Bak Zsófia

Jó kormányzás és decentralizáció a fejlesztési segélyek hatékonyságának tükrében: Afrikai tapasztalatok



GROTIUS E-KÖNYVTÁR
2009

Sorozatszerkesztő
Horváth Jenő

Bak Zsófia

Jó kormányzás és decentralizáció a fejlesztési segélyek hatékonyságának tükrében: Afrikai tapasztalatok

GROTIUS E-KÖNYVTÁR
2009

Tartalomjegyzék

Bevezetés / 5

1. Problémadefiniálás, elméleti háttér és kérdésfelvetés / 6
    1.1. A decentralizáció fogalma és tágabb kontextusa
    1.2. Decentralizáció a donorközösség szemszögéből
    1.3. Decentralizáció kritikai szemszögből
2. Módszertan / 15
3. Decentralizáció és korrupció / 17
    3.1. Korrupció a fejlesztési segélyezésben
    3.2. A decentralizáció lehetőségei és gyengeségei a korrupció visszaszorításában
    3.3. Decentralizáció és korrupció a gyakorlatban - Nigéria
4. Decentralizáció és konfliktus-megelőzés / 25
    4.1. A konfliktusok szerepe a fejlesztési segélyezésben
    4.2. A decentralizáció lehetőségei és gyengeségei a konfliktusok megoldása, illetve a konfliktusok kiújulásának megakadályozása terén
    4.3. Decentralizáció és konfliktus-megoldás a gyakorlatban – Mali
5. Decentralizáció és legitimáció / 32
    5.1. A decentralizáció és a legitimáció elméleti összefüggései
    5.2. Decentralizáció és legitimáció a gyakorlatban – Elefántcsontpart
6. Decentralizáció és politikai részvétel / 37
    6.1. A decentralizáció és a politikai részvétel elméleti összefüggései
    6.2. Decentralizáció és politikai részvétel a gyakorlatban - Uganda

Konklúzió / 43

Irodalomjegyzék / 46

Bevezetés

A nemzetközi fejlesztési együttműködés hangzatos jelszavai és a nagy összegű fejlesztési segélyek ellenére a 21. század elején még mindig azt kell tapasztalnunk, hogy Afrika komoly fejlődési problémákkal küzd. Az 1960-as évektől kezdődően különböző fejlődési elméletek láttak napvilágot, amelyek más-más módon magyarázták a kontinens problémáit és különböző stratégiákat fejlesztettek ki azok megoldására. Utólag visszatekintve azonban azt látjuk, hogy egyik sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

A dolgozat célja a ’90-es évek óta meghatározó jó kormányzás (good governance) koncepció, ezen belül is a decentralizált kormányzás koncepció lehetőségeinek és veszélyeinek feltárása az afrikai kontinensen. Arra a kérdésre keressük a választ, hogy a nemzetközi donorközösség által egyre inkább előtérbe helyezett decentralizációtól remélt előnyök megfelelő választ képesek-e adni az afrikai fejlődési problémákra vagy esetleg tovább súlyosbítják-e azokat. A kérdés két szempontból releváns. Egyrészt, a decentralizáció koncepció lehetőségeinek és veszélyeinek feltárásával következtethetünk annak hatékonyságára és alkalmazhatóságára. Másrészt, a decentralizációs programok végrehajtása során a donorközösség az ENSZ Alapokmányban szereplő elvekkel - államok szuverén egyenlősége, belügyekbe történő be nem avatkozás - ellentétben egyre erőteljesebben beavatkozik a recipiens államok politikai fejlődésébe, arra hivatkozva, hogy a végeredmény, tehát az adott állam fejlődése, illetve a lakosság életszínvonalának növekedése legitimálja a fenti elvek megszegését, és egyúttal elősegíti egy másik ENSZ Alapokmányban szereplő elv, az emberi jogok védelmének teljesülését. Ha azonban a fejlesztési stratégia kudarcra van ítélve, és nem történik előrelépés az emberi jogok biztosítása terén, eleve hibás és erkölcsileg kifogásolható ez az érvelés.

A kérdések megválaszolásához az első fejezetben áttekintjük a decentralizáció szakirodalmát. Az áttekintés két részre osztható. Az első részben összegezzük a bilaterális és multilaterális donorok decentralizációról alkotott nézeteit, illetve a bennük fellelhető decentralizáció melletti érveket és ellenérveket, a második részben pedig összefoglaljuk a decentralizáció elméletével szemben megfogalmazott, részben empirikus tapasztalatokon alapuló kritikát. A két rész összevetésén keresztül megfogalmazzuk saját feltevéseinket és a vizsgálni kívánt konkrét jelenségeket.

1. Problémadefiniálás, elméleti háttér és kérdésfelvetés

1.1. A decentralizáció fogalma és tágabb kontextusa

A decentralizáció nemzetközi fejlesztési együttműködési célként a jó kormányzás kontextusába helyezve, annak egyik alkotóelemeként jelent meg. A két fogalom közötti összefüggés megértéséhez elengedhetetlen azok definiálása. Decentralizáció alatt a tervezéssel, döntéshozatallal és közfunkciók ellátásával kapcsolatos hatáskör nemzeti szintről valamely nemzeti szint alatti szervezetnek vagy ügynökségnek történő átadását értjük. A nemzeti szint alatt különböző egységek vehetik át a felelősséget: a központi kormányzat helyi szintű minisztériumai vagy ügynökségei, a kormányzat alárendelt szintjei, kvázi-autonóm közszervek, adott területre vagy régióra kiterjedő hatóságok, vagy nem kormányzati önkéntes vagy magánszervezetek.

Ez alapján a decentralizáció következő típusai különböztethetők meg. Az első két esetben - tehát amikor a korábban nemzeti szintet megillető hatáskört a központi kormányzat helyi szintű minisztériumai, ügynökségei vagy a kormányzat alárendelt szintjei veszik át – dekoncentrációról beszélhetünk. Ez jelenti a decentralizáció leggyengébb változatát, ugyanis a központi szint befolyása továbbra is erősen érvényesül. Kvázi-autonóm közszerveknek történő hatáskör átadás esetében delegációról, felelősségi körök adott területre vagy régióra kiterjedő hatóságok részére történő átadása esetén pedig devolúcióról beszélhetünk. Utóbbi már a decentralizáció magasabb szintű, „valódi" formáját jeleníti meg, csakúgy mint a privatizáció, vagyis a hatáskörök önkéntes vagy magánszervezeteknek való átadása.[1]

Nem csak a decentralizáció mélysége alapján határolhatunk el különböző típusokat, hanem a decentralizáció által érintett területek alapján is. Ilyen formában beszélhetünk politikai, adminisztratív, illetve fiskális decentralizációról. A politikai decentralizáció lényege, hogy a döntéshozatal bármely típusában, beleértve a törvényhozással kapcsolatos döntéshozatalt is, nagyobb beleszólást biztosít a helyi lakosoknak és képviselőiknek. Az adminisztratív decentralizáció a hatalom és felelősségi körök, illetve az ezekhez kapcsolódó erőforrások újraelosztását jelenti a kormányzat különböző szintjei között. Ennek előfeltétele, hogy a kormányzat minden szintjén megfelelő humán-, és intézményi kapacitások álljanak rendelkezésre. A decentralizáció harmadik típusa, tehát a fiskális decentralizáció pedig a bevételszerzéssel és beruházásokkal kapcsolatos hatáskörök átadását jelenti központi szintről helyi szintre.[2]

---

[1] Zsolt Nyiri: Decentralization and Good Governance: Ten Years of Hungarian Experience, elérhető a http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN005561.pdf címen, Internet, 2008. november 17., idézi Rondellit, 5. old.

[2] Joachim von Braun, Ulrike Grote (2004): Does decentralisation serve the poor?, elérhető a http://imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf címen, Internet, 2008. november 25., p. 4.

A következő magyarázatra szoruló kifejezés a jó kormányzás. A jó kormányzás kifejezés arra utal, hogy azok az intézmények, amelyek a közszervek működését szabályozzák, az állampolgárokat részvételre ösztönzik, és a biztosítják a magán és közszféra közötti határok sérthetetlenségét. A jó kormányzás legfontosabb feltételei az elszámoltathatóság, a közszféra transzparenciája, a lakosság széles körű részvétele a kormányzat minden szintjén, az adminisztráció és politika funkcionális elválaszthatósága, az állampolgári jogok védelme, lakosság-orientált közszolgáltatások megléte, illetve a pénzügyi elszámoltathatóság. A decentralizáció és a jó kormányzás közötti összefüggést, a decentralizált kormányzás koncepciója adja meg, amely egy olyan helyi kormányzati rendszerre utal, ahol alapvető funkciók, megfelelő források és egyértelműen azonosított felelősségi körök vannak jelen a nemzeti szint alatt is, illetve a nemzeti és helyi szintek közötti kapcsolat biztosított. Egy ilyen rendszer a jó kormányzás alapelveire épül és a fenntartható emberi fejlődés elérését célozza.

A jó kormányzás és a decentralizáció közötti összefüggés némi magyarázatra szorul. A jó kormányzás kifejezés a hidegháború óta az esetek többségében demokráciát (demokratikus berendezkedést) jelent.[3] A két fogalom szinonimaként történő használatának oka, hogy a demokrácia kifejezés az elmúlt évtizedekben elvesztette politikai semlegességét, és mára a nyugati kultúra dominanciájával kapcsolatos asszociációkat vált ki. Ha tehát a jó kormányzás demokráciának felel meg, rögtön érthetőbbé válik a decentralizáció jó kormányzásra (azaz demokráciára gyakorolt hatása). A demokrácia ugyanis eredetileg közvetlen demokráciát jelentett, ahol minden polgár jogosult volt a döntéshozatalban való részvételre. Az állampolgári jogok széles körű kiterjesztését követően azonban lehetetlenné vált, hogy mindenki közvetlen képviselje érdekeit, így kialakult a képviseleti demokrácia, ahol az állampolgárok választott képviselőkre ruházzák át a döntés jogát. Így azonban fennáll annak a veszélye, hogy az eredeti érdekek módosulnak, vagy megfelelő kommunikációs csatornák hiányában a képviselők nem értesülnek az állampolgárok igényeiről. A decentralizáció egyik legnagyobb előnyének azt tartják, hogy a döntési folyamatokat közelebb viszi a lakossághoz, és ezzel megkönnyíti a választópolgárok és képviselőik közötti információáramlást és a választói igények kielégítését. Így közelebb kerülünk a demokrácia eredeti formájához, azaz a közvetlen demokráciához, ez pedig szélesebb körű elégedettséghez és politikai stabilitáshoz vezet.[4]

A jó kormányzás az 1990-es évektől kezdve jelenik meg fejlesztési célként. Korábban a nemzetközi donorközösség a belügyekbe való be nem avatkozás elvével ellentétesnek tartotta, így nem juthatott szerephez a nemzetközi fejlesztési együttműködés gyakorlatában. A non-intervencionalizmus mellett létezik egy realista magyarázat is arra, hogy a fejlett államok eltekintettek a jó kormányzás követelményétől, nevezetesen a hidegháborús rivalizálás, amelyben a fejlesztési segélyezés a politikai befolyás eszközeként jelent meg.

A ’90-es években azonban a jó kormányzás egyszerre vált a fejlesztés céljává, és számos bilaterális donor esetében a fejlesztési együttműködés feltételévé. A szemléletváltás hátterében az előbb felsoroltakon kívül az az érv állt, hogy a demokratikus kormányforma és a jó kormányzás a gazdasági fejlődést segíti, az emberi jogok tiszteletben tartása pedig a szegénységcsökkentés elengedhetetlen feltétele.

[3] Ulf Engel, Gorm Rye Olsen (2005): The African Exception: Conceptual Notes on Governance in Africa in the New Millennium, elérhető a http://www.ashgate.com/pdf/SamplePages/African_Exception_Intro.pdf címen, Internet, 2009. április 26., 4. old.

[4] Joel Barkan, Expedit Ddungu (1998): Five Monographs on Decentralization and Democratization in Sub-Saharan Africa, University of Iowa, 5. old.

A szegénységcsökkentés mellett megjelenő másik érv a jó kormányzás támogatására a fenntartható fejlődés. Kofi Annan volt ENSZ főtitkár szerint a jó kormányzás és a fenntartható fejlődés egymástól elválaszthatatlanok. A jó kormányzás feltételeinek (jogállamiság, megbízható államigazgatás, legitim hatalomgyakorlás és állampolgár közeli törvényhozás) teljesülése nélkül a fejlesztési segélyek nem mozdítják elő a jólétet.[5] Erre enged következtetni a korábbi évtizedek főleg gazdasági megközelítésű fejlesztéspolitikai stratégiáinak kudarca is.[6]

1989 óta az OECD DAC országok számos nyilatkozatot fogadtak el, amelyben a demokrácia, elszámoltathatóság, az emberi jogok tiszteletben tartása és a hatékony gazdaságpolitika közötti összefüggés mellett foglaltak állást, ez pedig a hivatalos retorika szerint legitimálja a segélyezés adminisztratív, politikai feltételekhez kötését, tehát a belügyekbe való beavatkozást. Ugyanakkor a DAC tagállamok 1996-os *Shaping the 21th Century: The Contribution of Development Co-operation* című nyilatkozatukban kihangsúlyozták, hogy a jövőben a nemzetközi fejlesztési együttműködésben partnerként kell kezelni a fejlődő államokat, és lehetőséget kell biztosítani számukra, hogy vezető szerepet tölthessenek be saját fejlődésükben. A fenti két elv (tehát a segélyek feltételhez kötése és a fejlődők vezető szerepének hangsúlyozása) közötti ellentmondást a mai napig nem sikerült teljesen feloldani. [7] A decentralizáció elméletben lehetőséget teremt az iménti ellentmondás feloldására, ugyanis lehetővé teszi, hogy a helyi igények figyelembevételén és a lakosság részvételén keresztül növeljük a lakosság fejlődési iránti felelősségérzetét (ownership), és ezzel párhuzamosan csökkentsük a központi kormányzat fejlesztésben betöltött szerepét.

A decentralizációs programok előtérbe kerüléséhez a harmadik világ országaiban ugyancsak hozzájárult a nyugati országok hasonló fejlődési iránya. A politikai rendszerek reprezentatívabbá tétele és a lakosság igényei iránti fokozott fogékonyság mellett azonban meg kell említenünk egyéb okokat is, amelyek a nyugati decentralizáció hátterében álltak. Egyes szakértők ezek közül a ’70-es évek gazdasági recesszióját tartják a legmeghatározóbbnak. A recesszió elmélete szerint ebben az időszakban a központi kormányok a szükséges erőforrások hiányában arra törekedtek, hogy minél több feladatot és költséget hárítsanak át a kormányzat alacsonyabb szintjeire. A legfőbb érv tehát nem a politika demokratikusabbá tétele volt, hanem sokkal inkább a kellemetlen feladatoktól való szabadulás (annak ellenére, hogy sok esetben egyértelmű volt, hogy a központi kormányzat problémás feladatait helyi szinten sem lehetséges megfelelően ellátni).[8]

A decentralizáció a nemzetközi fejlesztési projektekben két formában jelenik meg. Egyfelől, a recipiens államok decentralizációs programjainak támogatásán keresztül. Ez esetben a donorok segítséget nyújtanak a hatalom decentralizációjához vezető reformfolyamatban, például a helyi önkormányzatokat érintő törvények kidolgozásával, vagy a helyi önkormányzatok megfelelő kapacitásainak kiépítésével. A decentralizáció másik megjelenési formája a nemzetközi fejlesztési együttműködésben, amikor a központi kormány helyett a segélyeket közvetlenül a helyi szintekre juttatják. A decentralizáció ilyen formában tehát már nem célként, hanem eszközként jelenik meg az együttműködésben. Ennek egyik lehetséges

[5] BMZ: Partner für ein Starkes Afrika (2007): Zus,ammenarbeit im Bereich Good Governance, elérhető a http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/Materialie161.pdf címen, Internet, 2009. február 12., 3. old.

[6] John Dengbol-Martinussen, Poul Engberg-Pedersen (2003): AID Understanding International Development Coperation, London, Zed Books Ltd, 39-55. old.

[7] Dengbol-Martinussen, Engberg-Pedersen (2003) 30-32. old.

[8] Barkan, Ddungu (1998)

formája a fejlett és fejlődő országok önkormányzatainak bilaterális együttműködése.[9] A dolgozatban elsősorban a decentralizáció folyamatának támogatására koncentrálunk.

1.2. Decentralizáció a donorközösség szemszögéből

A decentralizáció, mint fejlesztéspolitikai cél és eszköz, mind a bilaterális, mind pedig a multilaterális nemzetközi fejlesztési együttműködésben növekvő szerephez jut. A következőkben a donorközösség érveit gyűjtjük össze a decentralizáció mellett, majd említést teszünk néhány kétségről, amely a donorok oldalán felmerül a decentralizációval szemben. Az összefoglalást a bilaterális segélyezés két kiemelkedő európai partnere, Franciaország és Németország decentralizációval kapcsolatos segélyezési politikájának rövid bemutatásával kezdjük, majd áttérünk a multilaterális donorokra. A multilaterális donorpolitikát az Európai Unió és a UNDP[10] példáján keresztül szemléltetjük.

A francia fejlesztéspolitikában kiemelkedő szerepet játszik a helyi önkormányzatok támogatása. *French Development Policies on Local Governance* című összefoglalójukban ezt azzal indokolják, hogy a helyi szintnek döntő szerepe van az állami legitimáció erősítésében, az állampolgári jogok gyakorlásában, illetve a közszolgáltatások hatékonyságának növelésében. Ez azonban nem a központi szint kikerülését, sokkal inkább annak kiegészítését jelenti a szubszidiaritás elvének megfelelően. A decentralizációt a demokratikus kormányzás integráns részének tekintik, amelynek célja, hogy a helyi önkormányzatokat a központi szinttől független felelősségi körökkel és ezek gyakorlásához szükséges forrásokkal ruházza fel, illetve hogy a helyi hatóságokat a lakosság által választott képviselők kormányozzák. A decentralizáció előnyének tekintik, hogy a döntéshozatali folyamatok közelebb kerülnek a lakossághoz, ösztönözve ezzel a helyi részvételi demokrácia fejlődését. Ezzel társadalmi-gazdasági fejlődés idézhető elő azokban a szektorokban, amelyek a gyakran esnek áldozatul a túlcentralizált döntéshozatali folyamatoknak. A decentralizáció melletti további érvek közé tartozik a fenntartható fejlődés elősegítése, a jogrend biztosítása, és a regionális integráció támogatása. Emellett a decentralizáció a civil társadalom bevonásának is hatékony eszköze lehet, mivel a politikai pártok helyi képviselete nyitottabbá válik a helyi közösségek irányába, és fórumokat hoz létre a lakosság helyi ügyek menedzselésébe történő bevonása céljából. A lakosság bevonásával pedig több információ szerezhető annak igényeiről, így lehetőség van a legfontosabb szolgáltatásokat ennek megfelelően alakítani. Ennek segítségével pedig végső soron javíthatók a lakosság életkörülményei, ami nagyobb társadalmi elégedettséghez, alacsonyabb konfliktus potenciálhoz és a viták békés rendezésének lehetőségéhez is hozzájárul. [11]

A decentralizáció támogatása a német bilaterális fejlesztéspolitikában is megjelenik. A legfontosabb érvek szerint a decentralizáció támogatásával a közszolgáltatásokat jobban hozzá lehet igazítani a lakosság igényeihez, illetve perifériákus, korábban elhanyagolt területeket jobban be lehet kapcsolni a szolgáltatások körébe. Emellett a decentralizáció segítségével a helyi lakosság politikai döntéshozatalban való részvétele teljesebb körű.[12] A

[9] Andrew Nickson (2004): The Role of International Cooperation in the Decentralisation Process in Low- and Middle-income Countries, elérhető a http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_in/Zonas_in/Cooperation+Developpment/ARI+11-2004 címen, Internet, 2009. április 15.

