minta átlaga, s_1 és s_2 a minták szórása, n_1 és n_2 pedig az elemszámuk. A nullhipotézis mindkét esetben azt mutatja, hogy nincs szignifikáns kapcsolat a két vizsgált csoport között.

A teljesebb vizsgálat érdekében a leíró statisztikát és a hipotézisvizsgálatot kiegészítettük *korrelációs számítással* is. E módszerrel az volt a célunk, hogy megvizsgáljuk: a kiválasztott mutatók és a költségvetés-támogatás között van-e szignifikáns kapcsolat – azaz együttmozognak-e ezek az indikátorok. A lineáris korrelációs együttható (r) meghatározására az alábbi képlet használható:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x})^2 \sum_{i=1}^N (y_i - \bar{y})^2}}$$

ahol az $\bar{x}$ az x_i értékek, az $\bar{y}$ pedig az y_i értékek átlagát jelöli.

Ehhez az egyes országok egy főre jutó GDP-re, HDI-re, valamint korrupciós indexére vonatkozó adatai és a költségvetés-támogatás közötti korrelációt vizsgáltuk. A korrelációs számítást a szélesebb körű vizsgálat érdekében a teljes alapsokaságra vonatkozóan végeztük el annak érdekében, hogy minél nagyobb elemszám kerülhessen be az elemzésbe.

A statisztikai adatelemzéshez két programot, az Excel-t és az SPSS 22.0-t használtuk. A következőkben a vizsgálat eredményeit ismertetjük.

4.3.4. A vizsgálat eredményei

Az empirikus vizsgálat eredményeit az alkalmazott statisztikai módszerek szerint három részre osztva mutatjuk be. Először a leíró statisztika, majd hipotézisvizsgálatok, végül pedig a korrelációs számítás eredményeit ismertetjük.

A statisztikai adatelemzést a költségvetés-támogatás átlagos értékének meghatározásával kezdtük a különböző csoportokban. A támogatás alakulását megvizsgáltuk a teljes sokaság, illetve külön-külön a nem törékeny fogadó országok, valamint a törékeny recipiensek esetén is. E módszer segítségével az volt a célunk, hogy megvizsgáljuk, mely csoport részesült több költségvetés-támogatásban a 2010-2012 közötti időszakban. Az eredményeket a 14. táblázat szemlélteti. Az eredmények alapján elmondható, hogy a költségvetés-támogatás összes típusa esetén az átlagos érték a törékeny országok csoportjában a legmagasabb, a szórás értéke pedig közel megegyező a másik két csoportban szereplő értékekkel. A szórás magas értéke azt mutatja, hogy jelentős különbségek vannak a csoporton belül a támogatás mértékét illetően. A táblázatból továbbá az is kiderül, hogy a 30 vizsgált törékeny ország közül 21, míg a 67 nem törékeny ország közül pedig 15 ország tartozik a legkevésbé fejlett országok közé. Ezen eredmények ismét azt

támasztják alá, hogy a költségvetés-támogatást nyújtó donorok főként a kevésbé fejlett országokat támogatják e segélymóddal. Továbbá az is kiderül, hogy a dolgozat első felében bemutatott elmélettel szemben a költségvetés-támogatás alkalmazása a törékeny országokban relatíve nagy arányban megjelenik.

14. táblázat A költségvetés-támogatás alakulása az egyes csoportok esetén 2010-2012 között (millió dollár)

		Összes költségvetés-támogatás		Általános költségvetés-támogatás		Ágazati költségvetés-támogatás	
	Elemszám	Átlag	Szórás	Átlag	Szórás	Átlag	Szórás
Teljes sokaság	97	102,1	144,14	52,05	82,48	55,24	87,13
Nem törékeny országok	67	95,95	153,34	45,92	81,13	53,68	87,67
Törékeny országok	30	115,82	122,4	65,73	85,2	58,72	87,3

Megjegyzés: A nem törékeny országok csoportjában 15, míg a törékeny országok csoportjában 21 legkevésbé fejlett ország szerepel

Forrás: saját számítás

Az empirikus elemzésünk során tizenkét hipotézisvizsgálatot végeztünk el. Az első hat hipotézisvizsgálattal az volt a célunk, hogy megvizsgáljuk, a donorok valóban különbséget tesznek-e törékeny és nem törékeny országok között, tehát azt, hogy a törékeny országok szignifikánsan kevesebb (esetleg több) költségvetés-támogatásban részesülnek-e. A másik hat hipotézisvizsgálat esetében annak vizsgálata volt a célunk, hogy a politikai stabilitás szerepet játszik-e abban, hogy egy ország több költségvetés-támogatásban részesüljön. Minden esetben független mintás t-próbát alkalmaztunk, és mind az összes, mind az egy főre jutó költségvetés-támogatás, illetve annak típusaira is leteszteltük felvetéseinket, így adódott az összesen tizenkét hipotézisvizsgálat.

Az első hat hipotézisvizsgálat *költségvetés-támogatás és típusai, valamint a törékenység kapcsolatára* vonatkozott, melynek a feltevései a következők:

H₀: A törékeny országokba és a nem törékeny országokba juttatott költségvetés-támogatás nagysága között *nincs* szignifikáns különbség a 2010 és 2012 közötti időszakban.

