

Misovicz Tibor

MAGYAR.TAMPOL@GOV.HU

Megjegyzések a határon túli magyarok támogatásáról folyó vitához

Beköszöntésként üdvözlünk kell a szerkesztői szándékot, amely a határon túli magyarokról folyó, jobbára a jog és a szociológia által uralt tudományos igényű viták témái közé becsempészi a „pénzt” és annak felhasználását. Annál is inkább dicsérendő a választás, mert a határon túli magyarok támogatása fordulóponthoz érkezik azzal, hogy Magyarország és szomszédainak egy része az Európai Unió tagjává válik, és a korábbiaktól eltérő jogi, szervezeti és pénzügyi feltételek mellett kell végeznie ilyen irányú erőfeszítéseit. Üdvözlendő azután a szerző, akinek köszönhetően először olvashatunk összeszedett formában a határon túli magyarok támogatásának pénzügyi részleteiről.

Egykor érintett köztisztviselőként megtisztelő a hozzászólásra vonatkozó felkérés, jóllehet az idő múlásával egyre inkább úgy érzem magam, mint a Mikszáth Kálmán által megírt hályogkovács, aki – miután a professzor urak megismertették a szem érzékenységevel, finomságával, azzal, hol futnak az idegpályák, mi mit mozgat – így kiáltott fel a következő hályogmetésés előtt: „Jaj tekintetes uram, ... nem látom, nem merem, ... nem tudom többé!”

A téma kifejtését talán illetlenség azzal a posztmodern kérdéssel kezdeni, hogy létezik-e egyáltalán, amiről beszélünk? (A magyarok ugyan hajlamosak nem létező dolgokról, megvalósíthatatlan ötletekről hosszan és elszántan vitatkozni. Lehet, hogy ez kreativitásunk egyik köszőrűje.)

A politikatudomány gyémántfényében ugyanis könnyen arra a megállapításra juthatunk, hogy az anyaországnak nincsen a határain túlra szorult magyarokra vonatkozó támogatáspolitikája, mivel nincs a hosszú távú stratégiai célhoz konzisztensen rendezhető mellékcél-rendszer, és ezek eléréséhez szükséges eszközrendszer, hiányzik a szereplők átgondolt és egymást erősítő cselekvése, a módszerek tudatos megválasztása és alkalmazása. Fontos volna persze, ha a tudomány a maga módszereivel rátekintene erre a tevékenységre, és értékelné azt, de ennek hiányában célszerű abból kiindulni, hogy azt nevezzük támogatáspolitikának, ami a III. Magyar Köztársaság kiáltása és az ország Európai Unióhoz történő csatlakozása között – végül is majdnem másfél évtizedről van szó – ezen a területen történt, és történik.¹

Az eseménytörténethez

A tárgyalt időszak értékelésében fontos és jelentőségéhez képest kissé elhanyagolt eszköz a költségvetések elemzése, feldolgozása. Nemcsak a pénzfolyam megismerése miatt érdemes ezzel foglalkozni, hanem azért is, mert a kormányzati feladatok és a hozzájuk rendelt források, az igazgatási szerkezet és a rendelkezés jellege legkönnyebben a költségvetésekből hámozható ki. Alábbi megjegyzéseim is ebből táplálkoznak, jóllehet a vitaindítóban közölt táblázat szerkezte, tördelése nem könnyíti meg az eligazodást.

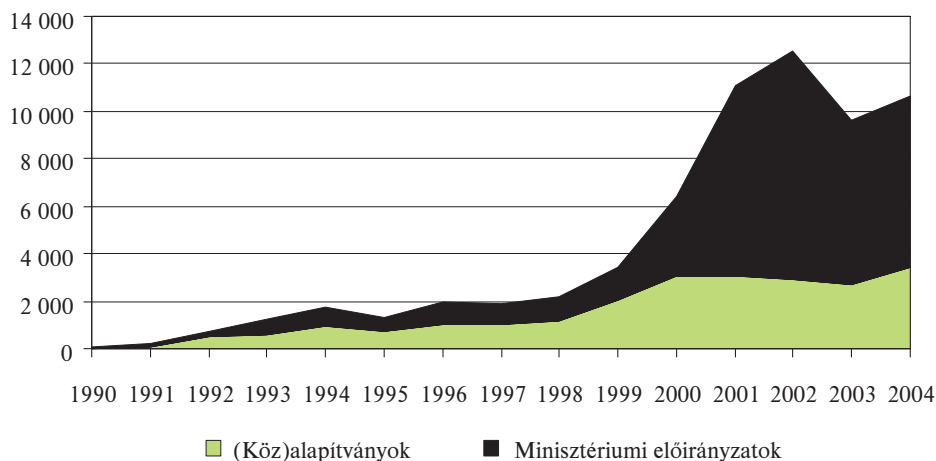
Első lépésben fontos kiemelni, hogy miután a Köztársaság első miniszterelnöke, nevezetes beszédében elvégezte a morális alapok helyreállítását, az első kormányzati ciklus elején gyakorlatilag a semmiből kezdődött meg a kérdéssel foglalkozó kormányzati szervezetek és a támogatás kereteinek kialakulása, a kormányzati időszak végére viszont nagyjából és egészében létrejött az a szervezeti rendszer, amelyben máig zajlanak az események. Ekkor ugyan még csak három minisztérium (MeH, Népjóléti, MKM) és nevesítve három alapítvány (Illyés, Kézfogás, Mocsáry) birkózott a feladatokkal és a források elosztásával. Később a Segítő Jobb Alapítványhoz rendelt tevékenységre már elkülönített forrás jut, és az MKM költségvetésében is megjelennek azok a feladatok, amelyek 1999 után az Apáczai Közalapítvány tevékenységébe sorolódnak. (Itt érdemes feltenni azt a talán kutatói érdeklődésre is számot tartó kérdést, hogy vajon a támogatások lebonyolítása miért került a közigazgatáson kívülre, és ehhez a feladathoz miért a közalapítvány mint szervezeti forma társult szinte kizárólagosan?)

