

DOI: <https://doi.org/10.17355/rkkpt.v28i2.311>

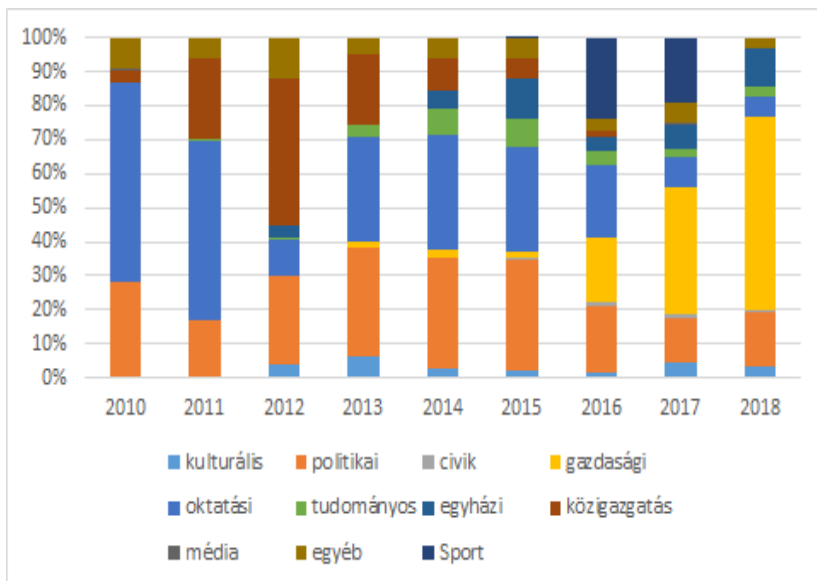
BÁNYAI BARNA*

Magyarország határon túli magyarokat érintő támogatáspolitikájának átalakulása 2010–2018 (2. rész)

4. A támogatások célja, az ágazati megoszlás

A továbbiakban a költségvetési támogatásokat céljuk szerint fogom vizsgálni és kategorizálni. Fontos hangsúlyozni, hogy a lentieket nagymértékben torzítják a Bethlen Gábor Alap egyedi támogatásként elszámolt kiadásai, mivel ezeket a zárszámadás egységesen kezeli, így ágazati megoszlásukat nem tudjuk pontosan behatárolni (nem szerepelnek egyik meghatározott csoportban sem), éppen ezért elsősorban azt szeretném vizsgálni, hogy a különböző szakpolitikai kiadások milyen kapcsolatban állnak az értük felelő minisztériumokkal, mennyire fedik egymást, és a szakmai kiadások milyen mértékben vannak szétszórva az intézmények között.

* A szerző politológus, Budapest I. kerületének önkormányzati referense. E-mail: banyaiamna@gmail.com. A tanulmány I. része a Regio 2020/1. számában jelent meg.



27. ábra: A támogatási célok arányainak változása (2010–2018)

Ahogy azt a 27. ábrán is láthatjuk, nincs egyetlen olyan támogatási cél sem, amelynek az összes külhoni költségvetési kiadáshoz mért aránya ne változott volna a vizsgált időszakban, ezek közül egyik sem dominált huzamosabb ideig. 2010-ben és 2011-ben az oktatási kiadások jelentik a támogatáspolitikának legnagyobb szeletét, 2012-ben a honosítással járó többletfeladatok, 2013 és 2015 között a nemzetpolitikai és kapcsolattartási kiadások¹ és az oktatási kiadások, 2016-ban nem emelhető ki egyértelműen domináns ágazat, a gazdaságfejlesztési, az oktatási, a politikai és a sport is egymáshoz közeli súlyt képvisel, míg 2017-ben és 2018-ban már a növekvő gazdasági támogatások válnak egyértelműen a legjelentősebbé. Az egyéb jellegű kiadások, a média, a kultúra, a tudomány és a civil támogatások aránya minden évben alacsony.

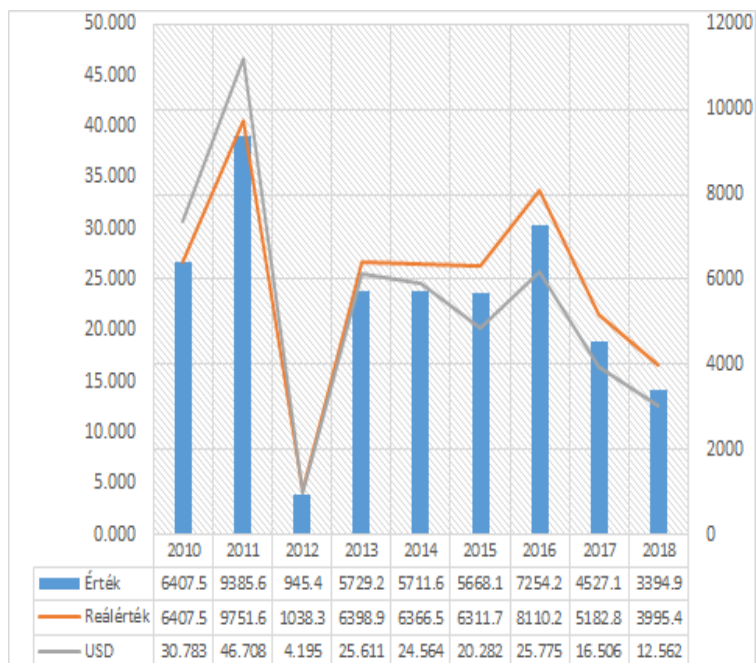
A következő felsorolásban nem említem a médiatámogatásokat, mivel az általam vizsgált években csak két ilyen volt: 2010-ben az

¹ A továbbiakban és a 27. ábrán politikai kiadásokként említve.

Országgyűlés költségvetési fejezetében 80 millió forint, illetve a 2017-ben a Miniszterelnöki Kabinetirodánál 66,5 millió.

4.1. Oktatási támogatások

Az egyik legnagyobb támogatási célterület az oktatás, amelyre minden évben milliárdos tételeket fordítottak. A vizsgált időszakban összesen négy minisztérium (illetve a BGA) rendelkezett ilyen célú kiadásokkal, 16 költségvetési előirányzati sor alatt: a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Külügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma és a Miniszterelnökség.



28. ábra: Az oktatási támogatások alakulása (2010–2018, MFt.)

Ha megnézzük a 28. ábrát, akkor azt láthatjuk, hogy 2012-ben nagyságrendileg kisebb lett az ilyen kiadások összege, ez viszont azzal magyarázható, hogy az intézményi átszervezés folyamán olyan

