

MIGRÁCIÓ ÉS FEJLŐDÉS: MIT TEHET AZ ÁLLAM?

*Covadonga Meseguer: Remittances, Public Policy and the State.
Előadás, Közép-Európai Egyetem, Budapest, 2012. március 29.*

SOLTÉSZ BÉLA

Összefoglalás

A Közép-Európai Egyetemen tartott előadásában Covadonga Meseguer egy újfajta megközelítésű közpolitikát mutatott be, amelyet a mexikói kormány hozott létre a kollektív migráns hazautalások fejlesztési hatásának megsokszorozására. A 3x1 Program ugyanakkor több olyan strukturális problémával rendelkezik, amelyek komoly korlátokat állítanak a hatékonysága elé: ilyen a politikai meghatározottság és a költségvetés elégtelensége, továbbá a program csak igen korlátozott mértékben tud olyan új munkalehetőségeket teremteni, amelyek visszatartó erővel bírnának a migrációt fontolgatók számára.

Kulcsszavak: migráció, fejlődés, hazautalások, Mexikó, 3x1 Program

*

A 3x1 Program (*Programa 3x1 para Migrantes*) alapkoncepciója a föderális berendezkedésű Mexikó egyik szövetségi államában, Zacatecasban fogant. A Zacatecasból az Egyesült Államokba vándorolt migránsok már az 1960-as években is folytattak adomány- és pénzgyűjtő akciókat, hogy abból a származási településeiken jótékonyági, illetve a közösség jólétét szolgáló projekteket finanszírozzanak. A kezdeményezés tehát a migránsoké volt: a kormányzat csak mintegy két évtizeddel később ismerte fel a migráns altruizmusban rejlő forrásbővítő lehetőséget. 1986-ban Zacatecas állam kormányzója, Genaro Borrego elindította az 1x1 Programot, amely keretében a migránsok által összegyűjtött pénzüsszeget (kollektív hazautalás) Zacatecas állam egy ugyakkora összeggel egészítette ki. A projekt meghatározásának joga a kezdet kezdetétől a migráns egyesületeket illette meg. A migránsok irányába nyitni kívánó Carlos Salinas de Gortari mexikói elnök felfigyelt a kezdeményezésre, amely így hamarosan a 2x1 nevet kapta (ekkor még csak Zacatecas állam területén létezett), és a szövetségi állam is hozzájárult a maga egyenlő részét a projekt költségvetéséhez. Ernesto Zedillo elnök hivatali ideje alatt¹ a megszorító intézkedések miatt a szövetségi kormány kivonult a programból, ám egyes zacatecasi települések önkormányzata kifizette ugyanazt az összeget, a 2x1 Program tehát tovább folytatódott, sőt, három másik szövetségi állam – Durango, Guanajuato és Jalisco – is átvette a modellt. Végül Vicente Fox elnöksége alatt a mexikói szövetségi kormány visszatért a programba, így jött létre 2002-ben a ma is működő séma, a 3x1 Program Migránsoknak.

A program előnyei között kiemelendő a migránsok kezdeményezési joga és a nagyfokú (75%-os) állami hozzájárulás a projektekhez. A 3x1 Programba bevonható szövetségi hozzájárulás mértéke 7.180.000 peso volt 2011-ben, ami a további három finanszírozó entitás hasonló mértékű hozzájárulását feltételezve 28.720.000 peso összegű fejlesztési forrást jelent(het)ett.² A program mint „jó gyakorlat”, széleskörű elismertségre tett szert a nemzetközi fejlesztéspolitikával foglalkozó intézmények és szakértők körében, és számos ország kormányzata jelezte, hogy megfontolja a program átvételét saját fejlesztési politikájába (Aparicio és Meseguer 2012). Latin-Amerikában Ecuador, El Salvador, Honduras és Kolumbia kormányzata foglalkozott komolyabban a program megvalósításával. El Salvadorban számos fejlesztési partnerség létezik migráns szervezetek és helyi közösségek között, a kormányzat azonban nem rendelkezik a szükséges forrásokkal, hogy a projektek költségvetését érdemben kipótolja. Ecuadorban a migránsok számára létrehozott Cucayo Alap közösségi dimenziója rokonítható a 3x1 társfinanszírozási rendszerével, az Alap

