

GLOBALIS SZEGÉNYSÉG, GYENGE ÁLLAMOK ÉS BIZONYTALANSÁG. A BROOKINGS INTÉZET KIADVÁNYAI

A Brookings Intézet

A Brookings Intézet valódi amerikai „think tank”: olyan washingtoni székhelyű, nonprofit szervezet, amely a közpolitikák teljes spektrumát átfogó, színvonalas kutatási és oktatási tevékenységet folytat. Az Intézet elsősorban a társadalomtudományokra, azokon belül is a közgazdasági, az államigazgatási és a nemzetközi politikai munkára koncentrált. Elemzéseivel és ajánlásaival a „társadalom döntéshozói számára kínál új megoldásokat és vet fel megoldatlan problémákat”.

A szervezet intenzív kiadói tevékenységet folytat: a folyamatos, negyedéves megjelenésű „Brookings Bulletin”-en, a féléves megjelenésű „Brookings Papers on Economic Activity”-n és az „Annual Report”-on felül az intézet saját kutatói tollából számos könyvet és újságcikket publikál.

A Brookings születését 1916-ra teszik, amikor reformerek egy csoportja megalapította a Kormányzati Kutatások Intézetét (Institute for Government Research) – ez volt az első magán-szervezet az Egyesült Államokban, amely nemzeti szintű közpolitikai problémákkal foglalkozott. Az intézetalapító Robert Somers Brookings (1850-1932) eredetileg három szervezetet állított fel: a Kormányzati Kutatások Intézetét (Institute for Government Research), a Közgazdaságtudományi Intézetet (Institute of Economics) és a Robert Brookings Iskolát (Robert Brookings Graduate School). Ez a három 1927-ben olvadt egybe Brookings Intézet néven.

A Brookings vezetője jelenleg Strobe Talbott, az Egyesült Államok korábbi külügyminisztere. A Brookings a három leg-

befolyásosabb közpolitikai intézet közé számít az Egyesült Államokban. Súlyát érzékelteti az is, hogy a Kongresszus tagjai a Brookings tanulmányait idézik harmadik leggyakrabban a hasonló szervezetek kiadványai közül.

Az intézet honlapját, amely elérhető a www.brookings.edu címen, naponta többször frissítik, és – teljes, vagy kivonatolt formában – a szervezet tevékenységének minden végterméke megtalálható rajta.

Susan E. Rice: Globális szegénység, gyenge államok és bizonytalanság

Susan E. Rice, a Brookings Intézet munkatársa 2006. augusztusában megjelent cikkében arra hívja fel a figyelmet, hogy a globális szegénység problémája szorosán összefügg az Egyesült Államok biztonságával. Véleménye szerint ha a politikai elit külön kezeli ezt a két tényezőt, és nem foglalkozik a fejlődő országokban jelen lévő szegénységgel, akkor ezzel Amerika alapvető biztonsági érdekei sérülnek.

A világ gyenge államai tulajdonképpen azok a szegény államok, amelyek nem képesek betölteni a lényegi állami funkciókat: 1. nem biztosítják az állampolgárok védelmét az erőszakos cselekményekkel szemben 2. nem elégítik ki megfelelő színvonalon lakosságuk alapvető táplálkozási, egészségügyi, oktatási igényeit, valamint 3. a hatalom gyakorlása nem törvényes módon, illetve nem a többség által elfogadottan történik. A Brookings Intézet és a Globális Fejlesztési Központ (Center for Global Development) közös projektjében rögzített defi-

níció szerint ha egy ország esetében a fenti három kritérium közül akár kettő teljesül, valamint az egy főre eső nemzeti jövedelem nem ér el egy bizonyos határt, akkor az adott állam gyengének számít. A dolgozat 52 gyenge államot azonosít a világban, és bemutatja, hogy ez a gyengeség milyen veszélyeket jelent a globális biztonságra nézve. Rice leszögezi: a szegénység közvetett, de szoros kapcsolatban áll az Egyesült Államok és más fejlett országok biztonsági kockázataival.