előirányzati sorokba kerültek az oktatási támogatások, amelyek egységesen kezelik a Magyarország területén belüli kiadásokkal, illetve egyes tételek a BGA „egyéb támogatások” sora alá lettek berendelve, amelynek belső összetételét szintén nem látjuk, viszont több, mint 10 millárd forintot foglal magában. Ezek szerint tehát nem történt 2011–2012 közt valódi csökkenés, az oktatástámogatás alakulása szempontjából ezért a 2013-as évet érdemes referenciának venni. A még átlátható időszak alapján azt mondhatjuk, hogy az ágazat az előző kormányzati időszakhoz képest jelentős forrásnövekedésen ment keresztül, hiszen 2011-re majdnem ötszörösére nő a határon túli magyar közösségek oktatási támogatása.² Ezt egy stabil időszak követi egészen 2016-ig, amikor bekövetkezik az előző fejezetekben már bemutatott kiugrás, és az előző évhez képest 27%-kal nőnek az oktatási célú támogatások. 2017-ben csökkenést láthatunk, azonban ennek az oka, hogy a BGA zárszámadásába a Nemzetpolitikai célú támogatások alatt összevonták az addig különálló kategóriákat, így az oktatási-nevelési támogatások pontos értéke nem meghatározható. A fenti folyamatokat megerősíti a reálérték-számítás is, amely hasonló változásokat mutat, dollárértékben azonban 2015-ben közepes mértékű visszaesés történt, 5,97 millió USD-ről 5,07-re, azaz a támogatás külső valutában elvesztette értékének közel egyhatodát.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz tartozott 2011-ben a Határtalanul! Program is, amely később szintén a BGA-hoz került egy évre, onnan pedig az EMMI-hez, ez az adott évben (2011) 499,7 millió forintos kiadást jelentett. Érdekeség, hogy 2018-ban az EMMI alatt és a BGA-nál is találhatóak a Határtalanul! Programra elszámolt tételek. Miután ez és a fent említett költségei átkerültek a másik intézményhez, az Igazságügyi Minisztérium egészen 2017-ig nem rendelkezett oktatási célú előirányzattal, akkor pedig összesen 20,7 millió forintot, 2018-ban pedig 28 milliót folyósított a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem jogászképzésének fejlesztésére (erről már írtam a 3.2 fejezetben).

A Külügyminisztérium csupán egy oktatási célú előirányzattal rendelkezett, mégpedig a „Balassi Intézet – oktatási célú támogatások”-kal, 2010–2015 között évente 25,9 millió, 2016-ban 36,5 millió és 2017-ben 59,9 millió forinttal. A Miniszterelnökségnek

² Korábbi támogatásokra ld. Papp 2006. és 2010.

csupán egyetlen ilyen kiadása volt a vizsgált években: 2015-ben 900.000 forinttal támogatta a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Tehetség-híd nevű programját.

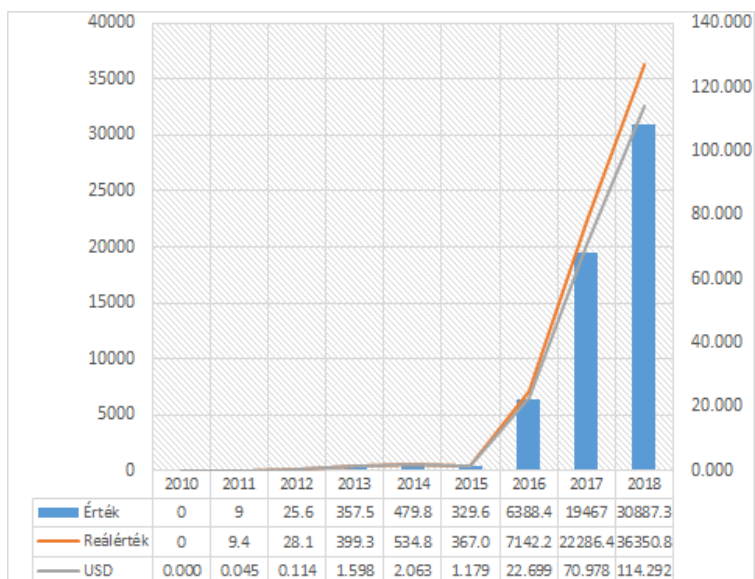
A BGA-t követő legtöbb oktatási célú előirányzattal (10) az EMMI rendelkezett, amely egyben az oktatásért felelős minisztérium. Ezeket már egy az EMMI-vel foglalkozó fejezetben pontosan ismertettem, összegük és arányuk az összes oktatáspolitikai támogatáshoz mérve a következőképpen változott (lásd a 4. táblázatot):

Az EMMI oktatási támogatásai (2010-2018)									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Millió forintban	147.7	307	801	749	1252	1259	2932	4446.5	2542.3
Százalékban	2.31%	3.27%	84.73%	13.07%	21.92%	22.21%	40.42%	98.22%	74.89%

4. táblázat: AZ EMMI oktatási támogatásai (2010–2018) (MFt)

Az első két évben az EMMI csupán pár százmilliós kiadással rendelkezett, 2012-ben ez megduplázódott, ám százalékos aránya a fent említett átrendeződés miatt torz. 2013-tól 2016-ig láthatjuk a kiadások fokozatos növekedését, beleértve a 2016-os kiugró évet, és itt fontos megjegyeznünk, hogy az intézmény kiadásai nem csak nominálisan, de az oktatástámogatáson belüli súlyukat tekintve is közel megduplázódtak. Az utolsó két év százalékos aránya a BGA-összevonás következtében torz képet mutat.

4.2. Gazdaságfejlesztési támogatások



29. ábra: A gazdaságfejlesztési támogatások alakulása (2010-2018, MFt.)

A gazdaságfejlesztési támogatások, illetve a határon túli gazdaságot érintő kiadások 2016-ban ugrottak meg látványosan, bizonyos formában azelőtt is léteztek, viszont jóval kisebb, csupán milliós nagyságrendű összegek kerültek erre felhasználásra. Ennek oka, hogy ekkor jelennek meg a Külügyminisztérium alá elszámolt határon túli gazdaságfejlesztési programok, az említett évben az átfogó jellegű „Határmenti gazdaságfejlesztési programok” sorra 4105 millió forintot számolnak el, a „Kárpátaljai gazdaságfejlesztési stratégia támogatása” alá pedig 1963,5 milliót. Az ezt követő években fokozatosan jelennek meg a többi határon túli régióra kiterjesztett támogatások: 2017-ben a legjelentősebb a vajdasági program támogatása 10179,2 millióval, 2018-ban pedig a felvidéki 5183,9 millióval (az erdélyi nagymértékben várhatóan a 2019-es költségvetési évet fogja terhelni, amely 2018-ban még csak 1,5 milliárd volt).

A legkorábbi gazdaságtámogatási tétel 2011-ből származik, mégpedig a Vidékfejlesztési Minisztérium „Határon átnyúló agrár- és környezetvédelmi feladatok támogatása” című előirányzatában elszámolt 9 millió forint. Erre a további években is elszámolásra kerültek egyre növekvő összegek: 2012-ben 25,6 millió, 2013-ban 54,1 millió, 2014-ben 56,8 millió, 2015-ben 60 millió, 2016-ban 114,6 millió és 2017-ben 105,2 millió. Ez 2018-ban látványosan megugrik, 1014,5 millió forintra. Az adott minisztériumnak ez volt az egyetlen olyan kiadása, amely a külhoni magyar közösségek gazdaságát érintette.

2013-ban két új gazdaságtámogatási kiadás jelent meg: a Miniszterelnökség egyszeri 45,6 milliós kiadása, amelyet határon átnyúló fejlesztési programok intézményrendszerének fejlesztésére fordított, illetve a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz tartozó Kárpát Régió Üzleti Hálózat üzemeltetésére szánt 257,8 milliós forint. Ez utóbbi 2014-ben 290,7 millióra növekedett, ám nem hozta a várt eredményeket, ezért a további években bár fenntartották az általa működtetett irodákat, már jóval kevesebbet fordítottak rá, 2015-ben 102,6 milliót, 2016-ban semmit és 2017-ben 12,9 milliót.