1995–1998 között az összes támogatás értéke majd megkétszereződött, ám reálértéke nem nőtt, a központi költségvetés bővülése közepette részaránya csökkent, a forint értékvesztése pedig elapasztotta a dollárban számolt összeget. A szervezeti formák és a feladatok nem bővültek, bár a háttérben fontos fejlemény volt a vitaindítóban a szakmaiság erősítéseként megjelölt folyamat, amely a döntés-előkészítés, és a döntéshozatal megalapozottságát javította, és bővítette a résztvevők körét. Az időszak fejleményeinek értékelésében azonban a legitimitás kölcsönös keresését is jól használható magyarózó szempontnak tartom.

1999 és 2002 között a kiadások nagyságrendjének, illetve a költségvetés egészéhez viszonyított arányának szembetűnő növekedése mögött a feladatok és a szereplő költségvetési intézmények számának szaporodását is hangsúlyozni kell. Az intézményrendszer szereplőit komoly kihívások elé állító ciklus végére már hat minisztérium és hat alapítvány végzi a határon túli magyarok támogatását, sőt, a kedvezménytörvény végrehajtásához kapcsolódó magyarországi igazgatási feladatok által érintve a porondon megjelenik a Belügyminisztérium is. Szintén fontos megemlíteni, hogy ekkor kezdődik meg annak a felsőoktatási intézményrendszernek a fejlesztése, amely mára – bizzunk benne – elvitathatatlan eleme a támogatási rendszernek és talán a munkaerőpiaci pozíciók javítását segítő stratégiai eszköz.

A jelenlegi kormány eddigi költségvetései a forrásokat radikálisan nem csökkentették. Jelentős, programszerű új feladat nem keletkezett, sőt a kezdeti politikai megnyilatkozások eltűzottnak ítélték a megelőző időszak támogatásait. Ehhez képest mégis tovább gazdagodott az intézményi térkép. Teljesen új szereplőként megjelent az Informatikai Minisztérium, a HTMH pingpong-szerű helyváltoztatását követően is megmaradt a területen a Külügyminisztérium, az Oktatási Minisztérium fejezetében 2004-re pedig egyszerre három új Alapítvány bukkant fel. Így mára nyolc minisztérium, valamint a Magyar Tudományos Akadémia fejezeteiben találunk meg ilyen célú forrásokat, és tizenkét alapítványt nevesít a költségvetés.

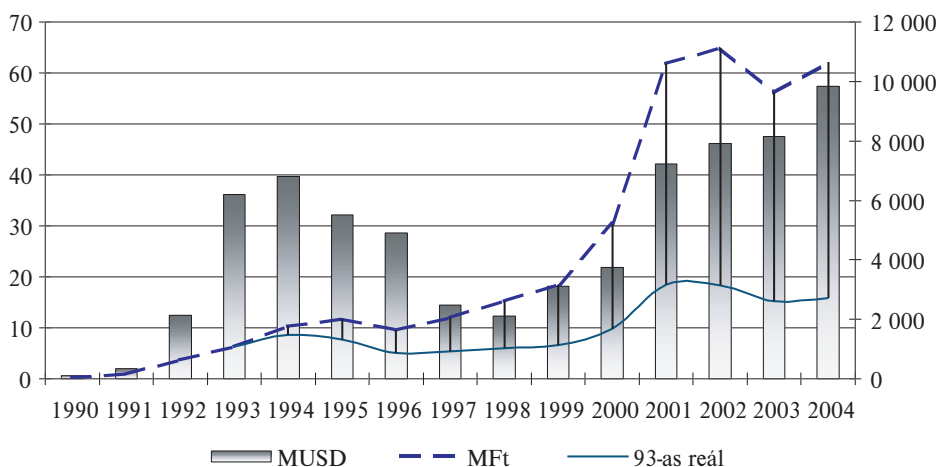
Miközben tehát már sem a források, sem a feladatok nem növekedtek, folytatódott az intézményrendszer virágzása, burjánzása. (A jelenség politikai hátterének magyarázatát nem kísérem meg.) A bürokrácia alapvető jellegzetességei, a növekedés, a specializálódás és a bonyolódás érdekesen tükröződnek vissza a kormányzati szerkezet költségvetésben nyomon követhető átalakulásaiban is. Minisztériumok válnak szét és olvadnak össze, nevet váltanak és alakulnak, a régi feladatok azonban maradnak, és folytonosan újak keletkeznek. A jövő szempontjából nem érdektelen kérdés, hogy a támogatási rendszer ezzel a méretével már a magyarországi közigazgatási rendszer önmozgó, saját törvényei szerint változó részét képezi-e? Ennél biztosabban megítélhető jellegzetesség viszont, hogy az alapvetően morális megfontolásokra épített rendszerben, legalábbis a végrehajtó, lebonyolító szinteken mára megkerülhetetlenek lettek a szakigazgatási célszerűség és a racionalitás szempontjai. A szervezeti erőviszonyokat jelzi, hogyan alakult az alapítványi keretek, illetve a minisztériumi előirányzatok keretei között felhasznált források aránya. A mellékelt ábrán ez követhető. (A támogatások millió Ft-ban szerepelnek.)



