

Tálas Péter

## Mércén alul – Afganisztánban

A bukaresti NATO-csúcson elfogadott *ISAF's Strategic Vision* című dokumentumban a NATO-tagállamok állam- és kormányfői elhatározták, hogy mind nemzetközi, mind helyi szinten erősíteni fogják a katonai és civil erőfeszítések koordinációját annak érdekében, hogy a biztonság és fejlődés párhuzamosan teremődjék meg Afganisztánban. A civil erőfeszítések egyik leglényegesebb kérdése az Afganisztánba irányuló nemzetközi segélypolitika hatékonysága, melynek elégtelenségére talán lehangosabban először a Norine MacDonald által alapított nemzetközi *think tank*, a *Senlis Council Afganisztán öt év után: a tálibok visszatérése* címmel 2006 szeptemberében publikált tanulmánya hívta fel a figyelmet, s amellyel közel egy éve már a nemzetközi sajtó is rendszeresen foglalkozik. Mind a *Senlis*-tanulmány, mind pedig az említett írások arra hívják fel a figyelmet, hogy az újjáépítésre szánt segélyek elégtelensége az egyik döntő oka annak, hogy Afganisztánt az amerikai inváziót követő hetedik évben is polgárháború fenyegeti, az afgán lakosság döntő többségének a Nyugat számára elképzelhetetlen szegénységgel kell szembenéznie és az ország képtelen a saját lábára állni. A nemzetközi fejlesztési segélyek képezik ugyanis az afgán állam közkiadásainak 90 százalékát.

Ezt erősíti meg Matt Waldman *Mércén alul. Segélyezés-hatékonyság Afganisztánban (Falling Short. Aid Effectiveness in Afghanistan)* című jelentése is, amelyet 2008 márciusának végén az Afgán Segélyeket Koordináló Ügynökség (*Agency*

*Coordinating Body for Afghan Relief – ACBAR*) jelentetett meg 94 Afganisztánban tevékenykedő nem kormányzati segélyszervezet (többek között az *Oxfam*, a *CARE*, a *Christian Aid*, a *Save the Children* és az *Islamic Relief*) adataira és információira alapozva.

Waldman adatokban bővelkedő írása egészen lehangoló képet fest az afganisztáni segélyezés helyzetéről. A jelentés szerint a nemzetközi donorközösség által a 2001 és 2008 közötti időszakra Afganisztánnak felajánlott 25 milliárd dollárnyi fejlesztési segélyből napjainkig mindössze 15 milliárd dollár érkezett meg az országba. A donorországok elmaradt ígéreteit számba véve az ACBAR-jelentés megállapítja, hogy összességében a legnagyobb felajánlást az Egyesült Államok tette Afganisztánnak (10,4 milliárd dollárnyi fejlesztési segély), és ténylegesen is az amerikai segélyek tették ki az országba érkező legnagyobb summát, ám ez csupán ötmilliárd dollár volt 2001 és 2008 között. Igaz ugyanakkor, hogy ezen felül Washington ugyanebben az időszakban 127 milliárdot költött magára az afganisztáni háborúra, s katonai kiadásai jelenleg is napi közel 100 millió dollárt emésztenek fel (összesen 36 milliárdot évente). Az afgán biztonság erők kiépítését és kiképzését támogató 25 milliárd dollárnyi segély döntő részét is az Egyesült Államok vállalta magára.

