

Bak Zsófia:

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

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 tanulmány 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.

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 tanulmány célja a 1990-es évek óta meghatározó jó kormányzás (good governance) koncepció, ezen belül is a decentralizált kormányzás koncepció lehetőségeinek és veszélyeinek

* Bak Zsófia 2009 júliusában végzett a Budapesti Corvinus Egyetem nemzetközi tanulmányok szakán. Jelenleg PDÖF ösztöndíjas a Magyar Köztársaság Külügyminisztériumának Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési és Humanitárius Segítségnyújtási Főosztályán. A tanulmány a szerző szakdolgozata alapján készült.

feltárása az afrikai kontinensen.¹ Arra a kérdésre keresem 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 a segélyezett állam fejlődése, illetve a lakosság életszínvonalának növekedése legitimálja a fenti elvek megszegését, és egyúttal elősegíti egy másik, az 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 áttekintem a decentralizáció szakirodalmát. Az áttekintés két részre osztható. Az első részben összegzem a bilaterális és multilaterális donorok decentralizációról alkotott nézeteit, illetve a bennük fellelhető decentralizáció melletti érveket és ellenérveket, a második és harmadik részben pedig összefoglalom a decentralizáció elméletével szemben megfogalmazott, részben empirikus tapasztalatokon alapuló kritikát. A két rész összevetésén keresztül megfogalmazom saját feltevéseimet és a vizsgálni kívánt konkrét kérdéseket, majd részletesebben foglalkozom a decentralizáció és a fejlődés kiválasztott relációjával.

A decentralizáció fogalma és tágabb kontextusa

A *decentralizáció* nemzetközi fejlesztési együttműködési célként a jó kormányzás kontextusába helyezve, annak egyik alkotóelemeként jelenik meg. Decentralizáció alatt a tervezéssel, döntéshozatallal és közfunkciók ellátásával kapcsolatos hatáskör nemzeti szintről valamely nemzeti szint alatti szervezetnek vagy ügynökségnek történő átadását értjük. A

¹ Jelen esetben decentralizáció alatt a fejlődő államok decentralizációs törekvéseinek támogatását értjük, nem pedig a fejlesztési segélyek decentralizált egységekhez történő közvetlen eljuttatását.

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, illetve nem kormányzati önkéntes vagy magánszervezetek.²

A következő magyarázatra szoruló kifejezés a *jó kormányzás*. A jó kormányzás feltételeinek teljesülése esetén 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 összefüggésre emellett további magyarázatokat is találunk a szakirodalomban. 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 eredeti formájában közvetlen demokráciát jelentett, szemben a napjainkban alkalmazott képviseleti, vagyis az érdekeinket választott képviselők útján gyakorolt demokráciával.

² A szakirodalom ezen belül megkülönbözteti a dekoncentrációt, delegációt és devolúciót, attól függően, hogy a döntéshozatal alsóbb szintekre történő delegálása mennyire valós hatalomátadással jár, lásd részletesebben: Zsolt Nyíri: *Decentralization and Good Governance: Ten Years of Hungarian Experience*, 5. o. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN005561.pdf>, internetről letöltve: 2008. november 17.

³ Ulf Engel – Gorm Rye Olsen: *The African Exception: Conceptual Notes on Governance in Africa in the New Millennium*. Ashgate, 2005. 4. o.

A decentralizáció egyik legnagyobb előnyének azt tartják, hogy a döntési folyamatokat ismét közelebb viszi a lakossághoz, és ezzel megkönnyíti a választópolgárok és képviselőik közötti információáramlást, illetve 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 történő 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 miért tekintettek el 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 háttérben 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.

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 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 (Development Assistance Committee) 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 21st 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

⁴ Joel Barkan – Expedi Ddungu: *Five Monographs on Decentralization and Democratization in Sub-Saharan Africa*. University of Iowa, 1998. 5. o.

⁵ *Partner für ein Starkes Afrika: Zusammenarbeit im Bereich Good Governance*. BMZ, 2007. 3. o. <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/Materialie161.pdf>, internetről letöltve: 2009. február 12.

⁶ John Degenbol-Martinussen – Poul Engberg-Pedersen: *AID Understanding International Development Cooperation*. Zed Books, 2003, 39-55. o.

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 segélyben részesülők fejlődés iránti felelősségérzetét (ownership), és ezzel párhuzamosan csökkentjük a központi kormányzat fejlesztésben betöltött szerepét.