A kezdetektől 1998-ig a pénzeszközök valamivel több mint felét alapítványok használták, 1998-at követően a források, s ezzel a feladatok és a tevékenységek (hasznos vagy haszontalan) bővülése a közigazgatás növekvő szerepe mellett zajlott, és zajlik ma is. A döntéseket egyre kevésbé az általában politikai szempontok alapján felkért kuratóriumi testületek hozzák, és azok irodái hajtják végre, hanem a közigazgatás ezzel megbízott tisztviselői. 2001–2004 között a költségvetési törvény szerint a pénzeszközök kevesebb, mint harmada található az alapítványok „kezében”.

Nem lehetünk tökéletesen biztosak abban, hogy melyik változat a jobb vagy rosszabb, ám az alapítványi rendszer teljesítményének megítélésakor ezt a ténytet figyelembe kell venni. Azt sem árt tudatosítani, hogy önmagában az alapítványi szervezet esetleges – akár radikális – átalakítása nem fogja lényegében megváltoztatni a támogatási rendszer működésének jellemzőit.

A támogatásra fordított összegek alakulásának megítélésében nominális változáson túl ismételtten felvetődik az infláció és az árfolyamváltozások figyelembevételének igénye is. A tizenöt év költségvetési törvényeiben nevesített források az alábbi ábrában e három szempont szerint szemlélhetők.



Az oszlopok, a bal oldali skálán a dollárban mért értéket mutatják (ezek a számok Bárdi Nándor vitaindítójából származnak), a szaggatott vonal a költségvetés forint összegeinek nominális alakulását ábrázolja, a folytonos vonal pedig 1993-tól a fogyasztói árindexszel korrigált reálértékét mutatja. (Ez utóbbiak részben saját adatgyűjtésen alapulnak.)

A nagy ingadozások önmagukért beszélnek, az 1993/94 közötti reálérték-emelkedés üteme jelentős volt, és látható, hogy ezt követően hat évre volt szükség a „helyreállítási periódushoz”, vagyis ahhoz, hogy a támogatás

értéke újra meghaladja a kilencvenes évek elejének szintjét. 2001-es csúcsot követően viszont megint csökken az éves támogatás reálértéke.

A farsang vége

A fenti hevenyészett áttekintés után az elvi kérdések következhetnének, a kormány nagybőjti előkészületeire gondolva azonban a vitázó késztetést érez arra, hogy az elmúlt két év tevékenységéhez megjegyzéseket fűzzön. Ebben is csak a már jelzett „leíró” megközelítést alkalmazhatjuk, a tettek-ből és a döntésekből ki-ki saját maga vonhatja le a tényleges szándékokra vonatkozó következtetéseit.

Az alapos és eltökélt személycserék közepette a politikai mű 2003-ra elkészült. A kedvezménytörvény majdnem másfél éves „potyolás” után végül úgy vesztette el „ízét, és bűzét”, hogy közben a magyar diplomácia kijárta az önbecsülésének elvesztéséhez szükséges „Canossát”. A befagyott oktatási-nevelési támogatások kifizetése is csak 2003 végén lendült mozgásba. (Ezer szerencse, hogy Romániában 2004-ben tartják a választásokat!)

A kettős állampolgárság és/vagy az autonómia tekintetében ebben a ciklusban hasonló alkotásra már nem számíthatunk. A kormány a magyar történelemben már bevált passzív rezisztencia eszközéhez folyamodik – igaz, hogy központi kormányzat a társadalommal szemben illet még nem alkalmazott. S mintha a kezdeményezőknek nem volna elég, hogy saját szándékaik, otthoni küzdelmeik s a magyarországi „szakmai egyeztetések” labirintusában eligazodjanak, fél szemmel beutazási vízumuk érvényességét és a Magyarországon eltöltött napokat kell figyelniük – ezt immár az Unió-tag anyaország ajándékaként.

Az eddigi két költségvetési törvény miatt pedig nem kellene szégyenkezni. A kedvezménytörvény végrehajtásához kapcsolódó egyszeri kiadásokat leszámítva az összes támogatás alig csökkent, a költségvetési sorok zöme „folytonos” maradt. 2002-ben alkalom adódott volna a támogatáspolitikai konszolidálására – a létező keretek között –, ha az új kormány komolyan foglalkozott volna ezzel a kérdéssel, és nem a személycserék és az elszámoltatás került volna a tevékenysége középpontjába. A „normál ügymenet” nem is ártott volna a 2000–2002 eleje között rohamtempóban elvégzett feladatok és határidők után.

Ma azonban már nem itt tartunk. A 2004. évi költségvetési törvény kármentése elérte a határon túli magyarok támogatására vonatkozó mintegy 10 milliárd forintos „kasszát” is. A kormány 2004. február 25-i döntései után így fest a költségvetés térképe:

A határon túli magyarok támogatása a 2003. és a 2004. évi költségvetésről szóló törvény szerint (millió forintban) – Forrás: Pénzügyminisztérium

