

Bárdi Nándor, Misovicz Tibor

A KISEBBSÉGI MAGYAR KÖZÖSSÉGEK TÁMOGATÁSÁNAK POLITIKÁJA

A jelen tanulmány célja a határon túli magyarok támogatására vonatkozó tapasztalatok összegezése, a célok és a feladatok áttekintése, valamint néhány alapelv és fejlesztési jövőkép felvázolása.¹

Jóllehet nem klasszikus ágazati vagy szakpolitika, a címben és a tanulmányban általában a támogatáspolitikát kifejezést fogjuk használni. A Kárpát-medence országaiban élő kisebbségi magyarokra vonatkozó kormányzati politikákat pedig az alábbiakban *magyarságpolitikának* nevezzük. Ennek része a magyarországi – a határon túli magyarok céljainak megvalósítására szánt – források közvetítése (a szűkebb értelemben vett *támogatáspolitikát*), a nemzetközi és kétoldalú kisebbségvédelem, a magyar-magyar közösségi kapcsolatok működtetése. (A szélesebb értelemben vett támogatáspolitikának a magyarságpolitika egészének finanszírozási, forráselosztási feladatai is a részét képezik.) E tevékenység legfontosabb sajátossága az, hogy közvetlen érintettjei nem tartoznak a magyar állam joghatósága alá.

A továbbiakban elsősorban a támogatási rendszer működésével foglalkozunk. Előbb rövid áttekintést adunk az elmúlt két évtizedről, majd rendszerezzük és újrafogalmazzuk a támogatáspolitikát funkcióját, végül a rendszer fejlesztésére teszünk javaslatokat.

¹ Az eddigi támogatáspolitikai reform törekvésekről lásd: Bárdi Nándor: *Szükség mint esély. Lehetséges-e a magyarságpolitikát szakágazatként elgondolni?* Kommentár, 2006/5. 54-57.

1. HELYZETKÉP

1.1 Történeti előzmények

A két világháború közötti időszakban *revíziós politikáról* és *jövőképéről* beszélhetünk. A támogatáspolitikája célja az elcsatolt területek közösségeiben, az oktatásban, az egyházi intézményességben és a társadalmi-gazdasági életben betöltött pozíciók megtartása volt, annak érdekében, hogy a nemzetközi viszonyok kedvező változásával mindez hivatkozási alap lehessen a határok újratárgyalásakor.²

1938–1944 között a visszacsatolt területeken a *magyarság szupremáciájának megteremtése* volt a kulcskérdés, és a korabeli infrastruktúrafejlesztési és tudásbeviteli programok is ezt szolgálták. Ugyanakkor a visszacsatolt területeket, különösen Erdélyt, egyfajta nemzeti reform kísérleti terepének tekintették. A megmaradt szlovákiai és a romániai magyar kisebbségek problémáit pedig a magyarországi nemzetiségek helyzetéhez kapcsolva a *viszonosság* politikájával kezelték.³

Az 1945 utáni korszakban a kormány lemondott a revízióról, a magyar kisebbségek védelme terén pedig a helsinki szerződés (1975) lényegében eszköztelen volt. A hatvanas évek közepéig a *kapcsolattartás* biztosítása (az utazási korlátozások enyhítése) volt a legfontosabb cél, majd azt követően a *kulturális támogatásokra* koncentrált a kétoldalú tárgyalásokon keresztül folyó politizálás. A hetvenes évek második felétől a határon túli magyar elitek egyre nagyobb nyomásgyakorló szereppel bírtak a magyarországi *kultúrpolitikára*. A nyolcvanas években, a szocialista országok párhuzamosan megjelenő nemzeti legitimációs igényéből fakadóan, már a *kisebbségi sérelmek* és a történelmi konfliktusok nyílt tárgyalása is előtérbe került. Ebben az időszakban a kormányzat számára teherként jelentettek a szomszédos országok magyarságának problémái, illetve a velük foglalkozó magyarországi közgondolkodás és a kapcsolatigény. A nyolcvanas évekig (egy fiatalabb pártelit megjelenéséig) a nemzeti szimbólumok használata, a határon túli magyarok problematikája és a nemzeti kötődések erősítésének igénye, összekapcsolódva a nacionalizmustól és az antiszemitizmustól való félelemmel, a pártideológia számára rendszeridegen volt.

A nyolcvanas évek második felében, a felpuhuló Kádár-rendszer hivatalos külpolitikáját messze megelőzve különböző civil csoportok és értelmiségiek, elsősorban Erdély kapcsán, egyre tevékenyebben léptek fel. Ennek is köszönhetően a rendszerváltás nagy tömegélményei (az erdélyi falurombolás elleni 1988-as tüntetés a Hősök terén, mely az első engedélyezett nem hivatalos utcai megmozdulás volt 1956 óta; az 1989 karácsonyi romániai segélyakció) a határon túli magyarok iránti szolidaritás kifejezésével jártak együtt, de biztos, hogy a természetvédelmi célokon kívül volt ilyen aspektusa a bős-nagymarosi vízlépcsővel szembeni tüntetéseknek is.

²Jancsó Benedek: *A magyar társadalom és az idegen uralom alá került magyar kisebbség sorsa*. Magyar Szemle, 1927. szeptember 40–57.; Bárdi Nándor: *A budapesti kormányzatok magyarságpolitikai intézményrendszere és stratégiája 1918–1938*. Kisebbségkutatás, 2007. 1. 7–18.

³Az időszakról átfogó képet ad két tematikus folyóirat szám: Limes 2006/2. *Észak-Erdély 1940–1944*. Limes 2007/2. *Dél-Felvidék 1938–44*. lásd továbbá Egry Gábor: *Az erdélyiség „színeváltozása”*. Kísérlet az Erdélyi Párt ideológiájának és identitáspolitikájának elemzésére 1940–1944. Napvilág, Budapest, 2008. Oláh Sándor: *Modernizációs törekvések a Székelyföldön, 1940–1944*. In Fedinec Csilla (szerk.): *Nemzet a társadalomban*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2004, 133–150.

Ennek a közvéleményt érintő átalakulási folyamatnak is köszönhető, hogy 1989-ben az Alkotmányba konszenzussal került be az a rendelkezés, mely alapján a Magyar Köztársaság felelősséggel tartozik a határain kívül élő magyarok sorsáért, és köteles előmozdítani a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását. Ezzel együtt azonban a magyar közgondolkodásban 3-4 generáción keresztül két egymással szögesen ellentétes politika és szemléletmód volt a meghatározó. Míg a Horthy korszak egész legitimációs rendszere a revíziós jövőképen alapult, addig a Kádár-korszak nemzetfelfogása – a „különutas” belpolitika érdekében, konfliktuskerülő külpolitikával a háttérben – az antinacionalista beszéd- és szemléletmódra épült. 1990-ben tehát ezzel az örökséggel és azzal a teljesen új helyzettel kellett a magyarországi politikai elitnek szembenéznie, hogy az euroatlanti integráció megvalósításával együtt újra kell építenie hosszú távú közösségi- azaz identitáspolitikáját. Ennek lett része a határon túli magyarokkal kapcsolatos politika (magyarságpolitika).

1.2 Két évtized tapasztalatai

1990-ben a Miniszterelnöki Hivatal keretében, címzetes államtitkár (Entz Géza) vezetésével alakult meg a Határon Túli Magyarok Titkársága. A titkárságot egy tárca nélküli miniszter (Horváth Balázs) felügyelete alá helyezték, aki egyben a magyarországi nemzeti kisebbségekkel foglalkozó hivatalt is felügyelte. Az anyagi támogatások lebonyolítására a kormány még ugyanebben az évben létrehozta az Illyés Közalapítványt.

1990-ben a központi költségvetésben a határon túli magyarok támogatására (a Művelődési és Közoktatási Minisztérium „Szakosztályi keretével” együtt) három jogcímen, összesen mintegy 64 millió forintot (a kiadási főösszeg 0,01 %-át) különítettek el, amelynek kétharmada a titkárság működését szolgálta. A határon túl élő magyarokra vonatkozó kormányzati szándékok bejelentése és képviselése – némiképp ellentétben a fentebb említett, korábban megvolt konszenzussal – aránytalanul nagy politikai vihart kavart, különösen ahhoz képest, hogy mekkora erőforrásokat szántak a célok elérésére. A támogatási tevékenység kezdettől a szimbolikus politizálás keretében került. Ugyanígy már ekkor megjelent a máig élő szervezeti, illetve hatásköri probléma: a határon túli magyarokkal kapcsolatos feladatokat vajon a miniszterelnökséghez tartozó, a minisztériumi szakpolitikákat összehangoló és ellenőrző erős koordinációs központ (esetleg külön minisztérium) lássa el, vagy a minisztériumokat kiszolgáló (a Külügyminisztérium alá rendelt) háttérintézmény. A Titkárságból 1992-ben létrejött a Határon Túli Magyarok Hivatala⁴ (HTMH) országos hatáskörű szervként, a Külügyminisztérium felügyeletébe átsorolva, címzetes államtitkári irányítással. A hivatal komoly kompetenciákat nem kapott, feladatai között a világban élő magyarok szervezeteivel, az egyes országok kisebbségi kérdésekben illetékes kormányzati szerveivel való kapcsolattartás, az érde-

⁴Lásd. a Határon Túli Magyarok Hivataláról szóló 90/1992. (V. 29.) Korm. rend. A hivatal történetéről és működéséről: Mák Ferenc: *Új nemzetpolitika és a Határon Túli Magyarok Hivatala (1989-1999)* Magyar Kisebbség, 2000. 3. sz. 237-293.

kelt hazai minisztériumokkal, országos hatáskörű szervezetekkel és másokkal történő együttműködés, a határon túli magyarokkal, és a nemzetközi diaszpórával kapcsolatos kormányzati tevékenység koordinációja, valamint elemzések és prognózisok készítése szerepelt.

Az „intézményesedés” a költségvetési források bővülésével járt. 1993-ra a szomszédos országokban élő magyarok támogatására, illetve az ezzel foglalkozó intézményrendszer működtetésére rendelt előirányzatok megközelítették a 1,5 milliárd forintot, a ciklus utolsó évében pedig az összeg majdnem elérte a 2 milliárd forintot, a központi költségvetés 0,12 %-át. A HTMH működésére elkülönített összeg négyszeresére nőtt, de a hivatal csak korlátozottan rendelkezett egyéb előirányzatok felett, így a „határon túli magyar sajtó támogatásán” kívül csak a speciális és kiemelt ügyek finanszírozását biztosító „kisebbségi koordinációs keret” felett gyakorolt, a felügyelő államtitkárral közös, rendelkezési jogot. Ezzel párhuzamosan viszont világosan látható a feladatok szaporodása és a költségvetési források felhasználásával foglalkozó szervezetek számának növekedése. Ezzel azonban inkább az ezeket a feladatokat ellátó szakminisztériumok erősödtek meg és nem a HTMH kormányzati szerepköre.

1994 elejére nagyjából kialakult a határon túli magyarok ügyeivel foglalkozó, és alapjaiban lényegében 2006 végéig változatlanul fennálló közigazgatási rendszer, amely háromféle, egymással akadozva együttműködő szereplő nehezen összehangolható tevékenységére épült. Ennek része volt egy korlátozott jogkörű és képességű, a témáért felelős hivatal, az egyes szakmai kérdésekben érintett ágazati minisztériumok részegységei, valamint a kormány szervei által létrehozott, önálló döntési és gazdálkodási jogokkal rendelkező, a központi költségvetésből – és jellemzően csak abból – finanszírozott több közalapítvány.

A HTMH, és a Művelődési és Közközműügyi Minisztérium határon túli ügyekkel foglalkozó (fő)osztályai mellett létrejött az Illyés Alapítvány (IKA), a Kézfogás Alapítvány, a Teleki László Alapítvány, a Pro Professione Alapítvány, valamint az Egészségügyi Minisztériummal szerződéses kapcsolatban álló Segítő Jobb Alapítvány és a Mocsáry Lajos Alapítvány, mely magánalapítványi formában vett részt a forrás-újraelosztásban.

Az 1994-es kormányváltást követően a magyarságpolitika súlya érezhetően csökkent.⁵ Részben, mert alárendelődött az uniós csatlakozásra vonatkozó külpolitikai prioritásoknak és az ehhez kapcsolt alapszerződés-kötési kényszernek, részben mert a baloldali politikai építkezésében újra meghatározó szerepet kapott az antinacionalista beszédmód, illetve az ún. „pragmatikus politizálás” hangoztatása.

A kormány megalakulásával a HTMH újra a Miniszterelnöki Hivatal felügyelete alá került, ahol politikai államtitkárként Tabajdi Csaba egyidejűleg felügyelte a Határon Túli Magyarok Hivatalát és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalt. A HTMH elnöke Lábod László, a HTMT 1990-1992 közötti főtanácsosa lett.

A feladatok meghatározásában ismét a „a tárcaközi koordináció” került előtérbe, valamint a „kisebbségpolitikai koncepció” kidolgozása. A hivatali tevékenységben viszont ténylegesen

⁵ A választási kampány során felmerült a HTMH felszámolása is. A választási győzelemre készülő párt elnöke egyik sajtónyilatkozatában kijelentette, hogy az Országos Kárpótlási és Kárrendezési Hivatal mellett a Határon Túli Magyarok Hivatalát is fel kívánják számolni. *Az MSZP felszámolná a Kárpótlási Hivatalt.* Magyar Hírlap, 1994. április 15.

új elemként jelent meg a gazdasági-együttműködés, és a gazdasági önszerveződési folyamatok támogatása. A HTMH aktivitásának azonban nem tett jót, hogy a ciklus közepén keletkezett vezetési problémát a kormányváltásig nem sikerült megoldani, és elnöke 1996-os lemondását követően a választásokig az általános elnökhelyettes (Törzsök Erika) megbízottként irányította a szervezetet. A hivatal kormányzati pozícióját jelentősen gyengítette, hogy az alapszerződések tárgyalása során az euroatlanti integráció elsődlegességére és a megállapodások mielőbbi megkötésére hivatkozva a kormány figyelmen kívül hagyta a határon túli magyar politikusok véleményét.