A decentralizáció a nemzetközi fejlesztési projektekben két formában jelenhet 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 formája a fejlett és fejlődő országok önkormányzatainak bilaterális együttműködése.⁸ Jelen tanulmányban, ahogyan korábban utaltam rá, a decentralizáció folyamatának támogatására koncentrálok.

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 gyűjtöm össze a decentralizáció mellett és ellen, példaként Franciaország és Németország (bilaterális segélyezés), illetve az Európai Unió (multilaterális donorok) segélyezési elveit bemutatva.

A francia fejlesztéspolitikában kiemelkedő szerepet játszik a helyi önkormányzatok támogatása. A francia külügyminisztérium egyik dokumentuma szerint a decentralizáció a demokratikus kormányzás integráns része, amelynek célja, hogy a helyi önkormányzatokat a

⁷ Dengbol-Martinussen – Engberg-Pedersen: i. m. 30-32. o.

⁸ Andrew Nickson: *The Role of International Cooperation in the Decentralisation Process in Low- and Middle-income Countries*. Real Instituto Elcano, 2004. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/402/ARI-11-2004-I.pdf>, internetről letöltve: 2009. április 15.

központi szinttől független felelősségi körökkel és ezek gyakorlásához szükséges forrásokkal ruházza fel. A dokumentum a decentralizáció előnyének tekinti, 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. Ez a hatás, valamint a lakosság döntéshozatalba történő bevonása javíthatnak a lakosság életkörülményein, ami nagyobb társadalmi elégedettséghez, illetve alacsonyabb konfliktus potenciálhoz vezethet.⁹

A decentralizáció támogatásában a német bilaterális fejlesztéspolitika talán legerősebb érve, hogy periférikus, korábban elhanyagolt területeket jobban be lehet kapcsolni a szolgáltatások körébe, illetve, hogy a közszolgáltatásokat jobban hozzá lehet igazítani a lakosság igényeihez.¹⁰

A GTZ¹¹, a német állam fejlesztési tevékenységét támogató szervezet, a decentralizáció egy újabb dimenziójára hívja fel a figyelmet *Decentralization and Conflicts* című tanulmányában, nevezetesen annak konfliktus-megelőzésben játszott szerepére. 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 legitimitását 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 legitimitáció.

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” elvet követve. Így ahelyett, hogy részvételre ösztönözné a lakosságot, egymás ellen játssza ki a helyi szinteket, és megosztja az ellenzéki csoportokat. Egy

⁹ *French Development Policies on Local Governance*. Ministère des Affaires Étrangères, <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/PlaqueAng.pdf>, internetről letöltve: 2009. április 12.

¹⁰ *Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung*. Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2002. Elérhető: <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial052pdf.pdf>, internetről letöltve: 2009. február 15.

¹¹ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

másik veszélyforrás a hatalom újraelosztásából adódik. A decentralizációnak vannak nyertesei és vesztesei, így újabb törésvonalak keletkezhetnek a társadalmon belül, újabb konfliktusokat generálva. A következő lehetséges negatívum a helyi szintek eltérő mértékű fejlődése, amely az egyes régiók között vezethet konfliktushoz, különösen, ha a központi szint egyes régiókat előnyben részesít a többihez képest. A kisebbségek vonatkozásában ugyancsak kétségbe vonhatók a decentralizáció előnyei, mivel erősödhet a helyi despotizmus, kiszorítva a kisebbségben lévő etnikai csoportokat a döntéshozatalból.¹²

Az előzőekhez hasonló érveket találunk a multilaterális donorszervezetek fejlesztéspolitikájában is. A multilaterális donorok közül az EU különös hangsúlyt fektet a decentralizációra, az Európai Bizottság azon meggyőződésére alapozva, mely szerint a helyi önkormányzatoknak kiemelkedő szerep jut a demokratikus fejlődés elősegítésében.¹³ A decentralizációba vetett bizalom 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.¹⁴

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 ütközésének lehetőségét, 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 lehet sort keríteni, amikor a központi szint

¹² *Decentralization and Conflicts: A Guideline*. GTZ, 2006. <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/07-0148.pdf>, internetről letöltve: 2009. február 10.

¹³ *Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States*, az Európai Bizottság weboldala, http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/governance/localgov_en.cfm, internetről letöltve: 2009. április 14.