2014-től a Miniszterelnökség a „Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgáltatának” előirányzatára számol el ilyen összegeket, az első évben 131,8 milliót, utána pedig évi 70 millió forintot. Ez 2018-ban átkerült a Külgazdasági és Külügyminisztérium alá, ismételten 70 milliós kiadással. Ezen kívül a vizsgált időszakban még két gazdasággal kapcsolatos kiadása van a Miniszterelnökségnek: a két tematikus, külhoni vállalkozókat megcélzó év költségei (2016-ban 20,1 millió, 2017-ben 23,6 millió), és a Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és Kárpátalja együttműködésének és összehangolt fejlesztésének feladataira fordított összegek (2016-ban 9,7 millió, 2017-ben 3,4 millió, 2018-ban 0,5 millió forint).

A legnagyobb összegekkel a Külgazdasági és Külügyminisztérium rendelkezett, amelyeket a 3.9. fejezetben pontosan be is mutattam, ezek összesen így néztek ki éves szinten:

A Külügyminisztérium gazdaságfejlesztési kiadásai 2010-2018					
	2014	2015	2016	2017	2018
Millió forintban	0.5	97	6174	19251.9	29864.8
Százalékban	0.10%	29.40%	96%	98%	97%

5. táblázat: A Külügyminisztérium gazdaságfejlesztési kiadásai (2010–2018) (M Ft)

A 5. táblázaton jól látszik, hogy a gazdaságfejlesztési cél tekintetében a Külgazdasági és Külügyminisztérium csak 2016-tól vált domináns szereplővé, akkor viszont elsöprő aránnyal. 2016 előtt, amíg csak pár százmilliós tételt képzett, a határon túli gazdaságfejlesztés többszereplős volt, arányok szempontjából a legnagyobb minisztériumoknak is kisebb volt a súlya a többihez képest, mint a megugrást követően. A Külügyminisztérium hatáskörébe tartozó gazdaságfejlesztési programok megjelenése ezt teljesen átalakította, az említett minisztérium kiadásai akkorára növekedtek, amely mellett a régebbi előirányzatok eltörpülnek.

4.3. Az egyszerűsített honosítás

A Fidesznek kormányra kerülése után egyik első lépése volt a magyar állampolgárság kiterjesztése, a külföldi magyarok egyszerűsített honosításának lehetővé tétele. A lehetőség iránti kimagasló érdeklődés miatt ez olyan mennyiségű adminisztrációs többletfeladatot eredményezett, amelyek miatt a külföldi konzulátusi intézmények megerősítése mellett Magyarországon is új forrásokat kellett bevonni.

A Külügyminisztérium az állampolgársági ügyintézkést lehetővé tévő határon túli intézményrendszer kiépítéséért felelt, amelynek kapcsán költségekkel rendelkezett 2011 és 2014 közt, és ezeket a „külképviseletek igazgatása” sor alatt számolta el. A Belügyminisztérium két alegységénél volt szükség többletforrások bevonására: a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál valamint a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központjánál.

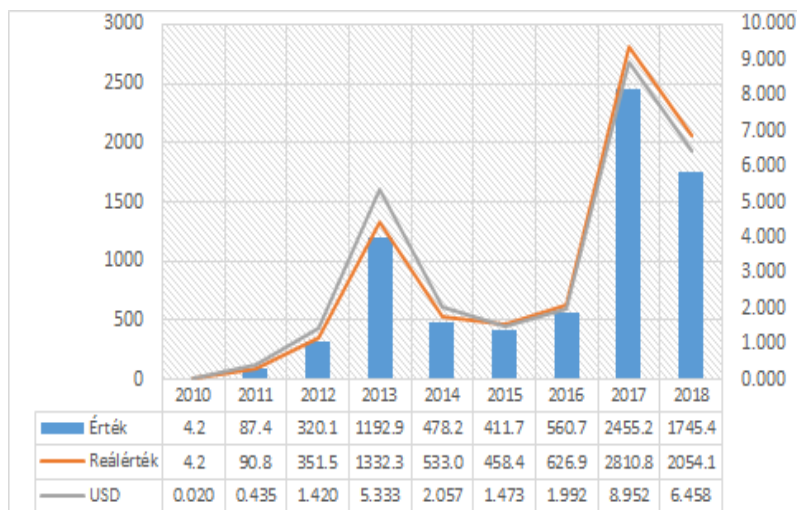
Előbbít a 3.9-es fejezetben, utóbbiakat a 3.6-os fejezetben részleteztem, egymáshoz mért arányaik így alakultak:

Az egyszerűsített honosítás többletkiadásai minisztériumként									
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BM	Millió forintban	375.2	2128.2	1178.9	685	102.5	1014.3	508.7	-
	Százalékban	100%	50.4%	30.5%	17.6%	6.4%	100%	100%	0%
KM	Millió forintban	-	2093	2681	3204	1482	-	-	-
	Százalékban	0%	49.6%	59.5%	82.4%	94%	0%	0%	0%

6. táblázat: Az egyszerűsített honosítás többletkiadásai minisztériumként (2010–2018, MFt.)

A 6. táblázaton láthatjuk, hogy míg a honosítási ügyintézés lebonyolításának magyarországi előkészítése már 2010-ben megkezdődik, addig a munka külföldi része csak 2011-ben. Az első évben éppen ezért a kiadások teljes egészét a Belügyminisztérium tette ki, az azt követő évben azonban már a két intézmény egymáshoz nagyon közeli kiadással rendelkezett. A Külügyminisztérium kiadásai 2012-től növekedésnek indulnak, ezzel párhuzamosan viszont a Belügyminisztériumé csökkennek, ez a folyamat 2013-ban is folytatódott.

4.4. Kulturális támogatások



30. ábra: A kulturális támogatások alakulása (2010–2018, M Ft.)

A kulturális támogatások kategóriája kevésbé van olyan pontosan körülhatárolva, mint az előbbiek. A kultúra szót magukban foglaló sorok mellett ide soroltam a művészeti támogatásokat, a közművelődési előirányzatokat és az emlékezetpolitikai kiadásokat is. Ha megnézzük a 30. ábrát, láthatjuk, hogy az e célra fordított források csak 2017-ben ugranak meg látványosan, ellentétben az eddigiekkel és a támogatáspolitikai egészének változásával, és ezt 2018-ban visszaesés követi. 2017 kiugrása a támogatások megtízszereződését hozza magával, amely az EMMI alá tartozó „Határon túli kulturális feladatok támogatása” sor felduzzadásának köszönhető, hiszen míg erre 2016-ban 26,9 millió volt elszámolva, 2017-ben már 1742 millió, ez 2018-ban 143,4 millióra esik vissza.

A kultúra külföldi finanszírozásában négy intézmény érintett, összesen 12 előirányzati sorral. Ide soroltam a Miniszterelnökségtől a „Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központot” és a „határon túli műemlékfelújítási programot”; a Külügyminisztériumtól a „külföldi magyar emlékek megőrzését”; az EMMI-től „ahatáron túli kulturális feladatok támogatását”, a

„Kiemelt és/vagy közösségi nemzetközi és hazai kulturális fesztiválok támogatását”, a „Közművelődési szakmai feladatokat” valamint a két emlékévet (Kodály év, Arany János-emlékév); és a Magyar Művészeti Akadémiától a „Magyar Művészetek Háza Programot”, a könyv- és folyóiratkiadásokat, a nemzetközi programokat, konferenciákat és a pályázati alap tevékenységét. Ezeket a saját fejezeteikben már részleteztem (ME – 3.3, KM – 3.9, EMMI – 3.10, MMA – 3.11), a továbbiakban összesítve szeretném bemutatni alakulásukat.

