

A STÁTUSTÖRVÉNY VÉGREHAJTÁSA ÉS A MAGYAR KISEBBSÉGPOLITIKÁK



A kedvezménytörvény mint támogatáspolitikai lehetőség: segélyezés vagy építkezés?*

– Problémafelvetés –

BÁRDI NÁNDOR

A budapesti kormányzatok 1918 óta a nemzetközi, valamint a belső gazdasági és politikai viszonyok függvényében különböző módon viszonyultak a határon túli magyarság intézményes támogatásához.

1. 1918–1920 között a békeszerződés aláírásáig, ahová lehetett, eljuttatták a magyar tisztviselői kar illetményeit. Ám az impériumváltás után az intézményhálózatot eseti egyházi segélyeken túl már nem tudták támogatni. (A Vajdaság tekintetében még ez sem működött.)

2. 1920–1931 között a budapesti kormányzat társadalmi egyesületeken keresztül (Népies Irodalmi Társaság, Rákóczi Szövetség, Szent Gellért Társaság) folytatta támogatáspolitikáját, amely elsősorban a kulturális és demográfiai pozíciók megőrzésére irányult. Romániában ez döntően az egyházi iskola-rendszer fenntartását, Csehszlovákiában az önálló magyar politikai pártok és az országos sajtó (Prágai Magyar Hírlap) működését, míg Jugoszláviában a politikai személyiségek akcióit segítette. A közvetítő intézmények a követségek – a vízumdíjak bevételeit fordították e célra –, illetve az egyházak voltak. A korszak második felére a sajtó, a pártapparátus és Erdélyben az iskolák támogatására éves, normatív rendszer alakult ki.

* A kerekasztal-beszélgetés felvezetőjének írásos változata.

3. 1931–1938–1940–41 között, a Bethlen miniszterelnöksége utáni korszakban az egyesületek helyett a kormányzat a direk-
tebb támogatásra tért át, is háttérbe szorult a „normativitás”.
Az ország gazdasági helyzete sem engedte meg a rendszer
továbbfejlesztését.

4. *A bécsi döntések és 1944 között* Dél-Erdélybe az egyhá-
zakon keresztül, Szlovákiába egyes politikusok közvetítésével
jutottak el az esetlegesnek mondható és inkább csak tűzoltásra
alkalmas segélyek.

5. 1944–1948 között egyedül Romániába ment némi támo-
gatás a FKGP szervezésében, ami elsősorban az erdélyi magyar
szövetkezeti mozgalmat célozta meg.

6. Ezt követően *a hetvenes évekig* szervezett támogatások-
ról nem beszélhetünk. Alapvetően könyvajándékokról, a hatva-
nas évektől könyvkiadási csereüzletekről volt szó. (Pl. Magyar-
ország ugyanannyi könyvet vihetett be Romániába, mint
amennyit onnan exportált. Ezért magyarországi kiadók
a határon túl adták ki nagy példányszámban a magyar klassziku-
sokat, ami már a hatvanas évek közepétől állandó diplomáciai
feszültséget, vitákat hozott.) A magyar kulturális termékek kül-
nösebb nehézség nélkül hozzáférhetőek voltak Kárpátalján, Felvi-
déken és a Vajdaságban. Az MSZMP KB 1968-as Agit. Prop.
Biz.-i határozata nyomán magyar előadóművészek, írók, tudó-
sok „nagy számban” szervezeten utaztak a szomszédos orszá-
gok magyarok lakta területeire. Ez a folyamat a hetvenes évek
közepére – Jugoszlávia kivételével – beszűkült, elgyengült.
Ettől kezdve megnőtt – különösen Romániában – a magyar nagy-
követségek, konzulátusok kulturális közvetítő szerepe. Romá-
nia esetében a nyolcvanas években döntően az egyéni szolidari-
tás, a különböző informális szerveződések határozták meg a kap-
csolattartást. Az ide irányuló „támogatás” esetében – döntően
a nyolcvanas évtized második felében – a kulturális segélyezésen
és kapcsolattartáson túl a szociális, egészségügyi támogatások
szerepe nőtt meg. Ezt egészítette ki 1989–1990 telének eufóriá-
ja, amelynek egyik oldala – a magyarországi tömeges szolidari-
tás-élmény, a másik pedig – a romániai magyar társadalom azt
élhette meg, hogy nincs egyedül, figyelnek rá, kézzelfoghatóvá

lett nagyobb közösséghez való tartozása. A szimbolikus tett valóságos élményt jelentett (és nemzetiesített).