2003	A 2004. évi költségvetésről szóló törvény fejezetei szerint	2004	2004.II.25. korm. dönt.
	X. Miniszterelnökség		
743,0	Határon Túli Magyarok Hivatala	698,9	-10,6
560,0	Határon túli magyarok koordinációs kerete	324,0	-70,0
560,7	Új Kézfogás Közalapítvány	560,7	-134,6
1021,2	Illyés Közalapítvány	1 021,2	-194,6
1958,0	Határon túli magyar felsőoktatás támogatása	1 894,0	-362,3
50,0	Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány	60,0	-14,5
14,6	Pro Hungaris Kulturális Értékközvetítő Alapítvány	11,3	
	Délvidéki Alap	200,0	-28,0
	Kárpátaljai Alap	50,0	-7,0
154,0	Szabadkai Magyar Ház		
	Ady ösztöndíj	90,0	-8,1
5 061,5	Részösszeg:	4 910,1	-829,7
	XVIII. Külügyminisztérium		
135,7	Teleki László Alapítvány	101,7	
100,0	Esély a stabilitásra (Szegedi folyamat)	125,0	
	Jó Szomszédság (Nyíregyházi folyamat)	125,0	
	Társadalmi kapcsolatok és határon túli magyarság külpolitikai támogatása	23,0	-6,0
235,7	Részösszeg:	374,7	-6,0
	XXI. Egészségügyi, Szoc. és Családügyi Minisztérium		
81,6	Mocsáry Lajos Alapítvány	60,0	-60,0
304,5	Segítő Jobb Alapítvány	250,0	-150,0
386,1	Részösszeg:	310,0	-210,0
	XXII. Oktatási Minisztérium		
1 365,0	Határon túli magyarok oktatási és kulturális támogatása	1 023,0	-64,0
300,0	Határon Túli Magyar Oktatásért Apáczai Közalapítvány	200,0	-30,0
	Márton Áron Szakkollégiumért Alapítvány	30,0	-8,0
	Kárpátaljai Magyar Főiskolaért Alapítvány	110,0	-10,0
	Selye János Egyetemért Alapítvány	770,0	-100,0
30,0	OM – MTA határon túli kutatás támogatása (Domus-program)	30,0	
1 695,0	Részösszeg:	2 163,0	-212,0

XXIII. Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma			
80,0	Határon túli magyar színházak támogatása	100,0	-5,0
45,0	Magyar Nyelv és Kultúra Nemzetközi társasága	42,5	-2,1
250,0	Határon túli magyarok kulturális támogatása	270,0	-20,0
100,0	Határon túli csángó-magyarok kulturális támogatása	100,0	-20,4
475,0	Részösszeg:	512,5	-47,5
XXIV. Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium			
	Határon túli magyar gyermek és ifjúsági szerv. és ernyőszervezetek támogatása	30,0	
136,0	Határon túli fiatalok együttműködési programja	65,0	
136,0	Részösszeg:	95,0	0,0
XXV. Informatikai és Hírközlési Minisztérium			
	Határon túli magyarok informatikai támogatása	300,0	
0,0	Részösszeg:	300,0	0,0
XXXIII. Magyar Tudományos Akadémia			
47,0	Határon túli magyar tudósok támogatása	47,0	-14,6
100,0	Arany János Közalapítvány támogatása	100,0	-38,4
147,0	Részösszeg:	147,0	-53,0
<i>A Szomszédos államokban élő magyarokról szóló törv-hez kapcs. előirányzatok</i>			
1 200,0	A szomszéd országokban élő magyarok támogatása (MEH fejezetében)	1 700,0	
292,7	Szomszéd államokban élő magyarokról szóló törvény kiadásai (MEH fejezetében)	150,0	-37,5
1 492,7	Részösszeg:	1 850,0	-37,5
9 629,0	ÖSSZESEN:	10 662,3	-1 395,7

A döntések összességében közel 1,4 milliárd forintnyi zárolást jelentenek, amely a korábbi támogatások 13%-át teszi ki. (A támogatás ezzel egyébként a 2003. évi törvényben elfogadott mérték alá csökkent.) A 185 milliárd forintos központi csökkentés eközben a kiadási főösszegnek mindössze 3%-a. A határon túli magyarok támogatásánál tehát az átlagosnál majdnem négyszer nagyobbak az elvonás arányai. A fejezetek közül – kizárólag a határon túli támogatások sorait figyelembe véve – a legnagyobb arányú zárolás az egészségügyi tárcánál történt, ahol a vetített arány 68%-os. Ezt követi sorrendben az MTA 36%-os csökkentéssel, majd a MeH 17%-os elvonással. A legnagyobb egyösszegű csökkentés egyébként a marosvásárhelyi egyetem-központ beruházás közepén tartó Sapientia-Erdélyi Magánegyetemet sújtja. Az intézmény támogatását biztosító „Határon túli magyar felsőoktatás támogatása” előirányzat 362 millió forinttal szegényedett. Ez egyébként a teljes határon túli támogatás elvonásának 26%-a.

Mi van még? Szervezeti átalakulásról nem szóltak a bejelentések, néhány információ a sajtón keresztül szivárgott a nyilvánosságba. Arról, hogy összevonják a terület kormányzati koordinációját ellátó Határon Túli Magyarok Hivatalát és a Nemzeti Etnikai Kisebbségi Hivatalt (vajon melyik szervezet „olvad be” a másikba?). Arról, hogy összevonják a határon túli magyarok támogatásával foglalkozó közalapítványokat, majd később arról, hogy minden közalapítványt megszüntetnek, amelynek a saját bevétele nem éri el saját költségvetése 20%-át (az érintettek közül ezt talán csak a Teleki Alapítvány tudná túlélni).