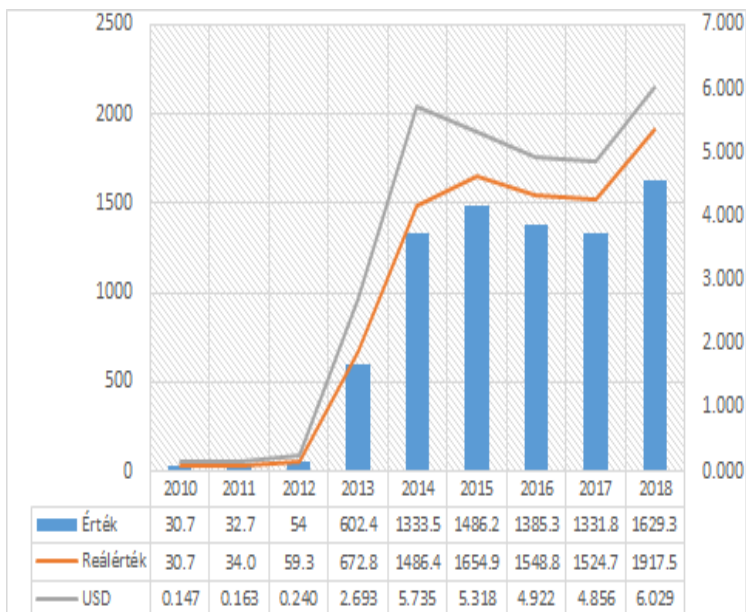
		Kulturális támogatások minisztériumoként (2010-2017)									
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
ME	Millió forintban	0	0	0	0	0	41.8	152	248.7	1104	
	Százalékban	0%	0%	0%	0%	0%	10%	27%	10%	63%	
KM	Millió forintban	4.2	5.1	79.2	75.1	131.2	4.1	13.7	10.7	13.1	
	Százalékban	100%	6%	24%	6%	27%	1%	2%	0%	1%	
EMMI	Millió forintban	0	82.3	240.9	178.8	176.3	149.8	156	1979.8	412.3	
	Százalékban	0%	94%	73%	15%	36%	36%	28%	80%	24%	
MMA	Millió forintban	0	0	5.7	8	6.8	4.6	4.1	5.5	5	
	Százalékban	0%	0%	2%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	
BGA	Millió forintban	0	0	0	939	170.7	216	239	216	216	
	Százalékban	0%	0%	0%	78%	35%	52%	42%	9%	12%	

7. táblázat: Kulturális támogatások minisztériumoként (2010–2018, MFt.)

A 7. táblázaton láthatjuk, hogy a kulturális támogatások évről évre átalakultak, az intézmények közötti arányok folyamatos változásban voltak.

A kulturális támogatásokat kezelő minisztériumok egymással folyamatos „versenyben” álltak, tartósan egyikük sem tudott dominánssá válni a vizsgált időszakban, habár az utolsó évből arra következtethetünk, hogy ez a továbbiakban bekövetkezik, mégpedig az Emberi Erőforrások Minisztériumának javára.

4.5. Tudományos támogatások



31. ábra: A tudományos támogatások alakulása (2010–2018, MFT.)

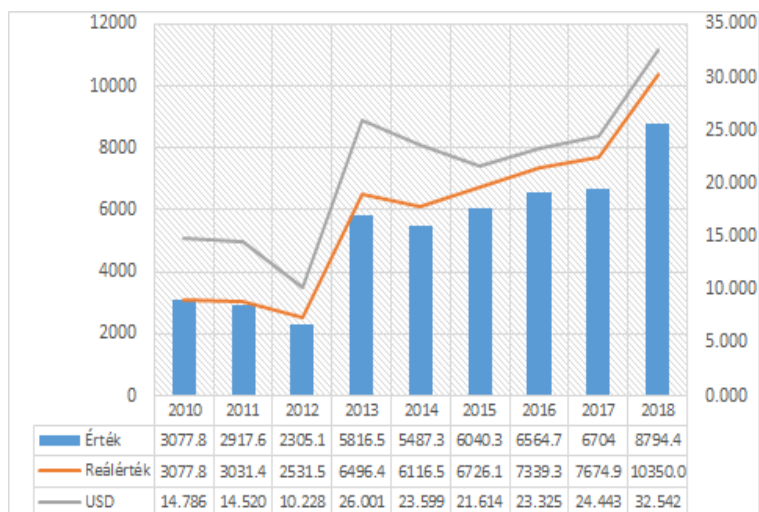
Tudományos tevékenység támogatásának három intézmény öt előirányzati sorát tekinthetjük: a Miniszterelnökség alá rendelt Nemzetstratégiai Kutatóintézet működtetését, illetve az alapításával kapcsolatos feladatok finanszírozását, a Magyar Tudományos Akadémia által határon túli magyar tudósok és tudományos szervezetek támogatására fordított összegeket, a Kolozsvári Akadémiai Bizottság támogatását és a Magyar Művészeti Akadémia „kutatási tevékenység támogatása” nevű előirányzatát érintő egyszeri kiadást. Mint ahogy a 31. ábrán is láthatjuk, a többi támogatási céltól nagyon eltérő a tudományfinanszírozás alakulása, hiszen itt a megugrás korábban, 2013-ban és 2014-ben következik be, azóta pedig kismértékű, ám folyamatos csökkenés tapasztalható.

2010–2012 között csupán a Magyar Tudományos Akadémiának vannak kiadásai, 2013-ban azonban ez megváltozik, mivel

létrehozzák az NSKI-t, amelynek a működésére 443,1 milliót, létrehozására 100 millió számolnak el, ezen felül pedig a MMA is 1,5 millióval támogat kutatási tevékenységet. Ebben az évben az MTA már csak a támogatások 9,81%-át adja, a Miniszterelnökség pedig az NSKI révén domináns lesz 89,9%-al. Ezt a dominanciát a további években is megtartja, amelyek kétszereplősek, azaz csupán az NSKI és az MTA támogat tudományos tevékenységet. Előbbi 2014-ben a támogatások 95%-át adja, 2015-ben 96%-át, 2016-ban, 2017-ben és 2018-ban ismét 95%-át.

4.6. Nemzetpolitikai és kapcsolattartási kiadások

Ebbe a kategóriába a nemzetpolitikai célok támogatását, a magyar-magyar kapcsolattartást, illetve a különböző stratégiák megvalósítását soroltam. Ez alapvetően kevésbé feltárt része a kutatásomnak, mivel nemzetpolitikai célú kiadásként nagyon széles spektrumban számoltak el tételeket, ilyen mélységekig pedig az általam használt módszerrel nem lehet eljutni.



32. ábra: A politikai támogatások alakulása (2010–2018, MFt.)