7. *Az 1989 utáni időszak első korszaka 1994-ig tartott;* ekkor épültek ki a határon túli támogatáspolitikai első intézményei: a Határon Túli Magyarok Hivatala (HTMH), az Oktatási Minisztérium (OM) főosztálya, az Illyés Közalapítvány (IKA) stb. Az időszakot alapvetően a következők határozták meg:

a) a határon túli magyar intézmények rohamos revitalizációja és az intézményteremtési láz. Az általánosan elfogadott elképzelés ekkor az volt, hogy az intézményteremtést kell segíteni, amit majd a kisebbségi társadalom (nemzeti autonómia keretében) tart fenn és működtet.

b) Budapestről (a Németh-, az Antall-, a Boros-kormány) alapvetően a magyarságpolitika helyét és súlyát kívánták megalapozni a kormányzati munkán belül. Helykeresés folyt, amelyben a gazdaság szerkezetének átalakítása és a nemzeti érdekek képviselése mellett ez a téma az állandó válságkezelés tárgya lett. Tűzoltás és építkezés egyszerre folyt.

c) e munkában a politika (pártok – személyek) és a társadalomépítés támogatása teljesen összekapcsolódott/összekeveredett. Ez vezetett ahhoz, hogy ez időszokban keletkeztek a legnagyobb támogatáspolitikai botrányok is (Hódi-ügy, Szőcs-ügyek).

8. 1994-től indult el a támogatáspolitikai „társadalmisítása” az előkuratóriumok, ösztöndíjtanács, szakmai előzsűrik létrehozásával, amivel mintegy 300 határon túli értelmiségit vontak a döntések köré. Mindez egyszerre kívánt politikai és szakmai legitimitást adni a döntéseknek.

1998 után annyi változás történt, hogy a gazdasági helyzetből is adódóan, a jelentősen megnövelt támogatási rendszerben erőteljesebben megjelentek a stratégiai programok, amelyek döntően magyarországi kezdeményezések voltak.

A kilencvenes évek második felében új helyzet alakult ki, amely alapvetően megváltoztatta a támogatáspolitikai kereteit. Három tényezőt kell kiemelni, amely ekkor alapvetően meghatározta a magyarországi magyarságpolitika támogatási rendszerét, illetve gyakorlatát.

1. *Magyarország* nyolcvan éve másodszor került olyan helyzetbe, amikor a közép-európai politikában a magyar kérdés tekintetében nem csak válaszlépéseket ad/adhat, hanem *kezdeményezően léphet fel*. De ez az első alkalom, amikor az európai erőviszonyok által meghatározott folyamatok (keleti bővítés) hosszú távon is egybeesnek a magyar nemzeti érdekekkel. Új a helyzet abban a tekintetben is, hogy Magyarország olyan gazdasági erőforrásokkal rendelkezik, amelyek lehetővé teszik, hogy – a multinacionális vállalatok mellett – fontos szerepe legyen Kárpát-medence gazdasági életének növekedési pályára állításában. Épp ezért – a nemzeti szolidaritáson túl – Magyarország érdekelt a határon túli magyarok fokozott kulturális és munkaerő-piaci támogatásában.

2. A kilencvenes évek közepére nyilvánvalóvá vált, hogy a határon túli magyar politikai elitek által megteremtett jövőkép (a nemzeti autonómia megvalósítása, a társnemzeti koncepció alapján) a jelenlegi nemzetállami keretek között, a történelmileg egymást kizáró nemzetépítések konfliktusa miatt, csak részleteiben, illetve az európai integrációs folyamatba való részvétel nélkül nem valósítható meg. Napjainkra párhuzamosan több kisebbségpolitikai és magyarságpolitikai stratégia alakult ki: *a) regionalizációs törekvések és mozgalmak, b) társadalmi modernizációs, felzárkóztatási programok, c) a határon túli magyar kulturális intézményrendszer (építése és) integrálása a magyarországi szerkezetekhez, d) az adott ország kormányzati politikájában való kisebbségi részvétel*. Természetesen ezek nem elszigetelve, hanem egybefonódva, kölcsönhatásaik viszonyrendszerében működnek.