A felmérésben – a Világbank 2005-ös osztályozását felhasználva – a 875\$ alatti egy főre eső bruttó nemzeti jövedelemmel rendelkező országok állama számít „szegénynek”. Az állam gyengesége és szegénysége egymással párhuzamos, egymást erősítő tényezők. A gyengeség mögött álló egyéb konkrét okok ugyanakkor államról államra vizsgálva nagy változatosságot mutatnak. A szerző az 52 államot a politikai-katonai stabilitás, illetve a hatékony kormányzás iránti elkötelezettség alapján csoportosította. A két dimenzió által kapott mátrix bal alsó sarkába az alacsony stabilitású, és a hatékony kormányzásra alacsony „elkötelezettséget mutató” országok kerültek (pl. Szomália, Szudán, Irak). Ezekben az esetekben az államok kudarcot vallottak és a politikai-katonai helyzet aggasztó, fegyveres konfliktusokkal terhelt. A mátrix jobb alsó sarkában a magas stabilitású, de a hatékony kormányzásra alacsony „elkötelezettséget mutató” országok találhatóak (pl. Zimbabwe, Burma, Üzbegisztán, Észak-Korea), ide elsősorban az autokratikus, elnyomó államok tartoznak. A bal felső sarokba az alacsony stabilitású, de a hatékony kormányzásra elkötelezett országok kerültek (pl. Nigéria, Ruanda, Libéria), ahol az állam feladata egy véres konfliktus, vagy egy elnyomó rendszer felszámolása utáni helyzetben az élet normalizálása. A negyedik, jobb-

felső metszet a törekeny demokráciáké; a viszonylag magas stabilitáshoz erős kormányzási elkötelezettség társul (pl. Szenegál, Mali, Banglades).

A szóban forgó 52 állam közül nem mindre illik rá egy az egyben a mátrix csoportosítása, a dimenziók határai sok esetben elmosódnak. A lényeg mégis az, hogy a kategóriák segítségével hatékonyabban kezelhetők az államok problémái. Az Egyesült Államok és a fejlett világ alapvető célja ezek alapján az lehet, hogy ezeket az országokat – a fenti mátrix elnevezéseit használva – a bal és jobb alsó csomópontokról a bal felső, majd a jobb felső csomópontba mozgassa. Végső célként pedig elősegítse, hogy a jobb felső sarok „törekeny demokráciái” stabil helyzetű, hatékonyan és demokratikusan működő állammá alakuljanak át (mint pl. Brazília, Lengyelország, Chile, Botswana).

Egy gyenge állam pusztaságával is többféle veszélyt jelent a globális biztonságra nézve. Rice cikkében négy nagy veszélyt azonosít.

Az első veszélyt a konfliktusok jelentik. Fontos, statisztikailag szignifikáns kapcsolat van az állam szegénysége és a polgárháború kitörésének valószínűsége között. Pusztán csak a GDP növekedésével – a demokratizálódás fokának, vagy a helyi népcsoportok számának figyelmen kívül hagyásával – már automatikusan csökken az esély a belső harc kitörésére. Ugyanakkor ha a konfliktus megjelent, akkor az több évig eltart, destabilizálja a szomszédos országokat és az egész régiót, súlyos közvetlen költséget jelentve a humanitárius és a békefenntartó nemzetközi szervezeteknek. A háborús állapotok ideális környezetet jelentenek a nemzetközi bűnözők, a kábítószer-termesztők, csempészek számára.

Súlyos veszélyforrást jelent továbbá, ha az állam – akár konfliktus, akár sze-

génysege folytán - elveszti ellenőrzését saját területeinek egy része felett. Hasznát húzva az ellenőrzés hiányából a „senkiföldjén” megjelennek a szervezett terrorista csoportok és működésük megalapozására kiképzőbázisokat, fegyverlerakatokat hoznak létre. Az Al-Kaida és a hozzá kötődő militáns csoportok ott vannak mind a konfliktussal terhelt Szomáliában és Szudánban, mind a békés és megfelelő kormányzattal rendelkező, de szegény Maliban, vagy Kenyában. Ha elég jól szervezettek, helyettesíthetik az államot: a helyiek számára munkát adnak (csempészet, kábítószer-termesztés) és az iszlám sharia törvények betartatásával biztosítják a rendet.