A HTMH munkáját alapvetően meghatározta az alapszerződések nyomán felálló kisebbségi vegyes bizottságok megszervezése és működtetése. A magyar-ukrán, magyar-horvát és magyar-szlovén bizottságok megalakításuk után viszonylag folyamatosan működtek, a magyar-szlovák, illetve a magyar-román bizottság felállítása azonban 1998-ig elhúzódott. A vegyes bizottságok feladata a kisebbségek helyzetének áttekintése, továbbá – a kisebbségi közösségek képviselőinek részvételével – ajánlások megfogalmazása a felmerült problémák megoldása érdekében. Ezek lehetnek oktatási, tájékoztatási, művelődési ügyek, anyanyelv-használati, képviselői vagy közéleti jogok, illetve hátrányos megkülönböztetés esetei. A jegyzőkönyvbe foglalt ajánlások a kisebbségvédelmi egyezményben vállalt kötelezettségekre alapultak, végrehajtásukat a bizottság soron következő ülésén lehetett számon kérni. A munkafolyamat keretei között sikerült ugyan komoly részeredményeket elérni, az ajánlások érvényesítésére azonban nem voltak és ma sincsenek szankciók, emiatt pedig egyre inkább a felvetések és az igények folyamatos ismételtetése vált gyakorlattá, már amennyire egyáltalán lehetőség nyílt a bizottsági ülés megtartására.

Ebben a ciklusban jött létre az előkuratóriumok, az ösztöndíjtanács és az ún. szakmai előzsűri rendszer, ami kb. 300–350 határon túli értelmiségit vont be a döntési folyamatba, és ezzel egyszerre politikai és szakmai legitimitást kívánt adni a támogatási döntéseknek. Volt, ahol az előkuratóriumok döntően szakmai alapon szerveződtek (Szlovákia), és volt, ahol keveredtek a politikai, és a szakmai szempontok (Románia – IKA, illetve Könyves Céh). A hazai közalapítványok kuratóriumaiban pedig pártdelegáltak kaptak helyet. A Kézfogás (1996-tól Új Kézfogás) Alapítvány önálló költségvetési előirányzatot kapott. A ciklus végén, a gazdasági törekvéseket erősítve, egy új típusú szervezet is megjelent a rendszerben. A Magyar Fejlesztési Bank, – a Gazdasági Minisztérium és az OMFb társaságában – 1997-ben, 1 milliárd Ft-os alaptőkével, megalapította a Corvinus Nemzetközi Befektetési Részvénytársaságot, azaz a céllal, hogy pénzügyi forrásokat, elsősorban tőkefinanszírozást biztosítson magyarországi bejegyzésű vállalatok külföldre, de leginkább a közép európai régióba irányuló beruházásaihoz, vállalatfelvásárlásaihoz.⁶ A határon túli magyarokra fordított összegek aránya ezekben az években a kiadási főösszeg 0,08-0,10 %-a között változott.

⁶A nyereségorientált Corvinus Rt. működését, vezetési módját, céljainak természetét tekintve alapvetően különbözik a határon túli magyarok helyzetével foglalkozó intézményrendszer szereplőitől. A társaság azonban nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Időbe telt, amíg befektetési célterülete ténylegesen a Kárpát-medencére irányult. A Romániában és Szlovákiában végrehajtott befektetések zömének mérete pedig a gazdasági hatás szempontjából elhanyagolható volt.

1998 után a támogatási források kibővültek. Ennek hátterében egyrészt az állt, hogy a Fidesz politikai közösségépítésében integráló erő lett a nemzetesítés. Az egyoldalúan kezdeményező politikát azonban külső körülmények is erősítették. A kilencvenes évek közepére világgossá vált, hogy a magyar kisebbség autonómia törekvéseit az adott országok többségi nemzethez tartozó politikai elitjei elutasítják, és az elvárt nemzetközi támogatás is elmaradt. Eközben három országban is lehetőség nyílt a magyar pártok kormányzati részvételére, és ez egyszerre növelte az érdekérvényesítési lehetőségeket, de egyben a „nemzetpolitikai célok” pártpolitikai érdekek alá rendelésével is járt.

Meghatározó volt ugyanakkor az a tapasztalat, hogy az alapszerződések révén létrejött kisebbségi egyes bizottságokkal nem lehet a felmerülő problémákat kezelni. Kiderült, hogy a hazai törekvések, célok rendre kudarcba fulladnak, ha megvalósításuk a szomszédos kormányok jó szándékához, együttműködő készségéhez van kötve. Végül a gazdasági növekedés, a NATO csatlakozás és a közeli EU integráció esélye növelte Magyarország relatív geopolitikai súlyát, régió belüli versenyelőnyét.

A projektekre épülő nemzetpolitikának két új alapintézménye született. A *Magyar Állandó Értekezlet* (MÁÉRT) létrehozása (1999) és a határon túli magyarokról szóló ún. *kedvezménytörvény* (2001). A MÁÉRT egyszerre volt a határon túli és a magyarországi pártok közös egyeztető fóruma és a belpolitikai nyomásgyakorlás terepe. Az ellenzéki pártok konszenzusra kényszerültek a határon túli pártok képviselte, esetenként a kormányénál radikálisabb álláspontjával. Ennél sokkal fontosabb volt azonban, hogy a MÁÉRT szakbizottságaiban a politikai államtitkárok váltak felelőssé az egyes minisztériumokban folyó, a határon túli magyarokat érintő ügyekben. Ezzel az intézményen belül adhattak súlyt az ügyeknek.⁷

A kedvezménytörvény szándékai szerint jogilag megragadhatóvá vált a „határon túli magyar”, mint támogatandó egység. Erre lehetett az elképzelések szerint folyamatosan bővülő kedvezményeket építeni. A kedvezmények Magyarországon érvényesülő része segíthette a határon túli magyarok anyaországi emancipációs igényeinek kielégítését. Mindezekon túl a törvény végrehajtása érdekében a környező országokban létrehozták az ajánló irodák rendszerét, amely 6 országban több mint 50 irodában közel 500 személyt foglalkoztatott, s ezzel a rutinszerűvé vált ügyintézés mellett rendelkezésre állt egy a magyarországi költségvetés által finanszírozott apparátus és informatikai rendszer.

A kormány megalakulásával a HTMH felügyelete – immár szokás szerint – változott, és újra a Külügyminisztériumhoz került (Németh Zsolt államtitkár felügyelte). Elnöke az intézmény egyik korábbi főosztályvezetője, Szabó Tibor lett. A teljes intézmény- és feladatrendszer viszont, részben a kormányzati szerkezet változásainak, részben a témában személyesen is érintett politikusok megjelenésének köszönhetően nagymértékben kibővült. Ennek egyik következménye a párhuzamosságok erősödése lett. Így például míg az Illyés Közalapítvány általában foglalkozott a határon túli magyarok kulturális támogatásával, addig az önállóvá vált

⁷ A MÁÉRT működését elemzi: Hegedűs Dániel: *Hatékony nemzetpolitika? A Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) szakértői bizottságai munkájának elemzése az 1998 és 2002 közti kormányzati ciklusban közpolitikai eszközökkel*. EÖKIK, Budapest, 2008, 67.

Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma négy kulturális célleírányzatot kezel. Az Oktatási Minisztérium 1999-ben megalapította az Apáczai Közalapítványt, de emellett működött az „oktatási és kulturális támogatás” elnevezésű célleírányzatát is, miközben a HTMH 2000-től kezelte a „határon túli magyar felsőoktatás fejlesztése” elírányzatot. Az addig is létező koordinációs problémák, ebben az időszakban – a feladatok, az intézmények és a források bővülésével – még gyakoribbá váltak. Megoldásként született ugyan egy, az érintett minisztériumok képviselőit a HTMH elnöke alatt egyesítő bizottság, ez azonban érdemi tevékenységet nem folytatott.⁸ Jobb eredményeket hozott a személyi koordináció, vagyis az a kinevezési gyakorlat, mely alapján a különböző alapítványok vezető testületeiben ugyanazok a személyek – elsősorban a HTMH vezetői jelentek meg. A koordináció erősítését célozta a HTMH által kezdeményezett támogatási nyilvántartási rendszer, amelynek építése a ciklus végén kezdődött meg, de az adatbázis a mai napig nem használható.⁹

A feladatok és a megvalósításukban közreműködő intézmények szaporodása mellett növekedett a kiadások nagyságrendje és a költségvetésen belüli aránya is. A ciklus első költségvetésében 1998-hoz képest 55%-kal, 3,65 milliárd forintra nőtt a határon túli magyar „költségvetés”, majd az ezt követő három évben rendre évi 82%-os, 67%-os, végül 13%-os ütemben 12,55 milliárd forintra emelkedett. Ekkorra a központi költségvetés főösszegének már 0,28%-át tette ki a szomszédos országokban élő magyarok támogatása.¹⁰ A forrásbővülés elsősorban a HTMH terheit növelte, mivel a korábbi gyakorlattal ellentétben, az új elírányzatok kezelése rendre ide került. A támogatási rendszert a kedvezménytörvény némileg tovább bonyolította. A korábbi pályázó-közalapítvány-költségvetés kapcsolatrendszer mellett kiépült a pályázó-külföldi közhasznú szervezet-hazai közhasznú szervezet-költségvetés rendszer, amelyben a HTMH, mint a végrehajtáshoz rendelt elírányzatok kezelője a korabbinál nagyobb döntési és végrehajtási jogköröket kapott.

2002-ben az új kormány a HTMH-t újfent a Miniszterelnöki Hivatal egyik politikai államtitkárának felügyelete alá helyezte (Szabó Vilmos), elnökének pedig ismét egy korábbi hivatali főosztályvezetőt (Bálint-Pataki József) nevezett ki. A Medgyessy-kormány, hivatali idejének bő két éve alatt, megállította a határon túli magyarok ügyeivel foglalkozó intézményrendszer növekedését. A kedvezménytörvényt a parlament szűkítette, a támogatásra fordítható erőforrások csökkentek, bár az „előírányzat-gazdák” között, az erdélyi magyar televízió átmenetinek bizonyuló mentoraként, újabb szereplő jelent meg (Informatikai és Hírközlési Minisztérium).

A határon túli politikai szervezeteknek megnőtt a beleszólási lehetőségük az ún. stratégiai programokba. Míg az előző két ciklusban egyértelmű volt a magyarországi politikai aka-

⁸ A támogatáspolitikai koordinációs tárcaközi bizottság létrehozásáról 2002. június 1-i hatállyal még a Fidesz-kormány döntött. 2006-ban Gémesi Ferenc összehívta a bizottságot, de működéséről nincs tudomásunk: vö. a Támogatáspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról szóló 2125/2002. (IV. 26.) Korm. határozat.

⁹ Előterjesztés a Kormány részére a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvényben meghatározott támogatási feladatok végrehajtásáról. 2002.

¹⁰ 2000-ben az állami tulajdonosok 3 milliárd forintra emelték a Corvinus Rt. jegyzett tőkéjét, és a szovátai üdülővállalat privatizációjával ekkor valósult meg az első gazdasági és társadalmi hatásaiban is jelentősnek mondható befektetés.

ratérvényesítés központja, addig az új kormány egyenrangú hatalmi központjaiban (Külügyminisztérium, Ifjúsági- és Sport Minisztérium, Miniszterelnöki Hivatal) párhuzamosan megnőtt az első számú határon túli politikai vezetők befolyása.¹¹ Véleményük mind a támogatáspolitikában, mind a közigazgatás személyi ügyeiben meghatározó volt. Ez hamis helyzetet teremtett. A budapesti kormány elhitte, hogy az a jó magyarságpolitika, amit a kisebbségpolitikusok csinálnak, ugyanis ezzel a felelősség is az övék. A határon túli magyar politikusok pedig, miközben döntően egy másik kormányzati és politikai szerkezetben működtek, azt gondolhatták, hogy a budapesti szerkezeteknek is részesei, és az a feladatuk, hogy minél több forrást szerezzenek közösségeiknek/projektjeikhez a magyar kormánytól. A források és a döntések azonban 2003–2004-re beszűkültek, a magyarságpolitikai kérdések kormányzati súlya jelentősen csökkent, épp azért mert a kormányzatban nem volt erős személyiség vagy érdekcsoport, amely azt magának érezte volna. Így egyfajta ígérvénypolitizálás alakult ki.¹²

A költségvetés szerkezete lényegében állandó maradt, a 2003-2004. évi költségvetési törvények, valamint a 2004. február 15-i kormánydöntés viszont a célra rendelt források határozott csökkentését mutatják. A törekvés feltehetően nem volt tudatos, ám az évközi módosítások alapján a költségvetési hiány csökkentésére irányuló intézkedések a költségvetés egészét tekintve a határon túli magyarok támogatásában az átlagosnál jóval nagyobb arányú elvonáshoz vezettek. A kormány aktivitása inkább az egyedi gazdasági ügyletekre irányult. Ezeket megalapozandó a Magyar Fejlesztési Bank két lépésben 10 milliárd forintra emelte a Corvinus Rt alaptőkéjét.¹³ A nagy gazdasági projektek azonban nem indultak meg. A lendület a Medgyessy-kormány „nemzeti közép” retorikájának – és a határon túli magyarok iránti nemzeti elkötelezettség hangsúlyozásának – kifulladásával párhuzamosan megtört.

Az első Gyurcsány-kormány magyarságpolitikai tevékenységét a kettős állampolgárságról szóló népszavazási kampányban, illetve azt követően a Szülőföld Program meghirdetésében megtestesülő kommunikációs program határozta meg. A miniszterelnök politikai szerepét kifejező retorikai ív 2001 karácsonyától, a „23 millió román vendégmunkás”-ban megtestesülő veszély emlegetésétől a korszakhatárt jelentő 2004. decemberi népszavazás előtti, a vélt és valós félelmeket összemosó kampányig húzódik, amelyben a határon túli magyarok állampolgársága által a hazaiak mindennapi érdekeinek (nyugdíj, szociális ellátás, egészségügy, munkahely, stb.) fenyegetettségét súlykolta – a hosszú távú felelősségre hivatkozva és azt hiteltelenítve.

¹¹ Markó Béla többször és egyértelműen megfogalmazta, hogy a romániai magyarságra vonatkozó támogatáspolitikai ügyekben az erdélyieknek kell döntenieük. Markó Béla és Kovács László 2002. szeptember 5-i találkozójáról kiadott nyilatkozatok alapján. *RMDSZ Tájékoztató*, Népújság, 2002. szeptember 6.

¹² Ennek lényege a magyarországi politikusok által itt vagy ott tett vagy kicsikart ígérek magyarországi kihajtása. Maga a Szatmári házaspár ügye, majd ettől függetlenül Bálint-Pataki József távozása a HTMH éléről ennek a kompetencia átadásból adódó kijárási, ígérvény politizálásnak a zsákutcáját jelentette.

¹³ A formálódó elképzeléseket és az új szereposztást egy, az első 100 napos kormányzás alatt megvalósított ügylet jól illusztrálja: 2002 nyarán az állami tulajdonú Eximbank 2,6 milliárd forint hitelt nyújtott az Alexandru Mudura rész tulajdonában lévő nagyváradi Lotus Market S.A. 3 milliárd forint értékű beruházásának – egy bevásárló és szórakoztató központ létrehozásának – a finanszírozásához.