3. A kilencvenes évek intézményteremtői abban gondolkodtak, hogy a magyar kisebbségi intézményhálózatok – amelyek a határon túli magyar társadalmaknak szerkezeteket adnak, és ezzel a nemzeti autonómiák/magyar kulturális pillérek alapját képezik – az elindulásban segítő magyarországi támogatások után a saját társadalmuk támogatásával működhetnek. Ez azonban nem így történt. *Ma ezt az ún. magyar intézményrendszert döntően magyarországi támogatásokból próbálják fenntartani*. Ebből adódóan az állandó évenkénti és az esetleges forrásgyűj-

tés nem teszi lehetővé hosszú távú működési stratégia kialakítását, így ezen intézményektől nehezen kérhető számon a hatékonyság. Egy másik következmény az, hogy a forrásokért, illetve a forráselosztásért folytatott harcban a politikai eliteké lett a döntő szerep. Ezzel a társadalomépítés gyakorlatilag alárendelődött az érdekvédelmi, politikai munkának. Így az politika- és politikusfüggővé vált, ami gyengítheti a kisebbségi társadalom stabilitását, belső kontrollmechanizmusait. Nem politikusellenességről van részünkről szó, hanem arról hogy tudatosítani szeretnénk: a kisebbségi társadalmak hosszú távú fejlődése szempontjából a jelenlegi helyzet azt a veszélyt hordozza magában, hogy a politika nem rendelkezik megfelelő társadalmi visszajelző rendszerrel, társadalmi kontrollal. Így a kisebbségi társadalom csak az elitek politikai konstrukciója marad(hat) és nem egy szerves társadalomszerkezeti egység.

*

A jelenlegi támogatáspolitikai gyakorlatot és problémáit a következőképpen választhatjuk:

1. A támogatáspolitikai szervezeti keretei:

a) *(Köz)Alapítványok:* Illyés Közalapítvány, Apáczai Közalapítvány (AKA), Segítő Jobb Közalapítvány, Mocsáry Alapítvány, Bethlen Gábor Alapítvány, Arany János Alapítvány, Új Kézfogás Közalapítvány (ÚK).

A pályázati tematika változó: két szélső esete az IKA, amely szinte minden fajta pályázattal foglalkozik és az AKA, amely kizárólag csak a célprogramjaiba illeszkedő pályázatokat fogad el.

Az alapítványoknál kuratóriumok hozzák az ügyvezetés által előkészített anyagok alapján a döntéseket (társadalmi munkában). A kuratóriumok szakmai és politikai legitimitációja változó, a határon túli előkuratóriumi rendszer az IKA, ÚK és a Segítő Jobb esetében működik. A többi alapítványnál a határon túli képviselők vagy a kuratóriumban vesznek részt, vagy eseti szakértőket kérnek fel egy-egy program elbírálásához.

b) *Minisztériumi, köztestületi keretek:* Külügyminisztérium (KÜM – Kisebbségi Koordinációs Keret), Oktatási Minisztérium

(OM – Határon Túli Magyarok Főosztály, Nemzeti és Határon Túli Felsőoktatási Fejlesztési Programiroda), Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma (NKÖM – Nemzetiségi és Határon Túli Főosztály), Ifjúsági és Sportminisztérium (ISM), (Magyar Tudományos Akadémia (MTA – Domus Program).

A minisztériumi költségvetési kereteken túl fontos, hogy ezek a szervek a magyarországi támogatási források egy részét a határon túli magyar pályázók számára is elérhetővé tették pl. Nemzeti Kulturális Alap (NKA), Országos Tudományos Kutatási Alap (OTKA).

E keretek között célprogramokba lehet bekapcsolódni vagy eseti pályázatok nyújthatók be (pl. Kisebbségi Kutatási Keret). Ezen a szinten jelenik meg legerőteljesebben a hosszú távú működtetés igénye. A támogatási igény – több éves stratégiában előre gondolkodva – már nem segélyezés, hanem alapfeladat és a normativitás problémája, hiszen a forráselosztás során valahogy súlyozni és értékelni kell.

c) *Stratégiai programok*: Sapientia Alapítvány, illetve az Erdélyi Magyar Tudományegyetem (EMTE) támogatása, a komáromi egyetem és a tervezett vajdasági egyetem-projekt, valamint a Kárpátaljai Magyar Tanárképző Főiskola – rendszeressé váló – költségvetési támogatása. Ezekben az esetekben egy-egy jól körülhatárolt és Magyarországról elindított célprogramról van szó. Itt a politikai és a szakmai fejlesztési logikák az előbbi javára történő egyensúlytalansága mellett alapvető problémát jelent az, hogy a finanszírozó mi módon érvényesítheti elképzeléseit (pl. minőségbiztosítási elvárásait) ha az intézmény már önálló határon túliakból álló vezetéssel működik.

d) Befektetési alapként működik a Corvinus Rt., amely a Kárpátmedencébe irányuló magyarországi tőke kivitelét segítheti elő. Ennek a támogatási formának azonban az előbbiektől eltérően alapvetően az üzleti élet szabályai szerint kell működnie.