¹⁴ *Local Authorities: Actors for Development*. Európai Bizottság, 2008. [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM%20\(2008\)%20626%20FINAL_EN.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM%20(2008)%20626%20FINAL_EN.pdf), internetről letöltve: 2009. április 18. Az EU fejlesztéspolitikájának gazdasági, illetve kereskedelempolitikai vonatkozásairól részletesebben: Udvari Bea: „A Loméi Egyezménynek gazdasági hatásai Fekete-Afrikában”. *Kül-Világ*, Vol. 5. No. 3-4. (2008).

már megfelelően működik.¹⁵ A felvetődő kétségek ellenére azonban az EU továbbra is nagy hangsúlyt fektet a decentralizáció támogatására.

Decentralizáció kritikai szemszögből

Az elméleti irodalom nézeteit összegezve, a decentralizációs programok a jó kormányzás elősegítését, és ez által 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 sokszínűségekből adódó 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*¹⁶ 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

¹⁵ *Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries*: Európai Bizottság, 2007. 8. o. http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance-democracy/documents/decentralisation_local_governance_refdoc_final_en.pdf, internetről letöltve: 2009. április 15.

külföldi segélyeket nem rendeltetésszerűen használják fel, különösen az etnikailag megosztott államok esetében.

Joachim von Braun és Ulrike Grote *Does decentralisation serve the poor?*¹⁷ 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 a méretgazdaságosság előnyeit kihasználva egyes szolgáltatások olcsóbban biztosíthatók egy centralizált rendszerben.

A szerzők Kína, India, Egyiptom, Ghána decentralizációs tapasztalatait összevetve arra jutnak, hogy 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. 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?

Johannes Jütting és kutatótársai 19 ország¹⁸ 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

¹⁶ William Easterly: *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. MIT Press, 2002.

¹⁷ Von Braun – Grote: i. m.

¹⁸ Bolívia, Kína, Paraguay, Guinea, Fülöp-szigetek, Dél-Afrika, Brazília, Mozambik, India, Mexikó, Nepál, Malawi, Ghána, Vietnam, Egyiptom, Sri Lanka, Etiópia, Burkina Faso, Uganda. Johannes Jütting – Céline Kauffmann – Ida McDonnell – Holger Osterrieder – Nicolas Pinaud – Lucia Wegner: „Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact”, *OECD Working Paper*, No. 236. (2004).

decentralizáció semmilyen hatást nem gyakorolt a szegénységcsökkentésre, sőt a legszegényebb, gyenge intézményrendszerrel rendelkező, konfliktus utáni 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.

Pranab Bardhan és Dilip Mookherjee¹⁹ 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, valamint az „elit csapda” elkerülését.

A szerzők 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, hosszú távú érdekeket képviselő pártok, megbízható információcsatornák a lakosság irányába, valamint megfelelő formális és informális értékelő mechanizmusok. Megjegyzendő, hogy a szerzők által felsorolt legtöbb előfeltétel irreleváns a legszegényebb országok vonatkozásában. Amennyiben ezek teljesülnek, valószínűleg eleve fejlettebb állammal találjuk szemben magunkat, ami megkérdőjelezi a decentralizáció, mint fejlesztési stratégia alkalmazhatóságát a leginkább rászoruló államok esetében.

A hatékonyság előzetes megbecsüléséhez a szerzők szerint ugyancsak elengedhetetlen a mögöttes motivációk feltérképezése. A decentralizáció ugyanis nem minden esetben a helyi demokrácia és a jó kormányzás irányába tett lépés. Példaként említik Ugandát, ahol a decentralizáció a hatalmon lévő katonai rezsim pozícióinak megerősítésére, és a helyi szinten

¹⁹ Pranab Bardhan – Dilip Mookherjee: *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*. Massachusetts Institute of Technology, 2006.

jelentkező konkurencia ellehetetlenítésére szolgált a már korábban említésre került „Oszd meg és uralkodj” stratégiájára alapozva.

A decentralizációnak a konfliktus-megelőzésre gyakorolt pozitív hatását szintén többen megkérdőjelezték. 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 legitimitáció erősödéséhez.²⁰

A decentralizációval kapcsolatos elméleti érveket és empirikus tapasztalatokat összegezve azt tapasztaljuk, hogy a decentralizáció hatásai a harmadik világ országainak fejlődésére korántsem egyértelműek. Véleményem 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, illetve azok decentralizációhoz való viszonyát kell megvizsgálnunk.