H₁: A költségvetés-támogatás nagysága szignifikánsan különbözik a törékeny és nem törékeny államok között.

A törékenységre vonatkozó hipotézisvizsgálat eredményei a 15. táblázatban láthatók. A páros t-teszt szignifikancia szintje minden esetben nagyobb, mint 0,05, tehát mind a hat nullhipotézisünket elfogadjuk. Ezek alapján elmondható tehát, hogy *a törékeny országokba és a*

nem törékeny államokba juttatott költségvetés-támogatás nagysága között nem fedezhető fel szignifikáns különbség. Ezzel nem arra kapunk választ, hogy a törékeny államok kevés támogatásban részesülnek, ezen eredmények sokkal inkább azt erősítik meg, hogy statisztikai értelemben hasonló mértékű költségvetés-támogatásban részesülnek, mint a nem törékeny országok.

15. táblázat A költségvetés támogatás alakulása a törékeny és nem törékeny országokban

Költségvetés-támogatás 2010-2012 átlaga	A páros t-teszt szignifikanciája
Összes költségvetés-támogatás	0,533
Általános költségvetés-támogatás	0,276
Ágazati költségvetés-támogatás	0,794
Egy főre jutó összes költségvetés-támogatás	0,549
Egy főre jutó általános költségvetés-támogatás	0,406
Egy főre jutó ágazati költségvetés-támogatás	0,844

Forrás: saját számítás

A következő hat hipotézisvizsgálat során a *költségvetés-támogatás és típusai, valamint a politikai szabadság közötti kapcsolatot* vizsgáltuk. Az ezzel kapcsolatos hipotézisek a következők:

H₀: A politikailag szabad és nem szabad országokba juttatott költségvetés-támogatás nagysága között *nincs* szignifikáns különbség a vizsgált időszakban.

H₁: A költségvetés-támogatás nagysága szignifikánsan különbözik a politikai szempontból szabad és a nem szabad országok között.

A politikai szabadságra vonatkozó eredményeket a 16. táblázat szemlélteti. Hasonlóan az előző hipotézisvizsgálatokhoz, itt is az látható, hogy minden esetben a szignifikancia szint nagyobb, mint 0,05. Tehát ismét az összes nullhipotézisünket el kell fogadnunk. Ennek megfelelően elmondhatjuk, hogy *egyik költségvetés-támogatás típus esetében sincs szignifikáns különbség a politikailag szabad és kevésbé szabad országok között.*

16. táblázat A költségvetés-támogatás alakulása a politikai szempontból szabad és nem szabad országokban

Költségvetés-támogatás 2010-2012 átlaga	A páros t-teszt szignifikanciája
Összes költségvetés-támogatás	0,679
Általános költségvetés-támogatás	0,731
Ágazati költségvetés-támogatás	0,824
Egy főre jutó összes költségvetés-támogatás	0,249
Egy főre jutó általános költségvetés-támogatás	0,332
Egy főre jutó ágazati költségvetés-támogatás	0,204

Forrás: saját számítás

A hipotézisvizsgálatok eredményei rámutattak arra, hogy a donorok nem tesznek különbséget törékeny és nem törékeny, illetve politikai szempontból szabad és nem szabad országok között, amikor a költségvetés-támogatás alkalmazásáról döntenek. Ez igaz a BS mindkét típusára, az általános és az ágazati költségvetés-támogatásra is, valamint ezen támogatási formák egy főre jutó adatai esetén is. *Ez alapján elmondható, hogy statisztikai értelemben a törékeny (és politikailag nem szabad) országok közel azonos mértékű költségvetés-támogatásban részesülnek, mint a nem törékeny (és politikailag szabad) országok.*

Az empirikus elemzés harmadik felében korrelációs számítás segítségével az egyes kiválasztott tényezők, valamint vizsgálatba bevont országokba juttatott költségvetés-támogatás közötti kapcsolatot vizsgáltuk mind az összes, mind az egy főre jutó támogatások tekintetében. A GDP, HDI és a korrupció esetén 2008-2011-ig tartó, illetve a 2009-2011-ig terjedő időszakra vonatkozóan végeztük el az elemzést, míg a költségvetés-támogatás mindkét esetben a 2010 és 2012 közötti időszakot öleli fel. Ezzel arra kapunk választ, hogy a kiválasztott mutatók és a költségvetés-támogatás között van-e együttmozgás, azaz befolyással vannak-e a támogatás alakulására a fogadó országokban. Fontos azonban megjegyezni, hogy a módszer nem alkalmas ok-okozati összefüggések feltárására, csupán a mutatók közötti kapcsolat erősségének és irányának megállapítására szolgál.

Az első, 2008-2011-ig, illetve a második 2009-2011-ig terjedő időszak eredményeit a 17. táblázat összevontan tartalmazza, mind az összes, mind az egy főre jutó költségvetés-támogatás tekintetében.