[10] United Nations Development Programme

[11] Ministere des Affaires Étrangeres: French Developmnet Policies on Local Governance, elérhető a http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/PlaquetteAng.pdf címen, Internet, 2009. április 12.

[12] BMZ (2002): Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung, elérhető a www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial052pdf.pdf címen, Internet, 2009. február 15.

GTZ[13] a decentralizáció egy újabb dimenziójára hívja fel a figyelmet *Dezentralization and Conflicts* című tanulmányában, nevezetesen annak konfliktus-megelőzésre gyakorolt hatására. A szerzők szerint a helyi önkormányzatok hatékonyabbak a központi kormányzatnál, mivel rugalmasan alkalmazkodnak a lakosság igényeihez, illetve költséghatékonyak. Itt is megjelenik a korábban felvázolt logika, miszerint a közszolgáltatásokkal való lakossági elégedettség az egész politikai rendszer legitimációját erősíti, ami hozzájárul az állam stabilitásához és a konfliktusok békés megoldásához. A helyi hatóságok emellett jobban tisztában vannak a konfliktusok okaival, ami megkönnyíti azok megoldását. Helyi szinten jobban biztosítható a kisebbségi érdekek érvényesülése is, mivel a demokratikus helyi önkormányzaton keresztül lehetőség nyílik a politikai részvételre és az etnikai identitás megőrzésére, így elkerülhető a szeparatizmus. Ezen felül a gyenge vagy bukott államok esetében lentről felfelé újraépíthető az állami legitimáció.

Az idézett szerzők ugyanakkor rávilágítanak a decentralizáció lehetséges negatív hatásaira is, melyek a konfliktusok megelőzése helyett növelik azok előfordulási valószínűségét. Ide tartozik a központi kormány visszaélése a decentralizáció eszközével. Ebben az esetben a központi kormány arra használja fel a helyi szinteket, hogy saját hatalmát növelje az „oszd meg és uralkodj" elvnek megfelelően. Így ahelyett, hogy részvételre ösztönözné a lakosságot, egymás ellen játssza ki a helyi szinteket és megosztja az ellenzéki csoportokat. Előfordulhat az is, hogy a központi kormány a politikailag kellemetlen ügyeket helyi szintre delegálja, hogy ilyen módon vonja ki magát a felelősség alól. Egy másik veszélyforrás a hatalom újraelosztásából adódik. A decentralizációnak vannak nyertesei és vesztesei, így újabb törésvonalak keletkezhetnek a társadalmon belül, újabb konfliktusokat generálva. Ezen felül a központi kormányzat kevésbé képes közvetítő szerepet betölteni a felmerülő konfliktusokban, mivel hatalma gyengül a helyi szintekéhez képest. A következő lehetséges negatívum a helyi szintek eltérő mértékű fejlődése, amely az egyes régiók között vezethet konfliktushoz, különösen ha a központi szint egyes régiókat előnyökben részesít a többihez képest. A kisebbségek vonatkozásában ugyancsak kétségbe vonhatók a decentralizáció előnyei, mivel erősödhet a helyi despotizmus, kiszorítva a helyi szinten kisebbségben lévő etnikai csoportokat a döntéshozatalból.[14]

Az előzőekhez hasonló érveket találunk a multilaterális donorszervezetek fejlesztéspolitikájában is. A multilaterális donorok közül az EU különös hangsúlyt fektet a decentralizációra. Az Európai Bizottság szerint a helyi önkormányzatoknak kiemelkedő szerepe van a demokratikus fejlődés elősegítésében, ugyanis helyi érdekeket képviselnek, illetve a politikai hatalom decentralizált formáját jelenítik meg.[15] Ez a lakosság-orientált megközelítés kitűnik mind a cotonoui megállapodásból, mind pedig a közös EU-Afrika stratégiából, melyekben kihangsúlyozzák, hogy a helyi önkormányzatok szakértelme a szolgáltatások területén, a változások ösztönzésében, a konfliktus prevencióban, a decentralizációban és a fejlesztés folyamatához kötődő bizalomépítésben nélkülözhetetlen a fejlődés szempontjából. [16]

[13] Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

[14] GTZ (2006): Decentralization and Confl icts. A Guideline, Eschborn, elérhető a http://www2.gtz.de/dokumente/bib/07-0148.pdf címen, Internet, 2009. február 10.

[15] Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States, az Európai Bizottság weboldala, elérhető a http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/governance/localgov_en.cfm címen, Internet, 2009. április 14.

[16] Európai Bizottság (2008): Local Authorities: Actors for Development, elérhető a http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM%20(2008)%20626%20FINAL_EN.pdf címen, Internet, 2009. április 18.

Az Európai Bizottság azonban rávilágít a decentralizációval szemben megfogalmazott ellenérvekre is, melyek a következők: a decentralizáció által létrejöhet az állami szakszerűtlenség egy újabb szintje, ezen felül a hatáskör-átadás költségei önmagukban túl magasak ahhoz, hogy a legszegényebb államok megengedhessék maguknak. A decentralizáció magában hordozza a különböző szinteken lévő hatáskörök ütközését, bizonytalan a szegénységcsökkentésre gyakorolt hatása, nincsen elég társadalmi tőke helyi szinteken, így nem garantálható a hatékony elkötelezettség a helyi ügyek mellett. Továbbá, a decentralizációra több szakértő szerint csak akkor kellene sort keríteni, amikor a központi szint már megfelelően működik.[17] A felvetődő kétségek ellenére azonban az EU továbbra is nagy hangsúlyt fektet a decentralizáció támogatására.

A UNDP dokumentumaiban a korábbiakhoz hasonló decentralizáció melletti érvekkel találkozhatunk. A decentralizáció előnyének tekintik a helyi igények magasabb szintű kielégítését, valamint a lakosság bevonását a fejlődést segítő kezdeményezésekbe, amely a fenntarthatóság és az „ownership" elengedhetetlen feltétele. A helyi fejlődésben érdekeltek, például a civil és a magánszféra együttműködése, egyszerűbb kommunikációja szintén előnyként említhető, mivel hozzájárul a problémák kreatív megoldásához. A közszolgáltatásokkal való elégedettség pedig jobb adófizetési hajlandóságot eredményez, emellett egy decentralizált rendszerben növekszik az elszámoltathatóság, így végső soron kisebb lesz a korrupció, jobban fejlődik az adott régió, valamint javulnak a szegénységi mutatók.[18]

A segélyhatékonyság növelését célzó párizsi nyilatkozat pontjai között is számos utalást találhatunk a decentralizációra. Ilyen például a recipiens államok lakosság irányába történő elszámoltathatósága, az úgynevezett „ownership" koncepció érvényre jutása, melynek lényege, hogy a kedvezményezett államok lakossága magáénak érezze a fejlesztési programokat, és a civil társadalom aktívan közreműködjön benne. A gyenge államú recipiensekkel kapcsolatban a nyilatkozat aláírói kötelezettséget vállalnak arra, hogy a lehető legnagyobb mértékben támogatják a központi kormányzat fejlesztési stratégiáit, amennyiben azonban ez nem lehetséges, maximálisan kihasználják a regionális, szektorális vagy nem kormányzati rendszer adta lehetőségeket. [19]

1.3. Decentralizáció kritikai szemszögből

Az elméleti irodalom nézeteit összegezve, a decentralizációs programok a jó kormányzás elősegítését és ezáltal a szegénység csökkentését hivatottak elérni. A nemzetközi donorközösség retorikája szerint a decentralizáció által növelhető a segélyek elszámoltathatósága, a helyi vezetők lakosság igényei iránti fogékonysága, illetve a legszegényebb rétegek döntéshozatalban való részvétele, és ezáltal növelhető annak az esélye, hogy a segélyek valóban a leginkább rászorultakhoz kerülnek. Emellett a decentralizáció elejét veheti a szeparatizmusnak és egyéb, etnikai és kulturális sokszínűségből adódó

[17] Európai Bizottság (2007): Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries, elérhető a http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance-democracy/documents/decentralisation_local_governance_refdoc_final_en.pdf címen, Internet, 2009. április 15., 8. old.

[18] Robertson Work (2002): Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development, UNDP, elérhető a http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/gestionestado/overview-decentralisation-worldwide-paper.pdf címen, Internet, 2009. április 16., 4-5. old.

[19] Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005. március 2., elérhető a http://www.gc21.de/ibt/alumni/ibt/docs/Paris_Declaration_en.pdf címen, Internet, 2009. április 16.

konfliktusoknak. Bár kétségek is felmerülnek az áttekintett dokumentumokban, a decentralizáció még mindig fontos fejlesztési célként jelentik meg a donorok programjaiban.

A gyakorlat azonban inkább a kétségeket erősíti meg, mintsem a decentralizáció pozitív hatásait. Az eddig megvalósított decentralizációs projektek értékeléséből számos esetben az derül ki, hogy a decentralizáció jó kormányzásra, konfliktus-megelőzésre és szegénységcsökkentésre gyakorolt hatása nem bizonyítható, sőt egyes esetekben éppen az ellenkezője mutatható ki: a decentralizáció a szegénységi mutatók romlásához vezet, és növekszik a konfliktusok valószínűsége. A következőkben a decentralizációval kapcsolatos, empirikus tapasztalatokon alapuló szakirodalom főbb következtetéseit, kutatási eredményeit foglaljuk össze.

William Easterly *The elusive quest for growth*[20] című könyvében rámutat, hogy a decentralizáció elszámoltathatóságra gyakorolt pozitív hatásaival kapcsolatos vélekedésekkel ellentétben a korrupció egy decentralizált rendszerben sokkal nagyobb méreteket ölthet, mint egy centralizáltban. Kijelentését a posztkommunista országok példájával támasztja alá, ahol a rendszerváltást követően, a korábbihoz képest decentralizáltabb kormányzati rendszerben romlottak a korrupció mutatói. A fejlődő országok vonatkozásában Easterly azt állítja, hogy egy decentralizált, gyenge kormányzat esetén sokkal nagyobb a valószínűsége annak, hogy a külföldi segélyeket ellopják, különösen az etnikailag megosztott államok esetében.

Joachim von Braun és Ulrike Grote Does decentralisation serve the poor?[21] című tanulmányukban szintén kifejtik, hogy a decentralizáció növelheti a korrupciót, mivel helyi szinten általában korruptabb a hivatalnoki réteg, illetve fennáll a veszély, hogy a decentralizált pénzügyi források helyi elitek kezébe kerülnek. További veszélyforrás az adott államon belüli regionális különbségek növekedése, amely komoly társadalmi feszültséghez vezethet. A közszolgáltatások esetében szintén megkérdőjelezhető a decentralizáció hatékonysága, ugyanis méretgazdaságosság előnyeit kihasználva egyes szolgáltatások olcsóbban biztosíthatók egy centralizált rendszerben.

A szerzők Kína, India, Egyiptom, Ghána decentralizációs tapasztalatait összehasonlítva vonnak le következtetéseket a decentralizáció és a szegénységcsökkentés kapcsolatára vonatkozóan. A tanulmány konklúziója szerint a decentralizáció valóban csökkentheti a szegénységet, de csak bizonyos feltételek teljesülése mellett. Nincsen általános szabály a decentralizáció és a szegénységcsökkentés kapcsolatára vonatkozóan, ugyanis differenciálnunk kell a decentralizáció típusai (politikai, adminisztratív, fiskális), ország specifikus tényezők, célcsoportok és a decentralizált közszolgáltatások típusai szerint. Nem mindegy, hogy a decentralizáció lehetséges típusai közül melyiket alkalmazzuk, és az sem, hogy milyen ország specifikus tényezők megléte mellett. A decentralizáció három típusa közül a politikai és adminisztratív decentralizációnak meg kell előznie a fiskálist. A politikai decentralizáció általában javít a szegények helyzetén, az adminisztratív decentralizáció azonban önmagában kevésnek bizonyul. A fiskális decentralizáció szegénységcsökkentésre gyakorolt hatása még bizonytalanabb, ugyanis a szegényeket leginkább érintő alapellátások esetében (egészségügy, alapfokú oktatás) a decentralizáció a méretgazdaságosság előnyeinek elvesztéséből adódóan akár hátrányosan is érintheti a rászorulókat. A decentralizáció és a szegénységcsökkentés kapcsolatára vonatkozó kérdést tehát úgy kell feltennünk, hogy pontosan mely feltételek mellett előnyös és mely feltételek mellett hátrányos a decentralizáció a szegény rétegek számára? Ki lehet egyáltalán alakítani egy megfelelő tipológiát erre vonatkozóan?

[20] William Easterly (2002): The Elusive Quest for Growth : Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics, Cambridge, MIT Press

[21] Braun, Grote (2004)

Johannes Jütting, Céline Kauffmann, Ida Mc Donnell, Holger Osterrieder, Nicolas Pinaud és Lucia Wegner *Decentralisation and Poverty in Developming Countires: Exploring the Impact*[22] című tanulmányukban 19 ország[23] példáján keresztül vizsgálják, hogy milyen összefüggés mutatható ki a decentralizációs programok és a szegénységcsökkentés között.

A kutatások eredménye alapján a fenti országok mindössze egyharmadában járult hozzá a decentralizáció a szegénység visszaszorításához. A legtöbb országban azonban a decentralizáció semmilyen hatást nem gyakorolt a szegénységcsökkentésre, sőt a legszegényebb, gyenge intézményrendszerrel rendelkező, posztkonfliktusos államokban kifejezetten rontotta a szegénységi mutatókat. A vizsgált esetekből arra következtetnek, hogy nagyobb a siker valószínűsége, ha a központi kormány elkötelezett a decentralizáció mellett, a decentralizációban érintett szereplők rendelkeznek a döntéshozatalban való részvételhez szükséges anyagi és humán kapacitással, helyi szinten biztosított a korrupció kiküszöböléséhez szükséges kontroll, illetve a külső és belső politikák koherensek a decentralizáció politikájával. Utóbbi feltétel teljesülésében fontos szerep jut a civil szférának.

A tanulmány következtetése szerint a donor szervezeteknek különbséget kell tenniük két célország csoport között: ahol adott a megfelelő háttér a decentralizációs programok végrehajtásához, és ahol az ehhez szükséges alapvető feltételek is hiányoznak. Az első esetben releváns fejlesztéspolitikai cél lehet az anyagi támogatás, az „ownership" koncepció (vagyis a fejlődők felelőssége a fejlesztési projektek hatékonyságában) hangsúlyozása, illetve kommunikációs csatornák biztosítása a kormányzat különböző szintjei és a civil társadalom között. A második csoport szempontjából releváns célok: a dekoncentráció, mint első decentralizációs lépcsőfok támogatása, közösségi részvétel és ehhez tartozó kapacitásépítés, további kutatások lebonyolítása arra vonatkozóan, hogy melyek a szegénység csökkenését eredményező decentralizáció feltételei.

Nyiri Zsolt szerint további problémát jelent a decentralizációs programokkal kapcsolatban, hogy a hivatalos retorikával ellentétben a legtöbb fejlődő ország esetében épp a centralizáció irányába történik elmozdulás. De ahol végrehajtják a decentralizációs programokat, ott is általában csak dekoncentrációról vagy delegációról van szó (tehát a decentralizáció alacsonyabb szintjeiről). Azonban csak a valódi decentralizáció, tehát a devolúció (a döntési kompetenciák és a hatalom átadása autonóm és független helyi kormányzati egységeknek) és a privatizáció van pozitív hatással a jó kormányzásra. [24]

Pranab Bardhan és Dilip Mookherjee[25] kifejtik, hogy a decentralizáció politikai és gazdasági dimenzióban is számos előnnyel járhat. Politikai dimenzióban autonómia érzetet adhat a lakosságnak, elősegítheti a társadalmi rend fenntartását az állami legitimitás növelésén keresztül, illetve csökkenheti a szeparatista nyomásgyakorlást. Gazdasági tekintetben pedig biztosíthatja a helyi közjavak lakossági igényekhez igazított kínálatát, tehát a helyi igények iránti fogékonyságot (responsiveness) a döntéshozók részéről, illetve elszámoltathatóságot (accountability) és ezen keresztül a korrupció minimalizálását, valamit az „elit csapda" elkerülését.

A decentralizáció és a fogékonyság közötti összefüggést a szerzők a klasszikus föderalizmus elméletével magyarázzák. Eszerint a centralizált kormányzatok nem képesek megfelelően

[22] Johannes Jütting, Céline Kauffmann, Ida Mc Donnell, Holger Osterrieder, Nicolas Pinaud and Lucia Wegner (2004): Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact, OECD Working Paper No. 236

[23] Bolívia, Kína, Paraguay, Guinea, Fülöp-szigetek, Dél-Afrika, Brazília, Mozambik, India, Mexikó, Nepál, Malawi, Ghána, Vietnam, Egyiptom, Sri Lanka, Etiópia, Burkina Faso, Uganda

[24] Zsolt Nyiri

[25] Pranab Bardhan and Dilip Mookherjee (2006): Decentralization and Local Governance in Developing Countries. A Comparative Perspective, Massachusetts Institute of Technology

differenciálni a lakossági igények tekintetében a helyi és a központi szintek közötti információáramlás magas költségei miatt. A decentralizáció melletti érv ennek megfelelően az, hogy a helyi döntéshozók – az információáramlás alacsonyabb költségeinek köszönhetően - jobban informáltak a helyi preferenciákról, tehát tájékozottabbak az általánostól eltérő, heterogén helyi igények tekintetében. Bardhan és Mookherjee ugyanakkor arra is felhívja a figyelmünket, hogy a decentralizáció nem kínál univerzális receptet a fejlődők problémáinak megoldására, ugyanis számos buktatót rejt magában. Ezek közé sorolhatjuk a döntéshozatali koordináció nehézségeit a helyi és központi szint között, a méretgazdaságosság előnyeinek elvesztését, a helyi önkormányzatok laza költségvetési korlátját és túlköltekezését, vagy éppenséggel a helyi kormányzatok hatásköre és anyagi forrásai közötti disszonanciát, valamint a korrupció növekedésének veszélyét. Bardhan és Mookhejree szerint ahhoz, hogy a decentralizáció valóban a szegénység csökkenését eredményezze, több feltételnek is teljesülnie kell. Ezek közé sorolható a tanult és politikai értelemben tudatos lakosság, a radikális gazdasági és társadalmi státuszbeli különbségek hiánya az adott államon belül, érvényben lévő jogrend, szabad és tisztességes, alkotmányos előírások alapján lebonyolított választások, amelyek megfelelő versenyhelyzetet teremtenek a pártok és jelöltek számára, hosszú távú érdekeket képviselő pártok, megbízható információcsatornák a lakosság irányába, valamint megfelelő formális és informális értékelő mechanizmusok megléte.

A hatékonyság előzetes megbecsüléséhez ugyancsak elengedhetetlen a mögöttes motivációk feltérképezése. A decentralizáció ugyanis nem minden esetben a helyi demokrácia és a jó kormányzás irányába tett lépés. A szerzők példaként említik Ugandát, ahol a decentralizáció a hatalmon lévő katonai rezsim pozícióinak megerősítésére és a helyi szinten jelentkező konkurencia ellehetetlenítésére szolgált a már korábban említésre került „Oszd meg és uralkodj" stratégiájára alapozva.