A gyenge államokat a szegénység erősen gátolja abban is, hogy hatékonyan vegyék fel a küzdelmet a halálos betegségeket terjesztő kórokozókkal szemben. Az ország nem képes felderíteni, azonosítani és kezelni a területén felbukkanó új vírusokat, vagy megfékezni egy járványt. Az utóbbi 30 évben megjelent durván 30 új fertőzés (Ebola, HIV, Hepatitis C, H5N1, Dengue-láz) jelentős része a fejlődő országokból származott. A globalizálódó világban egy afrikai vagy délkelet ázsiai dzsungelben hirtelen megjelenő halálos kór villámgyorsan, rossz esetben akár hetek-hónapok alatt elterjedhet az egész földgolyón.

A negyedik veszélyforrást a negatív környezeti változások jelentik. A gyenge államok népességének magas a növekedési üteme. A szegénység elkerülése érdekében a családok sok gyerekkel rendelkeznek – egyrészt ha több a munkás kéz a családban, akkor ez potenciálisan növeli a bevételeket; másrészt gondolni kell arra is, hogy magas a gyermekhalandóság, és a megszületett utódok nem mindegyike éri meg a munkaképes kort. A növekvő népesség élelem és energiaszükségletét közvetlen környezetének

átalakításával igyekszik kielégíteni. Az alacsony hatékonyságú mezőgazdasági termelés mellett az erdők folyamatos kivágása sem jelent megoldást. Az elpusztított erdők helyén felgyorsul a talajerózió, ami negatívan hat a mezőgazdasági tevékenységre. A fakitermelés nagysága és növekedésének üteme ráadásul hozzájárul a klimatikus viszonyok megváltozásához.

Brookings Külpolitikai Tanulmányok Energiabiztonsági Sorozat: Az Orosz Államszövetség

Az Energiabiztonsági Sorozatot a világ energiaellátásával kapcsolatban felmerülő új problémák hívták életre. A világgazdaság energiaéhsége, a feltörekvő Kína vagy India óriási ütemben növekvő igényei, a kulcs-olajtermelő régiók instabilitása mind-mind nagymértékben kihatnak a nemzetközi energiapiac alakulására. A kínálat zavartalanságának biztosítása pedig szorosan összekapcsolódik a nemzetközi politikával.

A sorozat négy kulcs-felhasználó nemzetet (Kína, India, Japán, USA) és néhány nagy termelőt vizsgál majd a fenti szempontok figyelembevételével. Elsőként Oroszországra került sor.

Az utóbbi hét évben nagyot változott Oroszország helyzete. Az 1998. augusztusi pénzügyi válságból kilábalva immáron hat éve többlettel zár a költségvetés, alacsony az infláció, és folyamatos a gazdasági növekedés. Ezzel párhuzamosan Moszkva megerősítette befolyását az eurázsiai térségben, és a nemzetközi diplomáciai erőterben nem kényszerül többé másodhegedűs szerepben a nyugati államok vagy Kína mögé. 2006-ban a G-8 csúcs elnöke – történetében először –

Oroszország lett. A fordulat központjában az energia áll – a világ legnagyobb olaj- és természetesgáz-termelőjeként az ország hatalmas hasznót realizál a szárnyaló energiaárakból.

Moszkva magát energia-nagyhatalomként definiálja, ugyanakkor a kulisszák mögé tekintve a politikai és gazdasági rendszer jellemzőit vizsgálva korántsem ilyen egyértelmű a kép. Az intézményrendszer átalakítása és a gazdaság modernizálása helyett Oroszország saját jövőjét az olaj és a gáz két nagy pillérére helyezte. A siker a magas energiaárakon és a termelés fenntarthatóságán áll vagy bukik – hosszabb távon pedig mindkét tényező stabilitása kérdéses.