17. táblázat A költségvetés-támogatás és a kiválasztott tényezők kapcsolata a teljes sokaság esetében 2008-2010 és 2009-2011 közötti időszakban

			Összes költségvetés-támogatás 2010-2012	Egy főre jutó összes költségvetés-támogatás 2010-2012	Általános költségvetés-támogatás 2010-2012	Egy főre jutó általános költségvetés-támogatás 2010-2012	Ágazati költségvetés-támogatás 2010-2012	Egy főre jutó ágazati költségvetés-támogatás 2010-2012
2008-2010	Egy főre jutó GDP	Pearson-korreláció	-0,226*	-0,41	-0,228*	-0,033	-0,170	-0,47
		szignifikancia szint	0,026	0,687	0,025	0,751	0,96	0,646
	HDI	Pearson-korreláció	-0,276**	-0,029	-0,354**	-0,008	-0,128	-0,047
		szignifikancia szint	0,006	0,779	0	0,937	0,212	0,649
	Korrupciós index	Pearson-korreláció	-0,33	0,084	-0,85	0,084	0,25	0,085
		szignifikancia szint	0,748	0,411	0,407	0,413	0,809	0,405
2009-2011	Egy főre jutó GDP	Pearson-korreláció	-0,242*	-0,047	-0,251*	-0,038	-0,175	-0,051
		szignifikancia szint	0,17	0,65	0,013	0,711	0,087	0,620
	HDI	Pearson-korreláció	-0,274**	-0,029	-0,351**	-0,008	-0,126	-0,047
		szignifikancia szint	0,007	0,779	0	0,937	0,218	0,649
	Korrupciós index	Pearson-korreláció	-0,32	0,042	-0,093	0,036	0,26	0,058
		szignifikancia szint	0,755	0,683	0,367	0,729	0,800	0,570

Megjegyzés: A 0,01-es szinten szignifikáns értéket **-gal, a 0,05 szinten szignifikáns értékeket *-gal jelöltük.

Forrás: saját számítás

A táblázatban látható eredmények alapján mindkét időszakban hasonló következtetéseket vonhatunk le:

1. Az egy főre jutó költségvetés-támogatás és típusai, valamint a kiválasztott mutatók között egyik időszakban sem nem mutatható ki szignifikáns kapcsolat.
2. Közepes negatív irányú korreláció tapasztalható az (általános) költségvetés-támogatás és a recipiens országok egy főre jutó GDP-je között.

3. Szintén közepes negatív irányú korreláció jellemző a recipiens országok HDI értéke és az (általános) költségvetés-támogatás között.
4. Nem mutatható ki szignifikáns kapcsolat a fogadó országok korrupciós indexe és a költségvetés-támogatás között.

A korrupciós index vizsgálatba való bevonását az indokolta, hogy számos esetben a költségvetés-támogatás legfőbb veszélyeként említik a fogadó országban a magas korrupciót, amely nagymértékben alááshatja a támogatás sikerességét ezekben az országokban. Ennek ellenére a korrelációs számítás eredményei azt mutatják, hogy a költségvetés-támogatás és a korrupció mértéke között nem mutatható ki együttmozgás. Ez alapján elmondható, hogy *a korrupció mértéke a recipiens országban nem játszik szerepet a költségvetés-támogatás alkalmazása során*. Ez esetben felmerülhet a kérdés, hogy a donorok miért nem vesznek figyelembe az egyébként is rendkívül kockázatosnak tekinthető támogatási forma esetében egy olyan tényezőt, amely befolyással lehet a segélyek hatékonyságára⁴³, és kockázatják meg azt, hogy a költségvetés-támogatást esetlegesen korrupciós célokra használják fel.

A Millenniumi Fejlesztési Célok kapcsán szó esett arról, hogy segélyezési döntéseik során a donorokat befolyásolhatja a fogadó országok gyenge teljesítménye, hiszen az elmaradottság a támogatások hatékonyságára is hatással lehet. Láthattuk azonban, hogy az egy főre jutó GDP és a HDI érték, valamint a költségvetés-támogatás között negatív kapcsolat fedezhető fel, tehát *a gyengébb gazdasági, illetve humán fejlettséget elérő fejlődő országok relatíve több költségvetés-támogatásban részesülnek*. Ez az eredmény ismét alátámasztja azt a véleményt, miszerint *a költségvetés-támogatás elsősorban a legkevesbé fejlett országok támogatására lehet alkalmas*. Érdekes azonban, hogy az egy főre jutó GDP és HDI esetében csupán az összes és az általános költségvetés-támogatás esetén tapasztalható együttmozgás, a szektorális támogatás esetén nem mutatható ki kapcsolat, annak ellenére, hogy ahogy korábban láthattuk, az ágazati támogatások főként az egészségügyi és az oktatási szektort támogatják, amely szektorok fejlődése elsősorban hozzájárulhat például a humán fejlettség javulásához.