A hatékonyságot szintén jelentős mértékben befolyásolja a decentralizáció típusa. Bardhan és Mookherjee három típust azonosított: A, B és C. Az A típus átfogó gazdasági és politikai decentralizációt jelent, a B politikai devolúciót gyenge gazdasági decentralizációval párosítva, míg a C típus esetében korlátozott politikai és jelentősebb gazdasági és adminisztratív decentralizációt figyelhetünk meg. A szerzők szerint általánosságban kijelenthetjük, hogy az A és B típusok hatékonyabbak a helyi demokrácia szempontjából, mint a C típus, ahová főleg diktatórikus rendszerek tartoznak. Ugyanakkor nagyon nehéz általános hipotézist felállítani a decentralizáció hatékonyságára vonatkozóan.

Ugyanez vonatkozik a decentralizáció és a konfliktus-megelőzés közötti összefüggésre. A GTZ említett tanulmányából kiderül, hogy a decentralizált államokban eddig gyakrabban fordultak elő erőszakos szecessziós háborúk. Példaként említhető többek között Jugoszlávia, illetve Etiópia esete. Csehszlovákiát szintén nem sikerült a decentralizáció eszközével egyben tartani. Ezekben az államokban a decentralizáció, tehát nem oldotta fel az etnikai, nyelvi sokszínűségből adódó feszültségeket, és nem vezetett az állami legitimáció erősödéséhez.[26]

[26] GTZ (2006) 7. old.

2. Módszertan

A decentralizációval kapcsolatos elméleti érveket és empirikus tapasztalatokat összegezve azt tapasztaljuk, hogy a decentralizáció hatásai a harmadik világ országainak fejlődésére korántsem egyértelműek. Véleményünk szerint ennek legfőbb oka, hogy a fejlődés maga is egy összetett probléma, amelyre számos tényező, jelenség kihat. Ezért nem a fejlődést önmagában, hanem annak lényeges összetevőit kell megvizsgálnunk, és azok decentralizációhoz való viszonyát.

A következő fejezetekben négy, az első fejezetben gyakorta emlegetett jelenségen keresztül vizsgáljuk a decentralizációban rejlő lehetőségeket és veszélyeket. A négy jelenség a következő: korrupció; konfliktus-megelőzés, illetve a konfliktusok kiújulásának megelőzése; politikai részvétel; illetve az állam legitimációja. Ezek nem fedik le ugyan a fejlődés összes dimenzióját (a dolgozat terjedelmi keretei erre nem is adnának lehetőséget), azonban a fejlesztési stratégiák hatékonysága és az afrikai politikai rendszerek sajátosságainak feltárása szempontjából kiemelkedően fontosnak ítéltük meg őket. A következőkben rövid magyarázatot fűzünk a kiválasztott jelenségekhez.

Korrupció alatt az átruházott közhatalommal, privát nyereség szerzés céljából történő visszaélést értjük.[27] A korrupció különböző területeken és különböző formákban jelenhet meg. Megjelenhet a politikai rendszer felsőbb szféráiban, az államigazgatásban, illetve a választások terén. A lehetséges megjelenési formái között szerepel a megvesztegetés, csalás, hűtlen kezelés, hivatali zsarolás, részrehajlás, illetve a nepotizmus.[28] A korrupció relevanciája a segélyezés szempontjából magától értetődő: a segélyekkel való visszaélés csökkenti a fejlesztési programok hatékonyságát, és akadályozza a segélyek célba érését. A decentralizáció révén elvben növelhető a vezető politikusok elszámoltathatósága, amely a korrupció csökkenéséhez vezet.

A konfliktus-megelőzés vonatkozásában a fegyveres konfliktusokra, illetve azok kiújulásának megelőzésére koncentrálunk, mivel az afrikai államok fejlődését ezek vetik vissza leginkább. A konfliktusok forrása sok esetben az államok etnikai sokszínűsége, illetve a gazdasági fejletlenség. A decentralizáció elméletben lehetőséget ad az etnikai jellegű feszültségek csökkentésére, mivel segít bevonni a kisebbségeket a politikai döntéshozatali folyamatokba.

A legitimáció a kormány és a lakosság közötti pszichológiai kapcsolat, ami azt a meggyőződést eredményezi a lakosság körében, hogy az állam vezetőinek és intézményeinek

[27] Tranparency International honlapja, Frequently asked questions about corruption, elérhető a http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq#faqcorr1 címen, Internet, 2009. április 25.

[28] Victor E. Dike (2008): Corruption in Nigeria: A New Paradigm for Effecitve Control, Africa Economic Analysis, elérhető a http://www.africaeconomicanalysis.org/articles/gen/corruptiondikehtm.html címen, Internet, 2009. április 21.

joga van a politikai hatalom gyakorlásához a társadalom többi tagja felett.[29] Amennyiben a hatalomgyakorlás nem legitim, súlyos társadalmi konfliktusokat válthat ki, melyek visszavethetik az állam fejlődését. A decentralizáció elméletben lentről felfelé segít újra felépíteni az állam legitimációját.

A politikai részvétel - a fejlődés többi dimenziójához hasonlóan - egy összetett fogalom. Magában foglalja az alapvető állampolgári jogok gyakorlását, például a választásokon való részvételt, ezen felül lehetőséget ad a lakosságnak arra, hogy az életüket leginkább érintő döntések meghozatalában részt vegyenek. A decentralizáció elvben azzal növeli a politikai részvétel lehetőségét, hogy a döntéseket közelebb hozza a lakossághoz.

A négy jelenségen belül összevetjük az elméleti feltevéseket az afrikai realitással. Realitás alatt egyrészt az afrikai politikai rendszerek nyugatitól eltérő, közös jellemvonásait, másrészt konkrét országok példáját értjük. Az ország példák a következők: a korrupció jelenségének esetében Nigéria, politikai részvétel esetében Uganda, konfliktusok kiújulásának esetében Mali, illetve az állam legitimációja esetében Elefántcsontpart. Az ország példák esettanulmány jelleggel kerülnek feldolgozásra, amelynek során bemutatjuk az adott állam politikai és gazdasági fejlődését, majd megvizsgáljuk, hogy hogyan hatott rá a decentralizáció, különös hangsúlyt fektetve a vizsgált jelenségre.

Végezetül összefoglaljuk a jelenségek vizsgálatából leszűrt tapasztalatokat, és ez alapján következtetünk a decentralizáció fejlődésre gyakorolt lehetséges hatásaira.

[29] Alex Thomson: An Introduction to African Politics, Routledge, London, 2000, 99. old.

3. Decentralizáció és korrupció

3.1. Korrupció a fejlesztési segélyezésben

A korrupció szegénységre gyakorolt hatása magától értetődő. Amellett, hogy közvetlenül csökkenti a társadalom legszegényebb rétegeibe tartozók bevételeit, például korrupt hivatalnoknak fizetendő kenőpénzeken keresztül, vagy elnyomó, diktatórikus rezsimek hatalmon tartásával, a szegények alapvető szükségleteit érintő segélyprogramokat is meghiúsíthatja. Különösen nagy a korrupció veszélye a konfliktus vagy katasztrófa utáni államokban, ahol eleve nehezebb ellenőrizni a segélyek útját. A probléma súlyát mutatja, hogy a Transparency International szerint a Millenniumi Fejlesztési Célok kudarcra vannak ítélve amennyiben a korrupció-ellenes küzdelem nem képezi a szegénységcsökkentő stratégiák integráns részét. A szervezet szerint a korrupció elleni küzdelemben a legnagyobb siker a fogadó államok lakosságának bevonásával érhető el, ugyanis ők a fejlesztési segélyek kedvezményezettjei, így közvetlenül érdekeltek abban, hogy a segélyek célba érjenek, és ne vesszenek el a korrupció útvesztőiben. Ezért arra kell helyezni a hangsúlyt, hogy a recipiens államok elszámoltathatóak legyenek saját lakosságukkal szemben.

Az elszámoltathatóság mindig is fontos követelmény volt a nemzetközi fejlesztési együttműködésben, bár eleinte főként a recipiens államok részéről a donor államok illetve segélyszervezetek felé. A 2005-ös párizsi nyilatkozat a segélyezés hatékonyságáról fordulópontot jelentett e tekintetben, mivel először hangsúlyozta ki a donorok felelősségét a korrupció kiküszöbölésében, bevezetve a kölcsönös elszámoltathatóság követelményét. A szemléletváltás hátterében az a felismerés áll, hogy korrupció nem csak a fogadó, hanem a segélyező államok, szervezetek oldalán is felmerülhet.[30]

Afrikában a korrupciónak három formája ismert: a haszonleső (venal) korrupció, amely szolgáltatásokért vagy szerződésekért követelt kenőpénzt jelent, patronázs korrupció, amely családtagok vagy politikai támogatók kulcspozíciókba juttatását jelenti, illetve a politikai korrupció, amely egyenlő a választások és az alkotmányban lefektetett jogrend manipulációjával egy adott párt vagy személy hatalmának megtartása érdekében. A haszonleső korrupció szorosan kötődik a nyugati befektetőkhöz, akik egy-egy üzlet megkötése érdekében hajlandók kenőpénzt fizetni a fogadó államoknak, arra hivatkozva, hogy ellenkező esetben lehetetlen az üzlet létrejötte. [31]

A korrupció első, donor oldalhoz kapcsolódó megjelenési formája tehát a megvesztegetés útján nyert közbeszerzési pályázat. Ilyenkor a fejlesztésben részt vevő magáncégek megvesztegetéssel jutnak állami megbízásokhoz. De ugyanez közvetett módon is megnyilvánulhat, amennyiben a segélyezők nem a recipiens államok hosszú távú fejlődési céljait, illetve a szegények tényleges igényeit veszik figyelembe, hanem saját gazdasági-

[30] Transparency International Policy Paper (2007): Poverty, Aid and Corruption, elérhető a http://www.transparency.org/publications/publications/aid_corruption címen, Internet, 2009. április 11., 12-13. old.

[31] Guy Arnold (2005): Africa: A Modern History, Atlantic Books, London, 921. old.

kereskedelmi érdekeiket. A korrupció egy újabb forrását jelenthetik a donorközösség oldalán a multilaterális donorszervezetek. Ha ugyanis a segélyezés multilaterális keretek között történik, a segélyek adófizetőktől kedvezményezettekig bejárt útja nehezebben ellenőrizhető, egyszerűen azért, mert több lépcsőfok kerül beiktatásra, és ezzel több szint keletkezik, ahol elveszhetnek a segélyek.[32]

A donorok oldalán jelentkező korrupció hosszú múltra tekint vissza. A hidegháború idején az Egyesült Államok és szövetségesei gyakran folyamodtak korrupt eszközökhöz befolyásuk növelése céljából. A probléma azonban a poszt-bipoláris világrendben sem szűnt meg. Hiába jelenik meg a jó kormányzás egyre hangsúlyosabban a segélyezés feltételeként, nem egyértelműen bizonyítható, hogy a „rossz" kormányzatú államok kevesebb segélyhez jutnának. Sőt, a donoroknak a mai napig érdekükben áll valamilyen szinten fenntartani a korrupciót, annak érdekében, hogy megőrizzék befolyásukat a fogadó országokban. Már nem a hidegháborús szembenállás miatt, hanem elsősorban gazdasági érdekek következtében, de a jelenség ugyanúgy megfigyelhető.

Ugyanezen okból kifolyólag a donor szervezetek gyakran érdekeltek a segélyfüggőség kialakulásában is. Sok esetben kimutathatóan tartózkodnak attól, hogy a segélyezettek anyagilag függetlenné váljanak. A tanulmány szerzői Ruanda példáját emelik ki, ahol a helyi ipari és mezőgazdasági termelés támogatását nem engedélyezik, kizárólag az exportra termelést. [33]

Mozambik egy újabb tipikus példája annak, hogy a nyugati befektetők, a korrupció-ellenes intézkedések támogatása helyett rontanak a korábbi helyzeten. A 2002-es Renton botrány során fény derült rá ugyanis, hogy az Egyesült Államokból származó cégnek köze volt Mozambikhoz is. Az USA a segélyek felfüggesztését helyezte kilátásba, amennyiben nem fogadják el az ő ajánlatukat a mozambiki offshore gázmezők modernizálására. Később kiderült, hogy az ügyről német, kanadai és brit bankoknak is tudomása volt.

A hasonló nyugati korrupciós botrányoknak pedig nem csak az a következménye, hogy a segélyek kisebb hányada jut el a rászorulókhoz, hanem az is, hogy a segélyszervezetek elvesztik szavahihetőségüket a recipiens államokban, és hivatkozási alapul szolgálnak azok segélyekkel való visszaéléseire.[34]

3.2. A decentralizáció lehetőségei és gyengeségei a korrupció visszaszorításában

Az előző részből kiderült, hogy a korrupció visszaszorítása nem kizárólag a segélyezetteken múlik, hiszen találkozunk a korrupció olyan formáival, amelyben nagy szerepet játszanak a donor államok vagy szervezetek is. A következőkben eltekintünk ezektől az exogén faktoroktól, és azt vizsgáljuk meg, hogy miként járulhat hozzá a decentralizáció a korrupció visszaszorításához.

A decentralizáció mellett az egyik leggyakrabban hangoztatott érv, hogy hozzájárul a demokrácia lentről felfelé történő kiépítéséhez. A korrupció legjobb ellenszerének pedig sokan a demokráciát tartják. Ha azonban közelebbről szemügyre vesszük a nyugati demokráciákat, azt kell látnunk, hogy ez a feltételezés nem teljesen igaz. Guy Arnold szerint valójában nem magasabb a korrupció Afrikában, mint a világ más tájain, csak szembetűnőbb,

[32] Transparency International (2007) 11-12. old.
[33] Guy Arnold (2005)
[34] Guy Arnold (2005)

és kevésbé jól álcázott.[35] Ennek egyik oka, hogy a korrupció Afrikában a gazdasági-politikai élet természetes velejárója, és nem minden esetben tartják negatív, a fejlődést visszavető jelenségnek. Ennek legjobb példája a patronázs korrupció, vagyis a vezető elit családtagjainak vagy politikai támogatóinak kulcspozíciókba juttatása. A jelenség nyugati normák szerint elítélendő, ugyanakkor sok esetben ez az egyetlen mód a közrend fenntartására, például ha nem áll rendelkezésre elegendő forrás hivatalos állami adminisztráció fenntartására. A neopatrimonializmus tehát ilyen formában társadalmi rendet jelent, ami ugyan nem nyugati értelemben vett társadalmi rend, de valamilyen szinten stabilitást teremt az államban.[36] A túlzott mértékű korrupció azonban ugyancsak csökkenti az állami hatékonyságot és instabilitást eredményez.

A donorközösség fejlesztési stratégiáinak egyik legnagyobb gyengesége tehát, hogy hazai, nyugati kultúrkörben kialakult kategóriákból indulnak ki és nem veszik figyelembe az ettől eltérő, afrikai sajátosságokat. Guy Arnold ilyen sajátosságnak tekintik, hogy több afrikai államban a korrupciónak hagyománya van. Példaként említik Algériát, Angolát, Nigériát és a Kongói Demokratikus Köztársaságot. A hagyományokra néhány esetben az egykori gyarmati hatalmak is ráerősítettek. Ez történt Franciaország és Algéria esetében is. Franciaország számára presztízskérdés volt, hogy jó viszonyt tartson fenn Algériával. Ezt azonban főként a patronázs és a korrupció eszközeivel sikerült elérnie, ami csökkentette a politikusok helyi legitimációját, tartósítva ezzel a politikai krízist.[37]

Az előbbiekből következően beláthatjuk, hogy a nyugati fogalmi kategóriák használata afrikai kontextusban óvatosságot igényel. Nem jelenthetjük ki biztosan, hogy a demokrácia a korrupció csökkenéséhez fog vezetni, mint ahogy azt sem, hogy a decentralizáció demokráciát eredményez, mivel ezek a fogalmak mást jelenthetnek, mint európai értelemben. Ebből kifolyólag arra kell törekednünk, hogy minél megfoghatóbb kategóriákat használjunk, és ezek segítségével próbáljuk meg a decentralizáció korrupcióra gyakorolt hatását felderíteni. Ehhez első lépésként azt kell megvizsgálnunk, hogy milyen formában jelenhet meg a korrupció Afrikában, és milyen eszközöket kínál a decentralizáció ezekkel szemben.

A korrupció különböző szinteken jelenhet meg a segélyezett államban, mind az állami, mind pedig a privát szférában. A következőkben az állami szférára helyezzük a hangsúlyt, mivel a decentralizáció elsősorban ezen a területen kínál megoldásokat a korrupcióval szemben. Emellett, az államigazgatásban megjelenő korrupció különösen negatívan hat a szegénységcsökkentésre, ezért kiemelt figyelmet érdemel.

A Transparency International tanulmánya szerint empirikus tapasztalatokkal alátámasztható, hogy erős kapcsolat van a recipiens kormányzatok minősége és a segélyezés pozitív kimenetele között.[38] Itt tehát ismét megjelenik az az elméleti érvelés, mely szerint a jó kormányzás követelményének előírása a belügyekbe való beavatkozás egy legitim formáját jelenti, ugyanis a lakosságot megkárosító korrupciót hivatott csökkenteni. A donoroknak fontos szerepe van a korrupció-ellenes küzdelemben, többek között, ha belpolitikai folyamatokat, mint például az elszámoltathatóság nemzeti vagy nemzeti szint alatti erősítését támogatják. Az elszámoltathatósági lánc középpontjában a Transparency International tanulmánya szerint a központi és helyi hatóságok választott képviselőinek, és az őket ellenőrző lakosságnak, illetve civil szervezeteknek kell állnia.

Az elszámoltathatóság azonban önmagában is egy komplex kérdés, amelyhez több feltétel teljesülése szükséges. Ezek közül az egyik legfontosabb az átláthatóság. Egy átláthatatlan

[35] Guy Arnold (2005) 922. old.
[36] A neopatrimonializmusról bővebben az 5. fejezetben foglalkozunk.
[37] Guy Arnold (2005) 929. old.
[38] Transparency International (2007)

struktúrát sokkal nehezebb ellenőrizni, mint egy átláthatót, különösen ha a lakossággal szembeni elszámoltathatóságot tűzzük ki célul.

A decentralizáció egyik előnyének azt tartják, hogy könnyebben biztosítható az átláthatóság és ezáltal a lakosság irányába történő elszámoltathatóság, mivel a döntési folyamatok, köztük a költségvetési források felhasználásával kapcsolatos döntések, közelebb kerülnek a lakossághoz. Ez az érvelés a Transparency International tanulmányában is megjelenik. A szervezet a választott képviselőknek, közük a helyi önkormányzatok választott képviselőinek kiemelt szerepet szán a korrupció elleni küzdelemben, különösen a költségvetés-támogatás formájában megvalósuló programok esetén, ahol a hatékonyság nagyban függ a belpolitikai folyamatoktól és azok átláthatóságától.

A következő feltétel az elszámoltathatóság teljesüléséhez, hogy a lakosság megfelelő információs csatornákkal rendelkezzen a közpénzek felhasználásával kapcsolatban. A decentralizáció hatása azonban az információforrásokra meglehetősen ellentmondásos. Elméletben minél közelebb vannak az információforrások a lakossághoz, annál könnyebb azok elérése. Ugyanakkor nem biztos, hogy a rendelkezésre álló információforrások hitelesek is egyben.[39] Bardhan és Mookherjee egy Ugandában végzett kutatás eredményeire hivatkozva világít rá erre a problémára. A kutatást 2000-ben végezték annak felderítése céljából, hogy mennyire hatékony a választott önkormányzati képviselők és a lakosság közötti információáramlás. Az eredmények azt mutatták, hogy a képviselőknek egyrészt nincsenek megfelelő információik a lakosság igényeiről, másrészt a lakosság a független média helyett az információk nagy részét a közösségi vezetőktől szerzi, így alacsonyabb a valószínűsége, hogy ezek az információk valósak, illetve, hogy korrupciós botrányokról értesülhetnek.[40] A siker előfeltétele tehát nem pusztán az információs csatornák megléte, hanem azok minősége.[41]

A lakosságot azonban nem csak a költségvetéssel kapcsolatos döntések ellenőrzésébe, hanem magába a döntéshozatali folyamatba is célszerű bevonni a korrupció elkerüléséhez, tehát részvételre kell őket ösztönözni. A részvétel biztosításának szintén több feltétele van, köztük a döntésekben való érdekeltség (ownership), a lehetséges alternatívák pontos ismerete, illetve tényleges befolyás a döntéshozatali folyamatokra.[42] A részvétel kérdése tehát szintén összetett, részletesebben egy későbbi fejezetben tárgyaljuk.