A Szülőföld Program ezzel párhuzamos meghirdetése (a Szülőföld Alap létrehozását leszámítva) lényegében csak a határon túli magyar elitekkel szembeni kárenyhítésre volt alkalmas.¹⁴

A kettős állampolgárságról szóló népszavazás eredménye világossá tette, hogy a kérdés mindkét oldal választóit megosztja, és igazából nem lehet vele a pártpolitikai versenyt a parlamenti választási eredmények szempontjából sikeresen tematizálni. Ezzel a határon túli magyar politikai szereplők súlya is csökkent. Ráadásul a kisebbségi politikusok a miniszterelnökkel – a kettős állampolgárság melletti kiállásuk miatt – nem tudtak hatékony együttműködést kialakítani. A nemzetpolitika „leértékelődött”, elvesztette korábbi szimbolikus politikai súlyát, s a szürke, hétköznapi szakpolitikai kérdések egyikévé vált. (Kissé cinikusan azt mondhatnánk, hogy költségvetési arányának megfelelő szerepet kapott a politikai tematikában.)

A 2004-es kormányváltás után a HTMH felügyelete újra a Külügyminisztériumhoz került, de – közigazgatásilag nehezen értelmezhetően – a hivatalt a külügyminiszter mellett a miniszterelnök nemzetpolitikai tanácsadója is ellenőrizte. A szomszédos országokban élő magyarok támogatásának tartalmát és formáit a választásokig a kedvezménytörvény, illetve a másfél évtized alatt kialakult „szokásjog” határozta meg, a jogcímek azonban jelentős mértékben szűkültek. A 2004. évi költségvetés nyolc fejezetében összesen 33 előirányzat tartalmazott a szomszédos országokban élő magyarok támogatását célzó forrásokat. 2005-ben ehhez képest hat fejezetben tizenkilenc jogcím található. A helyzet ezzel némileg egyszerűsödött, és erősödött a HTMH forráselosztó szerepe.

A hivatalos nyilatkozatok szerint a támogatások összegének korábbi két évben megfigyelhető csökkenése megállt, sőt jelentős növekedés érzékelhető – mindent összevéve, a kormány 2005-ben 12,8 milliárd Ft-ot, a központi költségvetési kiadások majdnem 2 ezrelékét szánta a határon túli magyarokra. A növekedés azonban jórészt a kedvezménytörvényben vállalt oktatás-nevelési, illetve tankönyv-tanescsőz támogatásokhoz kapcsolódó kötelezettségekből származott. Erre a célra – a jogosult pályázók növekvő száma miatt – már 2004-ben mintegy 5 milliárd forintot költöttek, és a finanszírozási igény 2005-ben tovább nőtt. A fennmaradó egyéb feladatokra így mintegy 8 milliárd forint jutott.

Az Országgyűlés 2005-ben fogadta el az elkülönített állami pénzalapról, azaz a Szülőföld Alapról szóló törvényt, amely az adózók által felajánlott 1%-ot egészítette ki 1 Mrd Ft-ra. A törvény célja a szülőföldön való boldogulás és a Magyarországgal való kapcsolattartás elősegítése volt. A prioritásokat meghatározó 15 fős Irányító Tanácsba (később Regionális Egyeztető Fórumba) a MÁÉRT határon túli tagszervezetei és a magyarországi szakmai szervezetek delegáltak tagokat fele-fele alapon, elnökét (Kiss Elemér) pedig a miniszterelnök nevezte ki. Három kollégiumban (az egyes kollégiumok tagjai 5-7 fő volt) jobbra a határon túli tagok javaslatai alapján hozták meg döntéseiket.¹⁵

¹⁴ A Szülőföld Program részei: alkotmánymódosítás, amelynek az lett volna a célja, hogy határozottabban jelenítse meg a kulturális nemzet egységét; a nemzeti vízum intézményének bevezetése; az állampolgársági törvény módosítása (a kedvezményes honosítás megkönnyítése); a Szülőföld Alap létrehozása.

¹⁵ A három kollégium: Oktatási, Kulturális, Szociális, Egyszázötven és Média Kollégium; Regionális, területfejlesztési és Önkormányzati Együttműködési Kollégium; Gazdasági és Informatikai Kollégium. *Beszámoló a Szülőföld Alap 2005-2006. évi tevékenységéről*. Budapest, 2007. május, Országgyűlés Hivatala J/3205. sz.

2006 végén a második Gyurcsány-kormány olyan radikális szerkezeti átalakítást hajtott végre a magyarságpolitikai intézményrendszerben, mintha ellenzékéből kezdett volna a kormányzáshoz. Megszüntették a HTMH-t, a támogatási feladatok jelentős részét a Szülőföld Alap kapta meg.¹⁶ A hivatal igazgatási feladatköre sokadszorra visszakerült a Külügyminisztériumtól a Miniszterelnökséghez, ahol egy szakállamtikárság (vezetője Gémesi Ferenc) egyik főosztálya vitte tovább az ügyeket (főigazgatója a rendszerváltás óta vezetőként egyedül visszatérő Törzsök Erika). Megszűnt a MÁÉRT, és megszűnt az Illyés Közalapítvány is. A támogatások központosítása pedig véget vetett a forráselosztás körüli apparátusharcoknak. Egyedül az Oktatási és Kulturális Minisztériumban maradt meg külön apparátus a határon túli ügyek kezelésére (jellemzően az is két különböző főosztályon belül).

A retorikájában megújuló nemzetpolitika határozottan koncentrált a gazdaságfejlesztésre és a szülőföldön való megmaradás és gyarapodás szociális és gazdasági feltételeire. A határon túli magyar politikai ellittel jóval tartózkodóbb, mint az előző kormányok. Ezzel együtt a Szülőföld Alap kollégiumaiban a támogatási döntésekben hangsúlyosan érvényesültek a határon túli érdekérvényesítő törekvések.

Az új politikai koncepció középpontjába a *versenyképesség és a modernizáció támogatása* került. A támogatáspolitikai különvállik a fejlesztéspolitikától. A támogatáspolitikai célja a projektek pályázati támogatása és az identitásőrzést szolgáló intézmények (nemzeti jelentőségű intézmények és programok) hosszabb távú működésének biztosítása. Kulcsintézménye a Szülőföld Alap (pályázatok), illetve az államtikárság főosztálya (egyedi döntések).

A fejlesztéspolitika a szomszédos országokkal, régiókkal közös térség-, intézmény-, gazdaság- és infrastruktúrafejlesztést fedl, de lényegében az Új Magyarország Fejlesztési Terv egyes részeinek, illetve az Unió határmenti együttműködési programjainak nem túl diszkrét „átnevezése”, új forrásokat nem tartalmaz. A költségvetési törvényben szereplő célzott források nagyságrendje az előző ciklusokhoz képest nem változott, és lényegében az ellátandó feladatok szerkezete sem módosult.

1.3 A rendszer alapelemei

1.3.1 A szabályozási környezet

A szomszéd országokban élő magyarok kormányzati támogatásának jogi kiinduló pontja az Alkotmány gyakran hivatkozott 6. § (3) bekezdése, amely az állam „felelősségérzetének” kifejezésén túl nem tartalmaz konkrét célokat, kormányzati cselekvéseket.¹⁷ A tényleges tevé-

¹⁶ A kialakult helyzet áttekintését adja Horváth Tamás–Ríz Ádám: *Határon túli magyarok támogatása: belső kényszerek és külső kihívások. Gyorselemzés a határon túli magyarokkal kapcsolatos kormányzati politika megújításának eddig látható irányairól*. Kommentár, 2006/4. 81–95. Az ágazati reform szakmai kritériumairól: Bárdi id. mű

¹⁷ Ezt kívánja pótolni Öllös László: *Az egyetértés konfliktusa. A Magyar Köztársaság alkotmánya és a határon túli magyarok*. Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja, 2008, 158.

kenység jellegét, illetve részleteit két további törvény határozza meg. Az egyik a 2001. évi ún. kedvezménytörvény,¹⁸ amely szabályozza a szomszédos országokban élő magyarok jogi helyzetét, illetve meglehetősen részletesen és átfogóan körülírja a jogosultaknak adható kedvezmények és támogatások körét. Lényeges hiányossága azonban ennek a törvénynek, hogy a források körét, mértékét nem tartalmazza.

Elfogadása óta a kedvezménytörvény több pontját módosította az Országgyűlés, ezek között vannak érzékeny politikai kérdések, vannak jogosultsági bővítések is, a törvényben leírt támogatási rendszer azonban lényegében nem változott.¹⁹ A végrehajtás során a magyar igazolványt mostanáig 902.000-en váltották ki,²⁰ közvetlen támogatásból azonban ennél nyilvánvalóan kevesebben részesülnek. A támogatások – szimbolikusan is – legjelentősebb eleme a magyar iskolába járó gyermekek után nyújtott oktatási-nevelési támogatás. (Kiskorúak nevelési-oktatási támogatása 20.000 forint, kiskorúak tankönyv és taneszköz támogatása 2.400 forint. A felsőoktatásban tanuló hallgatók jegyzettámogatása 2.800 forint.)

Ez a Kárpát-medence országaiban ma évente összesen kb. 220-230 ezer gyermeket és mintegy 7 ezer hallgatót érint (durván a magyar családok negyedét-ötödét), és mintegy 5-5,5 milliárd forint folyósítását jelenti. A törvény fontos szerepet szánt a pedagógusok, valamint a felsőoktatásban résztvevő diákok támogatásának is. A pedagógus könyvvásárlási kedvezmény adminisztratív és költségvetési okokra hivatkozva szűnt meg, miközben ennek nem is volt felelőse az OKM-ben. A felsőoktatási diákok támogatása pedig a nemzetközileg érvényes diákigazolvány kedvezmények miatt veszítette el értékét. Az utazási kedvezmények működnek ugyan, de igénybe vételükről nyilván tartást nem vezetnek.

A jogszabályi környezet másik pillére a Szülőföld Alapról szóló törvény, amelyet a kettős állampolgárságról szóló népszavazást követő kormányzati reform keretében 2005-ben fogadott el a parlament.²¹ A törvény lényegében minden támogatási feladatot besorolt az Alapba. Fontos lépésnek tekinthető, hiszen új eszközt, elkülönített állami pénzalapot teremtett a támogatások finanszírozására. Ezt azonban nem követte a költségvetési források összevonása, az egységes támogatási rendszer következetes kiépítése.

Az elkülönített állami pénzalap lényege, hogy meghatározott támogatási célokra az állami költségvetéstől elkülönített, önálló bevétellel rendelkező finanszírozó szereplő jön létre, ahol a feladatok ellátása akár évekre előre viszonylag megbízhatóan tervezhető. A Szülőföld Alapról szóló törvény azonban – különösen az ellátandó feladatokhoz lépest – elégtelen forrásokat biztosított. Az adózók személyi jövedelemadójából felajánlott 1%-okat a költ-

¹⁸ A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény

¹⁹ A törvény Szlovákiai alkalmazásának problémáiról szóló memorandum megjeleníti az egész problémahalmazt: Jarábik Balázs–Csirik Zsolt–Gál Gábor: *Memorandum: a Szlovák Köztársaság által a magyar kedvezménytörvény módosításához kidolgozott jegyzék jogi elemzése*. Magyar Kisebbség, 2002/4. 238-242.

²⁰ 2009. márciusig a következő volt a Magyar igazolványhoz jutók száma: Horvátország 7.044; Románia 517.562; Szerbia 118.033; Szlovákia 117.551; Szlovénia 2.348; Ukrajna 139.492. Forrás: www.nyilvantarto.hu/kekkeh/tartalom/statisztikai_adatok_hu_mig_osszesen.html

²¹ A Szülőföld Alapról szóló 2005. II. törvény, majd módosítása, 2005. XVI. törvény.

ségvetés évről évre 1 milliárd forintra egészítette ki.²² (A személyi jövedelemadóból felajánlott 1% összege 2005-ben 108 MFt., 2006-ban 90 MFt. volt.)

A támogatási rendszerhez ugyan közvetlenül nem kapcsolódnak, de meg kell itt említeni a három szomszédos országgal 1991–1997 között megkötött alapszerződéseket. Ezek sorában az első, „a jószomszédság és az együttműködés alapjairól” szóló megállapodást 1991. december 6-án, Kijevben, az összeomló Szovjetunió romjain írták alá Ukrajna és a Magyar Köztársaság képviselői.²³ A később „típus-megállapodás”-nak bizonyuló szerződésben a felek, többek között, kölcsönösen kijelentik, hogy nincsenek területi követeléseik egymással szemben. Ez a gesztus azonban egyik esetben sem járt együtt annak megállapításával, hogy a másik fél területén olyan „öshonos” magyar kisebbség él, amely nem önrendelkezési jogainak gyakorlása alapján került az adott országba. A Magyar Köztársaság ezekben a nemzetközi szerződésekben nem tudta, vagy nem próbálta elismertetni azon jogát, hogy támogassa a másik országban élő magyarokat, akár a támogatási formák, a közreműködő szervezetek tételes felsorolásával.

1.3.2 A hazai szervezeti háttér

A támogatásokat bonyolító alrendszer 2006-ig a szervezeti formák, feladatok és hatáskörök rendkívüli változatossága, és ebből is adódó áttekinthetlenség jellemezte. A választások után addig példátlan szervezeti koncentráció történt. Megszűnt az önálló közigazgatási szervezet, megszűnt a közalapítványok zöme, megszűnt a kutatási háttérintézmény, a költségvetésből eltűnt az önálló előirányzatok nagy része, ráadásul – ahhoz képest, hogy a kormányt ugyanazok a pártok alakították – a személyi folytonosság is szinte teljesen megszakadt.

Az összevonási, profiltisztítási hullámból csak az Apáczai Közalapítvány maradt ki, a támogatásból épült ingatlanokban szerzett tulajdonjogának köszönhetően. A gazdasági támogatásokhoz kapcsolódó hosszú távú pénzügyi kötelezettségekkel (pl. kamattámogatás) rendelkező Új Kézfogás Közalapítvány tevékenységét pedig jogutódként a befektetési tevékenységét befejező Corvinus Rt. folytatta.