A költségvetés-támogatás alkalmazásáról eltérő álláspontokkal találkozhattunk a dolgozat során. Többen azt hangsúlyozzák, hogy a fogadó ország intézményi, illetve politikai jellegű problémái miatt a költségvetés-támogatás alkalmatlan az ilyen országokban, míg mások kifejezetten előnyösnek tartják ezt a támogatást a törékeny országokban, hiszen hozzájárulhat az államépítéshez, intézményfejlesztéshez, valamint ezen országok speciális problémáinak megoldásához. A hipotézisvizsgálatok arra az eredményre vezettek, hogy a törékeny és nem

⁴³ Islam (2003) például azt állítja, a korrupció hatással van a segélyek hatékony felhasználására.

törékeny országok közel azonos mértékű költségvetés-támogatásban részesülnek. Hasonlóképpen alakultak az eredmények a politikai szempontból szabad és nem szabad fejlődő országok esetén is. Ez alapján elmondhatjuk, hogy *a donorok nem tesznek különbséget a törékeny és nem törékeny országok között, amikor a költségvetés-támogatás folyósításáról döntenek.* Vélelmezhető, hogy ez annak köszönhető, hogy a donorok úgy vélekednek, a be nem avatkozás költsége magasabb, illetve az abból fakadó következmények súlyosabbak lehetnek, mint a viszonylag kockázatosnak tekinthető költségvetés-támogatás alkalmazása a törékeny országokban. E rugalmas megközelítés talán hozzájárulhat ahhoz, hogy a törékeny országok olyan támogatásban részesülhessenek, amellyel hatékonyan és viszonylag rövid időn belül kilábalhatnak törékeny helyzetükből.

ÖSSZEGZÉS

A dolgozat célja az volt, hogy bemutassa a költségvetés-támogatás alakulását a törékeny országokban. A cél eléréséhez elsőként a szakirodalmi áttekintés, majd az empirikus elemzés nyújtott segítséget. Kutatásunk alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a donorok nem tesznek különbséget a törékeny és nem törékeny fejlődő országok között a költségvetés-támogatás alkalmazása során. Feltehetően teszik ezt azért, mert a törékeny országok súlyos problémái szükségessé teszik a hatékony és gyors beavatkozást, erre pedig jelenleg az egyik legalkalmasabb fejlesztési eszköz a hozzá nagy reményeket fűzött költségvetés-támogatás lehet. A törékeny országok speciális helyzetére való tekintettel a donorok tehát a „mindent vagy semmit” elv mentén többnyire tekintet nélkül alkalmazzák ezt a támogatást a törékeny országokban is.

A kitűzött cél eléréséhez a szakirodalmi áttekintés, majd a statisztikai adatelemzés nyújtott segítséget. A kutatási kérdésünk megválaszolása érdekében mind a költségvetés-támogatással, mind a törékeny államokkal kapcsolatban számos megállapítást tettünk. A költségvetés-támogatásról elmondható, hogy az ezredforduló óta egyre jelentősebb szerepet játszik a nemzetközi fejlesztési együttműködésben, többen ígéretes segélymódnak tekintik, nem csak a törékeny országokban. A projektípusú támogatásokkal szemben a költségvetés-támogatás legfőbb előnye többek között a donortevékenységek könnyebb harmonizációja, az alacsonyabb tranzakciós költségek, valamint a fogadó országok elköteleződése. Ugyanakkor láthattuk azt is, hogy számos hátulütője is lehet ennek a támogatásnak, melyek közül a legjelentősebb annak kockázata, hogy a fogadó ország a költségvetésébe integrált támogatást nem a fejlesztési célokra vagy a szegénységcsökkentés előmozdítására fordítja. Ennek elkerülésében a donoroknak nagy szerep jut, hiszen helyes kockázatelemzéssel, valamint a folyósítás utáni nyomon követéssel a fenti kockázat csökkenthető. Mindent összevetve a költségvetés-támogatás nagyban hozzájárulhat a fejlődő országok hatékony támogatásához, amelyet e segélymód nem csupán pénzügyi támogatás, hanem azon túl politikai párbeszéd révén kíván elérni.

A törékeny államok kapcsán láthattuk, hogy a terrorizmus, az elmaradottság, a Millenniumi Fejlesztési Célok miatt ezek az országok rendkívüli kihívások elé állítják a nemzetközi közösséget, a törékenységből fakadó nehézségek sok esetben globális problémát jelentenek. Ezen országok esetében az államépítés, az intézményfejlesztés, a konfliktusok utáni segítségnyújtás, továbbá a szegénységcsökkentés sürgető kérdéssé vált. Habár a költségvetés-támogatás alkalmazása ezekben az országokban magasabb kockázatot jelenthet, az általa

potenciálisan elérhető eredmények miatt alkalmazása mégis indokolt lehet, hiszen jelenleg az egyik legígéretesebb államépítési eszköz lehet.

A szakirodalmi áttekintést az empirikus elemzés követte annak érdekében, hogy a kutatási kérdést megválaszolhassuk. A vizsgálatokat összesen 97 ország és 10 indikátor bevonásával végeztük. A költségvetés-támogatásra vonatkozó adatok a 2010-2012 közötti időszakot ölelik fel, azonban a további indikátorok esetében a folyósítást megelőző éveket is figyelembe vettük, hiszen a donorok már a támogatás nyújtása előtti időszakban mérlegelhetnek, amikor a segélyek elosztásáról döntenek. Ennek megfelelően a 2008-2010, valamint a 2009-2011 közötti időszakot határoztuk meg a kiválasztott indikátorok esetén.