A jövőbe már csak az erdélyi „hinni-benne-nem-lehet, kimaradni-belőle-nem-szabad” televízió létrehozására tett ígéret mutat. A televízió szükségességére, életképességére, fenntartására és társadalmi hasznára vonatkozó bölcselkedés helyett a szerző – pénzügyminisztériumi zöldszám nélkül – csak annyit kér a nyájas olvasótól, hogy próbálja megjelölni azt a helyet Magyarország bőjti költségvetésében, ahonnan a kereskedelmi formában és közszolgálati tartalommal működő intézmény létrehozásához szükséges 1-2 milliárd forintot ebben az évben biztosítják. Miközben az összes, egyébként a törvényben szereplő, tervezett támogatások összegét csökkenti a fiskális szigor.

Mi történhet ezek után a parlamenti választásig fennmaradó szűk két esztendőben? 2004 a kiadáscsökkentés és talán az ehhez kapcsolódó intézményi átszervezés éve lesz. 2005-ben, ha sikerül is a konszolidáció, értelemszerűen nem lehet a támogatás kiugró növelésére számítani. A választási költségvetés 2006-ban megint csak ígéret lesz és nem valóság, hiszen végrehajtása alig kezdődhet meg az országgyűlési választások előtt.

Ha eközben olyan mértékű lesz a szervezeti átalakítás, ahogyan a találgatások sugallják, akkor vajon mennyire lesznek eredményesek azok a pályázatok, amelyek kiírásával és elbírálásával esetleg már a felszámolás alatt lévő alapítványok foglalkoznak? Az átutalások lassúságát az elmúlt években egy pillanatra sem szűnően bírálók szerint hogyan lehet majd hozzájutni a támogatásokhoz, ha jogi személyek szűnnek meg és alakulnak? És ehhez képest már csak érdekesség az, hogyan biztosítja a felügyeletet a kormány, ha az erre hivatott intézmény időközben az ingatlanpiacon kutat társbérletre alkalmas irodaház után.

Tegyük fel, hogy mindez mégsem így történik! Ha a hírekből következő döntések nem is születnek meg, lesz-e még idő, szándék, lehetőség jelentősebb pozíciójavításra ebben a kormányzati időszakban? Van-e, lesz-e kormányzati/kormánypárti politikus, aki megfelelő erővel képviseli a támogatás szinten tartásának (növelésének?) szükségességét, és el tudja-e érni a végrehajtó apparátuson keresztül elképzelései megvalósítását? Ha nem lesz – mint ahogy a személy megtipplésére most nem vállalkoznék –, akkor a hátralévő két évben marad a politikai rokon- és ellenszenvek, valamint a „hetedhét” ország választási naptáraihoz alkalmazkodó adminisztrálás, amelyet inkább szorosabb, mint lazább gyeplőre fog a központi költségvetés.

Ez a „jegelt állapot” viszont lehetőséget adhat a felkészülésre. És ha a szereplőket nemcsak a kb. 50–100 főt érintő rutinszerű személycsere és a források általános növelésére vonatkozó igények monoton ismétlése mozgatja, úgy 2006-ig még van idő értelmes támogatási igényeket kidolgozni az egyik oldalon, és lehet tisztázni a kormányzati feladatokat és eszközöket a másikon.

Célok, elvek, módszerek

Kanyarodjunk hát vissza a támogatáspolitikához általában. Elkerülve azokat az egyébként tisztázandó alapvető kérdéseket, hogy inkább értékelvű vagy inkább haszonelvű alapra helyezve lehet-e konszenzust kialakítani Magyarországon a határon túli magyarok támogatásának szükségességéről, és feltételezve, hogy a következő években nem a 20. század nagy részére jellemző tudatos jog-, tulajdon- és kultúrafosztás határozza meg a magyar kisebbségek életét a környező országokban, csak néhány egyszerű megjegyzést kockáztatnék meg.

A támogatási rendszer célkitűzéseinek szempontjából véleményem szerint középtávon az egyik legkomolyabb kihívás az, hogy Magyarország Uniós forrásokkal támogatott nemzeti fejlesztési programjai milyen módon tekintenek túl az országhatárokon, és válnak valóban „nemzeti” programokká. A csatlakozás több tekintetben is új pályákat nyit meg. Szlovénia, Ausztria és Szlovákia esetében a határok által jelentett adminisztratív akadályok néhány év alatt fokozatosan leépülnek, az egyes tagállamokban igénybe vehető források tervezhetőek, amennyiben a hozzájuk kapcsolódó célok és programok is ki lesznek találva. A forrásokból korlátozottan ugyan, de igénybe vehetőek támogatások a kisebbségeket érintő diszkrimináció-ellenes célokra és olyan tevékenységekre is, amelyek közvetve az érdekképviseltek munkájához kapcsolódnak. Így nem szükséges többé kizárólag a hazai költségvetés forrásaira támaszkodni. Másfelől pedig a magyarországi Uniós fejlesztési programba a pályázati előírásokat szem előtt tartva beépíthetőek olyan célok, amelyek – esetleg összhangban a szomszédos tagállam programjával, vagy arra építve – „nemzeti” célok megvalósítását segítik elő. A csatlakozásra készülő államok esetében az előcsatlakozási alapok felhasználásánál ugyanez a helyzet.