Az új rendszer közigazgatási fókusza a Miniszterelnöki Hivatal Kisebbségi és Nemzetpolitikai Szakállamtikársága lett, ahol a Nemzetpolitikai Ügyek Főosztálya látja el a megszüntetett Határon Túli Magyarok Hivatalának feladatait, illetve szakállamtikár felügyeli a Szülőföld Alapot kezelő Szülőföld Alap Irodát, és ugyancsak szakállamtikár látja el a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter feladatait a – centralizációt szintén túlélő – Eu-

²² A felajánlás lehetőségét a második módosítás megszüntette, és felhatalmazta a kormányt, hogy a „2007. évi költségvetési törvényben a határon túli magyarok támogatására meghatározott fejezeti kezelésű előirányzatokból az Alap javára átcsoportosítson.” Ez az összeg 2007-ben 540 MFt. volt. A Munkaerőpiaci Alapból 2007-ben 666 MFt.-ot, 2009-ben várhatóan 800 MFt.-ot „pályázhat” meg az Alap. Ennek jogszabályi alapja: a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2003. évi LXXXVI. törvény

²³ A megállapodás gyakorlatilag Ukrajna nemzetközi elismerését jelentette, hiszen a függetlenség 1991. augusztus 24-i kikiáltását jóváhagyó népszavazásra csak néhány nappal az aláírás előtt, 1991. december 1-én került sor.

rópai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány (EÖKIK) vonatkozásában. Ennek feladata, hogy projekteket dolgozzon ki, és javaslatokat fogalmazzon meg „a kisebbségpolitika stratégiai céljainak megvalósítása érdekében”. A közalapítványokat érintő felszámolást azonban valószínűleg kevésbé a maga választotta feladat jellege miatt kerülte el az EÖKIK, mint inkább azért, mert igazgatója és a szakállamtitkárság illetékes főosztályának főigazgatója ugyanaz a személy.

A szervezeti rendszer sajátos részeit képezik a Szülőföld Alaphoz benyújtott pályázatok elbírálását végző, az érintett minisztériumok, és a magyar közösségek képviselőiből álló Szakmai Kollégiumok, valamint az alap stratégiai irányítását végző, a határon túli politikai vezetőkől és a kormányzat legfelső szakigazgatási képviselőiből álló Regionális Egyeztető Fórum. A Szülőföld Alap a költségvetési források hatékony felhasználása iránti felelősség és a határon túli közösségek önérdeke közötti dilemmát úgy oldja fel, hogy a magyar közösségek politikai képviselői által delegált szakértők az elbírálás során megismertetik a téma kapcsán érintett köztisztviselőkkel az adott politikai szervezet „pályázati” formában benyújtott igényeit, melyek azután a szakmai kollégiumok döntései alapján támogatásban részesülnek. A Szülőföld Alap így a magyar kormány és a szomszéd országok magyar politikai szervezetei közötti „békés egymás mellett élésre” vonatkozó politikai alkunak a megjelenése.

A szereplőket összesítve a támogatási rendszer működtetésével közvetlenül és közvetve, hivatásszerűen, és költségtérítés ellenében foglalkozók száma Magyarországon 120-150 fő körül lehet. (2004 végén ezek száma 300 körül mozgott.) A hét érintett szomszédos ország különböző szervezeteiben pedig – az ajánló irodák személyzetét is beleszámítva – további 500-800 fő lehetett érintett. 2009-ben 200-250 fővel számolhatunk.

A támogatási rendszer működését a formális szervezeti felépítésen túl komoly mértékben meghatározza, hogy milyen a tevékenység informális súlya, kormányzati beágyazottsága. Az elmúlt húsz év egyik folyamatosan felmerülő dilemmája az volt, hogy a kormányzati szerkezeten belül hol is helyezkedjen el ez a terület. Az egyik megközelítés szerint a határon túli magyarokhoz kapcsolódó kérdések jószerivel minden szakpolitikai területen megjelennek, ezért minden ágazati minisztériumnak kellene foglalkoznia vele a saját szervezetén belül. A területek közötti koordinációt ekkor egy viszonylag kicsi központi szervezet elláthatja. Ez a modell sok ok miatt Magyarországon nem alakult ki. A másik irányítási minta egy komoly politikai támogatással rendelkező, erős, hatékony szervezeti egység, amely minden szakterületen meg tud jelenni saját elképzelésekkel, és ezeknek bizonyos határokon belül érvényt tud szerezni.

A tényleges feladatellátás persze sosem vette fel teljesen egyik formát sem, bár a HTMH-ban folyamatosan a második modell megvalósítására törekedtek. A 2006-ban lezajlott szervezeti koncentráció, illetve a központi költségvetés jelenlegi fejezeti előirányzatai is az utóbb említett változat térnyerését mutatják.

A szakállamtitkárságnak két szakpolitikai terület lehetne – a célok összekapcsolódása révén – komoly partnere, a külügyek és a regionális fejlesztés. A 2008-ban elfogadott külügyi stratégia azonban nem tartalmaz világos iránymutatást a nemzetpolitika vonatkozásában. A határon túl élő kisebbségi magyar közösség érdekei nemzetközi képviseletének gyakorla-

tában, a kialakuló konfliktushelyzetek kezelésében pedig látványosan „eszköztelen” a magyar diplomácia.²⁴ Ma a határon túli magyarok támogatása mindössze egy ponton érintkezik a Külügyminisztérium tevékenységével, ez pedig az ún. Nemzetközi Fejlesztési Együttműködésre fordított hazai források kimutatása.²⁵ A magyar kormány által vállalt nemzetközi segélyezési feladatok teljesítésének elszámolása hosszú idő óta részben a támogatási célországokban (Ukrajnában, Szerbiában, korábban Romániában is) a határon túli magyarokra fordított összegekre támaszkodik. Nem a segélyezési forrásainkat használjuk fel a magyarok támogatására, hanem a határon túli magyarok támogatását tüntetjük fel a kötelezettségeink között szereplő nemzetközi segélyezési tevékenységként.

A regionális fejlesztéspolitika tétje – tárgyunk szempontjából – az lehetne, ha az Unió „antidiszkrimációs” támogatási gyakorlatába a határon átnyúló együttműködés keretei között, legalább program szinten, beépülne, beépült volna valamilyen nemzeti jellegzetesség. A Phare CBC (*cross-border cooperation*) és a most záródó Interreg programok nyomán a határok mentén jobbra csak vállalkozásfejlesztési központok épületei sorjáznak, a most induló, országokra bontott új ETE (Európai Területi Együttműködés) programok „nemzetközi” jellegét mutatja, hogy a kiírásokból a konkrét tartalom alapján nem lehet megmondani, hogy a földrész melyik két államának területi együttműködését fejlesztik a pályázatok.

Összességében a centralizált támogatáspolitikai intézményrendszer ma inkább politikai, közigazgatási zárványnak tekinthető, mint fontos szereplőnek, ráadásul nélkülözi a komoly befolyással, szereppel rendelkező politikai, közigazgatási vezető támogatását is.

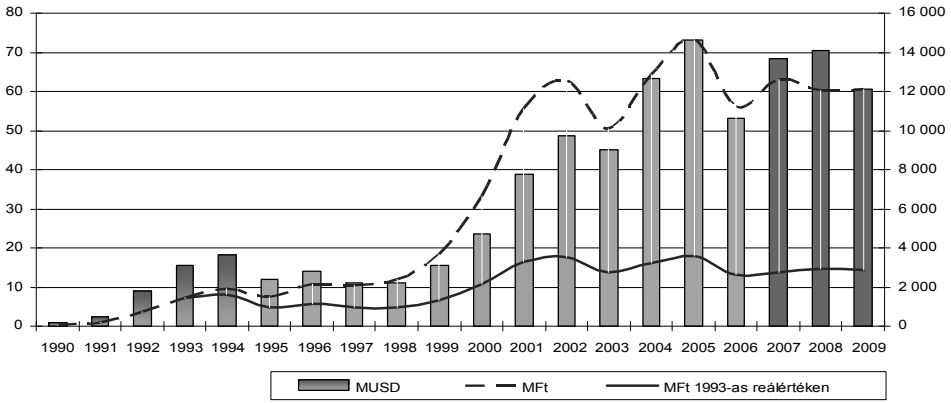
1.3.3 A magyar költségvetés forrásai

A határon túli magyarok támogatására, és az ezzel foglalkozó intézményrendszer fenntartására fordított összegek költségvetésen belüli aránya meglepő állandóságot mutat, egyébként pedig igazolja Parkinson azon törvényét, miszerint egy adott kérdés megvitatásának időtartama fordított arányban van az adott kérdés pénzügyi súlyával. Miközben a határon túli magyarok és támogatásuk hosszú éveken keresztül heves politikai megnyilvánulások témái voltak, ehhez képest a közösséget képviselő állam központi költségvetésében a kiadási főösszeg 0,1-0,2 %-a körül alakult a támogatásukra fordított összeg. Ez 2001 óta általában évi 10-12 milliárd Ft-ot jelent. (Csak összehasonlításként, az előbb említett Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés keretében Magyarország már 2010-re Nemzeti Összjövedelmének /GNI/ 0,17%-ra, azaz kb. évi 30-35 milliárd Ft elköltésére vállalt kötelezettséget.)

²⁴ A külügyi stratégiával kapcsolatos szomszédság és magyarságpolitikai előkészítő munkaanyag: Magyar Kisebbség, 2006/3-4.

²⁵ Általánosabban: Szent-Iványi Balázs: *A nemzetközi fejlesztési együttműködés politikai gazdaságtana*. Kül-Világ, 2005/4. 28-45.

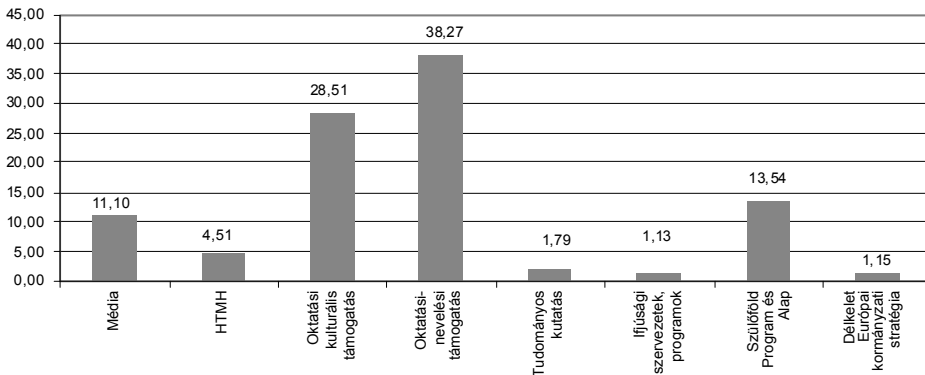
A határon túli magyarok támogatására fordított összegek*



*2008. 2009. becslült adat

A központi költségvetés határon túli magyarokra fordított kiadásainak döntő része közvetlen támogatás, az előirányzatok mintegy 80%-a felett a szakállamtitkárság rendelkezik. A források felhasználása azonban lényegében kötött, jórészt 2000-2002 körül keletkezett kötelezettség. Az erdélyi magyar felsőoktatás támogatása, illetve a kedvezménytörvényből eredő oktatási-nevelési támogatás együttesen a teljes keret mintegy felét teszi ki. Ha ehhez még hozzávesszük a Szülőföld Alapra és a vízumdíjak kompenzációjára fordított összegeket, valamint a többi címzett forrást, akkor látható, hogy a szakállamtitkárság illetékes főosztálya az ún. „koordinációs keret”, illetve a „nemzeti jelentőségű intézmények támogatása” kapcsán mintegy 1,5 milliárd Ft-tal gazdálkodhat saját hatáskörében. A következő ábra jól mutatja az oktatási-nevelési, a médiatámogatás, valamint a felsőoktatás-fejlesztés (döntően a Sapientia Alapítvány) meghatározó szerepét

A 2006-os költségvetési támogatások megoszlása (%)

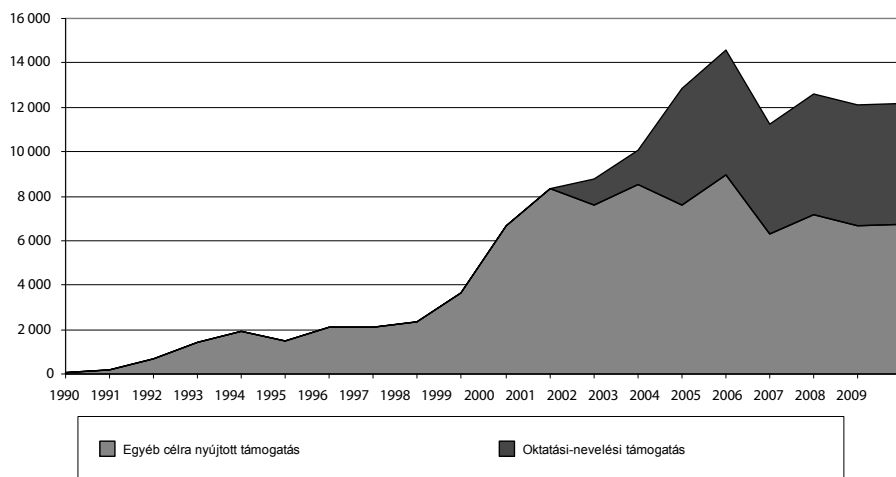


A támogatási költségvetés nagyságának és belső szerkezetének közelebbi vizsgálata sajátos aránytalanságra hívja fel a figyelmet. 2001-hez képest az összes támogatás nagysága jelentősen növekedett, de ez tulajdonképpen az oktatás-nevelési támogatásnak köszönhető, amely a 2002-es bevezetése óta mára kb. 5 milliárd Ft-os „alrendszerre” nőtt ki magát.

A teljes támogatási költségvetés növekedése ellenére a nem a kedvezménytörvényből adódó feladatok ellátására ma nominálisan is kevesebbet költ a magyar kormány, mint tette 2001-ben. Ez pedig azt jelenti, hogy a határon túli magyarok támogatási rendszere nemcsak az állami szférához tartozó intézményei tekintetében, de a felhasználható források tekintetében is szűkebb lett. Nem azért, mert megszületett az oktatás-nevelési támogatás, hanem azért, mert a kormány a kedvezménytörvény bevezetéséből eredő kötelezettségeit az egyéb határon túli támogatások kárára teljesítette.

A hazai támogatások egyre jelentősebb részét képezik a települési önkormányzatok önálló programjai (táboroztatás, kulturális, testvértelepülési kapcsolatok), amelyekről azonban nem állnak rendelkezésre összegzett kimutatások, nyilvántartások.