A decentralizáció tehát ideális körülmények között az elszámoltathatóság növekedéséhez és a korrupció csökkenéséhez vezethet. Azonban nem szabad elfelejtenünk, hogy a helyi önkormányzatoknál ugyanazokkal a veszélyforrásokkal találkozunk, mint a központi kormánynál: ha nincs meg a korrupció elleni elkötelezettség, kapacitás és megfelelő erőforrások, akkor a legjobb kezdeményezések is kudarcra vannak ítélve. A decentralizáció során szembe kell nézni egyrészt a központi kormány ellenállásával, másrészt a helyi lakosságéval, akiket érzékenyen érinthet, hogy hivatalos intézmények veszik át a korábbi informális patrónus-kliens kapcsolati hálót. A Transparency International szerint a helyi patrónus-kliens viszonyok jelentik a legnagyobb kihívást a korrupciótól mentes decentralizáció szempontjából.[43] Ezen a ponton tehát megkérdőjelezhető az elszámoltathatóság lakosság-központú megközelítése is, hiszen egyáltalán nem biztos, hogy a lakosság érdekelt a korrupció felszámolásában.

[39] Joel Barkan, Expedit Ddungu (1998)
[40] Pranab Bardhan, Dilip Mookherjee (2006) 24-25. old.
[41] Pranab Bardhan, Dilip Mookherjee (2006)
[42] Transparency International (2007) 9. old.
[43] Transparency International (2007) 10. old.

Következtetésképp, nehéz elméleti modellt alkotni a decentralizáció és a korrupció összefüggéseire. A következő alfejezetben az elméleti modell kiegészítéseként egy gyakorlati példát hívunk segítségül a decentralizáció hatásainak felderítése céljából.

3.3. Decentralizáció és korrupció a gyakorlatban - Nigéria

Az afrikai államok közül korrupció szempontjából kiemelkedik Nigéria, ahol a gyarmattartókhoz hasonlóan a nigériai vezető elit többmilliárd dollártól fosztotta meg a saját lakosságát, és helyezte el a pénzt nyugati bankokban. A korrupció legfőbb forrásait Guy Arnold szerint az illegális drogkereskedelem és az üzemanyaghiány jelentik. Sok észak-nigériai falu fennmaradása függ az üzemanyaghiánytól, ugyanis az ott élők többletbevételhez jóformán csak az üzemanyagok megemelt áron történő illegális eladásával juthatnak. A szerző szerint a Babangida rezsim idején a korrupció különösen nagy méreteket öltött. A decentralizáció hatásai közti ellentmondásokat erősíti, hogy Barkan és Ddungu szerint Babangida esetén valósult meg a legteljesebb mértékben a valódi decentralizáció, azaz a hatalom devolúciója.[44] Ez azt engedi feltételezni, hogy a decentralizáció ebben az esetben a korrupció csökkentése helyett annak növekedéséhez vezetett. Egy kormánybizottság 1995-ben megállapította, hogy a Babangida rezsim ideje alatt, illetve az Abacha rezsim kezdetén összesen 12 milliárd USD-ről nem tudtak elszámolni.[45]

A helyzeten az 1999-es demokratikus fordulat és a megreformált, föderális államszervezet sem változtatott sokat. Az újonnan megválasztott elnök, Olusegun Obasanjo korrupció-ellenes kampányba kezdett: követeket küldött Londonba és Washingtonba abból a célból, hogy hozzáférést szerezzen Abacha bankszámláihoz, ahová a kétes eredetű olajbevételeket utalták. Az intézkedések hitelét azonban aláássa, hogy ugyanekkor a parlament 25 és 35.000 dollár közötti bútorvásárlásra fordítható engedményt szavazott meg magának.[46]

A jelek tehát arra utalnak, hogy a decentralizált struktúrában csökkenés helyett a korábbiakhoz képest még nőtt is a korrupció. Ez azonban egyéb tényezőknek is betudható, amelyek függetlenek az államszervezettől, továbbá az sem kizárható, hogy decentralizáció nélkül a korrupció a jelenlegi szintet is meghaladná.

A következőkben megvizsgáljuk, hogy melyek azok a tényezők, amelyek a korrupció elterjedéséhez vezettek, illetve hogy ezek összefüggésben állnak-e a decentralizációval.

Nigéria több mint 149 millió lakosával Afrika legnépesebb állama. Területén körülbelül 250 etnikai csoport él, akik különböző vallási csoportokba tartoznak.[47] A három legnagyobb etnikum a hausza-fulbe, a yoruba, illetve az ibo. Az etnikai-vallási megosztottság mellé komoly regionális, gazdasági fejlettségbeli különbségek társulnak, amelyek a lakosság egyes csoportjainak politikai értékrendszerében is tükröződnek, tovább növelve ezzel a konfliktusok valószínűségét.

A politikai értékrendbeli különbségek alapját a területek eltérő történelmi fejlődése képezi. Míg a hausza-fulbe közösségeket szultánok vezették, autokratikus államszervezeten keresztül, addig a yorubák közösségének élén királyok álltak, akik kevésbé autokratikus rendszert építettek ki. Nagyban különbözött azonban ezektől az ibók politikai rendszere, melyben a demokráciának régi hagyományai voltak. A politikai értékrendbeli különbségekre, valamint az unitáris államberendezkedés nehézségeire már a brit gyarmatosítók is ráébredtek, és megtették az első lépéseket a decentralizáció felé. 1914-re föderális államszervezetet építettek

[44] Joel Barkan, Expedit Ddungu (1998) 30. old.
[45] Guy Arnold (2005) 930. old.
[46] Guy Arnold (2005) 931. old.
[47] CIA The World Factbook, elérhető a https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html címen, 2009. április 16.

ki, négy központi szint alatt működő állammal.[48] A föderalizmus azonban önmagában nem jelentett megoldást a fennálló problémákra. Újra és újra felmerült a kérdés, hogy hol kell meghúzni a határokat, illetve hogy hogyan kell megosztani az ibok lakta területekről, Biafrából származó olajbevételeket.

A függetlenedést (1960) követő évtizedekben többször is megkísérelték átszervezni az államigazgatást, és a decentralizáción keresztül enyhíteni a társadalmi feszültségeken, azonban a politikai instabilitás és az egymást követő katonai rezsimek ezt akadályozták. Először 1976-ben szervezték újjá az államot. Ekkor a korábbi négy tartományból tizenkettőt alakítottak ki, amely sértette az ibok érdekeit, mivel a reformok hátterében a hausza-fulbe vezette központi kormány azon szándéka állt, hogy átvegyék a biafrai olajkészletek feletti adminisztratív irányítást.[49] Az ibok erre a terület elszakításának kísérletével reagáltak: 1967-ben Biafra megpróbált kiválni Nigériából, a központi kormány haderői azonban ebben megakadályozták. Polgárháború tört ki, amely 1967-től 1970-ig zajlott, közel kétmillió halálos áldozatot követelve. A háború végül Biafra vereségével zárult, a terület elszakadását megakadályozták és megkezdték a korábbi föderális államszervezetbe történő reintegrálását. A szecesszió megakadályozásával azonban nem oldódtak meg a konfliktust kiváltó problémák. A regionális különbségek továbbra is fennmaradtak: a politikai életben a hausza-fulbe csoport dominanciája érvényesült, ráadásul az ibók elvesztették legfőbb adminisztratív és katonai pozícióikat, illetve egyre nagyobb aggodalmat okozott köreikben a hausza-fulbe hatalmi koncentráció.[50] A társadalmi-politikai megosztottság ismételten rávilágított az adminisztratív reformok, illetve a központi szint alatti adminisztratív egységek szélesebb körű autonómiájának szükségességére.

1976-ban újabb reformokat vezettek be, melynek révén újabb hét terület és a főváros, Abuja kapott állami státuszt. Ez azonban még mindig nem a végleges struktúrát jelentette: 1987-ben két, 1991-ben kilenc, 1995-ben pedig újabb hat állam született, míg végül 1999-re egy 36 államból és 774 helyi önkormányzatból álló föderális államszervezet alakult ki.

A jelenlegi rendszerben a szövetségi kormány törvénybe foglalt kötelezettsége a bevételek 44%-ának átadása a kormányzat alacsonyabb szintjeire: 20% az államok, 24% pedig a helyi önkormányzatok számára. Ezen felül az államok részesednek az ÁFA bevételekből, illetve stabilizációs támogatásból, amelyeknek célja a regionális különbségek kiegyenlítése. A FAO adatai szerint azonban a forrás-allokáció jelenlegi rendszere komoly hiányosságokkal küzd. 2000-ben összességében sokkal jelentősebb bevételekhez jutottak az államok, mint a helyi önkormányzatok. Ebből adódóan a helyi önkormányzatoknak súlyos humán-, pénzügyi-, és technikai erőforrás hiánnyal kellett szembenézniük, amely sok esetben lehetetlenné tette hivatalos hatásköreik betöltését. A hiányosságok az útfenntartás, piacüzemeltetés, vízellátás, alapfokú oktatás, illetve az egészségügyi ellátás terén voltak a legszembetűnőbbek. További problémát jelent, hogy a központi szintnek kizárólagos hatásköre van makrogazdasági kérdésekben, így továbbra is jelentős befolyást gyakorol az állami és helyi szintekre. A FAO szerint ugyancsak hátrányos az ország fejlődése szempontjából, hogy a menedzsment terén nem valósult meg a decentralizáció, tehát a szövetségi és állami szinteken a fejlesztési projektek tervezésével és végrehajtásával kapcsolatos döntések a lakosság bevonás nélkül

[48] Zakaria Mohamed Ali Abdelrahman (2005): Entwicklungschancen von Demokratie und Föderalismus in einem Entwicklungsland am Beispiel des Sudan im Vergleich zu Nigeria und Südafrika, elérhető a http://archiv.ub.uni-marburg.de/diss/z2005/0141/pdf/dzmaa.pdf címen, Internet, 2009. március 31., 100-103. old.

[49] Ebből is látszik, hogy a multinacionális államokban nem minden esetben az a célja a központi kormányzatnak a decentralizációval, hogy növelje az etnikumok érdekérvényesítő képességét, hanem sokkal inkább, hogy saját etnikai csoportjának gazdasági-politikai befolyását erősítse.

[50] Universität Hamburg weboldala, elérhető a http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/kriege/097_nigeria.htm címen, 2009. április 12.

születnek meg, holott például a mezőgazdaság területén fontos lenne, hogy a döntések a mezőgazdasági lakossághoz legközelebbi szinten, vagyis lehetőleg a helyi önkormányzatok szintjén szülessenek meg, mivel itt szerezhető a legtöbb információ a lakossági igényeket illetően.[51] A decentralizáció jelenlegi formájában tehát súlyos hiányosságokkal küzd. Kérdés, hogy ez hatással van-e a korrupcióra. A következőkben a korrupció legfontosabb okait gyűjtjük össze.

A korrupció okai között több olyat is találunk, amely összefügg a törvények hiányosságával. Ilyen például az öt évnél idősebb használt autókra bevezetett import-tilalom. A szabályt nyilvánvalóan senki nem tartja be, hanem továbbra is importálnak használt autókat, csak ezután illegálisan, a vámosoknak és kereskedőknek fizetett kenőpénzeken keresztül, az állam pedig elesik azoktól az adóbevételektől, amelyekhez a tilalom nélkül jutna.[52]

A korrupció más formái ezzel szemben éppen a szabályok kikerüléséből, megsértéséből adódnak. Ide sorolható a választási csalások kategóriája, amely a mai napig, az elvben demokratikus rendszerben is komoly gondokat okoz. Sokan a 2003-as választások tisztaságát és a hatalomra került Obasanjo kormány legitimitását is megkérdőjelezik. Bowstock Umaroho szerint Nigériában egy szűk elit réteg tartja kezében a politikát és befolyásolja a választások kimenetelét a politikai kampányok illegális támogatásán keresztül. Működnek ugyan függetlennek mondott szervek, amelyek a politikai korrupció megszüntetéséért dolgoznak, de valójában ezeket a kormány saját politikai ellenfeleinek kiiktatására használja fel. A politikai korrupció egyik legfőbb okának Umaroho a nigériai identitás hiányt tartja. Szerinte ugyanis a politikai karriert legtöbben a nemzeti fejlődés biztosítása helyett egy jövedelmező befektetésnek tartják, amelynek legfőbb célja saját vagyonuk gyarapítása. Ez a hozzáállás pedig nem csak szövetségi, hanem állami és helyi szinteken is jellemző. A helyi önkormányzatok esetében tovább ront a helyzeten, hogy az alkalmazottak képzetlenek.[53]

Következésképp, Nigériában számos olyan tényező van, amely a korrupció növekedését idézi elő. Nem mutatható ki a decentralizáció és a korrupció csökkenése közötti összefüggés, sőt, az elvben demokratikus, 1999 utáni föderális államszervezetben a korrupció a korábbi szinthez képest nőtt is. A korrupció okai között több olyat is találunk, amellyel szemben a decentralizáció tehetetlen, ilyen például, hogy a politikusok nem vonhatók be a korrupció elleni harcba, mivel érdekükben áll a jelenlegi rendszer fenntartása. A korrupció leküzdését kulturális tényezők is akadályozzák: a társadalom nagy része nem elítélendő bűncselekményként tekint a korrupcióra, hanem egy természetes jelenségként, illetve a hatalomszerzés kézen fekvő eszközeként, melynek segítségével előnyökhöz juthat másokkal – és más vallási-etnikai csoportba tartozókkal – szemben.

Ugyanakkor azt is megállapíthatjuk, hogy maga a decentralizáció sem teljes, mivel a központi szint kizárólagos makrogazdasági hatáskörének köszönhetően továbbra is ellenőrzése alatt tudja tartani az állami és helyi szinteket. Így nem jelenthetjük ki biztosan, hogy a decentralizáció hatástalan a korrupció visszaszorításában, mivel Nigériában a jelek szerint még nem beszélhetünk valódi decentralizációról. Ezt bizonyítja, hogy a föderalizmus jelenlegi

[51] FAO (2002): Country Profile on Decentralisation, Nigeria, elérhető a ftp://ftp.fao.org/sd/SDA/SDAR/Nigeria.pdf címen, Internet, 2009. április 22.
[52] Victor E. Dike (2008)
[53] Bowstock Umaroho (2006): A Case for Political Decentralisation in Nigeria, elérhető a http://adt.lib.rmit.edu.au/adt/uploads/approved/adt-VIT20080107.121116/public/02whole.pdf címen, Internet, 2009. április 20.

formáját gyakran éri kritika: az olajbevételek elosztása, valamint a lakosság etnikumainak politikai képviselete ma is napirenden lévő problémák.[54]

[54] Auswärtiges Amt (A Német Szövetségi Köztársaság Külügyminisztériumának) weboldala, elérhető a http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Nigeria/Innenpolitik.html címen, Internet, 2008. március 16.

4. Decentralizáció és konfliktus-megelőzés

4.1. A konfliktusok szerepe a fejlesztési segélyezésben

A szegénységcsökkentés mellett egy másik gyakori, decentralizáció mellett felsorakoztatott érv a békés konfliktusmegoldás, illetve konfliktus-megelőzés. A konfliktus-megelőzés és a béke elősegítése a '90-es évek közepe óta jelennek meg fejlesztéspolitikai célként. Ennek oka, hogy 1945 után a konfliktusok több mint 90%-a fejlődő országokban tört ki, illetve az államon belüli konfliktusok, a gyenge államiság és a helyi hatalmi elitek egyre nagyobb szerepet töltenek be az afrikai politikai rendszerek destabilizációjában.[55]

Tovább nehezíti a fejlődő államok helyzetét, hogy amennyiben a béketeremtést nem kíséri gazdasági fellendülés, illetve a lakosság életkörülményeinek javulása, a ki nem elégített igények könnyen újabb konfliktushoz vezetnek, az elégedetlen lakosság a populizmus vagy extremizmus áldozatává válhat. Kutatások szerint a posztkonfliktusos államok esetében körülbelül 44% az esélye annak, hogy a békekötést követő 5 éven belül a konfliktusok kiújulnak.[56]

Ugyanakkor a nemzetközi fejlesztési együttműködést uraló elméletek kevés figyelmet fordítanak a posztkonfliktusos államok speciális helyzetére, holott a konfliktus okainak pontos ismerete nélkülözhetetlen megfelelő hosszú távú fejlesztési stratégia kialakításához. Gerd Junne és Willemijn Verkoren az infrastruktúra háború utáni újjáépítésével illusztrálja a probléma komplexitását: a konfliktus befejeztével az egyik legkézenfekvőbb feladat a megrongált infrastruktúra újjáépítése lenne. Ha azonban közelebbről megvizsgáljuk a kérdést, elképzelhető, hogy a korábbi infrastruktúra (például az úthálózat szerkezete) maga is hozzájárult a konfliktus kirobbanásához, például előnyökhöz juttatott bizonyos társadalmi csoportokat másokkal szemben. Ebben az esetben az eredeti infrastruktúra visszaépítésével megkockáztatjuk az ellentétek kiújulását. Ez akkor is igaz, ha a korábbi infrastruktúra tekinthető gazdasági szempontból a legracionálisabbnak, és elméletben ez garantálná leginkább az állam gyors fejlődését. A gazdasági racionalitás tehát önmagában nem elegendő. A megfelelő fejlesztési stratégia kidolgozásához széles körű társadalmi-politikai ismeretekkel kell rendelkezni a helyi viszonyokról.

Ugyanez igaz az alkalmazott fejlődési mutatókra is. Sokak a gazdasági növekedésből kiindulva ítélik meg az államok fejlődését. Ez azonban félrevezető lehet, hiszen a centralizált politikai rendszerek egyik legfőbb problémája, hogy a gazdasági növekedésből realizált

[55] Eva Schrottshammer, Uwe Kievelitz (2005): Dezentralisierung und Konflikte, Eschborn, elérhető a http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-0556.pdf címen, Internet, 2009. február 10., 7. old.