¹ 1994-2000. Zedillo volt az utolsó, a PRI (Partido Revolucionario Institucionalizado, Intézményes Forradalmi Párt) színeiben politizáló mexikói elnök. 2000-ben a PRI elvesztette a választást, Zedillo utóda a jobbközép PAN (Partido de Acción Nacional, Nemzeti Akció Pártja) jelöltje, Vicente Fox lett.

² 2012. március 29-i középértékelés alapján számolva 124,2 millió, illetve 496,8 millió forint.

elsődleges célcsoportját azonban a hazatelepülő migránsok alkotják. Elmondható tehát, hogy bár a 3x1 Program demonstrációs hatása jelentős, és valóban egy alulról felfelé kiépült közpolitikai programról van szó, egyelőre csak Mexikóban vált intézményesült gyakorlattá ez a fajta társfinanszírozási program. A 3x1 Program a fent felsorolt erényei ellenére számos hiányossággal bír, amelyek három csoportba sorolhatóak: inherens, gazdasági és politikai természetűekre.

A program inherens problémája, hogy az eredetileg kitűzött célok (szegénységcsökkentés, hátrányos helyzetű települések infrastrukturális fejlesztése) elérését hátráltatja a migránsok szociodemográfiai profilja. A migránsok zöme a közepes és alacsony-közepes jövedelműek közül kerül ki, és hasonlóképpen, a migrációt településekre lebontva is azt találjuk, hogy nem a legszegényebb, hanem a közepes jövedelmű települések között vannak a legtöbb migránst kibocsátók. Ezen felül a legszegényebb települések, még ha a migránsok össze is szednek valamennyi pénzt, képtelenek hozzátenni a szükséges önrészt. A 3x1 Program tehát nem a legszegényebb települések infrastrukturális fejlesztését segíti elő. A másik inherens problémát a migránsok percepciói, illetve érdekei idézik elő a projektek „fontosságáról”, ami adott esetben nagyban eltérhet a helyben élők percepcióitól és érdekeitől. Több kutatás számol be arról, hogy a migránsok a performatív projekteket részesítik előnyben – vagyis az olyan látványos, szimbolikus, jól prezentálható beruházásokat, mint a templom felújítása (amely magasan a leggyakoribb a 3x1 Program keretében finanszírozott projekt típusok közül), szemben például a csatornázással.

A program gazdasági jellegű problémája igen egyszerű: a kormányzat (még a három szintje összesen sem) nem rendelkezik olyan összegekkel, amelyek valós változásokat indukálhatnának egy akkora országban, mint Mexikó. Évi félmilliárd forintnak megfelelő pénzből képtelenség valóban tartalmas fejlesztéspolitikai programot működtetni egy 110 milliós népességű országban, ahonnan évente átlagosan félmillióan vándorolnak ki. Részben emiatt, részben az imént tárgyalt inherens problémák miatt a 3x1 Program célkitűzései módosultak, szerényebbé váltak az idő múlásával: jelenleg már inkább a migránsok és a származási település közösségének kapcsolatfenntartását célozza a program – más szóval azt, hogy a távol levők ne veszítsék el a kapcsolatukat a származási településükkel. A megváltozott célkitűzések tovább erősítik a projektek performatív jellegét, amelyek révén a migránsok demonstrálhatják, hogy még mindig a közösség tagjai közé tartoznak. Esetleges hazatelepülésük esetén ez társadalmi tőkét és presztízst jelent a számukra, a beruházások közvetlen haszna azonban megkérdőjelezhető.