A határon túli magyarok támogatására fordított összegek megoszlása (millió Ft-ban)*



* 2008. 2009. becslést adat

1.3.4 A kisebbségi intézményrendszer

A rendszerváltásokat követően minden szomszéd országban megkezdődött a határon túli magyar intézmények rohamos revitalizációja és az intézményteremtési robbanás. Az általánosan elfogadott elképzelés ekkor az volt, hogy az intézményalapítást Magyarországról segíteni kell, és a kisebbségi társadalom majd (a nemzeti autonómia keretében) fönntartja és működteti a kiépült szerkezeteket. Az anyaországi helyzethez hasonlóan, egyidejűleg folyt a történelmi intézmények újbóli beindítása, a régi pozícióik visszaszerzése és az új törekvések intézményesítésének kísérlete.

A romániai magyar intézményrendszer

Közigazgatás	Oktatási-tudományos rendszer	Vallási intézmények	Politikai szervezetek	Művelődési intézmények	Gazdaság
					Művelődés-orientált gazdasági intézmények
megyei tanácsok	iskolarendszer	történelmi egyházak	RMDSZ	színházak	könyv- és lapkiadók, szerkesztőségek
városi önkormányzatok	egyetemek	neoprotesztáns egyházak	platformok	közkönyvtárak (városi, községi)	könyvesboltok
községi önkormányzatok				múzeumok, egyéb gyűjtemények	írott-, audiovizuális-, elektronikus média egy része
				művelődési házak	
				közszolgálati média	
kistérségi társulások	oktatást támogató alapítványok	vallási intézmények (CE Szövetség)	más magyar pártok	program-szervező int. (TranzitHáz)	irodalmi kávéházak, művészkocsmák
településfejlesztő egyesületek és alapítványok	Romániai Magyar Pedagógusok Szövetsége	szövetségek	pártok háttérintézményei (pl. Communitas)	tánc-zene csoportok	gazdasági egységek kulturális programszervező háttérintézményei
községi periodikák	tudományos-kutató intézetek (EME)	egyesületként működő vallási közösségek (Hit Gyülekezete)	ifjúsági politikai szervezetek (MIÉRT, stb.)	színhátszó csoportok	
	egyetemi háttérintézmények	szórvány-ügyi intézmények		tájházak, egyéb gyűjtemények	
	szakfolyóiratok szakkönyvtárak	egyházi ifjúsági körök			
		nőszövetségek			
	diáktanácsok (középiskola)	egyházi kórusok			
	diák-érdekvédelmi szervezetek (OMDSZ, KMDSZ)	klubszerűen működő ifjúsági házak			
		egyházi könyvtárak			
	ismeretterjesztő intézmények	egyházi folyóiratok			

A szürkével jelzett intézmények állami költségvetési támogatásban részesülnek.

A politikai képviselet megszületésén túl a kilencvenes évek legfontosabb folyamata a közép-európai magyar kisebbségek tekintetében az intézményesülés volt. Létrejött a határon túli magyarság belső intézményes világa. Az állami, önkormányzati, és egyházi szervezetekkel együtt kb. 4500-5000 „magyar” szervezetről beszélhetünk a térségben.²⁶ (Ez részben az előszeretettel improduktívnak nevezett magyarországi támogatási rendszernek is köszönhető.)

Az 1990 után alapított vagy revitalizált intézményhálózat legfontosabb tulajdonsága az, hogy társadalmi funkciókat civil szervezeti formákban lát el, és ebben az értelemben kvázi civil társadalmat alkot az egyre erősödő, hagyományos értelemben vett civil társadalom mellett. Kiss Dénes – előző oldalon látható – funkcionális tipológiája jól illusztrálja ennek az intézményrendszernek a tagoltságát – a romániai magyar közösségre vonatkozóan.²⁷

Mint látható, világosan elválik egymástól az állami költségvetési támogatással bíró intézményi kör, és azoknak az intézményeknek a köre, amelyek működtetését hazai, magyarországi, vagy nemzetközi forrásokból kell megoldani. A fenti csoportosítás ugyanakkor homályban hagyja azt a különbséget, hogy a tömb-magyar területek állami és önkormányzati intézményrendszerei más minőséget képviselnek a kategóriájukon belül, hiszen azok magyar nyelven működnek, állami és önkormányzati forrásokból. Ezzel együtt a magyarországi támogatás-elosztás is ugyanezen területeket (Székelyföld, Csallóköz, Beregszászi járás és a vajdasági Tisza-mente) preferálja.

A tömb-magyarság állami-önkormányzati, de magyarul működő intézményrendszerének forrásairól, és azok felhasználásáról nincsenek áttekintő adatok, csak részismeretek. Jóllehet a legnagyobb lehetőség – a térségben Magyarország kivételével mindenhol – az emelkedő önkormányzati források kihasználásában rejlik.

1.3.5 Állami támogatás a szomszédos országokban

Világosan látható, hogy az elmúlt két évtizedben a szomszédos országokban lassan, de fokozatosan bővültek a kisebbségekre fordított támogatások, mégis lényegében ismeretlen területről beszélhetünk.²⁸ A hozzáférhető adatok töredékesek, és nyilvánvalóan ellenérdekeltségek is működnek a teljes kép feltárásával szemben. Külön problémát jelent az állampolgári jogon járó intézményi szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén az esélyegyenlőségi és a speciálisan kisebbségi intézmények finanszírozásának különválasztása.

Romániában a kisebbségek 1994 óta kapnak költségvetési támogatást. 1996-ig a magyarságnak szánt összeget közvetlenül az RMDSZ kapta, de annak elosztásába külső szervezetek képviselőit is bevonta. 1997-től a párttörvény életbe lépése után – miután az RMDSZ politikai pártként és kisebbségi szervezatként egyszerre nem kaphatott szubvenciót –, az Erdélyi

²⁶ Kárpát-medencei kutatási adatbázis: gis.geox.hu/nkfp; A kulturális intézményrendszerre: www.htmkultura.mtaki.hu. A romániai magyar intézményrendszer: adatbank.transindex.ro/belso.php?k=15

²⁷ Kiss Dénes: *Az erdélyi magyar civil szféráról*. Civil Szemle, 2006/2. 139-154.

²⁸ Az oktatás finanszírozását Romániában és Szerbiában két esettanulmány dolgozta fel: Márton János: *A romániai közoktatás finanszírozása*. Regio, 2008/2. 161-187. Rác Livia: *A szerbiai oktatási rendszer finanszírozása és néhány kisebbségi vonatkozása*. Uo. 188-210.

Magyar Közművelődési Egyesületet (EMKE) vette át ezt a szerepet, de inkább csak lebonyolítóként működött. A pénzosztás továbbra is az RMDSZ vezetés kezében volt. 2001-ben az RMDSZ a *Communitas* Alapítványt nevezte meg a magyarság képviselőjeként, amelynek kuratóriuma RMDSZ vezetőkől áll, elnöke az RMDSZ volt ügyvezető alelnöke (Takács Csaba). 2008-ban 14.240.000 RON, közel 1 milliárd forint volt az alapítvány állami támogatása, amelynek 1/3-át ítélik meg évi 2 nyilvános pályázaton, 8 szaktestületben (Más romániai kisebbségi szervezetnél nincs pályáztatás.) A kuratórium külön keretet különít el az évközbeli külön támogatásokra,²⁹ egyes szervezetek normatív támogatására és a magyarországi támogatással elindított, de támogatás nélkül maradt programok folytatására, valamint saját szervezetének működtetésére. A megújuló sajtóvitákból sejthető, hogy az alapítvány a költségvetési támogatás jelentős részét pártközeli intézményműködtetésre használja.³⁰

Szlovákiában a kisebbségi kulturális intézmények támogatásáról készült áttekintés.³¹ A kisebbségi alap (Kisebbségi Kultúrák Szekciója) 1993-tól működik a pozsonyi kulturális minisztérium kezelésében. 1998-ig a finanszírozás a Mečiar-kormányzathoz közeli szervezeteket érintette, majd a kormányváltás után ez a forrás elérhetővé vált a kisebbségi szervezetek számára is. 1998-ban 50 MSk, majd 2005-re már 160 MSk (kb. 1,2 Mrd forint) volt az összes szlovákiai kisebbség szervezeti számára elérhető összeg.³² (Az IKA éves szlovákiai támogatása 16-18 MSk volt, az NKA 2004-ben 5,1 MSk-t, az Apáczai Közalapítvány pedig 9,8 MSk-t támogatást folyósított.) Szlovákiában 2001-től az adózók a személyi jövedelemadójuk 1%-át közhasznú célra ajánlhatják fel, 2003-tól ezt 2%-ra emelték, és a jogi személyek is nyilatkozhatnak adójukról. A tíz legsikeresebb szlovákiai magyar szervezet így 28,4 MSk-hoz jutott 2004-ben. Ezen túl a magyar lakta térségek kerületi hivatalai kulturális és sport tevékenységre rendszeresen juttatnak támogatásokat magyar szervezeteknek. Szintén 2004-ben ez 655.000 Sk volt.

Ukrajnában a nemzeti kisebbségekről szóló törvény 16. cikke szerint „[a] nemzeti kisebbségek fejlődésére az állami költségvetésben speciális kiadási tételt irányoznak elő.” Az állami költségvetésben a Nemzetiségügyi és Vallásügyi Állami Bizottság költségvetésében szerepel ilyen tétel, a „nemzeti kisebbségek és a határon túli ukránok kulturális fejlődésének elősegítése” cím alatt. Az utóbbi két évben ennek összege 0,5 és 0,4 millió grivnya (UHA), 2009-re pedig 0,9 M UHA (kb. 24 MFt.) van beállítva. Ebből nemzetiségi rendezvényeket és a saját finanszírozzák.³³

²⁹ „Ezt az összeget a következő tételekre fordítja: színházak vásárlása és fenntartása (pl. Magyar Ház programok), javítási és építkezési kiadások, személyi költségek, saját kiadványok, kulturális, tudományos rendezvények, képzések, szimpóziumok, konferenciák, tanácskozások szervezése belföldön és külföldön, olyan ingatlan-beruházások, amelyek szükségesek az alapítvány tevékenységéhez.” www.communitas.ro/informaciok.php

³⁰ Lásd Gazda Árpádnak a *Krónikában* megjelent, a kérdést tárgyaló írásait. *Krónika*, 2004. január 30., február 13., február 18., március 2., április 5., április 6., április 7., április 19., április 30., 2005. április 12., április 13.,

³¹ Nagy Myrtil–Tóth Károly: A kulturális intézményrendszer forrásai és finanszírozása. In *Magyarok Szlovákiában III. Kultúra (1989–2006)* Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja, 2006. 241–256.

³² Ezen belül számarányosan osztották el az összeget, de e legkisebb nemzetiségek számarányukhoz képest nagyobb támogatásban részesültek, a magyar intézmények támogatását némileg csökkentve.

³³ Tóth Mihály tájékoztatása.

Ha szükséges azonban, az ukrán állam jelentős összegeket is ki tud mutatni erre a célra. A 2008. évi Magyar–Ukrán Kormányközi Kisebbségi Vegyes Bizottság ülésére készített dokumentáció a magyarok által állampolgári jogon használt állami intézmények működési költségeit, sajátos szemlélettel, speciális támogatásként jelenítette meg.³⁴

2. A TÁMOGATÁSPOLITIKA ÚJRAGONDOLÁSA

2.1 A támogatáspolitikai környezete

Az utóbbi két évtizedben a hazai támogatáspolitikai környezete olyan mértékben, illetve módon változott meg, amelyet nem lehet figyelmen kívül hagyni. Talán helyesebb úgy fogalmazni, hogy olyan új kihívások jelentek meg, amelyekre a támogatási tevékenység átalakításakor mindenképpen választ kell találni. Ezek közül jelzésszerűen az alábbi adottságokra utalunk.

a) A magyarság meghatározó része az *Európai Unió keretei* közé került, a horvátországi magyarsággal rövidtávon, a szerbiaival középtávon várhatóan ugyanez történik. A kárpátaljai magyarság azonban hosszútávon a schengeni határokon kívül marad. Míg a tagországok esetében a határok átjárhatósága nem jelent problémát, addig a Szerbia, de különösen Ukrajna felől a magyar kisebbség szabad mozgásának biztosítása sokáig napi feladatot, folyamatosan kezelendő kérdést jelent. A támogatási célok és eszközök tekintetében úgyszintén más a mozgástér az Európai Unión belül, mint azon kívül. Ugyanígy változnak a migrációs trendek, de még a nyelvhasználat lehetőségei is. Előre nem látott fejlemény például, hogy az EU fejlesztéspolitikai programjaiban megtestesülő modernizációs folyamatban az államnyelv kötelező használata miatt a magyar kisebbségek nem tudnak anyanyelvükön részt venni, így az új fejlesztési, pályázati kultúra „idegen szövetként” épül be a nyelvközpontú magyar kultúrába.

Az uniós tagság sajnos más kedvezőtlen tapasztalatokkal is járt. A szlovák állam kisebbség- és fejlesztéspolitikája például – a korábbiaknál sokkal kifinomultabb módszerekkel – nyíltan diszkriminálja a magyarokat, s ez láthatóan felkészületlenül érte és statisztika szerepre károhoztatta a magyar kormányt (és talán az európai intézményeket is).

b) *Magyarország makrogazdasági helyzete rossz*, és várhatóan tartósan kedvezőtlenül alakul. A külföldi befektetések lassulása, a befektetők távozása a hazai vállalkozások Szlovákiába, Romániába településével párosul. A költségvetés fejlesztési forrásai (lényegében az Unió kohéziós forrásai és annak költségvetési önrésze) az ország elmaradott térségeinek felzárkóztatásához sem elegendőek, nemhogy regionális fejlesztési programok kivitelezéséhez. A hazai fejlesztéspolitika mozgástere a növekedési ütemkülönbségek és a központi költségvetés el-

³⁴ 1,6 millió UHA: új és felújított magyar tannyelvű iskolák berendezése (Csongor, Szernye, Badaló, Tiszaújlak, Kisdobrony); 4,0 millió UHA: iskolák építése, Beregszászi Gimnázium, Ungvári Középfiskola; 2,16 millió UHA: tankönyvek előállítására magyar iskolák számára; 175 ezer UHA: a Kárpáti Igaz Szó támogatása; 500 ezer UHA: a magyar nyelven megjelenő járási lapok támogatása; 10 ezer UHA: a Magyar Folklórfesztivál támogatása.

dósodottsága miatt minimális, Románia és Szlovákia viszont jelentős fejlesztéseket képes saját erőből finanszírozni.