[56] Julia Buxton (2008): Reintegration and Long-Term Development: Linkages and Challenges, Thematic Working Paper 5, Centre for International Cooperation and Security, elérhető a http://www.ddr-humansecurity.org.uk/images/DDR%20Working%20Paper%205.pdf címen, Internet, 2009. április 19., 13. old.

vagyon egy szűk réteg kezében koncentrálódik, így a lakosság átlag életszínvonalában nem idéz elő pozitív változást, sőt, a jövedelemkülönbségek növekedése felerősítheti a korábbi, látens társadalmi konfliktusokat. A gazdasági növekedés tehát nem minden esetben jelent fejlődést a lakosság egészének szemszögéből.[57] A gazdasági növekedés és a lakosság életkörülményeinek javulása közötti különbségtétel a '80-as évektől kezdve figyelhető meg. Ekkor jelent meg ugyanis a humán fejlődés (human development) koncepció, amely a fejlődést az emberek életükkel kapcsolatos döntési lehetőségeik kibővülésével teszi egyenlővé. Alapja az a felismerés, hogy a nemzeti jövedelem növekedése nem érinti a lakosság egészét, illetve az érintettek körében sem old meg olyan problémákat, mint például a környezetszennyezés, vagy a fertőző betegségek terjedése.[58]

A helyi társadalmi és politikai viszonyokkal kapcsolatos széles körű ismeretek a helyi önkormányzatok újjáépítésénél vagy a decentralizált kormányzati struktúrák kiépítésénél is kiemelkedően fontosak. Ha ugyanis nem fordítunk kellő figyelmet a korábbi konfliktus okaira és a helyi hatalmi viszonyokra, nem sikerült előrelépést tennünk a jó kormányzás irányába.[59]

4.2. A decentralizáció lehetőségei és gyengeségei a konfliktusok megoldása, illetve a konfliktusok kiújulásának megakadályozása terén

Eva Schrottshammer és Uwe Kievelitz a következő érveket sorakoztatják fel a decentralizáció krízis prevencióra gyakorolt pozitív hatására: növekvő elégedettség a közszolgáltatásokkal szemben a növekvő hatékonyság következtében, az állami legitimáció növekvése, a konfliktusok helyi okainak közelebbi ismerete, a kisebbségek nagyobb fokú bevonása a politikai folyamatokba, a bukott államok re-legitimációja, valamint lentről felfelé történő újjáépítése, illetve a helyi identitás (mely az afrikai államok etnikai sokszínűségéből adódóan sok esetben helyi etnikai identitásnak felel meg) megőrzésének biztosítása.[60] Utóbbi érv Franz Thiedeck tanulmányában is kiemelt szerepet kap: a szerző a szociális és kulturális sokszínűséget fontosabb tényezőnek tartja a békemegőrzés és konfliktusmegoldás szempontjából, mint a centrális államok gazdasági előnyeit. Gazdasági előnyök alatt a centralizált államok alacsonyabb koordinációs költségeit és a méretgazdaságosság előnyeit érti, melyek például az állami infrastruktúra kiépítésnek területén jelentkeznek.[61] A korábbi kijelentéseket, nevezetesen a decentralizáció szegénységcsökkentésre gyakorolt pozitív hatásait figyelembe véve, egy ellentmondásba ütköztünk. Korábban ugyanis azt feltételeztük, hogy a decentralizált rendszerek alacsonyabb költségen tarthatók fenn, mint a centralizáltak, mert könnyebb információáramlást tesznek lehetővé a lakosság és a kormányzati egységek között, illetve a lakosság igényeinek pontosabb ismerete racionálisabb kiadási szerkezethez vezet a költségvetésben. Ez a probléma szintén azt bizonyítja, hogy a decentralizáció hatásai meglehetősen komplexek, és esetenként változóak.

---

[57] Guy Arnold (2005)

[58] UNDP weboldal, elérhető a http://hdr.undp.org/en/humandev/origins/ címen, Internet, 2009. április 25.

[59] Gerd Junne, Willemijn Verkoren (2005): Postconflict Development: Meeting New Challenges, USA, Lynne Rienner Publishers Inc.

[60] Schrottshammer, Kievelitz (2005) 4. old.

[61] Franz Thiedeck (2000): Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bilanz und Perspektiven aus der Sicht der Wissenschaft. Vier Fragen und ein Denkanstoß, Konrad Adenauer Stiftung, elérhető a http://www.kas.de/wf/de/33.1684/ címen, Internet, 2009. február 11.

Azonban nem csak a költséghatékonyság, hanem a konfliktus-megelőzésre gyakorolt hatások tekintetében is számos ellentmondással találkozunk. Korábban említettük Uganda példáját, ahol a hatalmon lévő elit saját pozíciói megerősítésére és a politikai konkurencia kiiktatására használta fel a decentralizációt. Így tartós béketeremtés és az érdekellentétek feloldása helyett csupán elfedték a létező problémákat, megkockáztatva ezzel az ellentétek későbbi kiújulását. Schrottshammer és Kievelitz ezt a jelenséget a hatalommal való visszaélés kategóriájába sorolja, amikor a központi kormányzat célja a decentralizációval az egyéb politikai erők fragmentálása és saját hatalmának megerősítése. A szerzők emellett további lehetséges negatív hatásként említik a központi kormányzat bíráskodó szerepének csökkenését a felmerülő helyi konfliktusokban, a helyi hatalmi viszonyok bebetonozását a hatalmon lévő elitek, illetve adott esetben helyi despoták javára (ez az úgynevezett „elit capture", azaz elitcsapda jelensége). Emellett nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy a decentralizáció minden esetben a hatalom újraelosztásával jár, ennek pedig nem csak nyertesei, hanem vesztesei is vannak. Az újonnan kialakított hatalmi viszonyokkal szemben elégedetlenséget érzők pedig újabb konfliktusokat idézhetnek elő a társadalomban, megnehezítve ezzel a tartós béketeremtést.

A német fejlesztési segélyezés egy kiemelkedő szerve, a GTZ, a szecessziós háborúk és a decentralizáció közötti összefüggést vizsgálta. A későbbiekben látni fogjuk, hogy a decentralizációval és bárminemű politikai pluralizmussal szembeni legfőbb ellenérv Afrikában a nemzeti egység veszélyeztetése és az újonnan alakult államok területi épségének megőrzése volt. A GTZ tanulmány megerősíteni látszik ezt a vélekedést. A szecessziós háborúk számának centrális és decentralizált államokra jellemző előfordulási arányait összehasonlítva azt tapasztaljuk, hogy az utóbbiban gyakrabban fordultak elő erőszakos szecessziós háborúk. Példaként említhető többek között Csehszlovákia, Jugoszlávia illetve Etiópia esete. Ezekben az államokban a decentralizáció tehát nem oldotta fel az etnikai, nyelvi sokszínűségből adódó feszültségeket.[62]

Az idézett tanulmányok azonban nem cáfolják a decentralizáció és a konfliktus-megelőzés közötti pozitív összefüggést, csupán rámutatnak, hogy az nem automatikus, így a nemzetközi közösségnek nagyobb figyelmet kell fordítania azokra az ország specifikus tényezőkre, amelyek meghatározhatják egy decentralizációs programok sikerét vagy kudarcát. Ezek közé sorolható az államon belüli szociális egyenlőtlenségek mértéke, illetve az ország etnikai sokszínűsége és az etnikumok közötti viszony. A sikeres, konfliktus-megelőzés irányába ható decentralizáció egyik legfontosabb előfeltétele, hogy a központi kormány is elkötelezett legyen a reformok mellett. A tanulmányok megállapítják, hogy a bukott államok újjáépítése sem lehetséges a központi kormányzat együttműködése nélkül. A helyi önkormányzatokat és a központi kormányt egyszerre kell erősíteni, hiszen a központi szintnek fontos szerepe van a regionális egyenlőtlenségek kiigazításában és a helyi szintek közötti feszültségek feloldásában.

Tanja Hohe Kelet-Timorról szóló tanulmányában megállapítja, hogy az államépítés folyamatában a fő hangsúlyt a helyi szintekre kellene helyezni, hiszen innen ered a béketeremtés. Sajnálatos tényként említi, hogy a nemzetközi közösség a bukott államok újraépítésekor a központi kormányzatra koncentrál, és figyelmen kívül hagyja a helyi önkormányzatokat. Ha pedig lépéseket tesz a helyi önkormányzatok újjáépítése irányába, sok esetben figyelmen kívül hagyja a hagyományos hatalmi struktúrákat és a demokratikus újjászervezés jelszava alatt a helyi közösségektől idegen szervezeteket hoz létre, melyek aztán legitimáció hiányában nem képesek ellátni a feladatukat. Ez történt Kelet-Timorban is, ahol a CNRT[63] felszabadítási szervezete a válság után rövid időn belül kiépítette saját nem hivatalos

[62] GTZ (2006) 7. old.
[63] National Congress for the Reconstruction of East-Timor

szervezeteit, és kijelölte a helyi közösségek vezetőit. Azonban hivatalos és látható kormányzati struktúrák hiányában az ENSZ hatalmi vákuumot feltételezett, és nekilátott saját helyi önkormányzati rendszere kiépítésének. Ennek következtében két párhuzamos kormányzati struktúra alakult ki, de egyik sem volt teljes: a tradicionális vezetők legitimek voltak a lakosság szemében, de nem rendelkeztek megfelelő anyagi forrásokkal feladataik ellátásához, az ENSZ kormányzati rendszere pedig rendelkezett ugyan a szükséges anyagi eszközökkel, de hiányzott a lakosság elismerése, vagyis a rendszer legitimitása. Tanja Hohe szerint eredményesebb lett volna a nemzetközi közösség munkája, ha a már meglévő hatalmi struktúrákra támaszkodva hoznak létre egy hivatalos helyi önkormányzati struktúrát, ugyanis ezzel a lakosság nagyobb fokú bevonása és egyéni felelősség érzetének felkeltése vált volna lehetővé.[64] A legitimáció kérdésével a továbbiakban részletesebben foglalkozunk.

A decentralizáció hatásai tehát a konfliktus-megelőzés vonatkozásában sem egyértelműek. A hatalmi viszonyokban bekövetkezett változások, legyen szó akár diktatúrába, akár demokráciába történő átmenetről, ugyanúgy hozzájárulhatnak a konfliktusok megoldásához, mint új konfliktusok kirobbanásához. A következőkben Mali példáján keresztül vizsgáljuk meg a decentralizáció és a konfliktus-megoldás, illetve megelőzés közötti gyakorlati összefüggést.

4.3. Decentralizáció és konfliktus-megoldás a gyakorlatban – Mali

Malit a szakirodalom és a média a decentralizáció sikertörténeteként emlegeti: Sokan a decentralizációban látják a tuareg-konfliktus sikeres megoldásának kulcsát. Ugyanakkor mások azt is megkérdőjelezik, hogy a konfliktus végérvényesen megoldódott volna, és azzal vádolják a nemzetközi donorközösséget, hogy Maliból szokatlanul nagy összegű fejlesztési segélyek felhasználásával kirakat országot csinálnak saját elméleteik igazolására.

A következőkben röviden áttekintjük a tuareg-konfliktus lényegét, az azt lezáró decentralizációs programot, majd megvizsgáljuk, hogy a decentralizáció mennyiben járult hozzá a konfliktus megoldásához, illetve a béke mennyiben tudható be egyéb tényezőknek. Röviden kitérünk a nemzetközi donorközösséget ért vádakra is, és felvázoljuk azokat a társadalmi-politikai problémákat, amelyek a mai napig megoldásra várnak.

A tuareg-konfliktus gyökerei a gyarmatosítás idejére nyúlnak vissza. A 19. század végéig egész Nyugat-Afrika, Mali területét is beleértve, francia gyarmati terület volt. A gyarmatosítást követően Franciaország húzta meg azokat az adminisztratív határokat, amelyek később az új afrikai államok végleges határai lettek. A konfliktus egyik oka éppen az, hogy a kialakított államhatárok nem feleltek meg az etnikai határoknak. Az egykor összefüggő területen élő tuareg népcsoport több államban találta magát, köztük Maliban, Burkina Fasoban, Nigerben, Algériában, Líbiában és Mauritániában. Továbbá, már önmagában az államiság és a letelepedett életmód is idegen volt a népcsoporttól, ugyanis korábban nomád életmódot folytattak, folyamatosan változtatva tartózkodási helyüket. Az Afrikai Egységszervezet 1964-es kairói konferenciája után azonban végleg eldőlt a tuaregek és számos egyéb megosztott népcsoport sorsa, a konferencián ugyanis az afrikai politikusok elismerték a határok sérthetetlenségének elvét. Mali esetében emellett a francia nemzetmodell került átvételre, amely az „egy állam, egy nemzet, egy kultúra” elvre épül, figyelmen kívül hagyva a terület etnikai sokszínűségét.[65] Ez pedig már önmagában növeli az etnikai konfliktusok valószínűségét.

[64] Junne, Verkoren (2005)
[65] Olaf Schlippe (2007): Der Tuareg-Konflikt, Berlin, Freie Univ., Diplomarbeit

A konfliktusok egy másik oka a terület gazdasági fejletlenségében keresendő. A gyarmati időszakban elhanyagolták Mali fejlesztését, így az újonnan létrejött állam 1960-ban fejletlen infrastruktúrát, képzetlen lakosságot és súlyos társadalmi-regionális egyenlőtlenségeket örökölt meg. A társadalmi egyenlőtlenségek alapját a tuaregek és a déli területek lakosságának életmódbeli különbségei képezték. Míg a lakosság körülbelül 80%-a a mezőgazdaságból élt, addig az északi területeken élő tuaregek továbbra is nomád állattartással keresték a kenyerüket, amely nagyobb létbizonytalanságot jelentett az időjárási viszontagságokból következően. Emellett a központi kormánynak nem sikerült az állam területének egészét ellenőrzés alatt tartania, és ugyancsak kudarcot vallott a tuaregek többségi társadalomba történő integrálásában. A tuaregek ki voltak zárva a politikai életből, amely tovább növelte az etnikai feszültségeket. A függetlenedés utáni első elnök, Modibo Keita a tudományos szocializmusban látta az ország gyors fejlődésének kulcsát, és ehhez erőteljes központi irányítást tartott szükségesnek, így diktatórikus kormányzati rendszert épített ki. A várt hatás azonban elmaradt. Mali továbbra sem fejlődött megfelelően, a diktatúra pedig egyre nagyobb társadalmi ellenállást váltott ki, különösen a tuareg lakosság körében. Az elégedetlenség eredménye az 1963-as, első tuareg felkelés lett, amelyet a kormány katonai eszközökkel felszámolt. A katonai intervenció azonban csak a tüneteket szüntette meg, a felkelést kiváltó okok továbbra is fennmaradtak.

A ’60-as évek végén a politikai vezetés a nyugati országok felé fordult. 1968-ban Moussa Traore katonai puccsal átvette a hatalmat, és katonai kormányzatot épített ki. A problémákat azonban a nyugati fejlődési modellhez való közeledés sem oldotta meg. A katonai apparátus túl nagy volt az államterülethez képest, az infrastruktúra fejlesztése terén nem történt előrelépés, ugyanakkor a nagy arányú népességnövekedés és az 1972-97-es, illetve az 1984-85-ös aszályok által előidézett szociális problémák gyors gazdasági talpra állást és teli államkasszát követeltek volna meg. Az aszályok különösen érzékenyen érintették a nomád állattartó tuaregeket, ugyanis az egyetlen megélhetési forrásuk, az állatállomány jelentősen visszaesett.

A gazdasági-szociális problémák a ’90-es évek elején egy újabb tuareg-felkeléshez vezettek, ezúttal azonban a politikai elit részéről nagyobb elkötelezettség volt megfigyelhető a problémák végleges megoldás iránt. Amadou Toumany Toure vezetésével politikai és gazdasági reformokat vezettek be. 1992-ben új alkotmány született, amely demokratikus választásokat írt elő, illetve aláírták a tamarranseti egyezményt, amely az első lépést jelentette a tuareg területek autonómiájának növelése és a decentralizált államszervezet kiépítése felé. A megállapodás legfontosabb pontjai: fegyverszünet, a katonai jelenlét csökkentése északon, a tuareg felkelők integrálása Mali nemzeti hadseregébe, adminisztratív decentralizáció, illetve az infrastruktúra-beruházások meghatározott hányadának északon (tehát nagyrészt tuaregek lakta területeken) történő megvalósítására adott garancia. [66]

A donorközösség jelentései szerint Mali esetében a konfliktus intenzitásának és kiújulási valószínűségének csökkenésében a decentralizációnak jelentős szerepe volt. Az azonban korántsem biztos, hogy a konfliktus végleg megoldódott. A jövőben sem teljesen kizárható a hagyományos hatalmi struktúrák és a demokratikus politikai rendszer közötti feszültségek felszínre kerülése.[67] Annyi azonban a donorszervezetek szerint bizonyos, hogy a helyi konfliktusok okainak közelebbi ismerete, a hagyományos elitekkel való konzultáció és koalícióépítés a decentralizációnak olyan lényegi elemei, amelyek jelentős szerepet játszottak a konfliktus megoldásában. Ugyanakkor hozzá kell tennünk, hogy a szerződés teljesítette a felkelők legfontosabb követelését, nevezetesen az északi területek autonómiáját.[68] Ebből

[66] Zakaria Mohamed Ali Abdelrahman (2005)
[67] Zakaria Mohamed Ali Abdelrahman (2005)
[68] Eva Schrottshammer und Uwe Kievelitz (2005), 45-46. old.

következően, más jellegű konfliktusok esetében nem biztos, hogy a decentralizáció ugyanilyen hatásos lenne. A központi kormány és a társadalom decentralizáció iránti elkötelezettsége ugyancsak kiemelkedően fontos a konfliktus rendezésében. Ahogyan azt az elméleti részben kifejtettük, a központ elkötelezettsége nélkül bármely decentralizációs törekvés hatástalan lenne.

Azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a decentralizációval párhuzamosan más fejlesztési programokat is végrehajtottak, amelyek szintén hozzájárultak a lakosság életminőségének növekedéséhez. Ilyenek például a mezőgazdaság és a fenntartható gazdálkodás területén végrehajtott programok, valamit Mali adósságainak elengedése. [69] Ezek hatása pedig nehezen választható el a decentralizáció konfliktus-megoldásra gyakorolt hatásaitól, mivel az életszínvonal növekedése automatikusan nagyobb társadalmi elégedettséghez, és ezáltal alacsonyabb konfliktus potenciálhoz vezet. Ugyancsak fontos szerepe volt a konfliktus rendezésében, hogy az egykori felkelőket felelősségre vonás és ellehetetlenítés helyett integrálták a mali hadseregbe, és ezáltal megélhetési forrást biztosítottak számukra. Amennyiben ez nem így történik, állandó veszélyforrást jelentettek volna a fegyveres, munkanélküli tuaregek, ez pedig könnyen a harcok kiújulásához vezethetett volna.

Ugyanakkor a decentralizáció hatásaival kapcsolatos szkepticizmust erősíti, hogy sokan nem tartják a mali konfliktus kérdését megoldottnak. A médiában felbukkannak híradások, amelyek kétségbe vonják a mali demokrácia megfelelő működését, és Malit egy egyszerű kirakat országnak titulálják, amellyel igazolható a demokrácia építésre és decentralizációra támaszkodó fejlesztési stratégiák létjogosultsága. A *Die Zeit* egy cikke szerint a korrupció és az emberi jogsértések továbbra is megoldásra váró problémák, illetve a politikai rendszer demokratikus jellege is megkérdőjelezhető. A cikk kritikaként említi, hogy a nemzetgyűlésben franciául beszélnek, holott a lakosság jelentős része – beleértve néhány képviselőt is – nem érti a nyelvet. Ennek következtében sokan automatikusan kizáródnak a politikai életből. Szó esik a decentralizáció hiányosságairól is. A cikk szerzője, Charlotte Wiedemann szerint a regionális és helyi szinteken nincsen elegendő pénz a funkciók ellátásához. [70]

A mali demokráciát a Konrad Adenauer Alapítvány is kritikával illeti. A problémák közül kiemelik a jogrendszer, oktatási rendszer, élelmiszer-ellátás és a korrupció elleni harc hiányosságait, illetve hozzáteszik, hogy minden pozitív fejlődés ellenére Mali még mindig csak 175. helyen áll a Human Development Index szerint. A politika tekintetében negatívumként említik, hogy Toure elnököt a demokratikus átmenetben betöltött szerepe miatt akkor is tisztelet övezi a választók körében, amikor korrupciós botrányokra derül fény. A kormány legitimitása azután sem sérült, hogy az elnök az elvben független médiát saját választási propaganda célokra használta fel. [71] A jelenség általánosnak mondható Afrikában és jól tükrözi a következő fejezetben kifejtendő legitimáció problémáját: az afrikai politikai vezetők többsége esetében nem beszélhetünk tiszta legális-racionális legitimációról, hanem sokkal inkább a legális-racionális és a karizmatikus legitimáció egy sajátos keverékéről.[72]

A leírtakból tehát a következők szűrhetők le: a decentralizáció ugyan szakértők szerint fontos szerepet játszott a tuareg konfliktus lezárásában és a politikai élet konszolidálásában,

[69] BMZ weboldala Maliról: http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/mali/zusammenarbeit.html, Internet, 2009. február 21.