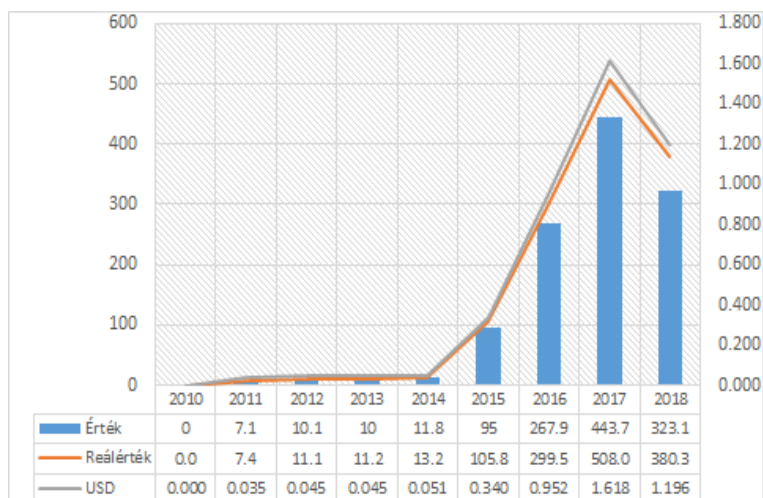
A vizsgált időszakban négy intézmény számolt el ilyen költségeket, hét előirányzati soron, ebből pedig három vonatkozott a fent már említett nemzetspolitikai célra. Ide soroltam az Országgyűlés „A Kárpát-medencei Magyar Képviselek Fóruma, Magyar Nemzeti Közösségek Európai Érdekképviseletéért Alapítvány támogatása” előirányzatát, amely egyrészt a magyar-magyar kapcsolattartást lehetővé tevő intézményt működteti, másrészt a határon túli magyar közösségek nemzetközi lobbiját hivatott erősíteni. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól két előirányzatot soroltam ide: a „nemzetspolitikai tevékenység támogatását” és a „magyar-magyar kapcsolattartás és az együttműködést szolgáló intézmények támogatását”. Ezek az előirányzatok csupán a második Orbán-kormány alatt voltak aktívak, mivel ekkor a Nemzetspolitikai Államtitkárság az említett minisztérium alá tartozott, a harmadik Orbán-kormány alatt ugyanezt az addig ilyen jellegű támogatásokat nem hordozó Miniszterelnökség vette át, amelytől két előirányzatot soroltam ide: „a Nemzetspolitikai Államtitkárság feladatainak ellátásával kapcsolatos feladatok”-at és a „nemzetspolitikai tevékenység támogatását”. A felsoroltakon túl még politikai célú kiadásként értékeltem a Külügyminisztérium „Kelet és Dél-Kelet Európai kormányzati stratégia és a határon túli magyar kapcsolatok” nevű sorát és „a kisebbségpolitikai célok támogatását”. Ezeket részletesen kifejtettem a 3.1-es (OGY), 3.2-es (IM), a 3.3-as (ME) és 3.9-es (KM) fejezetekben.

		Politikai célok támogatása minisztériumonként (2010-2017)								
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
OGY	Millió forintban	23.2	82.4	48.7	36.8	71.9	80.1	71.5	82.8	80
	Százalékban	0.8%	2.8%	2.1%	0.6%	1.3%	1.3%	1.1%	1.2%	0.9%
IM	Millió forintban	3044	2832.5	2252.3	5778.1	0	0	0	0	0
	Százalékban	98.9%	97.1%	97.7%	99.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ME	Millió forintban	0	0	0	0	5407.6	5956.5	6490.7	6621.2	8709.9
	Százalékban	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	98.5%	98.6%	98.9%	98.8%	99.0%
KM	Millió forintban	10.6	2.7	4.1	1.6	7.8	3.7	2.5	0	4.5
	Százalékban	0.3%	0.1%	0.2%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%

8. táblázat: Politikai célok támogatása minisztériumonként (2010–2018, MFt.)

A felsoroltak közül mind a kilenc vizsgált évben a nemzetpolitikai tevékenység támogatása hordozta a legnagyobb kiadásokat, ez jól látható a 39. táblázatban, csupán annyi változott, hogy ez az előirányzat 2010–2013 között a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz, 2014–2017 között a Miniszterelnökséghez tartozott. Ezen kívül az Országgyűlés tételei minden évben tízmilliós kiadást jelentettek, illetve a Külügyminisztériumé pár milliósat, előbbi 0,6 és 2,8 százalék között mozgott, utóbbi sosem haladta meg a 0,1%-ot.

4.7. Civil támogatások



33. ábra: A civil támogatások alakulása (2010–2018, M Ft.)

A civil-szféra támogatása folyamatos növekedésben volt 2017-ig, a vizsgált évek a kiadások mértéke szerint két időszakra tagolhatók. 2011–2014 közt tízmillió körüliek voltak a céllal kapcsolatos kiadások. 2015-től viszont már százmilliós nagyságrendűek, ahogy az a 33. ábrán is látható. Összesen három intézmény fordított összeget a civilek támogatására: a Miniszterelnökség három, a Honvédelmi Minisztérium egy előirányzaton, az Emberi Erőforrások Minisztériuma pedig hét soron. A Miniszterelnökség részéről a Petőfi

Sándor programot³, a Nemzeti Együttműködési Alapot⁴ és „Civil és non-profit szervezetek támogatását”⁵ számítottam ide, míg a Honvédelmi Minisztériumtól a civil szervezetek hadisírgondozásának támogatása alá elszámolt külföldi tételeket⁶. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ilyen célú előirányzata a határon túli ifjúsági szervezetek támogatása,⁷ a Magyar Ifjúsági Konferencia megszervezése⁸, a Rákóczi Szövetség támogatása⁹, a „Karitatív tevékenységet végző szervezetek támogatása”¹⁰, a fogyatékos személyeknek szervezett tábor egyszeri, 2015-ös támogatása (5,4 millió forint), illetve vannak a Nemzeti Együttműködés Alapjának és a „Civil és non-profit szervezetek támogatása” előirányzatnak olyan tételei, amelyek határon túli magyarokat érintenek.

		Civilék támogatása intézményenként 2010-2018									
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
ME	Millió forintban	0	0	0	0	0	90,5	108,4	83,2	238,9	
	Százalékban	0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	90,1%	40,5%	18,8%	73,9%	
HM	Millió forintban	0	0	0	7,5	11,5	4,5	6	10,5	11,3	
	Százalékban	0%	0,0%	0,0%	75,0%	97,5%	4,5%	2,2%	2,4%	3,5%	
EMMI	Millió forintban	0	7,1	10,1	2,5	0,3	5,4	153,5	350	72,9	
	Százalékban	0,0%	100,0%	100,0%	25,0%	2,5%	5,4%	57,3%	78,9%	23%	

9. táblázat: Civilék támogatása intézményenként (2010–2018, MFt.)

Fontos újra kihangsúlyoznunk azt, hogy a BGA egyedi támogatásai nem részei ezeknek a számításoknak, aminek egyedi, meghívásos és nyilvános pályázatai is érintik a civil szférát.

³ 2015: 90,5 millió Ft.; 2016: 108,4 millió Ft.; 2017: 83,2 millió Ft.; 2018: 88 millió Ft.

⁴ A Miniszterelnökség alatt 2018-ban 115,9 millió Ft.

⁵ 2018-ban 35 millió Ft.

⁶ 2013: 7,5 millió Ft.; 2014: 11,5 millió Ft.; 2015: 4,5 millió Ft.; 2016: 6 millió Ft.; 2017: 10,5 millió Ft.; 2018: 11,3 millió Ft.