A teljesítetlen ígéreteket folytatva: a nagyobb donorok közül az Ázsiai Fejlesztési Bank (ADB) és India csupán egyharmadát, a Világbank alig több mint felét (1,6 milliárd dollárt), az Európai Unió és Né-

metország pedig kevesebb, mint kétharmadát (1,7, illetve 1,2 milliárd) teljesítette a 2001–2008 közötti időszakra tett fejlesztési felajánlásainak. (Érdemes azonban megjegyezni, hogy a Világbank esetében főként olyan nagy infrastrukturális fejlesztésekről van szó, melyeket gyakran csak az elkészültük után fizetnek ki.) Meglepő kivételnek számít viszont Nagy-Britannia, amely 1,45 milliárd dollárnyi vállalásából 1,3 milliárdot már teljesített. A jelentés hozzászól: az elmaradt teljesítés volt az oka annak is, hogy az afgánok fejenként mindössze 57 dollárt kaptak segélyként a tálibok 2001-es bukása utáni két évben, miközben Boszniában 679 dollár, Kelet-Timorban 233 dollár volt ugyanez a mutató az ottani konfliktusokat követően.

Még rosszabb a teljesítés százalékos aránya, ha a 2002–2011 közötti időszak megnövelt felajánlásaira vetítjük a donorországok eddigi segélyezési hajlandóságát. Ez esetben ugyanis Spanyolország 10, India és az Egyesült Államok 22, Törökország 23, Kína 28, az Ázsiai Fejlesztési Bank 31, a Világbank 32, Szaúd-Arábia pedig 35 százalékát teljesítette ígéreteinek.

A helyzetet csak súlyosbítja, hogy az Afganisztánba érkezett 15 milliárd dollárnyi segély mintegy 40 százaléka (közel hatmilliárd dollár) vállalati haszonként, szakértői vagy tanácsadói fizetesként már vissza is vándorolt a donorországokhoz. A fejlesztési segélyprogramok végrehajtására szerződő nemzetközi vállalkozások minimális, szerződésben biztosított haszna a jelentés szerint 10-20 százalék között mozog, de esetenként eléri az 50 százalékot is. Ha e cégek további helyi alvállalkozókat is bevonnak a munkába, a projekt tényleges megvalósítására fordítható források látványosan és gyorsan elapadnak. Ugyancsak jelentős költségvonattal jár, hogy a teljes munkaidőben foglalkoztatott

külföldi magán tanácsadócégek Afganisztánban dolgozó munkatársainak éves fizetése 250–500 ezer dollárt tesz ki (több mint kétszázszorosát az afgán köztisztviselők éves átlagos fizetésének). A fejlesztési projektek megvalósításának költségei is nagyon gyakran irreálisan magasak. A jelentés a Kabul központját és a nemzetközi repülőtér összekötő, a Louis Berger Group által amerikai segélyből felújított utat hozza példaként, amelynek a kiszélesítése és aszfaltozása kilométerenként 2,4 millió dollárba került – sokszorosába az afganisztáni utak egy kilométernyi átlagos építési költségének (ez a terepviszonyoktól függően 100-600 ezer dollár).

Az ACBAR-jelentés kifogásolja azt is, hogy a segélyek kétharmadát – általában az afgán állami hivatalok korrupszájára hivatkozva – úgy költik el a fejlesztési és segélyszervezetek, hogy annak felhasználásáról semmiféle információja nincs az afgán kormánynak, s így persze arra sincs hatása a hivatalos Kabulnak, hogy mire költik, költsék a segélyeket. A jelentés szerint ez a gyakorlat komoly mértékben járult hozzá a Karzai-kabinet tekintélyének elmúlt évekbeli csökkenéséhez, az afgán állam gyengeségéhez és a kormányhivatalok vezető tisztviselőinek demoralizálásához.

Matt Waldman jelentése tizenkét olyan változtatást javasol az afganisztáni segélypolitika gyakorlatában, amelyek megítélése szerint jelentősen növelhetnék a segélyezés-hatékonyt, s ezáltal az ország stabilitását is.