A gazdaság területén rendkívül nehézkesen mozog ugyan az állam, és a vállalkozások nemzeti színét is nehéz megállapítani, ám az újszerű, és regionális gazdaságfejlesztési elképzelésekre szükség van, annál is inkább, mivel a különböző államokba szorult magyarok versenytársak lesznek több ágazatban is (pl. mezőgazdaság, turisztika). Ilyen tekintetben a korábbi tapasztalatok sajnos nem túl biztatóak. Magyarországon a gazdaságpolitika számára eddig mindig a fizetési mérleget javító tőkebevonás volt a fő és szinte kizárólagos szempont, a Széchenyi Terv elindításakor a GKM – a ke-

vés és szerény kivételektől eltekintve – a legjobb víztaszító felületek tulajdonságait felülmúlva vetette vissza a gazdasági fejlesztés kiterjesztésére vonatkozó javaslatokat. Most talán segíthet, hogy ennek a fejlesztési politikának nem szükséges nemzeti színű szemüvegen keresztül „látnia” az Unió csatlakozás utáni helyzetet, vagyis azokat a közlekedési, logisztikai és egyéb infrastrukturális lehetőségeket, munkaerőpiaci kínálatot, amelyek az Unió gazdaságában és annak peremvidékén az ipartelepítés, tőkebefektetés és -kivonás folyamatait befolyásolják.

Mindez azonban csak akkor valósulhat meg, ha a „nemzeti” célok az Unió fejlesztési terminológia szerint fogalmazódnak meg, és az egyes programok annak szabályai szerint valósulnak meg. Ki kell tudni gondolni, el kell tudni mondani és meg kell tudni valósítani elképzeléseinket az Európai Unió gondolkodási, szabályozási és viselkedési módjai szerint. Ez nem egyszerű feladat, minták nem nagyon találhatók, a bürokrácia nem szereti az új típusú problémákat, a szemléletváltozás hosszadalmas. A siker azt feltételezi, hogy a részben még csak most épülő döntéshozó és végrehajtó intézményrendszerben meglegyen ennek a megközelítésnek a megfelelő politikai és szakmai képviselője.

Nem beszéltünk most az egyedi projektekhez szükséges önerő biztosításának kérdéseiről, és arról sem, hogy a szükséges – régiókat, országrészeket érintő – fejlesztési program hol, kiknek a részvételével fogalmazódjon meg. Vajon van-e megfelelő szellemi erő az érintett közösségekben, vagy az anyaországra nehezedik a válasz?

A támogatáspolitikai örökzöldjei a „ki csinálja”, „ki ért hozzá” kérdések? Mik legyenek a megvalósítás szervezeti formái, milyen legyen a szereplők együttműködésének módja? Ma a rendszerben többféle érdekes és nehezen kiegyenlíthető aszimmetria figyelhető meg. A „támogatók” között a státutumból eredően szakmai kompetenciahiányos, viszont politikai értelemben felelős HTMH-nak a kormányzati munkamegosztásból adódóan szakmai kompetenciával rendelkező, ám felelősséget igazán nem viselő ágazati minisztériumokkal kell együttműködnie. Mellettük dolgoznak a támogatások lebonyolítására létrehozott közalapítványok, amelyeket az alapító által határozott időre felkért kuratóriumok irányítanak. Amennyire ez utóbbiak elvileg alkalmasak arra, hogy rugalmasan kezeljenek megváltozott helyzeteket, és testületi döntéseket hozzanak, a működési tapasztalatok szerint jobb esetben is csak saját stratégiájukat követik, a kormányzati elképzelések – ha vannak egyáltalán – nehezen érvényesülnek a döntések egészében.

Ehhez az intézményrendszerhez hozzá lehet nyúlni, lehet egyszerűbb, eredményesebb vagy könnyebben irányítható szervezeti formákat és munkamegosztást választani. Amennyiben a jövőben a határon túli intézmények működtetésére helyeződik a hangsúly, amelyek a teljesítményük, feladataik alapján szinte normatív módon jutnak forrásokhoz, úgy ezekre a közalapítványokra valóban egyre kevésbé van szükség. A jelentősebb változ-

tatás előtt azonban érdemes lenne komolyan mérlegelni az alapítványi működés hibáit és erőseit. Lehet, hogy a koordináció és a kormányzati szándékok érvényesülésének akadályai részben orvosolhatók az irányító testületek összetételének átalakításával is – legközelebb 2007 környékén. (Első eretnek kérdés: a közalapítványi kuratóriumok és a MÁÉRT szakbizottságok összetételében haszontalan lenne személyi átfedést létrehozni?)

Az alapítványok helyett gyakorta és általános gyógyírként javasolt közhasznú társaságokkal kapcsolatban viszont komoly akadálnak látszik, hogy ez gazdasági-társasági forma, amelynek hosszú távon nyereségesen kell működnie, miközben közcélját megvalósítja. Ezzel a lehetőséggel tehát csak akkor érdemes foglalkozni, ha a támogatási feladatok mellé a bevételi oldal is megtalálható.

A szervezeti kérdések mögött meghúzódó egyik alapl dilemma azonban mégis az, hogy a határon túli magyarok támogatása, mint sajátos állami feladat, az összes részletével együtt egy külön intézményben összpontosuljon, vagy szövdjön bele a magyar közigazgatásba a hasonló feladatokkal egyébként foglalkozó igazgatási szervezeteken keresztül. Ha a hatékony működés az utóbbi módon garantálható, és az átalakítás nem jár a rendszer széttörlésével, akkor csökkenthető a szervezetek száma, és még a HTMH megszüntetése is felvethető.

Ehhez viszont a kiadáscsökkentésre és az állam visszaszorítására törekvőknek meg kell oldaniuk a különböző területek közötti koordináció problémáját és az egységes kormányzati elképzelések érvényesítésének kérdését. A legnyomósabb ellenérv azonban inkább az lehet, hogy az érintett minisztériumok illetékes szervezeti egységeinek egy ilyen radikális takarítás után ügyiratok ezreivel kellene birkóznuk a kötelezettségvállalás, folyósítás, elszámoltatás háromszögében. Az elszámolás egységesítését nem erőltetném, hiszen azt néhány jogszabály megfelelően szabályozza. Inkább arra lenne szükség, hogy alkalmazásukban a különböző szereplők ne eltérő rugalmassággal járjanak el. Még az sem kizárt, hogy a szervezeti átalakításhoz használható analógiákat találhatunk a most kiépülő, egyébként elég nehézkes és túlszabályozott, uniós támogatási intézményrendszerben.