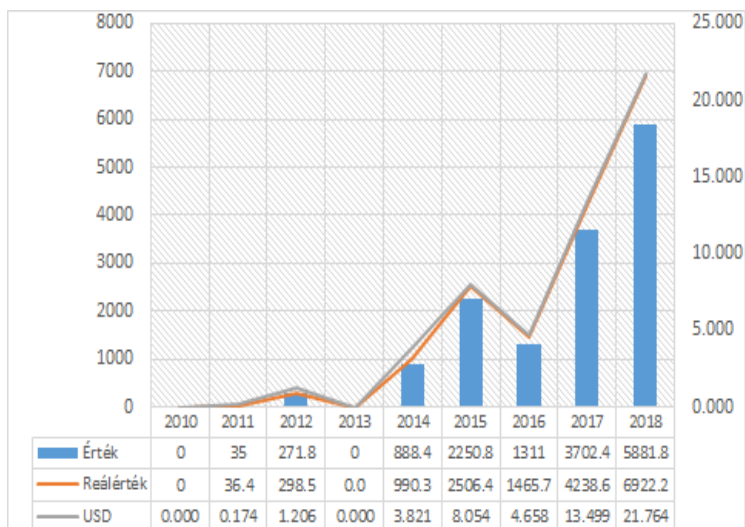
⁷ 2011: 1,1 millió Ft.; 2012: 7,8 millió Ft.; 2013: 1,4 millió Ft.; 2014: 0,3 millió Ft.

⁸ 2011: 6 millió Ft.; 2012: 2,3 millió Ft.; 2013: 1,1 millió Ft.

⁹ 2016-ban, 2017-ben és 2018-ban 50 millió forint

¹⁰ 2018-ban 22,9 millió Ft.

4.8. Egyházi támogatások



34. ábra: Az egyháztámogatások alakulása (2010–2018, M Ft.)

A külföldi magyar egyházak BGA-n kívüli támogatási rendszere jóval egyszerűbb, mint a korábban átnézett célok, mivel a vizsgált időszakban csupán három intézmény fordított pénzt ezekre, abból is az egyik csak egyszeri alkalommal. A téma 13 előirányzati sort érint, amelyből a legelső a 2011-es Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium alatt működő „Egyházi szórványprogramok támogatása” volt, amelyre 35 milliót fordítottak. Ez az előirányzat már a következő évben átkerült az EMMI alá, és ebben az egy évben ez volt az egyetlen ilyen jellegű kiadás, 271,8 milliós értékével. Ennek különállóságát a következő évben megszüntették, beépítették a szórványkollégiumok támogatására szolgáló előirányzatba, és mivel nem jelent meg ebben az évben új támogatás, ezért 2013-ban nincs általunk ismert egyháztámogatás.

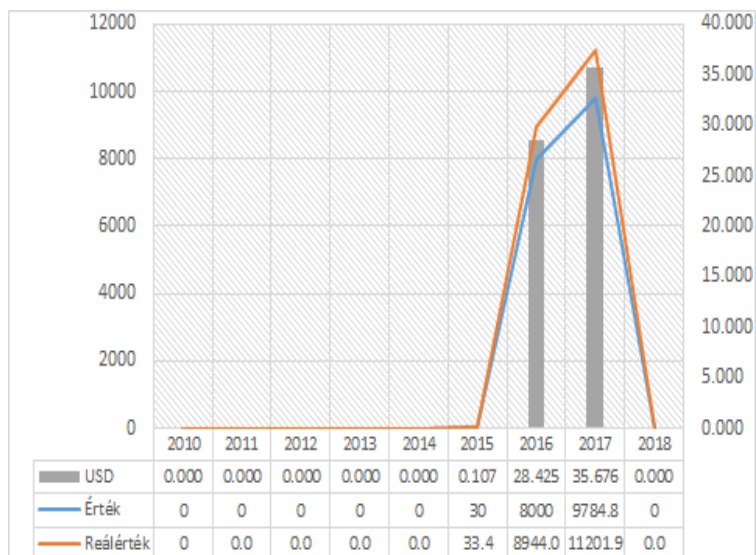
Fontos kiemelni, hogy két előirányzatot szintén nem sikerült mélyrehatóan feltárni, mivel a módszereim ezeknek sem mutatták meg belső tartalmát, és az adatigénylésemre kapott reakcióban is megkerülték a válaszadást, ezért ezekben az években lehetnek olyan költségek, amikről nem tudunk. Ezek az említett előirányzati sorok az

„Egyházi épített örökség védelme és egyéb beruházások” és a „Egyházi közösségi célú programok és beruházások támogatása”.

2014-től megjelenik a *„Határon túli egyházi intézmények fejlesztésének támogatása”* és a *„Külhonban szolgálatot teljesítő egyházi személyek támogatása”*, előbbi alatt 208,4 millió forintot, utóbbinál 680 milliót számoltak el. 2015-től a két korábbi években fel nem tárt kiadási sossal egészül ki az egyháztámogatás, 2016-tól pedig a Reformáció Emlékbizottság ideiglenes kiadásai. Ezek közül „a közösségi célú programok” az egyedüli, amely milliárdos kiadást jelent, a pontos számokat a 3.10. fejezetben részleteztem.

2018-ban az EMMI összes külhoni egyháztámogatási sora a Miniszterelnökség alá kerül átszervezésre, ez pedig egy kiadásbeli bővüléssel is együtt jár, amelyet az *„Egyházi közösségi célú programok és beruházások támogatása”* sor 2,4 milliárdról 4,4 milliárdra való megugrása vált ki. Az EMMI egyetlen olyan sora, amely ebben az évben érintett a Makovecz Imre Alap, amely a kolozsvári Farkas utcai református templom felújítására fordított 60 millió forintot.

4.9. Sporttámogatások



35. ábra: A sport támogatások alakulása (2010–2018, Mft.)

A média által nagyon felkapott sporttámogatások csupán az utolsó három évben jelentek meg, két minisztériumot érintenek és öt előirányzati sor alatt lehet őket megtalálni, ezzel szemben értékükben és a növekedés léptékében, amely a 35. ábrán jól látszik, meghaladják a fent bemutatottakat. Az ilyen célú támogatások 2015-ben, az első felbukkanásuk évében még alig haladták meg a 30 millió forintot, 2016-ra már 8 milliárdossá váltak, és 2017-re elérték a 9,7 milliárd forintnyi kiadást. 2018-ban már nem mutathatók ki a külföldi sportberuházásokra fordított összegek, mivel ezek sem a minisztérium részletes beszámolójában, sem a zárszámadási törvény „A szakpolitikai célú nemzetpolitikai/határon túli feladatokra fordított források” című mellékletében nincsenek önállóan feltüntetve.

2015-ben és 2016-ban egyedül a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium „Egyedi sportlétesítmény fejlesztések támogatása” nevű előirányzata alá van rendelve ilyen tétel, 2017-ben azonban az Emberi Erőforrások Minisztériuma is négy különböző, sporttal kapcsolatos előirányzatnál számol el határon túlra menő összegeket. Ezek a „Sportági fejlesztési

koncepciók megvalósításával összefüggő feladatok támogatása”, az „Állami, önkormányzati és egyéb sportlétesítmények fejlesztése, fenntartása”, az „Országos sportági szakszövetségek akadémiai rendszerének kialakítása, továbbá az MLSZ feladatainak támogatása” és a „Sport népszerűsítésével összefüggő kiadások”, amelyek az utolsó kivételével – ami 500.000 forint – mind százmillió kiadások.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium az első két évben a sporttal kapcsolatos kiadások 100 százalékát kezeli, 2017-ben viszont már csak 88,8 százalékát. A fentiek alapján elmondhatjuk, hogy 2017-re a sporttámogatások is többszereplőssé váltak, és megjelenésük nagyban hozzájárult a támogatáspolitikai kiadások 2016-os megugrásához.