Az előzőekben a fejlődésnek több olyan dimenziója is említésre került, melyek – vitatott irányban ugyan – de összefüggésben állnak a decentralizációval. Ezek közé sorolható többek között a korrupció; a konfliktus-megelőzés, illetve a konfliktusok kiújulásának megelőzése; a politikai részvétel; illetve az állam legitimitációja. A decentralizáció lehetséges hatásait tekintve az előző fejezetek alapján a korrupció tűnik a legellentmondásosabbnak. Mivel a területi korlátok nem adnak lehetőséget a fejlődés minden felsorolt dimenziójának vizsgálatára, a következő fejezetet a korrupció és a decentralizáció összefüggéseinek szenteltem. Ez alapján ugyan nem vonhatunk le általános következtetéseket a decentralizáció szegénységcsökkentésre, illetve fejlődésre gyakorolt hatásairól, azonban nagyobb rálátást szerezhetünk a decentralizáció körüli ellentmondásokra, illetve a decentralizációs programok elindítása előtt mérlegelendő kérdésekre.

Korrupció a fejlesztési segélyezésben

Korrupció alatt az átruházott közhatalommal, privát nyereség szerzés céljából történő visszaélést értem.²¹ 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.²² 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 korrupció szegénységre gyakorolt hatása magától értetődő. Amellett, hogy közvetlenül csökkenti a társadalom legszegényebb rétegeibe tartozók bevételeit, például korrump hivatalnoknak fizetendő kenőpénzeken keresztül, vagy elnyomó, diktatórikus rezsimok hatalmon tartásával, a szegények alapvető szükségleteit érintő segélyprogramokat is megghiúsíthatja. 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 kedvezményezettjeiként 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

²⁰ GTZ: i. m. 7. o.

²¹ Transparency International honlapja, Frequently asked questions about corruption, elérhető a http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq#faqcorr1 címen, Internetről letöltve: 2009. április 25.

szemléletváltás háttérében az a felismerés áll, hogy korrupció nem csak a fogadó, hanem a segélyező államok, szervezetek oldalán is felmerülhet.²³

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 befektetőkhez, akik egy-egy üzlet megkötése érdekében hajlandók kenőpénzt fizetni a fogadó államoknak, arra hivatkozva, hogy ellenkező esetben lehetetlen az üzlet létrejötte.²⁴

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 fejlődését, illetve a szegények tényleges igényeit tartják szem előtt, hanem saját gazdasági-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 kedvezményezetttekig bejárt útja nehezebben ellenőrizhető, mivel több szint keletkezik, ahol a segélyek célt téveszthetnek.²⁵

A donorok oldalán jelentkező korrupció hosszú múltra tekint vissza. A hidegháború idején az Egyesült Államok és szövetségesei gyakran folyamodtak korrump 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 megőrizték befolyásukat a fogadó országokban. Már nem a hidegháborús szembenállás miatt, hanem elsősorban gazdasági érdekek következtében.

Ugyanezen okból kifolyólag a donor szervezetek valamilyen szinten érdekeltek a segélyfüggőség kialakulásában, illetve fenntartásában is. Sok esetben kimutathatóan

²² Victor E. Dike: *Corruption in Nigeria: A New Paradigm for Effective Control*, *Africa Economic Analysis*, 2008. <http://www.africaeconomicanalysis.org/articles/gen/corruptiondikehtm.html>, Internetről letöltve: 2009. április 21.

²³ *Poverty, Aid and Corruption*. Transparency International Policy Paper, 2007, 12-13. o. http://www.transparency.org/publications/publications/aid_corruption, Internetről letöltve: 2009. április 11.

²⁴ Guy Arnold: *Africa: A Modern History*, Atlantic Books, 2005. 921. o.

²⁵ *Poverty, Aid and Corruption*: 11-12. o.

tartózkodnak attól, hogy a segélyezettek anyagilag függetlenné váljanak. A tanulmány szerzői Ruanda példáját említik, ahol a helyi piacra történő ipari és mezőgazdasági termelés ösztönzése helyett kizárólag az exportpiacon történő értékesítés támogatását engedélyezik.²⁶

Mozambik egy újabb tipikus példája annak, hogy egyes nyugati befektetők, a korrupció-ellenes intézkedések támogatása helyett rontanak a korábbi korrupciós helyzeten. A 2002-es Renton botrány során fény derült rá ugyanis, hogy az USA a segélyek felfüggesztését helyezte kilátásba, amennyiben nem fogadják el az amerikai cég ajánlatát a mozambiki partmenti gázmezők modernizálására. Később kiderült, hogy az ügyről német, kanadai és brit bankoknak is tudomása volt.