[70] Charlotte Wiedemann (2007): Die Demokratie der Armen, Zeit online, elérhető a http://www.zeit.de/2007/42/Mali címen, Internet, 2009. február 25.

[71] David Robert-Corinna Hauer (2007): Präsidentschaftswahlen in Mali am 29. April 2007, Konrad Adenauer Stiftung, elérhető a http://www.kas.de/proj/home/pub/20/1/year-2007/dokument_id-10687/index.html címen, Internet, 2009. február 25.

[72] Alex Thomson (2000)

ugyanakkor korántsem tekinthető univerzális megoldásnak, amely minden konfliktus esetében alkalmazható lenne. Mali esetében kulcsfontosságú tényező, hogy a decentralizáció teljesítette a felkelők legfőbb követelését, tehát az északi területek autonómiáját, illetve hogy központi szinten is megvolt a decentralizáció melletti elkötelezettség. A politikai fejlődés azonban még mindig számos problémával küzd: a rendszer demokratikus jellege és az emberi jogok tiszteletben tartása a mai napig megkérdőjelezhető. Továbbá nem világos, hogy a konszolidációhoz mennyiben járult hozzá a decentralizáció egyéb fejlesztési programokhoz, és a béke egyéb elemeihez, legfőképp a tuareg harcosok Mali hadseregébe történő integrációjához képest.

5. Decentralizáció és legitimáció

5.1. A decentralizáció és a legitimáció elméleti összefüggései

A korrupció és a decentralizáció összefüggéseinek feltárásakor utaltunk rá, hogy Afrikában a nyugatitól merőben eltérő politikai rendszerek alakultak ki. Az afrikai politikai rendszerek egyik leglényegesebb, európaitól eltérő vonása a legitimáció forrása. A legitimáció a kormány és a lakosság közötti pszichológiai kapcsolat, ami azt a meggyőződést eredményezi a lakosság körében, hogy az állam vezetőinek és intézményeinek joga van a politikai hatalom gyakorlásához a társadalom többi tagja felett. A definícióból következően, legitimáció nélkül nem beszélhetünk demokratikus hatalomgyakorlásról. A lakosság szemében illegitim kormány kizárólag erőszakos eszközökkel képes megtartani hatalmát, ami elnyomó, a lakosság érdekeit figyelmen kívül hagyó politikai rendszert eredményez.

Egy kormány többféleképpen is elnyerheti legitimációját, az adott társadalom politikai kultúrájától függően. Max Weber három lehetséges legitimációforrást azonosított: tradíció, karizma, illetve a legális-racionális hatalom. A tradicionális legitimáció legjobb példája a középkori Európa, ahol széles körben elfogadott volt az a nézet, mely szerint az uralkodó hatalma Istentől ered, így az alattvalók által megkérdőjelezhetetlen. A karizmatikus legitimáció esetében nincs szó isteni eredetről, itt az uralkodó személyisége meghatározó, ez készteti a lakosságot a hatalom elfogadására. A harmadik típus, vagyis a legális-racionális legitimáció esetében a hatalomgyakorlás alapját a vezetők és az állam többi lakosa közötti társadalmi szerződés adja, melyben a vezetők biztonságot és egyéb közjavakat adnak a társadalom tagjainak, akik ezért cserébe betartják az állam törvényeit. A legális-racionális legitimáció esetében tehát kiemelt szerepe van a törvényeknek, és azok betartatását szolgáló egyéb állami intézményeknek. A legitimáció ezen formájában a politikai elit nem saját, hanem a társadalom egészének érdekében jár el, tehát egyéni érdekei jól elválaszthatók a köz érdekétől. Az állami feladatokat pedig személyes alattvalói helyett egy demokratikusan kiválasztott bürokrata réteg látja el.

A dekolonizáció utáni afrikai államok többségében a legitimáció egy sajátos, vegyes típusa figyelhető meg, amelyet a források „personal rule", azaz személyi uralomként emlegetnek. A személyi uralom egyrészt a vezetők karizmatikus legitimációjára épül, másrészt magában foglalja a gyarmati rendszerek legális-racionális intézményeit. A karizmatikus legitimáció forrását legtöbb esetben az adta, hogy az afrikai vezetők nagy része fontos szerepet töltött be állama függetlenedésében, így a társadalom szabadságharcosként tekintett rájuk, és a közvélemény könnyen manipulálhatóvá vált a politikai elit által.

A legitimáció fenntartásának legfontosabb eszközét a patrimonializmus és a klientizmus adták. A patrimonializmus kifejezés arra utal, hogy az állam vezetői az államigazgatás kulcspozícióiba közeli ismerőseiket helyezik, és a hivatalért cserébe csupán lojalitást várnak el tőlük, működésük tekintetében részleges autonómiát élveznek. A középkori keresztény államokra jellemző rendszer annyiban módosult az afrikai államok esetében, hogy

utóbbiakban valamilyen szinten szerepet játszottak a gyarmati rendszerből megörökölt liberális-demokrata intézmények. Christopher Clapham ezért az afrikai politikai rendszerekre a neopatrimonializmus kifejezést használja.

A klientizmus a vezetők és kliensek közötti sajátos társadalmi szerződést jelenti, amelyben a vezetők közhivatalokat, biztonságot és erőforrásokat nyújtanak a klienseknek, legitimációjuk fenntartásáért cserébe. A neopatrimonializmus egyik fontos jellemzője, hogy a vezetők közjavakat használnak fel a kliensek lojalitásának biztosítására[73], ami azt jelenti, hogy a klientúrából kizárt lakosoktól indirekt módon közjövedelmeket vonnak meg. Hozzá kell tennünk ugyanakkor, hogy a klientizmus kapcsolatrendszere fentről lefelé haladva az egész társadalmat behálózhatja, így képes összekötni a legfelső szinteket a legalacsonyabbakkal. Ennek köszönhetően elvileg léteznek kommunikációs csatornák, amelyeken keresztül a klienshálózat alsó fokain elhelyezkedő lakosok igényeiket kommunikálni képesek a felsőbb szintek felé. A klientizmusnak van azonban egy nagy hátránya, mégpedig, hogy csak addig tartható fenn, ameddig a felsőbb szintek elegendő forrással rendelkeznek ahhoz, hogy klienseik hűségét és legitimációjukat „megvásárolják". Ha tehát a gazdaság fejletlensége nem teszi lehetővé pótlólagos erőforrások előteremtését, az egész rendszer megbukhat. Részben ennek köszönhető, hogy a '90-es évek elején demokratikus fordulat következett be a legtöbb afrikai államban. A klientizmus rendszere meggyengült, mivel a személyi uralomtól remélt gazdasági növekedés elmaradt.[74] A neopatrimonializmus hagyománya egyes szakértők szerint azonban még mindig nagy hatással van az afrikai politikára. Ennek pedig nyilvánvalóan negatív következményei vannak a decentralizáció és a jó kormányzás vonatkozásában, mivel a neopatrimonializmus eleve egy olyan politikai kultúrát jelent, amelyben a demokratikus döntéshozatalnak és kormányzásnak nincsenek hagyományai. A decentralizáció melletti egyik legfőbb érv pedig a demokrácia helyi szintű erősítése.

A decentralizációs programok eredményességét akadályozza továbbá az a recipiens oldalon felvetett vád, mely szerint a decentralizációval a neoliberális logikát próbálják ráerőltetni a segélyezettekre, mivel a decentralizáción keresztül csökkenthető az állam szerepe és ezzel egyidejűleg növelhető a magánszféra mozgástere. Fennáll azonban az állami legitimáció elvesztésének veszélye, ami súlyos következményekkel járhat.[75] Bármennyi kritika és kihívás éri is államokat, elsősorban a globalizáció és a regionalizáció folyamatai által, még mindig az államok jelentik a szociális ellátások biztosításának kereteit. Az államok felelnek állampolgáraik biztonságáért, ők tartják fenn a szociális ellátórendszereket, továbbá a nemzetközi jog alapvetően még mindig az állami szuverenitásra épül.

Többen emiatt már azt is megkérdőjelezik, hogy a jó kormányzás diskurzus egyáltalán alkalmazható Afrikára, mivel a jó kormányzás a fejlett országok interpretációjában a magán-, és a közszféra, illetve a formális és informális folyamatok elkülöníthetőségét jelenti, amely a neopatrimonializmus körülményei között nem teljesülhet. Bár a közszféra és a privát szféra hivatalosan elkülönülnek egymástól, a napi politikai gyakorlatban ez nem érvényesül. Ennek következtében a hatalomgyakorlás bizonytalan és a lakosság által kiszámíthatatlan, az

[73] Ole Thelkildsen (2005): Understanding Public Management Through Neopatimonialism: A Paradigm for all African Seasons?, in: Ulf Engel, Gorm Rye Olsen: The African Exception, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, 35-53. old.

[74] Alex Thomson (2000)

[75] Andrew Nickson (2004) : The Role of International Cooperation in the Decentralisation Process in Low- and Middle-income Countries , elérhető a http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_in/Zonas_in/Cooperation+Developpment/ARI+11-2004 címen, Internet, 2009. április 15.

informális politika behatol a formális intézményekbe, és módosítja azok működését.[76] Ez pedig megkérdőjelezi a fejlődés intézményi oldalú megközelítését, így a decentralizáció alkalmazhatóságát is.

Mások ugyanakkor vitatják a neopatrimonializmus afrikai politikában betöltött szerepét, arra hivatkozva, hogy a neopatrimonializmus jelenlétének kimutatása és mérése meglehetősen problematikus. Jelenlétére ugyanúgy utalhat például a magas bérszínvonal, mint az alacsony. A magas bérek hátterében az a logika áll, hogy a vezetők a kliensek lojalitásának megőrzése érdekében a lehető legmagasabb árat hajlandók megfizetni, míg az alacsony bérek esetében az érvelés lényege, hogy a vezetők a szűkös erőforrásokból minél szélesebb rétegeket próbálnak meg a klientúrájukba bevonni, így a fizetésekre szánt összeg többfelé elosztva alacsonyabb.[77]

A szakirodalom megállapításait összegezve tehát a legitimáció és a decentralizáció között kétirányú kapcsolat figyelhető meg. Ebből adódóan, nem csak azt a kérdést kell feltennünk, hogy a decentralizáció által növelhető-e egy politikai rendszer legitimációja, hanem azt is, hogy a legitimáció sajátos, afrikai államokra jellemző forrása lehetőséget ad-e egyáltalán valódi, demokratikus elveken nyugvó decentralizációs programok végrehajtására. A következő részben Elefántcsontpart példáján keresztül próbáljuk megválaszolni a feltett kérdéseket, és bemutatni a neopatrimonializmus és a decentralizáció közötti összetett kapcsolatot.

5.2. Decentralizáció és legitimáció a gyakorlatban – Elefántcsontpart

Elefántcsontpart a francia gyarmati hatalomtól 1960-ban függetlenedett. A függetlenedést követő évtizedekben afrikai viszonylatban kiemelkedően magas gazdasági növekedést produkált. Az 1980-as évektől kedve azonban megtört a gazdasági csoda a kakaó és a kávé világpiaci árainak ingadozása következtében.

A függetlenedés utáni 30 év politikai fejlődését Félix Houphouet-Boigny határozta meg, aki egy személyben ellenőrizte az állami tevékenység minden szegmensét a hatalom centralizációján keresztül. Houphouet-Boigny legitimációját egy komplex patrónus-kliens rendszeren keresztül tartotta fenn, ellenőrzés alatt tartva a társadalom egészét. Afrika többi államához hasonlóan Elefántcsontparton is korán megkezdődtek az egypártrendszer kiépítésének előkészületei: 1957-re a Houphouet-Boigny pártja, a Parti Démocratique de la Cote d'Ivore (PDCI) ragadta magához a hatalmat. A pártpozíciókra irányuló választások fokozatosan megszűntek, illetve a PDCI egyre kevésbé ügyelt arra, hogy a civil társadalomhoz fűződő kapcsolatrendszerét fenntartsa: a párt struktúrái egyre inkább a patronázs forrásaivá váltak ahelyett, hogy a kormányzók és a kormányzottak közötti összeköttetés fenntartását biztosították volna. Mindeközben fokozatosan ellehetetlenítették a politikai konkurenciát Houphouet-Boigny azon meggyőződésére alapozva, mely szerint a verseny egészséges a sportban, de a politika terén verseny helyett a csapatszellemnek kell dominálnia.[78] Erre hivatkozva nem csak a konkurens pártokat, hanem a civil szerveződéseket is betiltották, vagy beolvasztották a PDCI struktúrájába. A szakszervezetek vezetői például állami pozíciókban részesültek, de az állami struktúrán kívüli szakszervezeti tagokat bebörtönözték. A centralizáció a hatalom törvényhozó és bírói ágait, valamint a helyi

[76] Ulf Engel, Gorm Rye Olsen (2005): The African Exception: Conceptual Notes on Governance in Africa in the New Millennium, elérhető a http://www.ashgate.com/pdf/SamplePages/African_Exception_Intro.pdf címen, Internet, 2009. április 26., 8. old.

[77] Thelkildsen (2005) 39-40. old.

[78] Erről részletesebben a következő fejezetben.

önkormányzatok szerepét is gyengítette a végrehajtó hatalomhoz képest. A helyi önkormányzatokat a központi kormány helyi szintű adminisztratív képviseleteivé alakították át, melyeknek célja a lakosság bevonása helyett a központi kormány érdekeinek érvényesítése volt. A nemzetgyűlés önálló törvényalkotó szerv helyett Houphouet-Boigny legitimációjának bázisává vált, a bírói rendszerbe pedig beiktattak kizárólag politikai ügyekkel foglalkozó bíróságokat, amelyek az ellenzék ellehetetlenítésének bázisaiként működtek.

Politikai és bürokratikus pozíciók szerzésére a patrimonalizmus szabályainak megfelelően csak Houphouet-Boigny személyes kliensei számára volt lehetőség. A kliensek körében az sem volt ritka, hogy egyszerre több pozíciót is betöltöttek. A hatalom koncentrációját mutatja, hogy 1957 és 1980 között mindössze 320 személy töltött be 1.040 pozíciót az államigazgatás három fő szervében, azaz a PDCI Politikai Irodájában, a Nemzetgyűlésben, illetve a Gazdasági-, és Szociális Tanácsban.[79] A politikai és bürokratikus pozíciók megtartásához emellett a lojalitás folyamatos demonstrálására volt szükség Houphouet-Boigny felé, ez jelentette ugyanis az elnök legitimációjának forrását. A lojalitásért cserébe a kliensek jutalomban részesültek. Houphouet-Boigny úgy vélte, hogy a patronázs rendszerével, és az ezen keresztül juttatott anyagi javakkal helyettesíthető a politikai részvétel. Politikai részvétel nélkül azonban aligha beszélhetünk legális-racionális legitimációról.

A patronázs rendszer különösen szembetűnő volt a helyi önkormányzatok szintjén. Az állami forrásokból azok a helyi önkormányzatok részesülhettek, akik nyíltan támogatták az elnököt. A függetlenségről megemlékező éves ceremóniákat is a kliens helyi önkormányzatok jutalmazására használták fel. A részrehajlást jól mutatja, hogy a legtöbb jutalmat Houphouet-Boigny szülőfaluja, Yamoussoukro nyerte el. Ez lett Elefántcsontpart fővárosa, illetve Houphouet-Boigny személyes ajándékként építtetett egy bazilikát, amely akkor a világ legnagyobb temploma volt. A kormányzat decentralizált struktúrái tehát Elefántcsontpart esetében sem biztosítottak demokratikusabb, a lakosság érdekeit jobban figyelembe vevő politikai rendszert.

A patronázs rendszere az 1980-as évekig jól működött. Ekkor azonban a gazdasági visszaesés következtében egyre nőtt a lakosság elégedetlensége a rezsimmel szemben, és egyre többen követeltek változásokat, főként többpárti demokrácia formájában. Ennek következtében 1985-től politikai liberalizáció kezdődött meg, melynek első lépése a nemzetgyűlési választásokra való szabad nevezés volt. 1990-ben már magának Houphouet-Boigny-nek is versenyeznie kellett az elnöki posztért. Bár a választásokat megnyerte, hatalma jelentősen meggyengült. 1993-ban az elnök életét vesztette, ami egyben a rendszer végét is jelentette.[80]

A gazdasági hanyatlás által előidézett társadalmi elégedetlenség már Houphouet-Boigny idején rámutatott a politikai reformok szükségességére. A reformok között a párt decentralizációja is szerepelt. A ’70-es elejéig ugyanis az elnökhöz közeli hivatalnokok töltötték be a helyi önkormányzati pozíciókat. A helyi képviselet etnikai alapon történt, mellőzve a demokratikus úton történő választás szabályait. A rendszer hiányosságai azonban a ’70-es évek végére egyre szembetűnőbbek lettek. A helyi önkormányzatok működését a hatékonyság hiánya, túlburjánzó bürokrácia és korrupció jellemezte, ez pedig az elnököt reformok véghezvitelére késztette. A ’70-es évek végén a régi, motiválatlan hivatalnoki réteg egy részét lecserélték, ezúttal a rezsim történetében először nyílt választásokon keresztül.[81] A párt túlhatalma azonban továbbra is érvényesült, így a retorikával ellentétben valódi decentralizációról nem beszélhetünk.

[79] Alex Thomson (2000) 116. old.
[80] Alex Thomson (2000) 114-118. old.
[81] Robert E. Handloff, ed (1988). Ivory Coast: A Country Study, Washington: GPO for the Library of Congress, elérhető a http://countrystudies.us/ivory-coast/13.htm címen, Internet, 2009. április 26.

Összegzésként, a legitimáció forrása, illetve a decentralizáció hátterében álló törekvések olyan akadályt jelentettek a demokrácia útjában Elefántcsontparton, amellyel szemben a decentralizáció tehetetlen volt. A neopatrimonializmus ugyanis behálózta az egész társadalmat, és csak a vezetők klienseinek engedett beleszólást a politikai döntésekbe. Demokratikus rekrutációs és döntéshozatali folyamatok hiányában pedig nem valósulhat meg valódi decentralizáció, csupán dekoncentráció, tehát a központi kormány érdekeit helyi szinten képviselő ügynökségek részére történő hatalom átadás. Ez pedig Elefántcsontpart esetében nem növelte a politikai rendszer legitimációját, sőt, a legitimáció forrása eleve akadályozta a valódi decentralizációt. Az elméleti részben kifejtett kétirányú kapcsolat a decentralizáció és a legitimáció között tehát Elefántcsontpart esetében igazolást nyert.

6. Decentralizáció és politikai részvétel

6.1. A decentralizáció és a politikai részvétel elméleti összefüggései

A részvétel és a decentralizáció kapcsolata kétirányú. Egyfelől, a sikeres decentralizációhoz szükséges a helyi lakosság részvétele, ugyanis a helyi önkormányzatok lakossághoz való közelsége csak akkor vezet hatékonyabb közkiadásokhoz, ha a képviselők tisztában vannak a lakosság igényeivel. Ehhez pedig információs csatornák szükségesek a lakosság felől a képviselők felé, amelyeken keresztül gyorsabb és hatékonyabb kommunikáció válik lehetővé, mint a lakosság és a központi kormányzat között. Másfelől, maga a decentralizáció nagyobb fokú részvételt eredményezhet azáltal, hogy több hatalmat és erőforrást delegál központi szintről a helyi, a lakossághoz közelebb álló és általa jobban befolyásolható szintekre. Így az állam és állampolgár közötti interakció megteremtésének első lépcsőfoka lehet azokban az államokban is, ahol korábban a lakossági részvételnek nem volt hagyománya. Az afrikai államok többsége pedig, mint ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk, ebbe a kategóriába tartozik.