Az adatelemzést leíró statisztikai módszerek alkalmazásával, majd hipotézisvizsgálatok tesztelésével kezdtük, amelyek arra az eredményre vezettek, miszerint a donorok főként a legkevésbé fejlett országokat részesítik előnyben a költségvetés-támogatás alkalmazása során, illetve az is kiderült, hogy a donorokat nem befolyásolja, hogy az adott ország törékeny vagy sem, illetve politikai szempontból szabad vagy nem szabad országok közé sorolható. Elmondható tehát, hogy statisztikai értelemben a törékeny országok közel azonos mértékű költségvetés-támogatásban részesülnek, mint a nem törékeny recipiensek. Az elemzést korrelációs számítással zártuk annak érdekében, hogy választ kapjunk arra, milyen tényezők befolyásolhatják a költségvetés-támogatás alakulását. Ennek érdekében a korrupció, a gazdasági és humán fejlettség, valamint a költségvetés-támogatás együttmozgását vizsgáltuk, melynek során azt találtuk, hogy a korrupció mértéke nem befolyásolja a támogatás alakulását, azonban a GDP és HDI esetében kimutatható kapcsolat: a fejletlenebb országok több költségvetés-támogatásban részesülnek. Ez alapján ismét arra következtethetünk, hogy a donorok elsősorban a legkevésbé fejlett országokban tartják fontosnak a támogatás alkalmazását, e felvetést igazolják a trendek vizsgálatánál kapott eredmények is. Az eredmények alapján úgy tűnik, a donorok a rugalmasabb megközelítést alkalmazzák a törékeny országok segélyezésével kapcsolatban, és a költségvetés-támogatás ezekben az országokban a gyakorlatban is megjelenik.

Ugyan a dolgozat alapkérdését megválaszoltuk, a téma azonban még korántsem tekinthető lezártnak, több olyan kérdés merült fel, amelyek további kutatások alapját képezhetik. A statisztikai módszerek kiegészítésével, valamint további szakirodalmak áttekintése után érdemes lenne többek között feltárni azt, hogy az egyes költségvetés-támogatást nyújtó donorok (például Egyesült Arab Emírségek, USA, Új-Zéland, Egyesült Királyság) döntései mögött valójában milyen gazdasági, politikai, biztonság-és geopolitikai érdekek, motivációk húzódnak meg, amikor a törékeny államokat támogatják. Habár a költségvetés-támogatás

hatásait nehéz számszerűsíteni, további érdekes kutatás tárgyát képezheti a támogatással elért eredményeket vizsgálni a törékeny államokra fókuszálva.

IRODALOMJEGYZÉK

- Abegaz, B. (2005): Multilateral development aid for Africa. *Economic Systems*, 4, 433-454. o.
- Aldashev, G. – Veradi V. (2012): *Is Aid Volatility Harmful?* Interneten: https://www.tcd.ie/Economics/assets/pdf/AID_VOLATILITY_Draft_Jan8_2012_FULL.pdf.
Letöltve: 2014. október 31.
- Alesina, A. – Weder, B. (2002): Do corrupt governments receive less foreign aid? *American Economic Review*, 4, 1126-1137. o.
- Alonso, J. A. – Cortez, A. L. – Klasen, S. (2014): LDC and other country groupings: How useful are current approaches to classify countries in a more heterogeneous developing world? *CDP Background Paper* No. 21. Department of Economic & Social Affairs
- Antunes, A. F. – Xu, K. – James, C. D. – Saksena, P. – Van de Maele, N. – Carrin, G. – Evans, D. B. (2010): General Budget Support: has it benefited the health sector? World Health Report, *Background Paper*, 14, World Health Organization.
- Armah, S. E. (2010): Does political stability improve the aid-growth relationship? A panel evidence on selected Sub-Saharan African countries. *African Review of Economics and Finance*, 1, 54-76. o.
- Beasley, A. – Colin, D. – Malick, J. – Melnyk, A. – Pitter-Lunn, M. – Ray, D. – Frantz, B. – Lieberman, J. (2005): General budget support. Key findings of five USAID studies. *PPC Evaluation Paper*, 7, Bureau for Policy and Program Coordination, USAID.
- Benett, C. (2012): Aid Effectiveness in Fragile States: Lessons from the First Generation of Transition Compacts. International Peace Institute, New York.
- Bertoli, S. – Ticci, E. (2012): A Fragile Guideline to Development Assistance. *Development Policy Review*, 30, 2, 211-230. o.
- Brinkerhoff, D. W. (2007): Capacity Development in Fragile States. *Discussion paper* No 85D. European Centre for Development Policy Management
- Browne, S. (2007): Aid to Fragile States. Do Donors Help or Hinder? *Discussion Paper* No. 2007/01. UNU-WIDER, United Nations University
- Burke, P. J. – Ahamdi-Esfahani, F. Z. (2006): Aid and growth: a study of South East Asia. *Journal of Asian Economics*, 2, 350-362. o.
- Bussman, M. – Schneider, G. – Wiesehomeier, N. (2005): Foreign Economic Liberalization and Peace: The Case of Sub-Saharan Africa. *European Journal of International Relations*, 11, 551-579. o.