2. A mai támogatási rendszer alapproblémái:

a) *A határon túli támogatási igények ellátása egyre inkább alapfeladatként jelentkezik.* Alapfeladatokat ellátni a jelenlegi rendszerben döntően társadalmi szervezeti formákban (közala-

pítványok) egyre kevésbé lehet és érdemes. A társadalmasított testületi döntéshozatal – a pályázatok nagy száma és az alapfeladatokból fakadó folyamatosság és kiszámíthatóság igénye miatt – nem tartható. E tekintetben a jelenlegi rendszer a működőképessége határára érkezett. Ma például az IKA kuratóriumi ülésein valamivel több mint 1 perc jut egy döntésre, legyen az százazres, milliós vagy tízmilliós nagyságrendű. A kuratórium – önhibáján kívül – képtelen ellenállni a rá nehezedő, változó érdekkörű nyomásgyakorló csoportoknak, így viszont nem lehet hosszabb távú normatív stratégiát képviselni és megvalósítani.

b) *A kisebbségi érdekvédelem és a politikusok – mindenkor szükséges – támogatása nem válik külön a közösségi intézmények, a társadalomépítés segítségétől.* Ez sok esetben az etnikai vonatkozásoktól független közösségépítést is átpolitizálja. Ráadásul ez a keveredés nem teszi lehetővé, hogy tisztán normatív alapon működhessenek támogatási programok. A sokféle érdek viszonyrendszerében ma a politikai felelősséget viselőknél (kormányzat) nincs jogilag egyértelmű, teljes körű döntési lehetősége támogatási ügyekben: alkufolyamatok működnek, politikai súlyok alapján.

c) A támogatási összegek növekedése miatt elengedhetetlen *a rendszer ésszerűsítése*, hatékonyságának növelése. Ha erre meg is van a politikai akarat, szakmai szempontokból ezt jelenleg döntően *három dolog akadályozza*:

– a megfelelő döntésekhez és a koordinációhoz nem rendelkezünk megfelelő információkkal. *Jelenleg nincs olyan nyilvánosság, amely egységes rendszerben kezelné valamennyi határon túlra irányuló, költségvetési forrásokból származó támogatás adatait.* Természetesen léteznek külön-külön alapítványi adatbázisok, ám ezek sok esetben nem kompatibilisek, nem teljesek, és egy-egy ágazat, intézmény, személy támogatását csak külön-külön lehet feltárni;

– *az utóbbi 10 év támogatáspolitikájáról nem készültek hatékonyság-vizsgálatok.* Ma például nincs arról világos képünk, hogy a magyar állami támogatással különböző határon túli intézményeknek vásárolt ingatlanok hogyan is vannak kihasználva: mi lett a sorsuk, ki működteti azokat és milyen célból. Nincs

a támogatáspolitikának visszajelző rendszere. A kuratóriumok, kormányzati tisztviselők különösen az előkuratóriumok kényesen ügyelnek a rendszer stabilitásának fenntartására és minden szerkezeti módosítástól tartanak. Ebben a helyzetben a pályázati döntések kritikáihoz könnyű besorolni a szakértői, szervezeti kritikákat. Elmozdulás csak felülről indítható el;

– az egységes nyilvántartási rendszer mellett *az egységes pénzkezelési, felhasználási és elszámolási rendszer is hiányzik.* Ezen belül külön problémát jelent a magyarországi támogatások adóztatása a szomszédos országokban. Ma a támogatások adótartalmát egy másik, jórészt olyan állam kapja meg, akinek a magyarságpolitikája hozzájárul(t) ahhoz, hogy az adott magyar intézményrendszer magyarországi támogatásra szorul.

