

Správa a odporúčania k problematike maďarskej menšiny v Slovenskej republike

Správa vypracovaná v rámci projektu EUROREG
Podporeného v rámci 6. Rámcového programu
(Priorita 7: Občania a vládnutie v spoločnosti založenej na vzdelanosti)
Číslo zmluvy: FP6-506019

Darina Malová
Aneta Világi
Univerzita Komenského v Bratislave

November 2006

Úvod

Táto správa prináša hlavné výsledky a odporúčania plynúce z výskumu zameraného na štúdium vplyvu Európskej integrácie na politický a hospodársky status maďarskej menšiny v Slovenskej republike. Vychádza z prípadovej štúdie, ktorá vznikla v rámci projektu EUOREG. Hlavná výskumná otázka prípadovej štúdie bola zameraná na pochopenie spôsobu akým EÚ tvarovala, usmerňovala a potenciálne aj determinovala zmeny v etnických vzťahoch (presnejšie vzťahu medzi občanmi slovenskej a maďarskej národnosti) na Slovensku. Snažila sa uchopiť a posúdiť vplyv európskej integrácie na etnické vzťahy. Taktiež hľadala odpovede na otázku či a ak áno, tak do akej miery projekty podporované EÚ prispeli k zmenám hospodárskej situácie na vybranom území obývanom menšinou a či boli týmto spôsobom ovplyvnené aj vzťahy medzi menšinou a väčšinou v danom regióne. Prípadová štúdia analyzuje empirický výskum, ktorý bol realizovaný počas rokov 2005 – 2006, a ktorý pozostáva z 31 hĺbkových rozhovorov s reprezentantmi šiestich rôznych socio-profesných kategórií: volených zástupcov na regionálnej a lokálnej úrovni; politikov reprezentujúcich etnickú menšinu na národnej úrovni; zástupcov občianskej spoločnosti (think tanks, médiá); verejných predstaviteľov, ktorí zohrávajú rolu v regionálnom rozvoji; zástupcov podnikateľov alebo obchodných zväzov a beneficentov projektov podporených z fondov EÚ. Rozhovory s aktérmi na lokálnej a regionálnej úrovni prebiehali v rámci Košického regiónu. Ako doplnok k tomuto empirickému materiálu poslúžili pri analýze dáta z oficiálnych dokumentov a akademických prác. Prípadová štúdia je dostupná v anglickom jazyku na stránke k projektu EUOREG: http://www.eliamep.gr/eliamep/files/Slovakia_case_study.pdf.

Výskum sa sústredil na vzťahy medzi občanmi slovenskej národnosti a maďarskou menšinou žijúcou na Slovensku, pretože tieto vzťahy sú historicky na území dnešného Slovenska najkomplikovanejšie.

Územie obývané maďarskou menšinou tvorí približne 50 km široký pás pozdĺž štátnych hraníc s Maďarskou republikou. Obyvatelia niektorých častí tohto územia boli občanmi šiestich rozličných štátnych útvarov bez toho, aby sa čo i len raz presťahovali, menovite striedavo: Maďarska, Československa a Slovenska. Posuny štátnej hranice na tomto území boli takmer výlučne súčasťou väčších, svetových konfliktov (svetových vojen). Spomienky na nepokojnú históriu tohto územia dodnes živia nacionalistické vášne.

Košický región je jedným z piatich pohraničných regiónov, ktoré obývajú aj príslušníci maďarskej menšiny. Na dôvažok k tomu, socioekonomická situácia v regióne je jednou z najhorších v rámci všetkých regiónov EÚ. Hrubý domáci produkt na obyvateľa nedosahuje v tomto regióne ani 50% priemeru EÚ, a preto je Košický región oprávnený čerpať pomoc zo štrukturálnych fondov v rámci cieľa 1. Košický región bol tak považovaný autorkou štúdie ako zaujímavý prípad pre štúdium potenciálneho vplyvu finančnej pomoci z fondov EÚ na menšinovo – väčšinové vzťahy na etnicky zmiešanom pohraničnom území.

Prvá časť tejto správy prináša politicky relevantné zistenia z empirického výskumu a druhá časť načrtáva politické odporúčania, ktoré vyplynuli z týchto zistení.

Najdôležitejšie zistenia

Charakter menšinovo – väčšinových vzťahov

Najdôležitejšou charakteristikou vzťahu medzi občanmi slovenskej národnosti a maďarskou menšinou je nenásilná povaha tohto vzťahu. Napriek tomu, že počas viac než tisícročnej histórie dvoch susediacich národov (slovenského a maďarského) sa tieto národy zopár krát vyskytli na opačnej strane vojnového konfliktu, situácia na etnicky zmiešaných územiach môže byť považovaná za mierové spolužitie bez náznaku etnicky motivovaného násillia, nepokojov alebo demonštrácií. Vysvetlenie prečo sú etnické vzťahy na regionálnej a miestnej úrovni relatívne pokojné môže spočívať v poukazaní na dlhodobu pretrvávajúci model spolupodiel'ania sa na moci (v rámci komunálnej politiky) a v absencii etnickej „pilarizácie“¹ v každodennom živote.