- Búr, G. (2006): Gyenge államok és államkudarcok Afrikában. In: Marton P. (szerk.): *Államok és államkudarcok a globalizálódó világban*. Teleki László Intézet, 194-211. o.
- Cammack, D. – McLeod, D. – Menocal, A. R. – Christiansen, K. (2006): Donors and the fragile states agenda: a survey of current thinking and practice. Poverty and Public Group Overseas Development Institute, London.
- Caputo, E. – Lawson, A. – Kemp, A. (2011): *Application of new approach to the evaluation of Budget Support operations: Findings from Mali, Zambia and Tunisia*. OECD, Paris.
- Carleton University Country Indicators for Foreign Policy (2014) Interneten: <http://carleton.ca/cifp>. Letöltve: 2014. szeptember 3.
- Carment, D. – Prest, S. – Samy, Y. (2007): Assessing Fragility: Theory, Evidence and Policy. Swiss Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), Bern.
- Collier, P. (2007): *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford University Press, Oxford
- Collier, P. (2014): Fragile African States: What Should Donors Do? *Document de travail*, Foundation Pour Les Études et Recherches sur Le Développement International (FERDI), Clermont-Ferrand.
- Collier, P. – Dollar, D. (2002): Aid allocation and poverty reduction. *European Economic Review*, 8, 1475-1500. o.
- Cordella, T. – Dell’Ariccia, G. (2007): Budget support versus theoretical appraisal. *Economic Journal*, 117. évf., 523. szám, 1260-1279. o.
- Dijkstra, G. – de Kemp, A. – Bergkamp, D. (2012): Budget support: conditional results. Case Studies. Review of an instrument 2000-2011. IOB Evaluation, No. 369, Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands.
- Dom, C. – Gordon, A. (2011): *Budget support in fragile situations*. Oxfam Discussion Paper. Oxfam Oxfam, London.
- EC (2010): *Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A harmadik országoknak nyújtott uniós költségvetés-támogatás jövője*. COM(2010), 586 végleges, Európai Bizottság, Brüsszel
- EC (2011): *Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A harmadik országoknak nyújtott költségvetés-támogatás jövőbeni megközelítése*. COM(2011), 638 végleges, Európai Bizottság, Brüsszel.
- EC (2012): *Budget Support guidelines. Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support*. EuropeAid Development and Cooperation Directorate-General, European Commission, Brussels.

- Európai Fejlesztési Jelentés (2009): A törekénység leküzdése Afrikában. Egy új európai szemlélet kialakítása. Interneten: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-development-overcoming-fragility-africa-2009_hu.pdf. Letöltve: 2014. szeptember 13.
- FASID (2009): Development Strategy of Fragile States. Interneten: http://www.fasid.or.jp/_files/e_publication/development_strategy_of_fragile_state.pdf. Letöltve: 2014. szeptember 18.
- Faust, J. – Koch, S. (2014): Foreign aid and the domestic politics of European budget support. Discussion Paper, 21/2014, German Development Institute, Bonn.
- François, M. – Sud, I. (2006): Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States. *Development Policy Review*, 24, 2, 141-160.o.
- Freedom House (2014): *Freedom in the World*. Interneten: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world#VEwUQvmUeoh>. Letöltve: 2014. október 10.
- Fund for Peace (2014): Fragile States Index 2010,2011, 2012. Interneten: <http://ffp.statesindex.org>. Letöltve: 2014. szeptember 13.
- Furukawa, M. – Takahata, J. (2012): General budget support in Tanzania. Late disbursement and service delivery. *JICA-RI Working Paper*, 48, JICA Research Institute, Tokió, Japán.
- Furukawa, M. – Takahata, J. (2013): Is GBS still a preferable aid modality? *JICA-RI Working Paper*, 50, JICA Research Institute, Tokió, Japán.
- Gerster, R. (2007): Aid Effectiveness: The Case of General Budget Support. *The Swiss Review of International Economic Relations (Aussenwirtschaft) of the University of St. Gallen*, 3. szám, 343 – 370. o.
- Gomanee, K. – Girma, S. – Morrissey, O. (2003): Aid, Public Spending and Human Welfare Evidence from Quintile Regressions. CREDIT Research Paper 03/13. *Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham*, Nottingham.
- Hadziyiannakis, Y. – Mylonakis, J. (2006): The budget support instrument new paradigm: can it enhance ownership in development assistance? *International Research Journal of Finance and Economics*, 3, 48-55. o.
- Haken, N. – Messner J.J. - Hendry, K. – Taft, P. – Lawrence, K. – Brisard, L. – Umaña, F. (2014): The Fragile States Index 2014 Overview. Interneten: <http://library.fundforpeace.org/library/cfsir1423-fragilestatesindex2014-06d.pdf>. Letöltve: 2014. szeptember 20.
- Handley, G. (2009): *Sector budget support in practice*. Literature review. ODI, London.
- Happaranta, P. (2010): *Budget support, project aid, and government accountability*. Discussion Paper No. 285. Helsinki Center of Economic Research, Helsinki.