A tanulmány leszögezi, hogy Oroszország előreláthatóan a jövőben is a globális piac egyik legnagyobb szereplője lesz. Olajból gyakorlatilag nincs szabad kapacitása, így nem befolyásolhatja olyan mértékben a piacot, mint azt teheti Szaud-Arábia, amelynek exportja majdnem azonos Oroszországgal, de rendelkezik tartalékokkal. Ráadásul jelenleg olyan földrajzi térségekben folyik a kitermelés jelentős része (Szibéria), ahol ezt a szovjet időkben kiépült infrastruktúra olcsóbbá teszi. Új területek bevonásához új infrastrukturális beruházásokra lesz szükség, amely növeli majd a termelési költségeket. Földgáz esetén más a helyzet: ebből az energiahordozóból az országnak jelentős méretű tartalékai vannak, és a piaci stratégia is különbözik az olajétól.

Az ország gazdaságának növekedése szorosabban függ össze az energiaárak alakulásával, mint azt egyébként feltételezni lehet. Az árak tartós csökkenése esetén a kieső bevételek jelentős lassulást okoznak. Ennek oka a gazdasági járadék sajátos elosztásában keresendő. A tanulmány rámutat: a profit kiszámításához az összbevételből nemcsak a terme-

lés költségeit és a hivatalos adó- és járulékbefizetéseket kell levonni. Figyelembe kell venni azt is, hogy jelentős mennyiségű ún. „informális adó” kerül kifizetésre. Az „informális adó” tartalmazza a politikai és gazdasági rendszer kulcsszereplőinek juttatott közvetlen pénzügyi támogatásokat, valamint az olyan megállapodások hatásait, amelyek nem elsősorban a gazdasági hatékonyság alapján jöttek létre. Az energiaipar tulajdonképpen „történelmi hagyományok” alapján megosztja saját járadékát más szektorokkal. Az egyik legnyilvánvalóbb példaként az energiaszállítási szektor adódik. Ugyan a vasúti kocsikon történő olajszállítás többször annyiba kerül, mint az olajvezeték használata, befolyásos orosz gyártók, mint pl. az Uralvagonzavod mégis gyorsan növekednek – köszönhetően az olajipar megrendeléseinek. 2005-ben az orosz vasúti tanker-gyártók termelése magasabb volt, mind a szovjet időkben bármikor. A járadék ilyen módon széles körben „szétterül” az ipari szektor egy részében – a világpiaci árak csökkenése közvetlenül hat erre a kapcsolatrendszerre.

Problémaforrás, hogy az energiaiparban érdekelt elit és vezetői réteg elsősorban a befolyt járadék elosztásával foglalkozik. Jellemzően nem műszaki végzettségűek. A rendszer így nem különít el elég erőforrást a kitermelés fenntarthatóságának erősítésére, a technológiai fejlesztésre és a tartalékok pótlására.

Az orosz energiabiztonsági koncepció különbözik a nyugati felfogástól. Míg ez utóbbi a több lábbon állásra, a különböző, egymástól lehetőleg független kínálati forrásokból, minél alacsonyabb áron való beszerzésre koncentrál, addig Oroszország a minél nagyobb volumenű, folyamatosan fenntartott külföldi keresletet és a minél magasabb árakat tekinti elsődlegesnek. Moszkva számára fontos

külpolitikai kihívás ezen érdekütközések elsimítása. Fontos látni, hogy az orosz koncepció nem kizárólagosan a gázra és az olajra fókuszál. Oroszországban számos nukleáris, szén és vízienergiához, és az energiaszállítási infrastruktúrához kötődő kezdeményezés indult. Siker esetén ezek további olaj- és gázexport-kapacitást szabadíthatnak fel és csökkenthetik az ország függőségét a kelet-európai tranzitszállításoktól.

Az elemzés szerint Moszkva energiastratégiája egy elavult dokumentumon alapszik („Oroszország Energiastratégiája 2020-ig”). Ám valószínűleg nem következik be nagy változás egészen addig, míg a politikai vezetés ki nem értékeltette a G-8 csúcson és az elnökségi idő alatt született tapasztalatokat. A közeljövőben az ország energia-gazdagságát használva megpróbál további politikai és gazdasági befolyást szerezni Európában és Ázsiában.

WIESZT ATTILA