Míg Magyarország korábban a régiók határokat átlépő fejlődésében kezdeményező szerepet játszott, és ennek kedvező következményei itt jelentkeztek, addig mára a szerepek és határirányok megfordultak: a határ menti magyarországi „perifériát” kezdte vonzani a más etnikai többségű középvárosi „centrum”.³⁵ Ez a folyamat a Kárpát-medence településhálózatának jellege miatt több helyen (pl. Pozsony, Nagyvárad, Arad) természetesnek tekinthető, ám ezzel együtt sem mindegy, hogy Magyarország és belső régiói milyen állapotban vesznek részt a gazdaságföldrajzi régiók „restaurációjában”: növekvő, erősödő, expanzív, geopolitikailag jelentős szerepben, vagy gyengülő, lassuló, helyi jelentőségét veszítő állapotban.

c) A magyarországi etnikai és nemzeti kisebbségekről szóló törvény kilencvenes évek első felében történt megalkotásában közrejátszott az az elképzelés, hogy Magyarország mintegy mintát ad a kisebbségi kérdés kezelésének vonatkozásában a szomszéd országok számára. Mára *Magyarországot több kérdésben is inkább lemaradás, jogalkotási hiány jellemzi*. Mivelközben Magyarország közigazgatási decentralizációért lép fel, a többi országgal szemben az EU-specifikus regionalizáció mélységét, intézményesítettségét tekintve lemaradt. Az autonómia ügyében pedig megállapítható, hogy a magyarországi etnikai és nemzeti kisebbségek nem tekintik a jelenlegi kisebbségi önkormányzati rendszert kulturális autonómiának.

A státustörvény körüli vita és a kettős állampolgárságról szóló népszavazás sikertelensége és politikai hiszterizáltsága is jelentősen csökkentette Magyarország presztízsét a kisebbségi magyar közösségekben. Az ország gazdasági lemaradása miatt csökkent a szülőföldön való maradás programjának pénzügyi támogatása, ráadásul a változó megítélés hiteltelenné is tette azt.

d) A támogatásokat nem általában a határon túli magyarság, hanem annak intézményhálozata használja fel. Ebben a szerkezetben már *nem az intézményalapítás, hanem a működés* és a továbbfejlesztés a meghatározó. Az egyesületi alapon létrejött intézmények társadalmi funkciókat elégítenek ki, és igen gyakran állami intézményeket és szolgáltatásokat pótolnak, sajátos kisebbségi magyar igényeket kielégítve. Ugyanakkor jelen vannak az egyházi, állami, önkormányzati, szervezetek és különböző kapcsolódó vállalkozások is. Tehát egy rendkívül színes intézményrendszerrel, sok átfedéssel kell számolnunk.

Egy ideális rendszerben az intézményi alrendszerek (politikai érdekképviselő, önkormányzati pozíciók, egyházi szervezetek, nyilvánosság, oktatási intézmények, kulturális- közművelődési szervezetek) a maguk mezőnyében a *saját belső játékszabályaik szerint működhetnek*, kapcsolódva az országos és a nemzetközi szakmai intézményrendszerhez. Jelenleg az adott mezőkon belüli viszonyokat döntően a kisebbségi pártok által ellenőrzött forráselosztás határozza

³⁵ A határok által kettétört természetes gazdasági régiók újjáépülésében Magyarország a 2000-es évek elején kezdeményező szerepet játszott (pl. Mária Valéria híd), és ennek érezte a gazdasági társadalmi hasznát (pl. a Párkány és térségéből átáramló kereslet). Mivel a centrumok a legtöbb esetben határaink másik oldalán fekszenek, az újjáépülés hatásai ma már inkább ott jelentkeznek (pl. Arad), de a foglalkoztatás, ingatlanárak stb. tekintetében Magyarország területét is érintik. Ezzel együtt a közszolgáltatások, egészségügyi ellátás, szociális feladatok, stb. közös ellátásának szervezése tekintetében a magyarországi régiórészek vagy a magyar állam aktívabb, kezdeményezőbb szerepe javítaná a határrégiók helyzetét.

meg, de ez egyben a kisebbségi intézményesség átpolitizáltságát, függőségét is magával hozza, és egyben legyengíti a szakmai logikák érvényesítését és a teljesítményelvet. Ezek az intézmények oktatási-, közművelődési-, média- stb. piacon működnek párhuzamosan a többségi, magyarországi és a nemzetközi szolgáltatásokkal. Ez egy versenyhelyzet, amelyben az egyénileg választott szolgáltatások hatékonysága egyre fontosabb (pl. beiskolázás, médiafogyasztás, szabadidős tevékenységek).

e) Az utóbbi években minden szomszédos országban *a kisebbségi problémák kezelésében megnőtt* a helyi, községi/kerületi/járási, megyei *önkormányzatok szerepe*. Mivel a határon túli magyarok több mint fele magyar vezetésű településen él, a decentralizálás a kisebbségi hátrányok helyi csökkentésében nagyon fontos változásokat hozott. Itt három kulcsterületet lehet kiemelni: a helyi hivatali nyelvhasználat kérdését, az oktatásügyet, amelyben ha az egyes országokban eltérően is, de az önkormányzatok befolyása mindenképp növekszik, végül a helyi civil kezdeményezések növekvő támogatását. Szigetszerűen tapasztalható, hogy egy-egy regionális *brand* (tájkultusz) kialakítására törekuszenek a helyi vezetők, mintegy szimbolikus etnikai integrációra, és a sajátos társadalmpolitikai problémák kezelésére is megjelennek szándékok, próbálkozások. Ezekre a kérdésekre mindenképp érzékenyebbek a magyar önkormányzati vezetők, mint országos kisebbségpolitikusaik.

2.2 A támogatáspolitikai elemei

A magyarságpolitika stratégiai céljára vonatkozóan az elmúlt két évtized számos meghatározással szolgált, a kisebbségi közösségek önszerveződésétől a kulturális identitás megőrzésén, az alapszerződés megkötésén, a szülőföldön való boldogulás támogatásán át az autonómia megteremtéséig és a regionális fejlesztés erősítéséig. Mindezek azonban a legtöbbször inkább voltak retorikai fordulatok, mint a napi kormányzati cselekvést meghatározó átfogó célok.

A Kárpát-medence szomszédos országaiban élő magyarok állami támogatásának a kisebbségi magyar közösségek, illetve a mindenkori magyar kormány törekvései alapján két közvetlen, és két közvetett célja lehet. Egyrészt elősegíteni a szomszédos országokon belül azokat a folyamatokat, amelyek a nemzetépítés értékeinek átalakulásában a magyar kisebbségek hátrányainak csökkentését, illetve megszüntetését segíthetik – beleértve az öngazgatás különböző formáinak elérését is. Másrészt az adott magyar kisebbségi intézményrendszer stabilizálását és modernizációját, egyszóval hatékonyabb működtetését kell támogatni.³⁶

³⁶ A támogatási technológia módosítása azért is fontos volna, hogy az adott ország magyarságpolitikai folyamatait az ortani magyar közösség intézményesen, de ne csak a pártpolitika szintjén tudja befolyásolni. Pl. a nyelvi jogok és a nyelvi tervezéshez folyamatos monitorizálás, programok, tanácsadás szükséges, amelynek a támogatására ma a legtöbb helyen nem lehet az állami költségvetésre számítani. Az oktatás esetében általánosságban az iskolarendszert nagyságrendi okokból sem lehet Magyarországról finanszírozni, de a beiratkozási programokat, a tanári továbbképzéseket, az oktatás színvonalát folyamatosan monitorizáló magyar központot már igen. Tehát a kisebbségi intézményrendszer hatékonyabb működését, és ezzel a többségi intézményrendszerhez hasonló támogatottságát szükséges elősegíteni.

Közvetve pedig támogatni kell azokat a folyamatokat, amelyek a magyar állampolgári közösségen belül a magyar közösséghez tartozók iránti egyéni és közösségi felelősséget, szolidaritást erősítik, továbbá azokat, amelyek – a régiónkénti hosszú távú támogatás előfeltételeként – a magyar kisebbségi intézményrendszer fejlesztésére vonatkozó átfogó kisebbségi koncepciók kialakításához/elfogadásához vezetnek. A *tudatos identitáspolitikának* és a *kisebbségi „fejlesztési tervek”* kidolgozásának egyaránt alapfeltétele, hogy a határon túli magyarok vonatkozásában háttérben maradjon a magyarországi pártpolitikai verseny.

2.3 Érintkezési pontok

A szűken értelmezett támogatáspolitiká, vagyis a határon túli magyarok és intézményeik finanszírozása számos ponton érintkezik a nemzetközi és a kétoldalú kisebbségvédelem területével, valamint a kisebbségi magyarok hazai jogállásának, kapcsolattartási lehetőségeinek szabályozásával és a hagyományos szakpolitikai ágazatokkal. Az „érintkezés” itt elsősorban azt jelenti, hogy az adott területen a kitűzött célok eléréséhez szükséges a célzott költségvetési támogatás biztosítása, illetve a különböző szakpolitikai tevékenységek tudatos összehangolása.

2.3.1 Nemzetközi kisebbségvédelem

a) Kezdeményezni kell az Európai Unió jelenleg hiányzó kisebbségvédelmi politikájának előkészítését az európai nemzeti kisebbségek önszerveződésének és a történeti sajátosságok figyelembe vételének a tematizálásával, illetve a bevándorló, migrációs csoportok problémáinak leválasztásával.³⁷

b) El kell fogadtatni Magyarországot (és más „anyaországok”) „védőhatalmi” szerepének létjogosultságát, illetve erősíteni kell azt a szomszédos országok (magyar) kisebbségei vonatkozásában.³⁸

Más feltételek mellett mindkét cél eléréséhez szükséges egy brüsszeli, kifejezetten a magyar kisebbségi kérdést antidiszkriminációs és nyelvhasználati jogi problémaként pozicionáló szakiroda fenntartása. Ez egyben elláthatja a jelenleg teljesen hiányzó magyar kisebbségi (civil) lobbifelhívését is.

³⁷ Az EU parlamenti intergroup ebben a tekintetben az utóbbi két évben úttörő munkát végzett. Ezzel párhuzamosan a Jürgens és a Frunda jelentés közt eltelt 3 évben jelentősen megváltozott a nemzetről és a nemzeti kisebbségekről szóló hivatalos kánon az uniós fórumokon. Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro minoritate Europae – Az európai kisebbségekről*. EU-Ground, Budapest, 2009, 785.

³⁸ Pontosabban ennek általános elfogadtatásáról lehet szó. Ennek egyik útja az alapszerződések kezdeményezői kihasználása. Egy másik a már meglévő példákra való hivatkozás (pl. Szlovénia). De lehet kezdeményezni a magyarországi nemzetiségek vonatkozásában a nyelvország erősebb kapcsolódását. Továbbá fel lehet vállalni az EU-n kívüli országok kisebbségeinek megjelenítését pl. koszovói szerbek az EU különböző fórumain, elvárva a kölcsönösséget.

2.3.2 Kétoldalú kapcsolatok

a) Magyarországról és a határon túli magyar közösségekről a szomszédos országok nyelvén külön-külön internetes portálokat kell működtetni, és expanzív információs szolgáltatást kell megindítani a határon túli közvetítő műhelyek segítségével. Ehhez internetes tartalomfejlesztésként hozzá kell rendelni folyamatosan működő, szakszerű fordítási programokat is.

b) Társadalomtudományi ösztöndíj- és képzési programokat szükséges beindítani a szomszédos országok többségi fiataljai számára Magyarországon.

c) Ifjúsági cserekapcsolatokat kell kezdeményezni a szomszédos országokat nem magyar középtálya és egyetemista korosztálya számára.

d) A határmenti megyék és a turisztikai intézmények számára fontos lenne programokat finanszírozni a szomszédos országokból érkezők anyanyelvi tájékoztatására.

A kétoldalú viszonyrendszerben egyoldalú „gesztus projektek” és fokozott médiaszereplés is szükséges. A leghatásosabb és legolcsóbb ilyen jellegű programok a Magyarországról több forrásból támogatott, koncepciózus, a szomszéd nemzetek anyanyelvén történő, folyamatos tájékoztatásra épülhetnek. Ezek finanszírozása több csatorna igénybe vételével történhet, amelyek közül az egyik a Szülőföld Alap lehet.

A váltáshoz azonban a magyar külügyi munkában szemléleti változás is szükséges. A magyar kérdést ma alapvetően a szomszédosságpolitikának alárendelve nézik, s a diplomaták jó része egyfajta „dinamikus visszavonulásnak” tekinti. Ráadásul a környező országokkal kapcsolatos ügyek és a szomszédosságpolitika a külügyi intézményrendszerben alárendelt szerepben vannak.

A szomszédos országok magyar képviselőin vezetőként az adott ország nyelvén a médiában is szerepelni képes tisztviselőket lenne szükséges alkalmazni. Fontos lenne, hogy ezeken a követségeken legyen a kisebbségi ügyeknek külön felelőse.

2.3.3 Magyarországi „jogállás” és kapcsolattartás

A kisebbségekkel kapcsolatos kérdések terén a magyarországi jogalkotásban az alábbi tennivalókat lehetne megemlíteni:

a) Az Alkotmány módosítása a kulturális nemzet fogalmának intézményesítése és a felelősség értelmezése érdekében.

b) A kedvezménytörvény logikáját követve a határon túli magyarok nyelvi alapon történő „egyenjogúsítása”, hazai lehetőségeinek bővítése. A magyar állampolgárokéhoz hasonló esélyek biztosítása pályázatok, tanulás, intézményhasználat stb. terén.³⁹

c) A magyar–magyar intézményi integráció támogatása. A határon túli magyar kulturális, oktatási, tudományos intézményrendszer – minőségellenőrzés utáni – összekapcsolása a magyarországi szakmai szervezetekkel. A politikai szintű kétoldalú tanácskozásokon és a repre-

³⁹ Ebben az esetben – éppúgy, mint a migrációs politikában – a magyarországi idegen jogok felülvizsgálása szükséges. Ennek áttekintése: Tóth Judit: *Státuszjogok*. Lucidus, Budapest, 2004. 328.

zentatív fórumokon túl a MÁÉRT szakbizottsági fórumainak újraindítása, vagy azok valamilyen formában történő pótlása.

d) Magyar regionális nyelvpolitikák kidolgozásának támogatása és integrálása a magyarországi intézményrendszerbe.⁴⁰

e) A magyarországi bevándorlási és munkavállalási rendszer beágyazása egy szélesebb társadalompolitika részét alkotó migrációs stratégiába, és az ügykezelés ennek megfelelő módosítása.⁴¹

f) A magyarországi határátlépés és a belső kapcsolattartás akadálymentesítése.