- Harttgen, K. – Klasen, S. (2013): Do Fragile Countries Experience Worse MDG Progress? *Journal of Development Studies*, 49,1, 134-159. o.
- Hauck, V. – Galeazzi, G. – Vanheukelom, J. (2013): The EU's State Building Contracts. Courageous assistance to fragile states, but how effective in the end? *Briefing Note No. 60*, European Centre for Development Policy Management
- Hayman, R. (2011): Budget support and democracy: a twist in the conditionality tale. *Third World Quarterly*, 32. évf., 4. szám, 673-688. o.
- Hefeker, C. (2006): Project aid or budget aid? The interests of governments and financial institutions. *Review of Development Economics*, 10. évf., 2. szám, 241-252. o.
- Heritage Foundation (2014): *Index of economic freedom*. Interneten: <http://www.heritage.org/index>. Letöltve: 2014. október 10.
- Hout, W. (2010): Between Development and Security: the European Union, governance and fragile states. *Third World Quarterly*, 31, 141-157. o.
- Hoven, I. G. (2009): *Perspectives on Budget Support. Why and how we are delivering*. Discussion Paper No.88A. European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
- Islam, M. N. (2003): Political regimes and the effects of foreign aid on economic growth. *Journal of Developing Areas*, 1, 35-53. o.
- Jelovac, I. – Vandeninden, F. (2008): How should donors give foreign aid? Project aid versus budget support. Working Paper, 2008/04, CREPP.
- Kalyvitis, S. – Vlachaki, I. (2011): When does more aid imply less democracy? An empirical examination. *European Journal of Political Economy*, article in press (available on-line: 2 July 2011).
- Kapás J. – Czeglédi P (2011): Gazdasági szabadság, politikai szabadság és a társadalmi rendek. *Közgazdasági Szemle*, LVIII., 485-510, o.
- Knoll, M. (2008): *Budget support: a reformed approach or old wine in new skins? Discussion Papers No. 190*. UNCTAD, New York.
- Koeberle, S. – Stavreski, Z. – Walliser, J. (2006): *Budget support as more effective aid? Recent experiences and emerging lessons*. World Bank, Washington DC.
- Kosack, S. (2003): Effective aid: how democracy allows development aid to improve the quality of life. *World Development*, 1, 1-22. o.
- Leader, N. – Colenso, P. (2005): Aid Instruments in Fragile States. *PRDE Working Paper 5*, Poverty Reduction in Difficult Environments Team/Aid Effectiveness Team Policy Division, UK Department for International Development
- McGillivray, M. – Noorbakhsh, F. (2007): Aid, Conflict and Human Development. *Working Paper 3*, University of Glasgow, Glasgow

- McGillivray, M. – Simon, F. (2008): Aid and growth in fragile states. *Research Paper*. UNU-WIDER, United Nations University (UNU), No.3.
- Mcloughlin, C. (2009): Topic Guinde On Fragile States. *Governance and Social Development Resource Centre*. International Development Department, University of Birmingham, Birmingham.
- Menkhaus, K. (2014): Aid and institution-building in fragile states. The case of Somali-inhabited eastern Horn of Africa. *WIDER Working Paper*. UNU-WIDER, United Nations University (UNU)
- Moreira, E. P. (2010): Aid for Trade, infrastructure, and the growth effects of trade reform. Issues and implications for Caribbean countries. *Policy Research Working Paper*, 5265, The World Bank.
- Murotani, R. (2014): The “Fragile States” Agenda in the Post-2015 Development Framework: Significance and Caveats. In Hiroshi Kato (ed.): *Perspectives on the Post-2015 Development Agenda*. Japan International Cooperation Agency Research Institute (JICA-RI), Tokyo, 45-57. o.
- Nay, O. (2012): Fragile and failed States: Critical Perspectives on Conceptual Hybrids (Literature Review Essay). University of Paris 1- Panthéon Sorbonne, Paris.
- NORAD (2006): *Donor Definitions of practices in providing budget support with particular reference to sector budget support*. NORAD report, 1/2006, Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo.
- NORAD (2007): *Norway's provision of budget support to developing countries. Guidelines*. Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo.
- OECD (2003): Rome Declaration on Harmonisation. Interneten: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/31451637.pdf>. Letölve: 2014. szeptember 11.
- OECD (2005): The Paris Declaration On Aid Effectiveness: Five Principles For Smart Aid. Interneten: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827300.pdf> Letöltve: 2014. szeptember 11.
- OECD (2007): *Glossary of statistical terms*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2008): *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States 2008*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris
- OECD (2009): *Ensuring Fragile States Are Not Left Behind*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris
- OECD (2011): *Ensuring Fragile States Are Not Left Behind. 2011 Report on Financial Resource Flows*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris
- OECD (2013a): *Converged statistical reporting directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the annual DAC Questionnaire*. OECD DAC, Paris.