A fenti, és ezekhez hasonló, donor oldalon megjelenő korrupciós botrányok pedig nem csak azzal a következménnyel járnak, hogy a segélyek kisebb hányada jut el a rászorulókhhoz, hanem azzal is, hogy a segélyszervezetek elvesztik szavahihetőségüket a recipiens államokban, és hivatkozási alapul szolgálnak azok segélyekkel való visszaéléseire.²⁷

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 ettől az exogén faktortól, és megvizsgáljuk, hogy miként járulhat hozzá a decentralizáció a korrupció visszaszorításához.

A decentralizáció mellett az egyik leggyakrabban hangoztatott érv, hogy hozzájárul a demokrácia lentről felfelé történő felépítéséhez. A korrupció legjobb ellenszerének pedig sokan a demokráciát tartják. Ha azonban közelebbről szemügyre vesszük a nyugati demokráciákat, azt tapasztaljuk, hogy ez a feltételezés korántsem megcáfolhatatlan. Guy Arnold szerint valójában nem magasabb a korrupció Afrikában, mint a világ más tájain, csak szembetűnőbb, és kevésbé jól álcázott.²⁸ Ennek egyik oka, hogy a korrupció Afrikában a gazdasági-politikai élet természetes velejárója, és nem minden esetben tartják negatív, a fejlődést visszavetítő jelenségnek. Jó példa erre a patronázs korrupció, vagyis a vezető elit családtagjainak vagy politikai támogatóinak kulcspozíciókba juttatása. A jelenség nyugati normák szerint elítélendő,

²⁶ Arnold: i. m.

²⁷ Uo.

ugyanakkor sok esetben ez az egyetlen mód a közrend fenntartására, például ha nem áll rendelkezésre elegendő forrás hivatalos állami adminisztráció finanszírozására.

A fejlesztési stratégiák egyik legnagyobb gyengesége tehát, hogy sok esetben hazai, nyugati kultúrkörben kialakult kategóriákból indulnak ki, és nem veszik figyelembe az ettől eltérő, afrikai sajátosságokat. Guy Arnold ilyen sajátosságnak tekinti, hogy több afrikai államban a korrupciónak „hagyománya” van, amelynek megőrzéséhez pedig néhány esetben az egykori gyarmati hatalmak is hozzájárultak.²⁹

A korrupció különböző szinteken jelenhet meg a segélyezett államban, mind az állami, mind a privát szférában. A következőkben az állami szférára helyezük 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 fejlesztési segélyezés hatékonysága között.³⁰ Itt tehát ismét megjelenik az az elméleti érvelés, mely szerint a jó kormányzás követelményének előírása a belügyekben történő beavatkozás egy legitim formáját jelenti, ugyanis a lakosságot megkárosító korrupciót hivatott csökkenteni. A donoroknak fontos szerep jut a korrupció-ellenes küzdelemben, többek között abban az esetben, 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 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

²⁸ Arnold: i. m. 922. o.

²⁹ Ez történt például Franciaország és Algéria esetében is: Franciaország számára presztízs kérdés volt, hogy jó viszonyt tartson fenn Algériával. Ezt azonban főként a patronázs és a korrupció egyéb eszközeinek segítségével sikerült elérnie, ami csökkentette a politikusok helyi legitimitását, és ezáltal tartósította a politikai krízist.

megjelenik. A szervezet a választott képviselőknek, közülük a helyi önkormányzatok választott képviselőinek, kiemelt szerepet szán a korrupció elleni küzdelemben, különösen a költségvetés-támogatás formájában megvalósuló programok esetén, ahol a hatékonyság jelentős mértékben függ a belpolitikai folyamatok átláthatóságától.

A következő feltétel az elszámoltathatóság teljesüléséhez, hogy a lakosság megfelelő információs csatornákkal rendelkezzen a közpénzek felhasználásával kapcsolatban. A decentralizáció hatása az információforrásokra azonban 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.³¹

Bardhan és Mookherjee egy Ugandában végzett kutatás eredményeit szemléltetve 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 annak, hogy ezek az információk valósak, illetve, hogy fény derülhet korrupciós botrányokra.³² A siker előfeltétele tehát nem pusztán az információs csatornák megléte, hanem azok hitelessége.³³

A lakosságot azonban nem csak a költségvetéssel kapcsolatos döntések ellenőrzésébe, hanem magába a döntéshozatali folyamatba is célszerű bevonni a korrupció elkerülése érdekében, 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.³⁴ A részvétel kérdésének vizsgálatakor tehát ismét egy komplex problémába ütközünk.