A támogatások felhasználásában sajátos a hazai közigazgatás és a lebonyolításban közreműködő határon túli szervezetek viszonya is. Gyakori érv, hogy a források elosztásáról azoknak kell dönteni, akik a legközelebb vannak a problémához. Egyébként, ha a központi irányító, lebonyolító szervezetek száma és erőforrásai csökkennek, akkor erre a szférára értelemszerűen nagyobb feladatok várnak. Ehhez viszont világosan tisztázni kell a felelősség és a szankcionálhatóság kérdéseit. Felelősséget a támogatási célok kijelöléséért, a szándékok eléréséért és a megvalósítás szabályosságáért. Nem akarhat magának minden kisváros Operaházát a támogatásból, és nem mehetünk idegen bíróságokra, ha meg kell büntetni a szabályszegőket. A szabálykövetés szempontjából – szerintem – a határon túli magyarok tá-

mogatása területén a helyzet szignifikánsan nem rosszabb annál, mint amit más anyaországon belüli támogatási rendszerekben tapasztalhatunk.

Itt ragadható meg a szervezeti kapcsolatok másik fontos sajátossága. A magyar közigazgatás közvetlen partnerei „nem itthon adóznak, nem itthon választják őket, és nem itthon kapnak jogorvoslatot”. Az együttműködés és a számonkérhetőség kettősségében az egyik lehetséges változat már megjelent a döntés-előkészítés, döntéshozatal részvevői körének szélesítésével. A kuratóriumok előkészítő, előbíráló szaktestületei, alkuratóriumai, vállalkozásfejlesztő központjai a támogatott közösség érdekeit is megjelenítik a döntési alternatívákban. A szakmai kompetenciák persze keverednek a politikai képviseléssel, és ma nincs is olyan eljárási szabály, amely a testületek összeállításánál a szakmai szempontokat meg tudná védeni a politikai megfontolásokkal szemben.

A döntéshozatalban való részvétellel szemben a másik lehetőség a felelősségviselés és a szankcionálhatóság érvényesítését jelenti. Ennek még nincsenek rugalmasan alkalmazható formái, bár néhány kezdeményezés már történt. Az Új Kézfogás Közalapítvány mikrohitel programjaiban a keret felhasználásának, a hitelek kihelyezésének joga az együttműködő szervezetnél van, így ő viseli a felelősséget a sikerekért és a kudarcokért is. Ez a megoldás azonban csak mostanra érte el azt az „életkort”, hogy az első tapasztalatokat értékelni lehessen.

A politika és a szakma/teljesítmény szempontjai nemcsak a döntéshozatali testületek összetételében, működésében, de a döntésekben is szinte szétválaszthatatlanul keverednek. Ebben a tekintetben általában és hosszú távon a támogatottak önerejére való támaszkodás lehet az az elv, amely fokozatosan kimozdíthat bennünket a politikai és a szakmai megfontolások béklyóiból. A költségvetési források jelenleg sem elegendőek, és soha nem lesznek elegendőek ahhoz, hogy a támogatás kizárólag a rászorultság elvére épüljön. Az Unió előcsatlakozási és strukturális forrásainak felhasználása is az – elég széles, 10–70%-os határok között mozgó – önerő biztosítását feltételezi. Ezt a szempontot a mainál erőteljesebben is lehet érvényesíteni. A határon túli támogatási rendszerünket egyébként is olyan módon kell változtatni, alakítani, hogy megfeleljen az Unió eljárási gyakorlatának. Ez azonban a közhiedelemmel ellentétben, nem igényel radikális módosításokat. A létező szabályok alkalmazásán túl lényegében néhány elv egyértelmű és következetes alkalmazását, illetve a monitoringnak nevezett ellenőrzési és értékelési eljárások bevezetését igényli – no meg a bevezetéséhez szükséges politikai erőt.

Végül a legnépszerűbb téma: mindez mennyibe kerüljön? Mennyit igényel a határok mögé rekesztett magyarok támogatása, és mennyit bír el a hazai költségvetés? Ma a támogatás a központi költségvetés kiadási főösszegének 1,5–2 ezrelékére, évi 8–10 milliárd forintra tehető. Van, aki szerint sok, van, aki szerint kevés vagy egyenesen elégtelen, és nyilván nem mind-

egy, hogy a nyolcat súrolja-e vagy a tízet veri. Tudunk olyan számokat találni a költségvetésben, amelyhez képest rengeteg, és olyanokat is, amely szerint megszegyenítően kevés. Lehet érvelni amellett, hogy jelentősen növelni kellene, és lehet amellett is, hogy a hasznos támogatás-felhasználási kapacitás egyik évről a másikra nem növelhető radikálisan.