2.3.4 Koordináció

A szűken vett támogatáspolitikai teljesen nyilvánvalóan több ponton érintkezik a magyar kormány szakpolitikai tevékenységeivel. A fejlesztéspolitika, a gazdaságpolitika, a szociálpolitika, vagy az oktatás- és kultúrpolitika keretei között számos ponton jelennek meg a kisebbségi magyar közösségekhez kötődő szempontok, érdekek. A jelen tanulmány terjedelmi korlátaihoz igazodva annyit kell megjegyezni, hogy a támogatás-politika eredményessége szempontjából a különböző szakpolitikai tevékenységek összehangolása, vagy legalább a területek közötti gyors és hiteles információ-áramlás biztosítása alapvető feltétel. Ugyanez igaz a különböző szintű és rangú önkormányzati szervezetek esetében is, amelyek az elmúlt néhány évben jelentősen bővítették a kisebbségi magyar közösségekhez fűződő kapcsolataikat, és összességében igencsak változatos formák között nem jelentéktelen támogatási forrást is biztosítottak számukra.

A koordináció és az információ-áramlás követelménye jelentkezik továbbá bizonyos kutatási intézmények, illetve kutatási programok esetében is. A stratégia megalapozásához, társadalmi folyamatok feltárásához, vagy egy-egy szakterület áttekintéséhez nincs szükség saját tudományos szervezet működtetésére, ezeket el lehet végeztetni pl. az akadémiai hálózat, vagy más olyan tudományos intézmények megbízásával, amelyek tevékenysége többé vagy kevésbé amúgy is a kisebbségi magyar közösség helyzetének vizsgálatára irányul.

Kulcskérdés, hogy a kisebbségi magyar közösségek kulturális eredményei, sajátosságai egyenrangúan jelenjenek meg a mindennapi magyarországi kulturális életben és tömegkommunikációban. Ez az egyenrangúság egyben azt is jelenti, hogy a kulturális, oktatási, tudományos, nyelvhasználati stb. mezőnyben ugyanazok a minőségi kritériumok érvé-

⁴⁰ Ennek az a célja, hogy a nyelvészeti kiadványokban ne csak a magyarországi nyelvváltozatokkal, hanem az egyetemes magyar nyelvvel foglalkozzanak, „amely a magyarországi magyar nyelvváltozatokon kívül magába foglalja a határon túli magyar beszélőközösségek által beszélt nyelvváltozatokat is”. [ht.nyud.hu/htonline/present.php?action=hatartalanitas](http://nyud.hu/htonline/present.php?action=hatartalanitas)

⁴¹ Magyarország a közlekedés, a munkavállalás, a képzés, a beruházás, egészségbiztosítás stb. terén megtekinthet egy olyan Kárpát-medencei migrációs rendszert, ahol a vendégmunkások, a munkaerőpiacon oda- vissza mozgó szereplők töke és tudástranszfert bonyolítanak illetve a magyarországi tőkebefektetésekhez kapcsolati hálót biztosítanak.

nyesek rájuk, mint másra. Ehhez pedig az igazgatás minden területén szakmai feladatként kell kezelni a kisebbségi magyar ügyek integrálását.

2.4 A határon túli magyarok támogatása

A magyar közösségek költségvetési támogatásának eszközrendszere meglehetősen gazdag. Az eredményesség javítása és a társadalmi elfogadottság növelése érdekében a támogatási elveket és az általános szabályokat célszerű világosan meghatározni. A korábbiakban már említett körülményeket és sajátosságokat, valamint az ország várható helyzetét figyelembe véve az alábbi elveket tartjuk követendőnek.

A támogatási programoknak olyan technikai jellemzőkkel kell rendelkezniük, amelyek kielégítik a takarékoság és az egyszerűség elveit. Meghatározott körülmények, (összeghatár, támogatási cél) esetén a támogatás folyamatát (pályázatkészítés, döntés, elszámolás) önjáró módon célszerű működtetni, vagyis úgy, hogy a lehetséges pályázó előre tudhassa, hogy bizonyos feltételek teljesítésével mire számíthat. Ennek megfelelően szabálysértés esetén szigorú kizárási kritériumok alkalmazása szükséges, és a döntéshozatalban is világossá kell tenni az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokat.

A közvetlen célok, az eredmények mérése, értékelése esetében meg kell teremteni a lehetséges legnagyobb átláthatóságot. Ez nemcsak az ellenőrizhetőségnek kedvez, de az érintettek esetében segíti a hosszabb távú tervezést is. A támogatási rendszer pályázati elemeit – az egyszerűség és a takarékoság már említett elveit szem előtt tartva – célszerű logikai és szerkezeti összhangba hozni az EU forrásaiból finanszírozott pályázati rendszerrel.

A forráselosztásnál törekedni kell a koncentrációra, kihasználva az identitás megerősítésében fontos és egyébként rendelkezésre álló erőforrásokat (pl. kulturális javak, környezeti értékek). A döntéshozatalban az addíció elve alapján – akár automatikus eljárásokban – célszerű meglévő önerőhöz kapcsolni a megítélhető támogatási összegeket. A felhasználás során törekedni kell arra, hogy azonos feltételek mellett a magyarországi eszközbeszerzést, járulék- és adófizetést részesítsék előnyben a kedvezményezettek. (Az „árukötöttség” elvét számos ország nemzetközi segélypolitikája alkalmazza.)

A támogatási rendszer működtetése és az egyes projektek megvalósítása során egyaránt a civil partnerség kiterjesztésére és a széles értelemben vett hálózatépítésre kell törekedni. Ez utóbbi magában foglalhatja a szellemi és fizikai infrastruktúrát, az egyének és szervezetek közötti együttműködést. A programok, illetve a szervezetek támogatásában tudatosan kell építeni az egymást erősítő hatásokra.

A fenti elvek természetesen nem minden esetben érvényesíthetőek maradéktalanul. A lényeges azonban az, hogy alkalmazásuk a hétköznapi működésben mindinkább megjelenjen.

Az alapelvek és célok körvonalazása után régióként egyeztetni kell a kisebbségi magyar közösségek képviselőivel a magyarországi kormányzati teendőket. Ennek alapját a helyben, a kisebbségi szervezetek együttműködésével régióként elkészítendő fejlesztési tervek képez-

hetik. Így tisztázódhatna, hogy évente milyen források állnak rendelkezésre a kisebbségi magyar intézmények számára saját országuk költségvetéséből, hazai önkormányzati forrásokból, uniós pályázatokból, magántámogatások révén és Magyarországról. Az előre tervezhető anyaországi támogatás részben pótolhatná a hiányokat, másrészt fejlesztések (tudásbeviteli programok) alapját képezhetné.

Meg kellene továbbá határozni a mindenkor magyar költségvetésben a határon túli magyarok támogatására jutó összegek arányát, illetve az ebből elvégzendő feladatok körét. A jelenlegi 1-2 ezrelék közti összeget első lépésben középtávra (3 év) 2 ezrelékben (kb. 15-20 Mrd Ft.) lehetne rögzíteni. Ugyanakkor meg kell vizsgálni, hogy hosszabb távon megtehető-e, felhasználható-e az alap bevételeihez más, a központi költségvetéstől elkülönített bevételi forrás, egyfajta „szolidaritási járulék” (pl. a vízum és a tartózkodási engedélyek illetéke stb.).

Egy közös magyar-magyar megállapodásnak tisztázni szükséges a támogatások régiós arányait is. Itt a lélekszám-arányokon túl a vajdasági és kárpátaljai magyarság romló gazdasági-társadalmi helyzetét és az Európai Unió fejlesztésekből való kimaradásukat is szükséges lenne figyelembe venni.

Tisztázni szükséges a vonatkozó költségvetési támogatások felhasználásához kapcsolódó működési, ellenőrzési költségeket. Még a forrástervezés (a pályázatok kiírása) előtt tisztázni szükséges, hogy a sajátosságoknak megfelelően egy-egy régióban az egyes kisebbségi alrendszerek (érdekvédelem, önkormányzat, egyház, civil társadalom, oktatás, nyilvánosság) vagy a felhasználási célok (infrastruktúrafejlesztés, működtetés, tudásbeviteli programok) milyen arányban részesülnek a támogatásokból.

A támogatási rendszer egységesítése érdekében a források összevonásának és a feladatok központosításának teljes megvalósítása lenne célszerű, hogy a Szülőföld Alap és a kedvezménytörvényben meghatározott támogatásokat lebonyolító intézményeken kívül ilyen feladatokat a magyar közigazgatásban más szereplő ne lásson el. A bűjtatva létező „kisebbségi koordinációs keret” minimális összeggel, legfeljebb technikai tartalék-alapként tartandó meg.

2.4.1 A Szülőföld Alap

A forráselosztás világos eljárásrendjének kialakítása elengedhetetlen a jelenlegi kijárási támogatási rendszer megváltoztatásához. Az Apáczai Közalapítvány évek óta megfelelő minőségbiztosítási, nemzetközileg kompatibilis nyilvántartási és hatékony belső monitorizálási rendszert működtet, ezért célszerűnek látszik ezen módszerek adaptálása. (Itt az irodavezető és az elnökök, kurátorok személyes érdemein túl döntő, hogy a Szakképzési Alap forrásait osztják tovább, tehát maga a közalapítvány is igen szigorú pénzügyi és szakmai ellenőrzés alatt áll. Ez alakította ki a jelenlegi gyakorlatot.)

a) A források központosítása olcsóbb ügymenetet, szakszerűbb lebonyolítást biztosíthat. Azonban rendkívül fontos a pontos és részletes pályázati kiírás, világosan ellenőrizhető célok kitűzésével, amelyet mind szakmai, mind lebonyolítói oldalról egyeztetni szükséges a folyamatos módosításokkal együtt.

b) A *döntésekbe* a határon túliakat elsősorban mint tanácsadókat érdemes bevonni. Eltenkező esetben folytatódik az a gyakorlat, hogy a pályázók és a forráselosztók gyakran ugyanazon személyek, illetve közeli viszony áll fent közöttük. A magyarországi minisztériumi apparátusokban pedig a tisztviselői fluktuáció miatt nemigen alakul ki szakértői kör, illetve ahol ez létezik, ott a forráselosztó és kapcsolattartó személy megegyezik. Ezért az NKA modelljéből kiindulva a szakkollégiumokba – a kidolgozandó összeférhetlenségi szabályok betartásával – a meglévő magyarországi és határon túli szakértői kört érdemes bevonni. Megalapozott döntéseket a magyarországi és határon túli szakértők és szakképviseltek nélkül nemigen lehet hozni. Ez egyben a problémák hazai szakmai integrációját is jelentheti.

c) A pályázatok feldolgozása után a kurátorok, illetve a határon túli tanácsadók *pontozással* dönthetnek a pályázatok rangsorolásáról. Az így kialakított előzetes listából látható a két különböző háttérrel és megfontolásokkal rendelkező kör esetleg eltérő értékítélete, és feláll egy pontrangsor, amely alapján a legjobb pályázatok teljes keretösszeget kaphatnak.

d) A kurátorok, tanácsadók szervezeti elkötelezettségeit a honlapon nyilvánosságra kell hozni. Ugyanígy a döntést segíti, ha a kuratóriumi ülések jegyzőkönyve is felkerül az alap honlapjára.

e) Az alap *nyilvántartási rendszerének* kompatibilisnek kell lennie az NKA nyilvántartásával.

f) A *monitorizálást* helyi szinten külön szakemberek, illetve a kurátorok végzik.

g) Komoly pontelőnyt kell biztosítani azon pályázóknak, akik *külső forrásokat* képesek bevonni.

h) Az alap belső *működési költségét* a magyarországi non-profit szektor átlagában kell maximalizálni.

A fenti technológiai leírás a támogatási rendszer átalakításának szakmai sarokpontjait tartalmazza. Ezzel együtt a különböző összegű pályázatok elbírálási, ellenőrzési értékelési rendszerét a méretgazdaságosság elvét is figyelembe véve hasznos kialakítani.

A támogatási rendszer fejlesztése és a portfólió tisztázása feltételezi az alábbi, előzetes vizsgálatokat is:

- az 1990 és 2009 között, magyar költségvetési támogatásokból finanszírozott határon túli ingatlan beruházások felmérése és hasznosulásuk számbevétele.
- A nemzeti intézmények „akkreditálása”. Az egyes intézmények átvilágításával tisztázni kell, hogy az intézmény milyen tevékenységet fejt ki, mennyiben lát el közhasznú és közintézményi funkciókat, hány és milyen képzettségű alkalmazottal, milyen anyagi forrásokkal rendelkezik, és melyek a hosszú távon finanszírozandó feladatok.⁴²
- Az adott országokban a magyar kisebbségi intézményrendszer állami finanszírozási kereteinek és költségeinek felmérése.
- A közép-európai országok kisebbségjogi adatbázisának megteremtése és folyamatos összehasonlítható monitorizálása.

⁴² Tóth Károly javaslatát lásd: Tóth Károly: *A kulturális támogatások átalakításának lehetséges formái*. In *Magyarok Szlovákiában III. Kultúra (1989-2006)*. Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja, 2006, 223-240.

A *célprogramok* részletes pályázati kiírás alapján működhetnek. A jelenleg működő vagy látsens módon meglevő és hálózattá szervezhető célprogramok intézményépítésre és működtetésre, vagy projektek támogatására vonatkoznak. A következőkben – illusztrációképpen – olyan programokat sorolunk fel, amelyek már beindultak vagy részletesen ki vannak dolgozva. Az eddig megszokott elképzelésekkel szemben ebben az intézményfelfogásban a középszintű, helyi, napi szolgáltató-fejlesztő funkciót ellátó intézmények állnak a középpontban, nem a nagy infrastrukturális fejlesztési projektek.

Intézményépítés támogatása:

- Az oktatásfejlesztő és minőségbiztosítási rendszer működtetése
- Szórványkollégiumok működtetése
- Egyetemi szakkollégiumok működtetése
- Internetes portálok és dokumentációs központok működtetése
- 40 városi könyvtár állományellátása és módszertani integrálása
- Az e-pontok működtetése
- Magyar házak működtetése, művelődésszervezők képzése
- Tudományos műhelyek működtetése
- Nyelvi irodák működtetése
- Jogvédő irodák működtetése
- Színházi műhelyek fenntartása

Programok támogatása:

- Óvoda és iskola beíratási programok
- Felnőttképzés támogatás hiányszakmákban
- EU képzési programok
- Rendszeres tanári továbbképzés
- Örökségvédelmi munkák
- Ösztöndíjprogramok (szakágazonként)
- Könyvkiadás támogatás
- Sajtó-támogatás

A Szülőföld Alapon belül el kell különíteni bizonyos forrásokat. A nemzeti intézmények akkreditálásán túl a támogatási szerződésekben egyrészt nevesített feladatokra lehet forrást biztosítani, másrészt az intézmény által az előző évben máshonnan behozott források mellé lehetne azonos összegű magyarországi támogatást adni. (Ez utóbbi érdekeltté tenné az intézményt az aktív forrásszerzésben. Ezzel megelőzhetnénk azt a folyamatot, amely az egész határon túli civil intézményi világot beszűkítette, elkényelmesítette a magyarországi forrás-elvárás révén.)