5. Következtetések

A nemzetpolitikára fordított kiadások a vizsgált időszakban, 2012-t leszámítva, folyamatos nominális növekedésben voltak, ám valóban nagy kiugrás csak 2016-ban következett be. Ha a kiadások dollárértékét nézzük, akkor azt is láthatjuk, hogy a 2010–2015 közti időszak nagyságrendileg egységes, csupán kisebb-nagyobb emelkedésekkel és visszaesésekkel tűzdelt. A zárszámadások kiadási főösszegéhez mérve a támogatáspolitikát szintén erre a következtetésre jutunk. Míg 2011–2015 között a határon túli kisebbségekkel kapcsolatos kiadások az állam kiadásainak csupán 0,14-0,19 százalékát tették ki, addig 2016–2018-ban ez megugrik 0,5% körülire. Utóbbi összehasonlításból az is látszik, hogy Magyarország állami kiadásai az említett években szintén növekedtek, így habár az abszolút számokban kifejezett pénzbeli értéke nőtt a nemzetpolitikai támogatásoknak, mégsem ezzel arányosan erősödött a súlya a többi szakágazathoz képest.

A bevezetőben leírt előzetes feltételezéseim beigazolódtak, a támogatások és a támogatásokban résztvevő intézmények száma tényleg fokozatosan növekedett. Míg 2010-ben még csak 7 intézmény 17 előirányzati sora volt érintett ilyen kiadásokban, addig 2018-ban már 9 intézmény 51 előirányzata. Az is beigazolódtott, hogy a 2014-es intézményi átalakulás, vagyis a szakpolitikai csúcshintézményként működő Nemzetpolitikai Államtitkárság átkerülése a Miniszterelnökség alá valóban kimutatható hatással járt, ebben az évben a Miniszterelnökség forrásai nagyságrendileg megugrottak

(588.7 millióról 6,8 milliárdra), az Igazságügyi Minisztérium forrásai hasonló mértékben lecsökkentek (5,8 milliárdról 50,3 millióra).

A vizsgált időszakban végig három meghatározó intézményi szereplő volt jelen a nemzetpolitikában: a Nemzetpolitikai Államtitkárságot magában foglaló csúcshintézmény (minisztérium, illetve a harmadik ciklusban a Miniszterelnökség), a támogatáskezelő alap (Szülőföld Alap, majd a BGA) és a szakminisztériumok, illetve akadémiák. A csúcshintézmény 2010–2012 közt folyamatosan vesztett súlyából, míg az első évben még a kiadások több mint 70 százalékát kezelte, addig 2012-ben már csak alig 10 százalékát, ezt követően három éven keresztül (2013, 2014, 2015) 20% körüli részért volt felelős, a 2016-os kiugrásnál pedig újra visszaesett 10% alá. A támogatáskezelő alap, amely 2011-től a BGA, aránylag folyamatos növekedést tudhat maga mögött, súlya a kezdeti 21%-ról 60% körülire nőtt. Fontos kiemelnünk, hogy az előbbi két folyamat egymáshoz szorosan kapcsolódik, hiszen míg a döntések jogköre a Nemzetpolitikai Államtitkárságnál maradt, addig a források nagy része számviteli szempontból a támogatások kezeléséért felelős BGA-hoz került. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az előbbi intézmény jelentősége csökkent volna, csupán egy strukturális átalakítás történt. A szakpolitikai intézmények súlya járta be a legváltozatosabb pályát, 2010–2012 közt növekedett, 2013–2014-ben csökkent, végül 2015-től újra gyarapodó pályára állt. Utóbbi kapcsán fontos megemlítenünk, hogy a virtuális nemzet intézményesülését mi sem mutatja jobban, minthogy a határon túl megvalósuló programok jelentős része ugyanazon költségvetési fejezetek ugyanazon sorai alatt van elszámolva, mint a Magyarország határain belüli kiadások (erre a legjobb példát a sportlétesítmények fejlesztésének támogatása adja, amely alatt megkülönböztetés nélkül, egymást követően szerepelnek a belföldi és a határokon kívül eső létesítmények költségei).

A 2016-os megugrást a BGA forrásgyarapodása mellett a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Külügyminisztérium támogatásainak megszokszorozódása okozta. Mindkét utóbbi intézmény esetében olyan programok beindulása okozza a növekedést, amelyek a közbeszédben is hangsúlyosan jelen vannak. Előbbi sportfejlesztésekre kerekén 8 milliárd forintot fordított ebben az évben, amely az előző évnek kétszázhatvanszorosa, utóbbi az újonnan létrehozott gazdaságfejlesztési programokra számolt el több mint 6 milliárd forintot, amely 2017-re tovább nőtt. 2016-ban először

Kárpátalján és a határ menti régiókban jöttek létre ilyen programok, 2017-ben viszont a legnagyobb a frissen létrehozott vajdasági gazdaságfejlesztési támogatások váltak, amelyek több mint 10 milliárd forintot juttattak a kijelölt célra (Erdélybe 2017-ben csupán 64 millió érkezett ilyen célra, elsősorban a következő évek pályázatainak előkészítésére). Ezzel egy időben megkezdődött az ilyen programok megalapozása minden határon túli magyar régióban, erre a célra százmilliós tételek lettek elszámolva a minisztériumok zárszámadásában. 2018-ban már a felvidéki (5,1 milliárd) és az erdélyi (1,5 milliárd) programokra is jelentős összegek kerültek elszámolásra, habár utóbbinak kiteljesedése 2019-re várható.

A felsoroltakon kívül még jelentős források felett rendelkezett az Emberi Erőforrások Minisztériuma és a Belügyminisztérium. Előbbi alatt az egyháztámogatások, oktatási intézmények támogatása, ifjúság- és családpolitikai kiadások jelentettek jelentős tételt. Utóbbi, a Külügyminisztériummal együtt, az egyszerűsített honosítás lebonyolításáért volt felelős: míg a Belügyminisztérium ennek az anyaországi, leginkább adminisztratív feladatait látta el, addig a Külügyminisztérium alá tartozott a határon túli logisztika megszervezése. A kettős állampolgárság intézményesítésének hozadékaként jelentkező többletköltségek 2011-ben kiadásbeli megugrást okoztak az érintett intézményeknél, amely ezután, a szükséges infrastruktúra kiépültével, évről évre csökkeni látszott, egészen 2015-ig, amikor egy újabb kiugrás következett, és az azt követő évtől újra csökkenés. Utóbbi költségvetési növekedés háttérében, a menekültválságot feltételezhetjük, amelynek hatására járulékosan a honosítási rendszert is korrigálni kellett. A használt módszertan arra nem mutatott rá, hogy a támogatások odaítélése milyen módon történik, mivel a határozatok nagy része csak az elkülönített összegre és az érintett intézményre/előirányzati sorra mutat rá, a támogatás formájára (pályázat/meghívásos pályázat/egyedi támogatás) nem.

A vizsgált időszak alatt két jelentős változás tapasztalható, az egyik a nemzetpolitika 2014-es intézményi átszervezése, a másik a 2016-os nagyméretű kiadásnövekedés. A leírt folyamatoktól nem elválasztható a döntéshozók személyének változása sem, ezt vizsgálva azt láthatjuk, hogy a második Orbán-kormányban a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium alatt működő Nemzetpolitikai Allamtitkárság élén, helyettes államtitkárként Répás Zsuzsanna állt,

aki Németh Zsolt személyes bizalmasa és közvetlen munkatársaként tartható számon, utóbbi pedig szintén aktívan részt vett a nemzetpolitika formálásában. A 2014-es átalakítás során az államtitkárság átkerült a Miniszterelnökség alá, és az élére Potápi Árpád János került, illetve többek szerint megnőtt Kövér László befolyása is. Kívülről nem láthatunk rá a személyi folyamatok hátterére, és a szereplők nézeteit is csak az általuk tett nyilatkozatokból¹¹ ismerhetjük, azt azonban megállapíthatjuk, hogy az átalakítást követően nem sokkal bekövetkezett a kiadások 2016-os drasztikus megugrása, amit értelmezhetünk úgy, mint a materiális felüllicitálás stratégiájának határozott tényerését, megerősödését.