*

Stratégiai célok, lehetséges alapelvek és a kerekasztal-beszélgetés lehetséges vitakérdése:

1. Lehetséges stratégiai alapelvek:

a) *A határon túli magyarság jövője alapvetően munkaerő-piaci pozícióitól függ.* A nemzetközi kisebbségvédelem, az anyaország politikai támogatása, saját érdekvédelmi erőfeszítései hosszú távon (2-3 évtized) a közösség egészét tekintve csak a társadalomszerkezeti adottság függvényében érvényesülhetnek.

b) *A határon túli magyar társadalmak konstruált „közösségek”, amelyeknek jelentős rétegei intézményesen nem kapcsolódnak a magyar nemzeti intézményrendszerhez.* Ez a magyarság olyan népi/társadalmi életet él, ahol az etnikai törésvonal átlépése sem probléma, amennyiben csak a többségi nemzet intézményrendszeréhez tud kapcsolódni. Ezt példázza a Mezőségben lejátszódó évszázados folyamat és a Székelyföldön évszázadok óta folyamatosan működő román asszimiláció. (Nem véletlen mindkét esetben az egyházi intézményrendszer elcsökevényesítésének, illetve állami kiépítésének esete.) Ma a határon túli magyarság aktív dolgozóinak több mint fele a „munkás” kategóriába sorolható. Becslések szerint több mint 40%-uk lakótelepeken él. Ma a szórványosodásnak, a magyarországi migrációnak és ezzel együtt az asszimilációnak ez az igazi terepe.

Ha ide nem jut el a nemzeti, csak a népi – a mindennapi nyelvhasználatban létező magyar (szokás) – kultúra, akkor ezt a folyamatot nem lehet befolyásolni. Ebben az ide is eljutó intézményesítés segíthet: média, iskola, vasárnapi iskola, magyar ház, családsegítő központ stb.

c) Ebben *a társadalom- és közösségépítő munkában a legfontosabb célcsoportok a kisebbségi elitek hálózatai*. Itt nem pusztán a politikai és a szakmai elitekről van szó, hanem a lokális és a nemzedéki véleményformáló csoportokról. Ezek helyzetbehozása, saját – sokféle – stratégiáikban való megerősítése hozhat létre az eliten belül megfelelő kiválasztási mechanizmusokat és vonatkoztatási pontokat. Ezek – hosszabb távon – a mai politikai elsődlegességekkel szemben egy visszajelzés-rendszert képezhetnek és a demokratikus akaratképződés csatornáinak lehetnek. Az „elit” támogatása csak akkor lehet hatékony, ha az Európai Unióban is érvényesülni képes helyi elitképzést tűzük ki célul.

d) Az előzőekben kifejtett, az elitek szocializációját és helyzetbe hozását érintő alapelvet mindenképp ki kell egészíteni azzal, hogy olyan támogatáspolitikára van szükség, amely számba veszi a regionális különbségeket és az egymáshoz, Budapesthez és az adott ország kormányzataihoz is eltérő viszonyt. Végtelen volna e közösségek intézményhálózatát és véleményformálóinak jövőképét kivonni az adott régióból. *Önálló nemzeti közösségekről van szó, amelyek elitjei eddig is önálló kisebbségi nemzetépítést (nemzetiesítést, regionalizálást, társadalomépítést) folytattak. Tudomásul kell vennünk, hogy egy többközpontú, több oszlopból/pillérből összeálló kulturális nemzetről van szó.*

e) A támogatáspolitikai szerkezetek fejlesztésekor szembe kell nézni a magyarországi intézmények és a szomszédos országok magyar szervezeteinek eltérő intézményesültségével, működési hatékonyságával. A külső modernizációs törekvéseket csak akkor lehet ott hatékonyan képviselni, ha erre van helyben megfelelő szerkezet, kompatibilis, jól működő intézmény. *Az expanszió helyett inkább az inkubátor elven nyugvó fejlesztéseket érdemes támogatni.*

2. Politikai és szakmai döntést igénylő kérdések:

a) Vállalja-e a mindenkori magyar kormányzat, hogy alapfeladatokat normatív módon finanszíroz a határokon túl?

b) Milyen az az intézményi kör, amelyet a támogatáspolitikai képes a magyarországihoz hasonló színvonalon fenntartani?

c) Miként lehet szervezetileg megoldani olyan átlátható és hatékony rendszer kialakulását, amely egyszerre koncentrálna a mindennapi feladatokra, egy-egy helyi közösség programjainak támogatására; intézményműködtetésre; stratégiai célprogramok megvalósítására?

d) Melyek azok az intézményépítő és fenntartó célprogramok, amelyek a nyelvhasználat, az oktatás, a művelődés és a nyilvánosság terén a leghatékonyabban járulhatnak hozzá a határon túli magyarság kulturális esélyegyenlőségének javításához?

Természetesen ezekre a kérdésekre nem lehet azonnal végleges választ adni. A kedvezménytörvény hatását (a lehetőségeket és a problémákat) azonban e téren is fel kell tárni.