- OECD (2013b): *Fragile States 2013: Resource flows and trends in shifting world*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris
- OECD (2014): *Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris
- OECD-CRS (2014): *Aid statistics*. Interneten: <http://stats.oecd.org/qwids> Letöltve: 2014. augusztus 27.
- OECD-DAC (2007): *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*. OECD-DAC, Paris
- Ohno, I. – Niiya, Y. (2004): *Good donorship and the choice of aid modalities. Matching aid with country needs and ownership*. GRIPS Development Forum, Tokyo.
- Osaghae, E.E. (2007): *Fragile States. Development in Practice*, 17, 4-5, 691-699.o.
- Ouattara, B. (2005): A new database on project aid and programme aid. Disbursements and a re-examination of the aid-savings nexus. Discussion Paper, EDP-501, University of Manchester.
- Ouattara, B. – Strobl, E. (2008): Aid, policy and growth: does aid modality matter? *Review of World Economics*, 144. évf., 2. szám, 347-365. o.
- Paragi B. – Szent-Iványi B. – Vári S. (2007): *Nemzetközi fejlesztési segélyezés: tankönyv*. TeTT Consult Kft., Budapest.
- Rajan, R. – Subramanian, A. (2008): Aid and growth: what does the cross-country evidence really show? *Review of Economics and Statistics*, 4, 643-665. o.
- Rice, S. – Patrick, S. (2008): *Index of State Weakness in the Developing World*, Brookings Global Economy and Development. The Brookings Institution, Washington
- Ruben, R. (2012): *Budget support: conditional results. IOB evaluation no. 369*. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, IOB. Hague.
- Samy, Y. – Carment, D. (2011): The Millenium Development Goals and Fragile States: Focusing on What Really Matters. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 35, 1, 91-108.o.
- Shirazi, N. S. – Abdul Manap, T. A. – Ali, M. (2009): Effectiveness of Foreign Aid and Humand Development. *The Pakistan Development Review*, 4, 853-862. o.
- Stepputat, F. – Engberg-Pedersen, L. (2008): *Fragile States: Definitions, Measurements and Processes*. In Engberg-Pedersen, L. – Andersen, L. – Stepputat, F. – Jung, D. (eds.): *Fragile Situations. Background Papers. DIIS Report 2008: I I*. Danish Institute for International Studies, DIIS, Koppenhága, 21-31. o.
- Stewart, F. – Brown, G. (2010): *Fragile States. Overview. Number 3*. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity
- Szent-Iványi B. (2009): *A nemzetközi fejlesztési segélyezés hatékonysága*. Doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest

- Szent-Iványi B. (2013): Az EU nemzetközi fejlesztéspolitikája előtt álló kihívások és válaszok. *Köz-Gazdaság*, 1, 227-232. o.
- Transparency International (2014): *Courruption Perceptions Index*. Interneten: <http://www.transparency.org/research/cpi/>. Letöltve: 2014. október 10.
- UCDP/PRIO (2014): *UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset*. Interneten: http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_prio_armed_conflict_dataset/. Letöltve: 2014. október 10.
- Udvari B. (2012): *Az Európai Unió nemzetközi fejlesztési politikájának értékelése: a kereskedelempolitikai eszközök adta lehetőségek*. Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem, Szeged
- Udvari B. (2013): *Az Európai Unió nemzetközi fejlesztéspolitikája: a kereskedelempolitikai eszközök eredményessége*. JATEPress, Szeged.
- Udvari B. (2014): Realignment in international development cooperation: the role of emerging donors. *Society and Economy*, 3. szám, 407-426. o.
- Udvari B. – Kis K. (2014): Az Aid for trade szerepe az ECOWAS belső kereskedelmének ösztönzésében. *Külgazdaság*, LVIII. évf., 2. szám, 77-106. o.
- Uhrin Á. – Schusztér T. (2013): Az USA Aid for Trade politikája. *Külgazdaság*, 57. évf. 11-12. szám, 48-82. o.
- UN (2003): Monterrey Consensus of the International Conference on Finance for Development. Interneten: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> Letöltve: 2014. szeptember 11.
- UN Millennium Project (2014): The G8 Gleneagles Summit: Doubling Aid to Africa. Interneten: <http://www.unmillenniumproject.org/press/g8overview.htm>. Letöltve: 2014. szeptember 11.
- UNCTAD (2014): *UNCTADstat*. Interneten: <http://unctadstat.unctad.org>. Letöltve: 2014. október 10.
- UNDP (2014): *United Nations Development Programme Human Development Reports*. Interneten: <http://hdr.undp.org>. Letöltve: 2014. október 10.
- Unwin, T. (2004): Beyond budgetary support: pro-poor development agendas for Africa. *Third World Quarterly*. 25, 8, 1501-1523. o.
- USAID (2005): Fragile States Strategy. Interneten: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdaca999.pdf. Letöltve: 2014. szeptember 3.
- Világbank (2010): *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis*. Washington
- Világbank (2011): *World Development Report 2011: Conflict Security and Development*. Washington
- Világbank (2011b): *Providing Budget Aid in Situations of Fragility: A World Bank-African Development Bank Common Approach Paper*, Washington

Világbank (2014): *Country Policy and Institutional Assessment*. Interneten:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21378540~menuPK:2626968~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154~isCURL:Y,00.html>. Letöltve: 2014. október 10.

Világbank (2014b): *World Development Indicators – on-line database*. Interneten:
<http://databank.worldbank.org>. Letöltve: 2014. október 10.

Világbank (2014c): *Country and Lending Groups*. Interneten:
<http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>. Letöltve: 2014. október 12.

Wagner, P. (2006): A „bukott államiság” és Afganisztán. In: Marton P. (szerk.): *Államok és államkudarok a globalizálódó világban*. Teleki László Intézet, 344-361. o.

Zoellick, R. B. (2008): Fragile States: Securing Development. *Survival*. 6, 67-84.o.