A decentralizáció és a részvétel közötti kapcsolat tehát, a decentralizáció és a legitimáció közötti kapcsolathoz hasonlóan, összetett. Ugyanis nem csak a decentralizáció hat a részvételre, ahogyan az a donorközösség retorikájában megjelenik, hanem a részvétel előfeltétele is lehet a decentralizációnak. Így tehát a részvétel egyszerre célja és eszköze a decentralizációnak.[82]

Ugyancsak előfeltétel a lakosság részvétel iránti igénye. A decentralizáció alapvetően intézményi és jogi eszközökkel igyekszik a lakosság részvételét biztosítani. Ugyanakkor, a lakosság döntéshozatalban való alacsony részvétele nem kizárólag intézményi vagy jogi hiányosságok eredménye.[83] A donorközösség gyakorta szem elől téveszti azt a tényt, hogy Afrikában a nyugatitól merőben eltérő politikai rendszerek és merőben más mentalitás alakultak ki. Míg a fejlett államokban a korrupció egyértelműen egy negatív jelenség, addig Afrikában a társadalmi-politikai rendszer természetes része. Míg Európában természetes, hogy a politikai elit legális-racionális úton nyeri a legitimációját, addig Afrikában fontosabb szerephez jut a vezetők karizmatikus legitimációja. Ugyanez igaz a politikai részvételre is. Számunkra egyértelmű, hogy a döntések demokratikus úton, a lakosság lehető legszélesebb körű bevonásával születnek, ezért fel sem merül bennünk, hogy más államokban a lakosságnak esetleg nincs is igénye a döntéshozatalban való részvételre.

[82] The World Bank Group weboldala, elérhető a http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/political.htm#2 címen, Internet, 2009. április 22.

[83] Joel Barkan, Expedit Ddungu (1998) 3. old.

A döntéshozatalban való részvételre irányuló alacsonyabb igény részben az előzőekben kifejtett neopatrimonializmus eredménye. A karizmatikus és legális-racionális legitimáció sajátos keveréke a személyi uralom intézményének kialakulásához vezetett, ez pedig egyet jelentett a hatalom centralizációjával és a politikai pluralizmus kiiktatásával. Alex Thomson szerint a politikai pluralizmus kiiktatásában fontos szerepe volt a nemzeti egység és a szeparatizmus elleni küzdelem retorikájának. Példaként említi Ghánát, ahol 1957-ben Kwame Nkrumah pártja a plurális választások megnyerését követően parlamenti többségét arra használta fel, hogy elfogadtasson egy „diszkrimináció ellenes törvényt", amely betiltotta az etnikai alapon működő szervezeteket, köztük az autonómiájáért küzdő ashantik szerveződését. A párt arra hivatkozott, hogy nem tűri meg szeparatista szervezetek működését. A törvény megteremtette az ashanti szervezet üldözésének és politikai ellehetetlenítésének jogi alapjait. A centralizáció következő lépcsőfokát az 1964-es népszavazás jelentette, ahol arról kérdezték a ghánai társadalmat, hogy támogatják-e az egypártrendszer bevezetését. Politikai ellenzék és ellenkampány hiányában a többség igennel szavazott.

Hasonló változások zajlottak le a '60-as években más afrikai országokban is. Az egypártrendszer bevezetése melletti retorika különböző előnyöket hangsúlyozott ki, de a törekvések célja ugyanaz volt: megszilárdítani a hatalmi viszonyokat az éppen kormányzaton lévő pártok javára, és kiiktatni az ellenzéket, legyen szó ellenzéki pártokról vagy a lakosság szélesebb körű részvételét lehetővé tévő civil szervezetekről. Sekou Touré például a szocialista ideológiára hivatkozva érvelt az egypártrendszer mellett Guineában, Julius Nyere ugyanakkor az egypártrendszer demokráciára gyakorolt pozitív hatásait hangsúlyozta. Hozzá kell tennünk azonban, hogy sok nyugati szemlélő is üdvözölte a centralizáció irányába mutató változásokat. Többen belátták, hogy a többpártrendszernek nincsen hagyománya Afrikában, illetve az államok etnikai sokszínűségéből következően potenciális konfliktusforrást jelent és hátráltatja a nemzetépítést. Ezért el kell vetni a versenyt és helyette konszenzusra kell törekedni a politikában. A pluralizmus másik veszélyforrása, amelyre többen hivatkoztak, a gazdasági fejlődés hátráltatása. Az új, független államok fejlődése erős gazdasági irányítást és hosszú távú szemléletet követel meg, amely sérülhet, ha egy kormányzati ciklusban gondolkodó pártok veszik a kezükbe az irányítást.[84]

Ugyanezzel az indokkal került a centralizáció a szocialista ideológia kontextusába. Eszerint a demokrácia egy luxuscikk, amelyet a döntési folyamatok lassúsága miatt csak a fejlett országok engedhetnek meg maguknak. A fejlődőknek ezzel szemben a legfontosabb érdeke a gyors fejlődés, amely gyors döntési folyamatokat követel meg.[85]

A fenti érvek sikeresnek bizonyultak a legtöbb afrikai állam esetében, legyen szó keleti vagy nyugati irányultságú politikai rendszerekről. A többpárti demokrácia és a civil társadalom politikába történő bevonása fokozatosan háttérbe szorult, és egypárti irányítás, hatalmi centralizáció vette át a helyét, melyben a vezető elit saját javára fordította az állam erőforrásait a lakosság életkörülményeinek javítása helyett.

A többpártrendszer kiiktatása mellett a centralizáció másik releváns következménye az önkormányzati rendszer felszámolása volt. A gyarmati időkből megörökölt liberális-demokrata intézmények közül a helyi önkormányzatok relatíve fejlettnek számítottak, mivel ezek voltak az afrikai brit gyarmatosításra jellemző indirekt kormányzás központi szervei. A dekolonizációt követően azonban hanyatlani kezdtek, mivel nem illettek bele a vezető elitréteg hatalomgyakorlásról alkotott elképzeléseibe. Helyüket a központi kormány helyi ügynökei, tehát képzett hivatalnokok helyett a vezetők személyes kliensei vették át, akik a kormány ellenőrzése alatt hajtották végre feladataikat. Ezek főként az oktatás, egészségügy, útkarbantartás illetve a helyi adók begyűjtésének területére korlátozódtak. Az új rendszer

[84] Alex Thomson (2000)
[85] Joel Barkan, Expedit Ddungu (1998) 4. old.

tehát nem jelentett valódi decentralizációt és a lakosság döntéshozatalba való tényleges bevonását, sokkal inkább a centralizáció megkönnyítését és a klientizmus rendszerének fenntartását, ami idővel a bürokrácia túlburjánzásához és a korrupció növekedéséhez vezetett.

Hozzá kell tennünk azonban, hogy az afrikai politikai rendszerek felvázolt sajátosságainak fennmaradása nem csupán a helyi vezető elitnek köszönhető, hanem nagyban hozzájárult a nagyhatalmak afrikai politikába történő beavatkozása is, különösen a gyarmatosítás, ezt követően pedig a hidegháború idején. A gyarmatosítás egyik legnegatívabb hatása, hogy nem adott lehetőséget az afrikai politikusoknak kormányzati tapasztalatok szerzésére, így később csak a többnyire diktatórikus és elnyomó gyarmati kormányzat módszereire támaszkodhattak.[86] Ezek között pedig nyilvánvalóan nem szerepelt a lakosság döntéshozatalba történő bevonása. Továbbá, a fejlett államok nem csak a diktatórikus kormányzati rendszerek létrejöttéért, hanem azok fennmaradásáért is felelősek. Ahogyan arról már korábban szót ejtettünk, a hidegháborús szembenállás hatására a nagyhatalmak hajlandóak voltak eltekinteni a jó kormányzás és az emberi jogok tiszteletben tartásának követelményeitől, és diktatórikus rezsimeket támogatni azért, hogy minél szélesebb körben kiterjesszék politikai és gazdasági befolyásukat.

A ’90-es évekre sokak számára világossá vált, hogy a centralizáció nem váltja be a hozzá fűzött reményeket. Nőtt a korrupció, a bürokrácia, a gazdaság pedig még mindig nem fejlődött kellőképpen, így a lakosság életszínvonala megmaradt a korábbi alacsony színvonalon. Ennek következtében egyre szélesebb körben követeltek változásokat, elsősorban többpárti demokrácia formájában, ami hozzájárult a demokrácia és jó kormányzás jelszavainak újraéledéséhez. Alex Thomson szerint az egypártrendszer stratégiájának kudarca főként annak tudható be, hogy a rendszer megszüntette a kormányzat és a civil társadalom, tehát a lakosság közötti összeköttetést, így a vezető elit nem volt képes reagálni a lakosság igényeire, elvesztette mind az igények iránti fogékonyságát, mind pedig az elszámoltathatóságát.[87]

Emellett exogén tényezők is hozzájárultak a ’90-es évek elején bekövetkezett szemléletváltáshoz. A szocializmus megbukott, így a gyors fejlődést ígérő ideológia hitelét vesztette az afrikai politikusok szemében is. Helyette egyre inkább a demokráciában látták a fejlődés kulcsát, és kísérletet tettek a politika ilyen irányú megreformálására.[88]

Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy lehetséges-e demokráciát építeni olyan államokban, amelyekben a politikai irányításnak teljesen eltérő hagyományai vannak, és a lakosság minél szélesebb rétegeinek bevonása helyett a hatalom centralizációjára való törekvés határozta meg az utóbbi évtizedeit.

A decentralizáció részvételre gyakorolt hatását a gyakorlatban Uganda példáján mutatjuk be.

6.2. Decentralizáció és politikai részvétel a gyakorlatban - Uganda

Uganda 1962-ben függetlenedett Nagy-Britanniától. A függetlenedés utáni évtizedeket politikai instabilitás és diktatúra jellemezte. A diktatúra alatt az értelmiségi réteg jelentős része elhagyta az országot, ami tovább nehezítette az állam helyzetét. Yoweri Museveni és a Nemzeti Ellenállási Mozgalom (NRM) 1986-os hatalomátvétele relatív stabilitást és

[86] Joel Barkan, Expedit Ddungu (1998)
[87] Alex Thomson (2000) 99-113. old
[88] Joel Barkan, Expedit Ddungu (1998) 5. old.

gazdasági növekedést hozott, de a szociális fejlődés továbbra is alulmaradt.[89] Ezen hivatott javítani az egészségügy és az oktatás devolúciója, ugyanis a fiskális föderalizmus elmélete szerint a helyi önkormányzatok ugyanazokat a szolgáltatásokat alacsonyabb költségen nyújtják, mint a központi kormányzat, és képesek jobban alkalmazkodni a lakossági igényekhez. A lakossági igényekhez való alkalmazkodáshoz azonban a lakosság bevonására, annak politikai részvételére van szükség. A devolúció elméletben csak akkor sikeres, ha helyi szinten a demokrácia jobban működik (tehát nagyobb fokú részvételt biztosít), mint központi szinten. További feltétel, hogy a helyi hivatalnokok jobban informáltak a lakossági igényekről, illetve hogy megvan a szándék és a szükséges anyagi háttér részükről a közszolgáltatások lakossági igényekhez történő igazításához.

Az ugandai decentralizáció, ahogyan korábban utaltunk rá, a decentralizáció egy sajátos típusát jeleníti meg. Museveni egy gerillamozgalom vezetőjeként került hatalomra, és az államigazgatást is ennek megfelelően szervezte: helyi ellenállási tanácsokat hozott létre, hogy ellássák a területek feletti adminisztrációt az NRM alatt. Miután nemzeti szinten konszolidálták hatalmukat, hierarchiába fűzték a helyi tanácsokat. A tanácsokat tehát eredetileg a gerillamozgalom mobilizációs és biztonsági bázisaiként hozták létre, és fokozatosan alakították őket át hivatalos államigazgatási egységekké, és a lakossági részvétel fórumaivá az ugandai pártok nélküli demokráciában.

A pártok nélküli demokrácia jól illeszkedik az elméleti részben kifejtett általános afrikai fejlődési trendekbe. A mögöttes szándék itt is a politikai konkurencia kiiktatása volt: Museveni célja Bardhan és Mookherjee szerint az volt, hogy minél több ellenzéki erőt olvasszon be az NRM struktúrájába, és ezzel megerősítse annak hatalmát. A konkurens pártok kiiktatása mellett további célként jelent meg az etnikai alapú autonómia törekvések megakadályozása, különöse tekintettel a Baganda autonómia törekvésekre. A konkurencia kiiktatásával pedig kezdetét vehették a gazdasági reformok. Ahogyan arra korábban utaltunk, Museveni idején növekedésnek indult a gazdaság, ami igazolni látszik a centralizáció mellett felsorakoztatott elméleti érvelést, mely szerint a többpárti demokrácia a fiatal afrikai államok esetében akadályozhatja a gazdasági fejlődést, a centralizáció és a központi irányítás ezzel szemben segíti. Azonban hozzá kell tennünk, hogy magát a fejlődést is többféleképpen lehet értelmezni. Ahogyan azt korábban kifejtettük, a gazdaság a fejlődésnek csak egy dimenziója, és nem biztos, hogy a gazdasági fejlődés egyben humán fejlődést, tehát életszínvonal növekedést is jelent.

A decentralizáció Ugandában több fázisban ment végbe. Először 1987-ben formalizálták a tanácsok hatáskörét, majd megerősítették az 1993-as decentralizációs törvényben, amely az alapfokú egészségügyi ellátást és az oktatást a körzetek hatáskörébe helyezte. A költségvetés decentralizációja 1993 és 1997 között ment végbe. A decentralizáció általános keretszabályozása az 1995-ös alkotmányban, majd az 1997-es helyi önkormányzati törvényben jelent meg. Ezekben a helyi önkormányzatok öt szintjét különböztették, melyek közül a körzeteknek (district) és a megyei önkormányzatoknak (subcounty) van a legnagyobb szerepe, ezért a tanulmány csak ezeket veszi figyelembe. Ugyanis csak ezen a két szinten van elegendő politikai hatáskör és ahhoz tartozó anyagi forrás. Ugandán belül 45 körzetet és 800 megyét hoztak létre. A körzetek hatásköre kiterjed az alapfokú és középfokú oktatásra, az alapfokú egészségügyi ellátásra, a vízellátásra, az utak fenntartására, tervezésre és licenszekre. Ezek közül néhány felelősségi kör átadható alacsonyabb szintekre, köztük az oktatás és az egészségügy. Bardhan és Mookherjee tanulmánya is ezzel a két területtel foglalkozik részletesen. Mindkettő szorosan kapcsolódik a lakosság életszínvonalához, illetve az oktatás közvetett módon kapcsolatban áll magával a politikai részvétellel is. A részvétel

[89] CIA The World Factbook, Uganda, elérhető a https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ug.html címen, Internet, 2009. április 26.

ugyanis önmagában nem eredményez racionális, és a lakossági igényeknek jobban megfelelő döntéseket. A racionális, közösség érdekeit szolgáló döntéshozatalhoz képzett választópolgárokra van szükség, akik fel tudják mérni egy döntési helyzetben a lehetséges opciókat és azok következményeit, így részvételükkel konstruktív módon hozzá tudnak járulni térségük fejlődéséhez.

Az oktatás és az egészségügy vonatkozásában Bardhan és Mookherjee más-más eredményeket észlelt. Míg az oktatás terén pozitív eredményeket hozott a decentralizáció, addig az egészségügy terén a változások inkább negatívak. Az egészségügy fejlődése ugyan a helyi igényeknek megfelelő, de ez nem feltétlenül jelent előrelépést, ugyanis sok helyen ahelyett, hogy nagyobb figyelmet fordítottak volna a betegségek megelőzésére, például védőoltás-programokon keresztül, a bevételeket új klinikák és irodák építésére fordították. Az oktatás decentralizációja ezzel szemben sikeresnek mondható. Új finanszírozási és átláthatósági mechanizmusok kerültek bevezetésre, amelyeknek következtében jelentősen nőttek az oktatásra fordítható bevételek. 1997-ben eltörölték a tandíjat, és lehetőséget adtak a szülőknek, hogy több iskola közül választhassanak. A számok a reformok sikerét igazolják: míg 1997-ban 3 millióan részesültek alapfokú oktatásban, addig 2001-ben ugyanez a szám 7 millióra emelkedett. Hozzá kell tennünk azonban, hogy minőségi változások nem feltétlen következtek be. Ennek ellenére megállapíthatjuk, hogy a politikai részvétel egy fontos dimenziójában, nevezetesen az oktatás területén pozitív eredményeket hozott a decentralizáció.

A rendszer azonban számos hiányossággal küzd, amelyek arra utalnak, hogy a decentralizáció nem jelent egyet a lakosság szélesebb körű bevonásával. A politikai mobilizáció magasnak mondható ugyan, de a pártok működésének 2005-ig tartó tilalma megkérdőjelezi a rendszer demokratikus jellegét. Bardhan és Mookherjee szerint a központi szint politikai rendszere és intézményei sok tekintetben demokratikusabbak a helyi szintekénél, így nem teljesül az a követelmény, hogy a helyi demokrácia jobban működik a központinál, ami megkérdőjelezi a decentralizáció hatékonyságát.

A szerzők megállapításaikat egy 2000-ben végzett, a decentralizáció hatásainak vizsgálatára irányuló felmérésre alapozzák. A felmérésben szerepeltek a lakosság információforrásaira irányuló kérdések is. A decentralizáció ugyanis csak akkor vezet hatékonyság növekedéshez, ha a helyi demokrácia megfelelően működik. A demokrácia működésének pedig egyik előfeltétele, hogy független média áll a lakosság rendelkezésére, melyen keresztül nyomon követhetik a képviselők hivatali tevékenységét. A felmérés megvizsgálta, hogyan jutnak az ugandaiak információkhoz a képviselők tevékenységét illetően, illetve, hogy nyomon követik-e a politikai eseményeket. Utóbbi kérdésre majdnem minden megkérdezett igennel válaszolt. A nemzeti választásokat a megkérdezettek 94%-a, a helyi önkormányzati választásokat pedig 95%-uk kísérte figyelemmel. A nemzeti politikai események tekintetében a válaszadók 64%-a tekintette a médiát fő információforrásnak, míg ugyanez az arány a helyi választások vonatkozásában 20%, ami nagyon alacsonynak számít. A helyi politika terén a szerzők szerint aggodalomra ad okot, hogy az ugandaiak 70%-a a helyi közösségvezetőket tekinti fő információforrásnak. Ez pedig azt jelenti, hogy kevesebb az esélye annak, hogy a vezetők számára kényes kérdésekről, mint például a korrupció, valós információkhoz jutnak. Úgy tűnik tehát, hogy fennáll az elitcsapda veszélye, vagyis hogy a helyi elitek uralják a politikát, és a közösség érdekeinek szem előtt tartása helyett saját érdekeikben járnak el, ez pedig kétségbe vonja a decentralizáció eredményességét.

Az információkhoz való hozzáférés egy fontos előfeltétele a politikában való hatékony és felelősségteljes részvételnek. Ha a hiteles információforrások biztosítottak, és ezeket a lakosság igénybe is veszi, a következő kérdés a hatékony részvétel vonatkozásában, hogy amennyiben terhelő információt szereznek valamely képviselőről, módjukban áll-e ezt számon kérni. A számonkérés legkézenfekvőbb formája a demokráciákban a választás.