Habár korábban a témával foglalkozó kutatók úgy vélték, hogy ez a fajta felüllicitálási stratégia nem lehet sikeres, a többségi nemzet politikai rendszere és az asszimmetrikus alkuból eredő javak mennyiségi szempontból nem lekörözhetőek, ez az elmélet meghaladottnak tűnik, az egyre szélesebb spektrumú és nagyobb volumenű magyarországi támogatások összesen már évi 450 millió dollár felett járnak, és a növekedési folyamat egyelőre még megtorpanni sem látszik. E tanulmány írásakor, 2019 júniusában jelentette be Orbán Viktor, hogy jövőre további 4 milliárddal többet fordítanak határon túlra.

Egyes esetekben a megerősödő, legnagyobb kiadást elszámoló intézmények az adott cél szakágazatáért felelős minisztériumok: az oktatási támogatásoknál az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a gazdaságfejlesztési támogatásoknál a Külgazdasági és Külügyminisztérium, a politikai jellegű kiadásoknál a Nemzetpolitikai Államtitkárságot magában foglaló Miniszterelnökség, a civil támogatásoknál és az egyházi támogatásnál szintén az EMMI, a tudománynál a Miniszterelnökség, illetve a sportfinanszírozásnál a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium. Az egyszerűsített honosításnál és a kultúra finanszírozásánál is két-két szereplő jegyezte a támogatások nagy részét, egymástól nem nagymértékben eltérve, előbbinél a Külügyminisztérium és a Belügyminisztérium, utóbbinál az Emberi Erőforrások Minisztériuma és a Miniszterelnökség. A fentiek alapján azt is láthatjuk, hogy az

¹¹ Erre egy jó példa: Kövér László – Veress László: Mi lesz belőlünk, magyarokból? *Magyar Nemzet*, 2010. június 4.

EMMI több különálló cél finanszírozásának is részese, meghozzá egészen nagy összegekkel.

Érdekes jelenség még, hogy a korábban nagy súllyal rendelkező szereplőket súlyuk elvesztését követően nem nullázzák le, kiadásaitak nem rendelik át egy nagyobb intézmény alá, hanem megmaradnak nagyon alacsony arányú kiadások kezelőiként. A korábbi változások, fluktuációk alapján nem zárható ki, hogy emögött az a szándék rejlik, hogy vissza lehessen őket valamikor emelni (a civil támogatások kapcsán pont ilyen utat jár be az EMMI).

Az összegzésem mi sem zárhatná le jobban, mint Kelemen Hunornak az Azonnali.hu-nak adott interjújából származó alábbi kijelentése: „*Ha megnézik, hogy az utóbbi években milyen típusú és mértékű támogatás érkezett a Kárpát-medencébe a szomszédos államokban élő magyar közösségek számára, akkor a válasz egyértelmű. Akár a gazdaságfejlesztést nézzük, akár az egyházaknak, egyetemeknek, iskoláknak, szövetségösszegeknek adott támogatásokat, ezek jelentősen kiegészítik azt, amit innen el lehet érni. Egyes esetekben akár helyettesítik is, mert egy csomó olyan programot támogattak, s támogatnak magyarországi közpénzből, magyar költségvetésből, amelyre itt nincsen program, törvény, pénz.*”¹²

Felhasznált irodalom

Bárdi, Nándor – Misovicz Tibor: A kisebbségi magyar közösségek támogatásának politikája. In: Bitskey Botond (szerk.): *Határon túli magyarok a 21. században*. Budapest: Köztársasági Elnöki Hivatal, 2010. 199–232.

Kiss Tamás – Barna Gergő – Székely István Gergő: A társadalomépítéstől a klientúra-építésig. Az RMDSZ és a magyar választók közötti kapcsolódás átalakulása. *Magyar Kisebbség*, 2013/2. 7–40.

¹² Kulcsár Árpád – Bakó Bea – Bukivics Martin: Nehogy már egy másik párt imidzsépítésének legyen az elemlempája! *Azonnali*, 2018. augusztus 29. Elérhető: https://azonnali.hu/cikk/20180829_kelemen-hunor-nehogy-mar-egy-masik-part-imidzsepitesenek-lyegek-az-elemlampaja (letöltés ideje: 2019. június 23.)

Kiss Tamás – Toró Tibor – Székely István Gergő: Unequal Accommodation: An Institutionalist Analysis of Ethnic Claim-Making and Bargaining. In: Kiss Tamás et. al. (eds.): *Unequal Accommodation of Minority Rights. Hungarian is Transylvania*, Chem: Palgrave Macmillan, 2018. 71–166.

Kiss Tamás: Az anyaország nemzetpolitikai dimenziói és az erdélyi magyarságra gyakorolt hatásai. *Pro Minoritate*, 2018/3. 51–83.

Kövér László – Veress László: Mi lesz belőlünk, magyarokból? *Magyar Nemzet*, 2010. június. 4.

Kulcsár Árpád – Bakó Bea – Bukivics Martin: Nehogy már egy másik párt imidzsépítésének legyek az elemlámpája! *Azonnali*, 2018. augusztus 29. Elérhető: https://azonnali.hu/cikk/20180829_kelemen-hunor-nehogy-mar-egy-masik-part-imidzsepitesenek-legyek-az-elemlampaja

Oroszi Babett – Sipos Zoltán: Megszereztük, feldolgoztuk és nyilvánosságra hoztuk a határon túli fociakadémiai támogatásáról szóló szerződéseket, *Átlátszó*, 2018.december 11. <https://atlatszo.hu/2018/12/11/megszereztuk-feldolgoztuk-es-nyilvanossagra-hoztuk-a-hataron-tuli-fociakademiak-tamogatasarol-szolo-szerzodeseket/>

Salat Levente: A politikai közösség kérdése a többség-kisebbség viszonyának a nézőpontjából. *Magyar Kisebbség*, 2011/3–4. 159–190.

Sipos Zoltán: Határon túli támogatások 1: a jobb kéz nem tudja, mit támogat a bal. *Átlátszó Erdély*, 2017. március 15. Elérhető: <https://atlatszo.ro/infografikak/hataron-tuli-tamogatasok-1-a-jobb-kez-nem-tudja-mit-tamogat-a-bal/>

Sipos Zoltán: Határon túli támogatások 2. Állandó tételek és a legjobb barátok. *Átlátszó Erdély*, 2017. március 20. Elérhető: <https://atlatszo.ro/befektetesek/hataron-tuli-tamogatasok-2-az-allando-tetelek-es-a-legjobb-baratok/>

Székely István Gergő: Dynamics of Party Politics, Electoral Competition and Cooperation within the Hungarian Minorities of Romania, Serbia and Slovakia. Budapest: CEU, 2014, 83–195.

Székely István Gergő: Mobilizing Strategies of Hungarian Minority Parties in Romania, Serbia and Slovakia. In: Bíró Anna-Mária. (ed.): *Populism, Memory and Minority Rights*. Leiden: Brill/Nijhoff, 2018. 145–185.