Az igények és a lehetőségek pontosításában két szempontot javaslok figyelembe venni. Először, a magyar költségvetésből származó támogatások folyamatos és jelentős növekedése elkényelmesítheti, és szükségtelenül egyirányúvá teheti a támogatottak gondolkodását. Mindannyian tudunk olyan eseteket sorolni, amikor – különösen a szép számmal adódó válsághelyzetekben – a pénzekből az adott állam által egyébként köteleességszerűen ellátandó feladatokat kellett megvalósítani. Ezt a folyamatot, ha egyszer nagyméretben megindul, lehetetlen megállítani, és egyébként sem lehet alkotmányos cél más államok ilyen természetű kötelességeit átvállalni. Ráadásul a támogatottakban állandósítja azt a feltételezést, hogy saját államuktól „semmit sem” várhatnak, és „mindenben” az anyaország segítségétől függenek. Nem tudjuk, hogy ez igaz-e, mint ahogy valóban azt sem tudjuk pontosan, hogy egy-egy államban mire és mennyi jut a kisebbségek belső támogatásából.

Azt hiszem, nincsenek illúzióim a szomszédos országok magyar közösségeinek érdekérvényesítő képességéről, és a többségi nemzetek kisebbségi politikáját irányító eszmékről sem, ám néhány, a támogatás gyakorlatát is befolyásoló körülményt érdemes tekintetbe vennünk. Az európai integráció folyamatának és az Unió bővítésének köszönhetően talán már nem számít naivitásnak annak felvetése, hogy – a jogi érveléstől függetlenül – a magyar közösségek, mivel az érintett államok modern kori alapításakor területükön közösségként léteztek, államalkotó és államfenntartó szereplők, amelyek viselik is az ebből következő összes terhet, nota bene: adót fizetnek. Elemi joguk tehát, hogy ennek hasznából magyar adófizetőként részesedhessenek – akár közösségi, akár egyéni formában. Az európai integráció folyamata inkább erősíti ezt a szemléletet, mint gyengíti.

A fentiek szellemében tehát az lenne alapvető érdekünk, hogy a magyar kisebbségek a lehető legnagyobb támogatást kapják saját államaiktól. Ugyanez érvényes az Unió által a tagállamok és a csatlakozó államok számára biztosított fejlesztési forrásokra is, amelyekhez a hozzáférés ráadásul nem elsősorban etnikai alapon történik. Lehetőség szerint saját lábra is kell állniuk, még akkor is, ha ez csak „félábon” állás vagy „billelés”. Vitathatatlanul kemény dió persze, hogy a kisebbség saját elképzeléseit az adott tagállam vagy csatlakozó állam fejlesztési terveinek keretében érvényesítse, de a kihívást ma ez jelenti, akár tetszik nekünk, akár nem. (Második eretnek felvetés: Vajon nem vállalható-e, hogy Magyarország „nettó befizetője” legyen az Európai Uniónak, ha cserébe a kisebbségi jogok tartós és megnyugtató érvényesítésének garanciáit kapja?)

A támogatások kérdésének „forró pontja”, hogy – nem számítva a rendszer működési költségeit – mennyi marad Magyarországon? Erre a kérdés-

re általában mindkét fél érzékenyen reagál, jóllehet a támogatottak részéről a rugalmasság talán dicséretes erény volna. Sejtésem szerint egyébként sem marad itthon túlzottan sok pénz, a támogatások növelhetősége szempontjából viszont nem mindegy, hogy ez hogyan változik. Az úgynevezett „fejlett” országok körében – volt alkalmunk a saját bőrünkön tapasztalni – a segélyezés, támogatás, gazdaságösztönzés, piacszerzés egyértelműen és világosan összekapcsolódik saját állampolgáraik, gazdasági társaságaik és egyéb intézményeik helyzetbe hozásával. Ha ezt elfogadjuk másoktól, vajon nem tehetnénk-e kísérletet arra, hogy meghatározzuk azt a kört, amelyben ezt az elvet érvényesítjük? Az „önzetlennek” és „nagylelkűnek” aposztrofált magyarországi adófizető vajon nem várhatja-e el azt, hogy legyen lehetősége terméket, szolgáltatást nyújtani, versenyezni azon a területen is, amit egyébként az adójából finanszíroznak. A másodlagos gazdasági hatások szempontjából ráadásul nem igazolható, hogy üdvösebb az, ha egy épületet külföldön, külföldi (nem-magyar) kivitelező, külföldi anyagokból épít és szerel fel, rendez be, mintha ugyanezt anyaországi vállalkozás végzi, az anyaországból származó termékkel. A verseny és a versenyképesség elve nyilvánvalóan nem zárható ki ebből a kapcsolatrendszerből, de a közösség életképességét az jellemzi, hogy ösztönösen, reflexszerűen működnek-e ilyen megfontolások.

A vitaindítóban ismételten felvetődő visszajelző rendszer (lásd még monitoring, indikátor!) létrehozásának szükségességével csak egyetérteni lehet. Valóban nem készültek átfogó eredményességi vizsgálatok, pontosabb azonban azt mondani, hogy az elmúlt másfél évtizedben egyetlen fontos szereplő sem készítettett ilyen elemzéseket. Csak részleteiben, mozaikjaiban látjuk – ha látjuk – az 1990 óta eltelt időszak közös teljesítményét, sikereit és kudarcait. Tudnunk kell azonban, hogy az önreflexió nemcsak dicséretes erény, hanem az egyének és a szervezetek túléléséhez kötelezően elsajátítandó képesség is.

Jegyzet

¹ Elvégre a vitaindító is ilyen megközelítésben tárgyalja a kérdést! A szerző érdemének kell tartani a költségvetési támogatások feltérképezését még akkor is, ha maradtak tisztázandó tételek, és vannak téves megállapítások. Így például az 1994–1998 közötti, USD-ben mért jelentős értékvesztés egyik oka nem a forint erősödése, hanem – ellenkezőleg – gyengülése, folyamatos leértékelése volt.