A fenti megállapításokat összegezve, a decentralizáció 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,

³⁰ *Poverty, Aid and Corruption.*

³¹ Barkan – Ddungu: i. m.

³² Bardhan – Mookherjee: i. m. 24-25. o.

³³ Uo.

másrészt a helyi lakossággal, akiket érzékenyen érinthet, hogy hivatalos intézmények veszik át a korábbi informális patrónus-kliens kapcsolati háló szerepét. A Transparency International szerint a helyi patrónus-kliens viszonyok jelentik a legnagyobb kihívást a korrupciótól mentes decentralizáció szempontjából.³⁵ Ezen a ponton tehát megkérdőjelezhető az elszámoltathatóság lakosság-központú megközelítése is, hiszen egyáltalán nem biztos, hogy a lakosság érdekelt a korrupció felszámolásában.

Konklúzió

A tanulmány célja az 1990-es évek óta uralkodó fejlesztési paradigma, nevezetesen a decentralizáció lehetőségeinek és gyengeségeinek feltárása volt.

Áttekintettem a donorpolitikában megjelenő decentralizáció melletti érveket, majd ezeket összevettem a témában született kritikai irodalommal, illetve az eddig végrehajtott decentralizációs programokból leszűrhető empirikus tapasztalatokkal. Az összehasonlítás alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a decentralizáció elméleti és gyakorlati hatásai rendkívül 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 hátráltatja a fejlődést.

A kutatási probléma alapját ez az ellentmondás képezte. Ugyanakkor megállapítottam, hogy a fejlődés egy komplex fogalom, melynek számos dimenziója van, és a decentralizáció hatásai dimenzióként eltérőek lehetnek. Ezért a kutatási kérdést nem úgy kell megfogalmaznom, hogy a decentralizáció milyen hatással van a fejlődésre, hanem el kell különítenem a fejlődésen belüli jelenségeket/dimenziókat. A tanulmány a decentralizáció és a korrupció közötti viszonyt vizsgálta részletesebben, mivel véleményem szerint ezen a területen mutatkoznak a legnagyobb ellentmondások a decentralizáció elméleti hatásai és a megvalósult programokból leszűrhető empirikus tapasztalatok között.

A korrupció és a decentralizáció összefüggéseit kutatva, az elméleti irodalmat és az eddig végrehajtott decentralizációs programok értékelését áttekintve azt tapasztaltam, hogy a decentralizáció ugyan elméletben növeli a vezetők lakosság irányába történő

³⁴ *Poverty, Aid and Corruption* 9. o.

³⁵ *Poverty, Aid and Corruption*. 10. o.

elszámoltathatóságát, és ez által 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. Ebből adódóan az intézményi-jogi megoldásokat kínáló decentralizáció hatástalan az alapvetően kulturális-történeti okokra visszavezethető korrupcióval szemben. Ez pedig arra enged következtetni, hogy az afrikai realitás nem minden esetben felel meg a decentralizáció sikerét igazoló elméleti modelleknek.

Következésképp, a korrupció dimenziójának elemzése alapján a decentralizáció, mint fejlesztési stratégia sikere nem bizonyított. Ennek véleményem 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.

Azt sem jelenthetem ki azonban, hogy a decentralizáció, mint fejlesztési stratégia kudarcra van ítélve.

Számos decentralizációval foglalkozó szakértő felhívja rá a figyelmünket, hogy még nem telt el elég idő ahhoz, hogy végleges ítéletet mondhassunk az új fejlesztési paradigma alkalmazhatóságáról. 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, a korrupció visszaszorítására és a szegénységcsökkentésre gyakorolt potenciális hosszú távú hatásokkal, mint az eddig elért eredményekkel kapcsolatban. A decentralizáció, ha nem is biztosít azonnal olyan széles körű társadalmi részvételt és demokráciát, illetve olyan alacsony korrupciós mutatókat, mint ahogyan azt tőle elvárják, utat nyithat olyan politikai erők előtt, amelyek később változásokat idézhetnek elő a politikai kultúra egészében.³⁶

³⁶ Bardhan – Mookherjee: i. m. 49. o.