Ugandában mind a nemzeti, mind pedig a helyi választásokon magas volt a részvételi arány. A nemzeti választások esetében 83%, a helyi választásokon pedig 80%. Az eseteknek viszonylag kis hányadában (2%) merült fel megvesztegetés a képviselők részéről, illetve szintén alacsony volt azoknak az aránya, akik vallási, etnikai vagy nyelvi hovatartozás alapján szavaztak. Ennek ellenére a felmérés kevés összefüggést talált a lakossági igények, a helyi képviselők lakossági igényekről alkotott elképzelései és a forrásallokáció között. E tekintetben jobb eredmények születtek a megyei szinten, bár a felmérés szerint a képviselők itt is csupán a lakossági igények körülbelül 20%-ával voltak tisztában, ami megkérdőjelezi a lakosság érdekérvényesítési képességét a politikában.

Bardhan és Mookherjee a felmérésből meglehetősen negatív következtetéseket vont le. Összességében úgy találták, hogy a decentralizáció jelenlegi formája Ugandában nem eredményezte a közszolgáltatások hatékonyabb ellátását. Különösen aggasztónak ítélték meg a lakosság politikai életre vonatkozó információforrásait, ugyanis a jelek arra mutatnak, hogy az elit csoportok az információcsatornákon keresztül ellenőrzésük alatt tartják mind a helyi mind pedig a nemzeti politikai életet. A demokrácia megfelelő működését akadályozza továbbá minden szinten a politikai konkurencia hiánya és a de facto egypártrendszer. A decentralizáció tehát ebben az esetben nem járult hozzá a lakosság hatékonyabb bevonásához.[90] Véleményünk szerint ennek egyik lehetséges oka, hogy a decentralizáció mögötti szándék már eleve nem erre irányult, hanem sokkal inkább a fennálló hatalmi struktúrák megszilárdítására.

[90] Omar Azfar, Jeffrey Livingston, Patrick Meagher (2006): Decenralization in Uganda, In: Pranab Bardhan-Dilip Mookherjee: Decentralization and Local Governance in Developing Countries. A Comparative Perspective, The MIT Press, London, England, 223-252. old.

Konklúzió

A dolgozat célja a ’90-es évek óta uralkodó fejlesztési paradigma, nevezetesen a decentralizációra építő fejlesztési programok lehetőségeinek és gyengeségeinek feltárása volt.

Áttekintettük a donorpolitikában megjelenő decentralizáció melletti érveket, majd ezeket összevetettük a témában született kritikai irodalommal, illetve az eddig végrehajtott decentralizációs programokból leszűrhető empirikus tapasztalatokkal. Az összehasonlítás alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a decentralizáció elméleti és gyakorlati hatásai ellentmondásosak. Míg a donorközösség érvelése szerint a decentralizáció elősegíti a jó kormányzás követelményeinek teljesülését, és ezáltal a segélyezettek fejlődését, addig az empirikus tapasztalatok ezt nem látszanak igazolni, sőt, azt mutatják, hogy egyes esetekben a decentralizáció kifejezetten hátráltatta a fejlődést.

A kutatási probléma alapját ez az ellentmondás képezte. Ugyanakkor megállapítottuk, hogy a fejlődés egy komplex fogalom, ugyanis számos dimenziója van, és a decentralizáció hatásai dimenziókként eltérőek lehetnek. Ezért a kutatási kérdést nem úgy kell megfogalmazni, hogy a decentralizáció milyen hatással van a fejlődésre, hanem el kell különítenünk a fejlődésen belüli jelenségeket. Ebből következően kiválasztottunk négy jelenséget, majd egyenként megvizsgáltuk, hogy azok milyen kapcsolatban állnak a decentralizációval.

A jelenségek közül a korrupcióra, a konfliktus-megelőzésre, a legitimáció problémájára, illetve a politikai részvételre esett a választás, ugyanis ezek merültek fel leggyakrabban a decentralizáció hatásaival foglalkozó szakirodalomban. A kiválasztott jelenségek és a decentralizáció elméleti összefüggéseit egy-egy ország esettanulmányával egészítettük ki.

A jelenségek vizsgálatából és az esettanulmányokból leszűrhető főbb következtetések a következők:

A korrupcióval kapcsolatban, az elméleti irodalmat és a nigériai tapasztalatokat áttekintve megállapítottuk, hogy ugyan a decentralizáció elméletben növeli a vezetők lakosság irányába történő elszámoltathatóságát, és ezáltal csökkenti a korrupciót, a gyakorlatban nem feltétlenül kimutatható ez az összefüggés. Ennek egyik oka, hogy a korrupció elleni harcban a politikai élet vezetői nem érdekeltek, illetve sok esetben maga a lakosság sem törekszik a korrupció csökkentésére, ugyanis azt a gazdasági-politikai élet természetes velejárójának tekintik. Nigériában emellett a korrupciót az etnikumok közötti versengés egy eszközének tekintik, amelynek segítségével növelhető a politikai befolyás más etnikai csoportokkal szemben. Nigéria esetében tehát a korrupció alapvetően a lakosság mentalitásából ered, így az intézményi-jogi megoldásokat kínáló decentralizáció hatástalan vele szemben.

A konfliktus-megelőzés vonatkozásában sem egyértelműek a decentralizáció hatásai. Mali esetében a decentralizáció hozzájárult ugyan a tuareg konfliktus megoldásához, illetve kiújulásának megelőzésének, korántsem tekinthető azonban univerzális megoldásnak. Ezt bizonyítja, hogy decentralizált politikai rendszerekben az unitáris államokhoz képest

gyakrabban fordultak elő szecessziós háborúk. A konfliktus-megelőzés vonatkozásában is elmondható, hogy a decentralizáció sikerének egyik előfeltétele a politikai elit elkötelezettsége.

A legitimáció és a decentralizáció összefüggéseinek áttekintéséből kiderült, hogy sok esetben a legitimáció forrása jelenti a sikeres decentralizáció akadályát. Az afrikai politikai rendszerek egyik sajátossága ugyanis a neopatrimonializmus, ami a legitimáció egy vegyes típusát jelenti. Egyszerre hordozza magán a weberi értelemben vett legális-racionális legitimáció, illetve a karizmatikus legitimáció vonásait, mivel a neopatrimonializmus esetében a hatalomgyakorlás a gyarmati korszakból megörökölt legális-racionális intézményrendszer felhasználásával, ugyanakkor a karizmatikus legitimációra épülő patronázs rendszeren keresztül történik. A patrimonalizmus rendszerében így a politikai elit a kliensei közjavakból történő jutalmazásán keresztül tartja fenn legitimációját. A legitimáció forrása tehát eleve nem demokratikus elveken alapul, így nem várható el, hogy a helyi demokrácia megvalósuljon. A helyi demokrácia megvalósulása nélkül pedig nem beszélhetünk valódi decentralizációról, így a decentralizáció semmilyen hatást nem tud kifejteni a legitimáció forrására, mivel meg sem valósulhat tiszta formában. Elefántcsontpart esete ugyancsak ezt támasztja alá.

Az utolsó fejezetben a decentralizáció politikai részvételre gyakorolt hatását vizsgáltuk, amellyel kapcsolatban megállapítottuk, hogy a többi feltételezett hatáshoz hasonlóan ez sem teljesül automatikusan. A decentralizáció önmagában nem eredményez nagyobb fokú lakossági részvételt a politikai döntéshozatalban, mivel helyi szinten nagy az elitcsapda jelenségének a veszélye, vagyis hogy az elitrétegek a kezükben tartják a helyi politikai életet. Az elitcsapda kimutatható az esettanulmányként vizsgált Ugandában is, ahol a helyi közösségi vezetők ellenőrzésük alatt tartják a lakosság felé irányuló információáramlást, és annak manipulációján keresztül akadályozzák a lakosság hatékony részvételét a politikában, például a korrupció megakadályozásában és igényeik kinyilvánításában. A részvétel hiányosságait mutatja, hogy egy felmérés alapján a helyi vezetők nincsenek tisztában a lakosság igényeivel, így nem képesek realizálni a decentralizáció egyik legjelentősebb elméleti előnyét, mégpedig a közszolgáltatások hatékonyabb ellátását.

Mind a négy jelenség vonatkozásában arra jutottunk tehát, hogy a decentralizáció donorpolitikai érvelésben megjelenő pozitív hatásai megkérdőjelezhetőek. Mali esetében mondhatók a decentralizáció hatásai a leginkább pozitívnak, azonban itt sem lehetünk biztosak benne, hogy a tuareg konfliktus sikeresnek ítélt megoldása egyedül a decentralizációnak köszönhető, ugyanis a politikai reformokkal párhuzamosan számos gazdasági és szociális programot valósítottak meg, amelyek ugyancsak hozzájárulhattak a konfliktus megoldásához.

Következésképp, a decentralizáció, mint fejlesztési stratégia sikere nem bizonyított. A siker nagyban függ attól, hogy a decentralizáció mely típusát és milyen kontextusban alkalmazzák, nem jelent univerzális megoldást a fejlődők problémáira. Ennek véleményünk szerint az az egyik oka, hogy a fejlesztési stratégiák kidolgozásakor nem vesznek figyelembe olyan helyi társadalmi-politikai sajátosságokat, mint például a neopatrimonializmus vagy a személyi uralom hagyományai.

Ezen felül, a vizsgált jelenségekből leszűrhető, hogy az eltérő politikai hagyományok egy olyan komplex rendszert eredményeznek, amelyben a jelenségek visszahatnak egymásra, és ezzel még komplikáltabbá teszik a decentralizáció hatásainak feltárását. Erre a vizsgálat során több példát is találtunk: A decentralizáció egyik feltételezett hatása az állam legitimációjának növelése. Ugyanakkor, a legitimáció sajátos forrása az afrikai államokban sok esetben eleve megakadályozza a valódi (tehát tényleges hatalom átadással járó) decentralizációs programok végrehajtását. A decentralizáció további elméleti hatása, hogy növeli a politikai vezetők lakosság irányába történő elszámoltathatóságát, és ezáltal csökkenti a korrupciót. A

legitimáció forrásából és a személyi uralom hagyományából adódóan azonban ez sem feltétlen igaz. A patronázs rendszere ugyanis az egész társadalmat behálózhatja, ezáltal pedig a lakosság is részese lesz a korrupciónak, illetve nem is feltétlenül áll érdekében tennie ez ellen. A sajátos patrónus-kliens viszony egyúttal a politikai részvételre is kihat, ugyanis a patrónus iránti lojalitás következtében előfordulhat, hogy a lakosság körében fel sem merül a politikai döntéshozatalban való részvétel iránti igény. Ez pedig azt jelenti, hogy a politikai elitek ellenőrzésében sem feltétlen kívánnak részt venni, ami pedig visszahat a korrupcióra.

Azt sem jelenthetjük ki azonban, hogy a decentralizáció, mint fejlesztési stratégia kudarcra van ítélve. Az országpéldák mindegyike esetében megállapítottuk, hogy nem ment végbe valódi decentralizáció, illetve ahol végbement, ott is számos hiányossággal küzd. Ez megerősíti Nyiri Zsolt megállapítását, mely szerint sok államban csak a retorika szintjén történik decentralizáció, valójában néhány esetben az államszervezet még a korábbinál is centralizáltabb lesz a reformok következtében.[91]

Ugyanakkor a decentralizációval foglalkozó szakirodalom felhívja rá a figyelmünket, hogy még nem telt el elég idő ahhoz, hogy végleges ítéletet mondhassunk a decentralizáció hatásairól. A végrehajtott programok hosszú távú hatásai ugyanis eltérhetnek az eddig észlelt rövid távú hatásoktól. Bardhan és Mookherjee szerint a legtöbb decentralizációval foglalkozó kutató optimistább a reformokban rejlő lehetőségekkel, tehát a jó kormányzásra és a szegénységcsökkentésre gyakorolt potenciális hatásokkal, mint az eddig elért eredményekkel kapcsolatban. A decentralizáció ha nem is biztosít azonnal olyan széles körű társadalmi részvételt és demokráciát, mint ahogyan azt tőle elvárják, utat nyithat olyan politikai erők előtt, amelyek később változásokat idézhetnek elő a politikai kultúra egészében.[92]

[91] Zsolt Nyiri, 5-6. old.
[92] Pranab Bardhan, Dilip Mookherjee (2006) 49. old.

Irodalomjegyzék

Zakaria Mohamed Ali Abdelrahman (2005): Entwicklungschancen von Demokratie und Föderalismus in einem Entwicklungsland am Beispiel des Sudan im Vergleich zu Nigeria und Südafrika, elérhető a http://archiv.ub.uni-marburg.de/diss/z2005/0141/pdf/dzmaa.pdf címen, Internet, 2009. március 31.

Guy Arnold (2005): Africa: A Modern History, Atlantic Books, London

Auswärtiges Amt (A Német Szövetségi Köztársaság Külügyminisztériumának) weboldala, elérhető a http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Nigeria/Innenpolitik.html címen, Internet, 2008. március 16.

Omar Azfar, Jeffrey Livingston, Patrick Meagher (2006): Decenralization in Uganda, In: Pranab Bardhan-Dilip Mookherjee: Decentralization and Local Governance in Developing Countries. A Comparative Perspective, The MIT Press, London, England

Pranab Bardhan and Dilip Mookherjee (2006): Decentralization and Local Governance in Developing Countries. A Comparative Perspective, Massachusetts Institute of Technology

Joel Barkan, Expedit Ddungu (1998): Five Monographs on Decentralization and Democratization in Sub-Saharan Africa, University of Iowa

BMZ (2002): Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung, elérhető a www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial052pdf.pdf címen, Internet, 2009. február 15.

BMZ: Partner für ein Starkes Afrika (2007): Zus,ammenarbeit im Bereich Good Governance, elérhető a http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/Materialie161.pdf címen, Internet, 2009. február 12.

BMZ weboldala Maliról: http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/mali/zusammenarbeit.html, Internet, 2009. február 21.

Joachim von Braun, Ulrike Grote (2004): Does decentralisation serve the poor?, elérhető a http://imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf címen, Internet, 2008. november 25.

Julia Buxton (2008): Reintegration and Long-Term Development: Linkages and Challenges, Thematic Working Paper 5, Centre for International Cooperation and Security, elérhető a http://www.ddr-humansecurity.org.uk/images/DDR%20Working%20Paper%205.pdf címen, Internet, 2009. április 19.

CIA The World Factbook, elérhető a https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/ címen

John Dengbol-Martinussen, Poul Engberg-Pedersen (2003): AID Understanding International Development Coperation, London, Zed Books Ltd

Victor E. Dike (2008): Corruption in Nigeria: A New Paradigm for Effecitve Control, Africa Economic Analysis, elérhető a http://www.africaeconomicanalysis.org/articles/gen/corruptiondikehtm.html címen, Internet, 2009. április 21.

William Easterly (2002): The Elusive Quest for Growth : Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics, Cambridge, MIT Press

Ulf Engel, Gorm Rye Olsen (2005): The African Exception: Conceptual Notes on Governance in Africa in the New Millennium, elérhető a http://www.ashgate.com/pdf/SamplePages/African_Exception_Intro.pdf címen, Internet, 2009. április 26.

Európai Bizottság (2007): Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries, elérhető a http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance-democracy/documents/decentralisation_local_governance_refdoc_final_en.pdf címen, Internet, 2009. április 15.

Európai Bizottság (2008): Local Authorities: Actors for Development, elérhető a http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM%20(2008)%20626%20FINAL_EN.pdf címen, Internet, 2009. április 18.

Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States, az Európai Bizottság weboldala, elérhető a http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/governance/localgov_en.cfm címen, Internet, 2009. április 14.

FAO (2002): Country Profile on Decentralisation, Nigeria, elérhető a ftp://ftp.fao.org/sd/SDA/SDAR/Nigeria.pdf címen, Internet, 2009. április 22.

GTZ (2006): Decentralization and Confl icts. A Guideline, Eschborn, elérhető a http://www2.gtz.de/dokumente/bib/07-0148.pdf címen, Internet, 2009. február 10.

Robert E. Handloff, ed (1988). Ivory Coast: A Country Study, Washington: GPO for the Library of Congress, elérhető a http://countrystudies.us/ivory-coast/13.htm címen, Internet, 2009. április 26.

David Robert-Corinna Hauer (2007): Präsidentschaftswahlen in Mali am 29. April 2007, Konrad Adenauer Stiftung, elérhető a http://www.kas.de/proj/home/pub/20/1/year-2007/dokument_id-10687/index.html címen, Internet, 2009. február 25.

Gerd Junne, Willemijn Verkoren (2005): Postconflict Development: Meeting New Challenges, USA, Lynne Rienner Publishers Inc.

Johannes Jütting, Céline Kauffmann, Ida Mc Donnell, Holger Osterrieder, Nicolas Pinaud and Lucia Wegner (2004): Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact, OECD Working Paper No. 236

Ministere des Affaires Étrangeres: French Developmnet Policies on Local Governance, elérhető a http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/PlaquetteAng.pdf címen, Internet, 2009. április 12.

Andrew Nickson (2004): The Role of International Cooperation in the Decentralisation Process in Low- and Middle-income Countries, elérhető a http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CO

NTEXT=/Elcano_in/Zonas_in/Cooperation+Developpment/ARI+11-2004 címen, Internet, 2009. április 15.

Zsolt Nyiri: Decentralization and Good Governance: Ten Years of Hungarian Experience, elérhető a http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN005561.pdf címen, Internet, 2008. november 17.

Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005. március 2., elérhető a http://www.gc21.de/ibt/alumni/ibt/docs/Paris_Declaration_en.pdf címen, Internet, 2009. április 16.

Olaf Schlippe (2007): Der Tuareg-Konflikt, Berlin, Freie Univ., Diplomarbeit

Eva Schrottshammer, Uwe Kievelitz (2005): Dezentralisierung und Konflikte, Eschborn, elérhető a http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-0556.pdf címen, Internet, 2009. február 10.

Ole Thelkildsen (2005): Understanding Public Management Through Neopatimonialism: A Paradigm for all African Seasons?, in: Ulf Engel, Gorm Rye Olsen: The African Exception, Ashgate Publishing Limited, Aldershot

The World Bank Group weboldala, elérhető a http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/political.htm#2 címen, Internet, 2009. április 22.

Franz Thiedeck (2000): Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bilanz und Perspektiven aus der Sicht der Wissenschaft. Vier Fragen und ein Denkanstoß, Konrad Adenauer Stiftung, elérhető a http://www.kas.de/wf/de/33.1684/ címen, Internet, 2009. február 11.

Alex Thomson: An Introduction to African Politics, Routledge, London, 2000

Tranparency International honlapja, Frequently asked questions about corruption, elérhető a http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq#faqcorr1 címen, Internet, 2009. április 25.

Transparency International Policy Paper (2007): Poverty, Aid and Corruption, elérhető a http://www.transparency.org/publications/publications/aid_corruption címen, Internet, 2009. április 11.

Bowstock Umaroho (2006): A Case for Political Decentralisation in Nigeria, elérhető a http://adt.lib.rmit.edu.au/adt/uploads/approved/adt-VIT20080107.121116/public/02whole.pdf címen, Internet, 2009. április 20.

UNDP weboldal, elérhető a http://hdr.undp.org/en/humandev/origins/ címen, Internet, 2009. április 25.

Universität Hamburg weboldala, elérhető a http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/kriege/097_nigeria.htm címen, 2009. április 12.

Charlotte Wiedemann (2007): Die Demokratie der Armen, Zeit online, elérhető a http://www.zeit.de/2007/42/Mali címen, Internet, 2009. február 25.

Robertson Work (2002): Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development, UNDP, elérhető a http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/gestionestado/overview-decentralisation-worldwide-paper.pdf címen, Internet, 2009. április 16.