Végül a program politikai jellegű problémájáról kell szót ejteni, amelyek sok szempontból a leginkább összetettek. Aparicio és Meseguer (2009) kutatása kimutatta, hogy jelentős kapcsolat áll fenn az egyes települések vezetésének politikai hovatartozása és a megítélt támogatások között: a 3x1 Programban résztvevő települések között felülreprezentáltak a PAN által kormányzottak. Ez nagyrészt annak tudható be, hogy az egyes projektekről való döntés egyszerű többségi szavazáson alapul, ahol mind a négy résztvevő fél delegál 3-3 résztvevőt. Ha a szövetségi kormánnyal megegyezik a tagállam kormányának pártállása, akkor a migránsok és az önkormányzatok képviselői közül (nem az egyes konkrét, hanem az összes migráns szervezet és önkormányzat együttesen küld 3-3 képviselőt) egyetlenegynek a szavazatával már el lehet dönteni valamennyi projekt sorsát. Meseguer arra is rámutatott, hogy a PAN leginkább azokat a településeket „jutalmazza” a 3x1 Program keretében létrejött projektekkel, ahol stabil a támogatottsága. Természetesen a szavazatbeli fölény létrejöhet úgy is, hogy mind a tagállam, mind az önkormányzat ellenzéki vezetés alatt áll, így az egyértelmű klientelizmus helyett inkább az tünik pontos állításnak, hogy a kormányzat egyes szintjei közti pártpolitikai konszenzus a meghatározó. A kiválasztásnak ráadásul nincsenek szakmai kritériumai, és a projektek köre is igen lazán meghatározott, így tág tér nyílik a politikai manőverezésre.

Összefoglalva, a 3x1 Program nem haszontalan, de *fejlesztési* dimenziója erősen kétséges. Ráadásul mind a makro-, mind a mikroszintű elemzés arra világít rá, hogy a politikai meghatározottságok (a gazdasági jellegű és az inherens problémákkal együtt) erősen kondicionálják a létrejövő projektek helyét és jellegét. Szintén érdekes mozzanat, hogy a kormányzat nem csupán gazdasági, hanem politikai előnyöket is kovácsol a programból. A gazdasági előnyök egyértelműek, hiszen az állam (valamelyik szintjének) feladata lenne ezen közösségi beruházások elvégzése, amelyekhez 25%-ban olyan állampolgárok járulnak hozzá, akik nem is tartózkodnak az adott településen. A politikai előnyök ezzel szemben nem magából a struktúrából, hanem annak használatából adódnak: a pártpolitikailag motivált forrásallokáció (és annak kommunikációja) értékes szavazatokat szerezhet a választásokon, mindhárom szinten. További politikai előny a program jó nemzetközi megítélése, hiszen a 3x1 Program az egyik legismertebb és legtöbbször hivatkozott példája a migráns tőkéből (társ)finanszírozott fejlesztési projekteknak, amelyek *eredetileg* (a célok változásával már kevésbé) a külpolitikai diskurzusban a migráció csökkentésének ígéretével kapcsolódtak össze. A konkrét projektek ismeretében ez az ígéret több mint kétséges, ám az innovatív fejlesztési program pusztán léte is olyan presztízst biztosít a mexikói kormányzatnak, amely már önmagában kifizetődővé teszi a program (különben nem túl bőkezű) finanszírozását.

Hivatkozások

APARICIO, Javier – MESEGUER, Covadonga (2009): The Electoral Determinants of Collective Remittances: The Mexican 3x1 Program for Migrants. IBEI Working Papers, CIDOB, Barcelona, 2009/22.

APARICIO, Javier – MESEGUER, Covadonga (2012): Collective Remittances and the State: The 3x1 Program in Mexican Municipalities. *World Development*, Volume 40, Issue 1, 206-222. o.

*

www.southeast-europe.org
dke@southeast-europe.org

© DKE 2012

Figyelem! Kedves kutató! Ha erre a tanulmányunkra hivatkozik, idézi annak egy részét, vagy szeretné kiegészíteni azt kérjük, küldjön email-t a főszerkesztő részére a dke@southeast-europe.org címre. *A cikket a következőképpen idézze:*

Soltész Béla: Migráció és fejlődés: mit tehet az állam? *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 3. No. 1. (2012 Tavasz) 3 p.

Együttműködését köszönöm. *A főszerkesztő*