Első helyen a fejlesztési segélyek mértékének növelését említi, mondván: tarthatatlan, hogy ezek csupán töredékét teszik ki az afgán társadalom számára amúgy is alig érzékelhető katonai segélyek összegének. Az újjáépítési, fejlesztési és humanitárius segélyeket a jelentés ajánlásai szerint az afgán kormányon keresztül, s az

egyres tartományok tényleges rászorultságát figyelembe véve kellene elosztani, ma ugyanis ez gyakorlatilag attól függ, hogy mely donor ország vagy NGO melyik afgán területen tevékenykedik. Az USAID amerikai kormányzati segélyezési ügynökség például – a jelentés adatai szerint – láthatóan Helmand tartományt tekinti a legfontosabbnak, olyannyira, hogy amennyiben a 800 ezer lakosú afgán tartomány önálló állam lenne, világviszonylatban az ötödik helyet foglalná el az USAID által támogatott országok listáján. A jelentés emellett fontosnak tartja, hogy a segélyeket elsősorban az afgán társadalom és az afgán lakosság legégetőbb problémáinak orvoslására, így például a vidéki szegénység és a nemek közötti egyenlőtlenségek felszámolására használják fel, ahogyan azt egyébként az Afgán Nemzeti Fejlesztési Stratégia (ANDS) is megfogalmazza. A jelenlegi segélyezési gyakorlat ugyanis elsősorban Kabulra és a nagyvárosokra koncentrálja a forrásokat, így a falusi lakosság alig érzékeli a gazdasági és társadalmi fejlődést.

A jelentés előkelő helyen említi ajánlásai között azt is, hogy a donor országoknak és az afgán kormánynak minél előbb ki kellene alakítania egy közös és konszenzusos jelzőrendszert a segélyhatékonyság állandó mérésére, s ennek alapján rendszeresen értékelniük kellene az afganisztáni segélypolitikát, illetve független szervezeteknek is lehetővé kellene tenni annak értékelését. Jelentősen növelni kellene továbbá a segélypolitika átláthatóságát, a segélyezésre vonatkozó minden adatot kötelezően és naprakészen feltüntetve az egyébként már létező segélyezési adatbázisban.

Az ACBAR-jelentés politikai szempontból kulcskérdésnek tekinti a segélypolitika „afganizálását” is, vagyis olyan feltételek megteremtését, hogy az afgán kormány-

zat és társadalom sajátjaként tekintsen a nemzetközi segélyekből megvalósuló fejlesztési folyamatra és annak eredményeire. Annak érdekében, hogy megszűnjön a segélyek felhasználásának jelenleg tapasztalható szétaprózódása, Waldman javaslatot tesz az egyes donor országok segélypolitikáinak kormányzati szintű koordinálására is. Ez ugyanis lehetővé tenné a források allokációját, s így nagyobb, akár szektorális segélyprojektek megvalósítását is. Jelentősen növelhető lenne a segélyezési hatékonyság a túlbürokratizált eljárás módok egyszerűsítésével, a helyi afgán adminisztrációnak a jelenleginél nagyobb mértékű bevonásával a segélypolitika technikai lebonyolításába (természetesen az ezzel foglalkozók megfelelő szakmai képzését követően), továbbá azzal is, ha csak a segélyezést leghatékonyabb végző vállalkozásokkal kötnének egységesen szabályozott és mindenki számára kötelező szerződéseket.

Bár Matt Waldmannak az afganisztáni segélypolitika hatékonyságát kritizáló tanulmányára felfigyelt a nemzetközi és a magyarországi sajtó is, az ACBAR-jelentést ismertető és kommentáló írások többnyire helyi afgán sajátosságként értelmezték a benne foglaltakat. Pedig a Waldman által a segélyezéssel kapcsolatban felvetett problémák általánosak, miként az általa leírt gyakorlat is. Írásának afgán helyi értékét – s így kritikájának súlyát is – elsősorban az adja, hogy az általánosan hibás gyakorlat ezúttal a világ egyik legszegényebb államát sújtja: a meghirdetett elvek és a gyakorlat diszkrpanciája itt jóval látványosabb és szembeötlőbb, mint a világ más tájain.

(Matt Waldman: *Falling Short. Aid Effectiveness in Afghanistan. ACBAR Advocacy Series, Március, 2008. www.acbar.org*) ■