A jelenleg is létező regionális alapokból, helyi szintre delegált döntésekkel kis összegű (2-300.000 Ft.) támogatások lennének biztosíthatók. Itt lehetne a helyi sajtóságok figyelembevételével újraelosztó programokat működtetni: egy-egy kistérségben kiválasztott szervezet által a régióban (önkormányzatoktól, vállalkozóktól) megszerzett támogatáshoz ugyanolyan összeget biztosítani az adott szervezetnek/alapítványnak, de a továbbosztó döntéseket az adományozók bevonásával a kistérségi szintjén hozhatnák meg.

A nemzeti intézmény kategóriához hasonlóan régióként és Magyarországon összehasonlíthatóan meg kellene vizsgálni az évenkénti nagyobb méretű rendezvényeket, azok funkcióját, hatását, költségfelhasználást. Majd egy prioritási sorrend alapján külön ezen rendezvények lebonyolítására lehetne pályázatot kiírni.

2.4.2 Az oktatási-nevelési támogatás

A mai támogatási rendszer legnagyobb részét kitevő, hatékonyság szempontjából azonban talán a legkevésbé vizsgált része az oktatási-nevelési támogatás. A támogatás célja a magyar nyelvű oktatás költségeinek családi támogatása, s ezzel a részvétel ösztönzése.

2002 óta azonban a 20.000 forintos támogatás a mindennapi családi gazdálkodásban elvesztette a jelentőségét. Ahol ez még szerepet játszhat a beiskolázási döntésekben – Kelet-Szlovákia, Kárpátalja, Mezőség, Székelyföld legszegényebb falvai – ott jelentős mértékben a magyar ajkú romák beiskolázása jelent problémát, amelyre a magyar nyelvű iskolák nincsenek felkészülve.

A támogatás kedvezményezettjeinek döntő része tömbmagyar területeken él – elsősorban a Székelyföldön – ahol eleve magyar nyelvű intézmények jelentik a beiskolázás lehetőségeit. A kedvezménytörvény szlovákiai tudomásul vételének alapfeltétele volt, hogy ott nem egyénileg kapják meg a jelentkezők a támogatást. Ez a Pázmány Péter Alapítványon illetve a Szlovákiai Magyar Szülők Szövetségének alapfokú és középiskolák melletti alapszervezetein keresztül történik, pályázati formában.

Sajnos sem az egyéni, sem a közösségi folyósításról nincs összehasonlítható hatékonyság vizsgálat. Éppen ezért legfeljebb valószínűsíthető, hogy a koncentrált és ellenőrzött közösségi pénzfelhasználás erősebb hatással van a magyar oktatási intézményrendszer színvonalára, mint a szociális támogatásnak tekintett egyéni támogatási összeg.

Az oktatási-nevelési támogatás ráadásul tabukérdés a kisebbségpolitikában, hiszen a kisebbségi magyar pártokhoz közeli lebonyolító szervezetek 6%-os, Erdélyben 8%-os lebonyolítói költség-kiegészítésben részesülnek (évente mindösszesen 3–400 MFt.).

Az oktatás fejlesztése, a képzési színvonal a szórványmagyarok (és különösen a nagyvárosi szórvány beiratkozás) és a magyar ajkú romák integrációja esetében is kulcskérdés a kisebbségi támogatások szempontjából. Konkrét programok elindítását segíthetné a rendszer átalakítása. Mivel azonban itt egy Magyarországtól kapott jogról van szó, a rendszer megváltoztatását, a támogatások koncentrált felhasználására való hivatkozást feltehetően juttatás-elvonásként éreznék a közvélemény, és ennek megfelelően komoly ellenérzést váltana ki a lépés. Az esetleges változtatás tervezésénél több lépéses, hosszabb idő alatt kivihető, a közvélemény bevonásával járó folyamatra érdemes felkészülni.

3. JÖVŐKÉP

Az utóbbi két évtized támogatáspolitikája a kisebbségi magyar intézményrendszer kiépítésére irányult. Ez jórészt infrastrukturális beruházás volt, illetve tudásbeviteli programokból és intézmény-működtetésből állt. Ezzel párhuzamosan jelent meg, nem utolsó sorban, a kisebbségi magyarok részéről a szélesebb gazdasági, regionális fejlesztések igénye is, amelyben Magyarország mint beruházó és mint a kisebbségi magyar vállalkozás-, illetve regionális fejlesztés kezdeményezője, finanszírozója lépett fel. Az elmúlt évtized közepére azonban nyilvánvalóvá vált, hogy *a kisebbségi magyarok munkaerő-piaci pozícióinak, régióik fejlettségének javításához a magyarországi támogatáspolitikai nem rendelkezik elegendő forrással*. Szerbiát és Ukrajnát nem számítva a határon átnyúló régiófejlesztés – egyébként a tagállami célokra fordítható pénzekhez képest elenyésző – uniós forrásai nagyságrendileg haladják meg a támogatáspolitikai keretei között felhasználható összegeket. A közvetlen gazdasági befektetéseknek nem volt átütő hatása, a kis léptékű vállalkozásfejlesztési programok inkább afféle minta-projektként működtek, és gyakran csak a kisebbségi politikai-vállalkozói elit hálózatait erősítették. A támogatáspolitikai intézményrendszer „reformjával” azután ezek a kezdeményezések is megszűntek, helyüket a látványosan beharangozott, de megvalósítási szakaszba soha be nem lépő stratégiai tervek, és átfogó koncepciók készítése váltotta fel.

Ma a Kárpát-medence gazdasági és társadalmi modernizációja a nemzetállamok különböző központjaiban zajlik, Budapest ennek csak az egyik centruma. Piac-barát eszközök alkalmazásával és az Európai Unió versenypolitikájával konform (kis léptékű), célzott támogatásokkal Magyarország részt vehet a magyar lakta határrégiók helyzetének alakításában, de kizárólagos központként azok fejlődését nem határozhatja meg. A magyarországi intézményrendszernek a kisebbségi magyar közösségek irányában, *a magyar nemzeti azonosságtudat újratermelésében és fejlesztésében lehet meghatározó szerepe*.

Ebből adódóan a magyar támogatáspolitikának alapvetően arra kell koncentrálnia, hogy miként képes segíteni a kisebbségben élő magyarok kulturális, nyelvi, oktatási igényeit kiszolgáló intézményrendszert. Az egyéni munkaerő-piaci pozíciók javítását pedig alapvetően tudásbeviteli programokkal lehet támogatni.

A támogatáspolitikai elé a közösségre vonatkozó hosszú távú stratégiai célok, illetve a napi operatív célok helyett olyan, ún. középszintű célokat érdemes kitűzni, amelyek megteremtik a kapcsolatot az előbb említett két szint között. Az egyén társadalmi viszonyainak javítása ilyen lehet. A határon túl élő, magyar identitású személynek kisebbségi helyzetben *esélyegyenlőséget* kell biztosítani ahhoz, hogy mind a saját országában, mind az anyaországi viszonyok között megvalósíthassa a maga *társadalmi mobilitási pályáját*; kiteljesíthesse és megélhesse *a kulturális azonosságát*; saját életvilágával *részt vehessen a regionális és helyi modernizációs folyamatokban*.

A magyar kisebbségi társadalmak intézményi alrendszerében a magyar intézmények szolgáltatásainak – és nem elsősorban „szolgáltatának” – az a funkciója, hogy a határon túl élő, magyar identitással bíró személynek kisebbségi helyzetben csökkentse az esélyegyenlőtlen-ségét. Ezért az intézményes szerkezetnek egyszerre kell a saját nemzeti önszerveződésen alapulnia, és kell kapcsolódnia országga intézményességéhez, az anyaországi kulturális hálózatokhoz és a nemzetközi fejlesztési programokhoz. Az így működtetett, intézményi alrendsze-

rekre tagolt struktúra egyszerre szocializációs keret és a tudásbeviteli felzárkóztató programok csatornája lehet.

A Kárpát-medence *a különböző nemzeti kultúrák, identitások hosszú távon egymással versengő piacának is tekinthető*. A kisebbségi magyar közösségek problémáinak kezelésében meghatározó, hogy a közösség milyen kiterjedt, és milyen színvonalú saját intézményességgel bír ezen a (oktatási-, kulturális-, házassági-, munkaerő- stb.) piacon. Ebben *kulcskérdés az oktatás szerepe*. A támogatáspolitikai elsődleges célkitűzése lehet annak támogatása, hogy minden magyar nyelvű gyerek lehetőséget kapjon az anyanyelvi oktatásra az óvodától a felsőfokú képzésig. Ezt természetesen országonként más-más szerkezetben és időtávon lehet elérni. Ugyanakkor egy erre épülő program azt célozhatja meg, hogy ezen oktatási intézmények mérhető teljesítménye legalábbis megegyezzen a magyarországi hasonló intézmények színvonalával.

Míndezek megvalósítása a magyar azonosságtudat újratermelése és fejlesztése miatt érdeke Magyarországnak, társadalmi pozícióik javítása érdekében alapvető a magyar kisebbségi közösségeknek, de az állampolgári jog- és esélyegyenlőség, illetve lojalitás biztosításához elengedhetetlen az adott országok kormányzatai számára is.

IRODALOM

- Az új magyar külkapcsolati stratégia előmunkálatai.* Magyar Kisebbség, 2006/3-4. 5-235.
- Bárdi Nándor: *A „mumusok” és a „kék madár”.* In Haris T. Csaba (szerk.): *Magyar külpolitika az Európai Unióban.* Manfred Wörner Alapítvány, Budapest, 2005, 32-58.
- Bárdi Nándor: *A budapesti kormányzatok magyarságpolitikai intézményrendszere és stratégiája 1918-1938.* Kisebbségkutatás, 2007/1. 7-18.
- Bárdi Nándor: *Magyar-magyar párbeszéd a támogatáspolitikáról (2004–2007)* REGIO, 2007/4. 128-164.
- Bárdi Nándor: *Szükség, mint esély. Lehetséges-e a magyarságpolitikát szakágazatként elgondolni?* Kommentár, 2006/5. 54-57.; 6. sz. 7-18.
- Bárdi Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarok kapcsolattörténete. Problémakatalógus.* Kalligram, Pozsony, 2004, 272.
- Berényi Dénes–Egyed Albert–Kulcsár Szabó Enikő: *A magyar tudományos utánpótlás a Kárpát-medence magyar lakta régióiban.* Magyar Kisebbség, 2004/3. 195-208.
- Egry Gábor: *Az erdélyiség „színeváltozása”. Kísérlet az Erdélyi Párt ideológiájának és identitáspolitikájának elemzésére 1940-1944.* Napvilág, Budapest, 2008, 188.
- Erdei Itala–Papp Z. Attila: *Közös pontok és konfliktusok a Magyariskola Program fogadtatásában.* Regio, 2006/1. 19-43.
- Hegedűs Dániel: *Hatékony nemzetpolitika? A Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) szakértői bizottságai munkájának elemzése az 1998 és 2002 közti kormányzati ciklusban közpolitikai eszközökkel.* EÖKIK, Budapest, 2008, 67.
- Horváth Tamás–Ríz Ádám: *Határon túli magyarok támogatása: belső kényszerek és külső kihívások. Gyorselemzés a határon túli magyarokkal kapcsolatos kormányzati politika megújításának eddig látható irányairól.* Kommentár, 2006/4. 81-95.
- Jancsó Benedek: *A magyar társadalom és az idegen uralom alá került magyar kisebbség sorsa.* Magyar Szemle, 1927. szeptember, 40-57.
- Kiss Dénes: *Az erdélyi magyar civil szféráról.* Civil Szemle, 2006/2. 139-154.
- Lampl Zsuzsa: *Ténykép a határon túli felsőoktatási, kutatási és fejlesztési támogatásokról és hasznosulásukról.* Fórum, 2003/3. 101-118.
- Lőrincz Csaba–Németh Zsolt–Orbán Viktor–Rockenbauer Zoltán: *Nemzetpolitika '88–'98.* Pro Minoritate, Budapest, 1998, 334.
- Magyarország támogatáspolitikája.* Magyar Kisebbség, 2003/4. 3-166.
- Mák Ferenc: *Új nemzetpolitika és a Határon Túli Magyarok Hivatala (1989-1999).* Magyar Kisebbség, 2000/3. 237-293.
- Misovicz Tibor: *MAGYAR.TAMPOL@GOV.HU – Megjegyzések a határon túli magyarok támogatásáról folyó vitához.* Magyar Kisebbség, 2003/4. 56-69.
- Németh Zsolt: *Magyar kibontakozás.* Püski, Budapest, 2002, 242.
- Ódor Bálint–Szesztay Ádám (szerk.): *Nemzetpolitikai konszenzus dokumentumokban. A KMKF nemzeti együttműködési stratégiája és szakpolitikai koncepciói 2004–2009.* KMKF Titkárság, Budapest, 2009, 181.

- Oláh Sándor: *Modernizációs törekvések a Székelyföldön, 1940–1944*. In Fedinec Csilla (szerk.): *Nemzet a társadalomban*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2004, 133–150.
- Öllös László: *Az egyetértés konfliktusa. A Magyar Köztársaság alkotmánya és a határon túli magyarok*. Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja, 2008, 158.
- Tabajdi Csaba (szerk.): *Esélyek és veszélyek. A kisebbségi önazonosság megőrzésének európai tapasztalatai*. Codex Print, Budapest, 2002, 451.
- Tabajdi Csaba: *Az önazonosság labirintusa. A magyar kül- és kisebbségpolitika rendszerváltása*. CP Stúdió, Budapest, 1999, 757.
- Tóth Judit: *Státuszjogok*. Lucidus, Budapest, 2004. 328.
- Tóth Károly–Nagy Myrtil: *A kulturális intézményrendszer*. In Csanda Gábor–Tóth Károly (szerk.): *Magyarok Szlovákiában III. Kultúra (1989-2006)*. Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja, 2006, 223-260.
- Törzsök Erika (szerk.): *Szülőföld program. A határokon túli (Kárpát-medencében élő) magyarság gazdasági alapjainak és társadalmi kohéziójának támogatását célzó lépések előkészítése, valamint ezek lehetséges kapcsolódási pontjainak bemutatása*. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2005, 134.
- Törzsök Erika: *Kisebbségek változó világban*. Református Egyház Misztótfalusi Kis Miklós Sajtóközpontjának nyomdája, Kolozsvár, 2003. 271.