Väčšina obyvateľov na etnicky zmiešaných územiach je dvojjazyčná a výnimkou nie sú ani etnicky zmiešané manželstvá. Na etnicky zmiešaných územiach južného Slovenska sú v rámci politickej reprezentácie zväčša zastúpené obe etnické komunity a to ako na komunálnej, tak aj na regionálnej úrovni. Volebný zákon do orgánov miestnej a regionálnej samosprávy v SR je založený na princípe pomerného zastúpenia a vďaka koherentnému a disciplinovanému elektorátu maďarskej menšiny má táto menšina zastúpenie aj v takých obciach, v ktorých má na zmiešanom území (numericky) menšinové postavenie. Ani aktéri na lokálnej, príp. regionálnej úrovni nevnímajú medziľudské vzťahy medzi väčšinou (Slovákmi) a menšinou (etnickými Maďarmi) ako problematické. Skôr zvyknú poukazovať na vzťahy medzi Rómami a ne-Rómami ako na zdroj potencionálnych spoločenských konfliktov.

Avšak vzťahy medzi Slovákmi a etnickými Maďarmi nemôžu byť zjednodušene prezentované ako úplne bezproblémové vzťahy. Po páde komunistického režimu začiatkom 90. rokov 20. storočia bol hlavný zdroj etnických napätí zakotvený nie na lokálnej či regionálnej úrovni, ale na úrovni národnej politickej reprezentácie. Zdrojom konfliktov sa stali požiadavky politickej reprezentácie maďarskej menšiny, ktoré smerovali k vytvoreniu územnej a neskôr kultúrnej autonómie. Tieto požiadavky však mali len limitovaný vplyv na život bežného občana na zmiešaných územiach. K relatívnemu utišeniu situácie na úrovni štátnej politickej reprezentácie došlo po roku 1998, keď sa súčasťou vládnej koalície stala strana reprezentujúca maďarskú menšinu – SMK. S takmer osemročným pôsobením SMK vo vláde (1998-2006) sa požiadavka po autonómii stratila z menšinovej politickej agendy a doposiaľ nebola obnovená. Účasť SMK vo vláde SR bola čiastočne zapríčinená aj nepriamym vplyvom EÚ na politické stratégie slovenských strán. Perspektíva členstva SR v EÚ totižto odstránila určitú rezervovanosť (časti) slovenskej politickej elity a jej pôvodnú nevôľu spolupracovať so stranami maďarskej menšiny.

Percepcia vzťahov medzi väčšinou a menšinou na Slovensku a v Košickom regióne ponúka skôr pestrý než jednoduchý a jednoznačný obraz. Na jednej strane tie najdôležitejšie etnické napätia boli na národnej úrovni zmiernené sčasti práve pôsobením kondicionality EÚ; na strane druhej, aj keď na lokálnej a regionálnej úrovni sa závažné etnicky motivované konflikty nevyskytovali, spolupráca medzi dvoma etnickými komunitami je stále na nízkej

¹ Pilarizácia spoločnosti – rozdelenie spoločnosti na viacero menších segmentov alebo „pilierov“ na základe rozličného etnického pôvodu. Tieto segmenty v spoločnosti pôsobia oddelene a predstavujú istým spôsobom nerasistickú formu apartheidu.

úrovni. Európska únia tak predstavuje skôr faktor, ktorý prispel k zjednodušeniu alebo zlepšeniu etnických vzťahov najmä na národnej úrovni.

Vplyv EÚ

Napriek všeobecne zdieľanému názoru (viď vyššie) je potrebné povedať, že EÚ rozšírila možnosti maďarskej menšiny ako na národnej, tak aj na regionálnej úrovni.

V prípade Slovenska, EÚ cez mechanizmus kondicionality posilnila politickú elitu maďarskej menšiny na národnej úrovni; taktiež podporila presadenie mechanizmu spolupodielania sa na moci² na celoštátnej úrovni (1998-2006), ktorá predstavovala dlhodobú arénu s najväčším potenciálom pre konflikt; a posilnila tiež negociačnú pozíciu predstaviteľov menšiny pri presadzovaní ich menšinových požiadaviek.

Po uvoľnení politického režimu (1989) na území dnešného Slovenska a teda po repluralizácii politického systému na Slovensku a obnovení menšinovej politickej reprezentácie založenej na súťaživom princípe došlo k zamrznutiu stranického systému pozdĺž etnických línií. Hlavné etnické štiepenie spoločnosti sa odzrkadlilo vo vzniku paralelného systému slovenských liberálnych, socialistických a národne orientovaných strán a tiež systému liberálnych a národne orientovaných strán maďarskej menšiny. Väčšina etnicky slovenských politických strán nebola ochotná otvorene spolupracovať s politickou reprezentáciou maďarskej menšiny. Až v dôsledku vzrastajúceho tlaku EÚ na ochranu menšinových práv počas prístupového procesu SR do EÚ vtedajšie opozičné strany začali spolupracovať so Stranou maďarskej koalície (SMK) a po víťazstve v parlamentných voľbách v roku 1998 vznikla vládna koalícia, ktorej súčasťou bola aj SMK. Na národnej úrovni ovplyvnil integračný proces do EÚ postavenie maďarskej menšiny aj keď nepriamo. Používajúc terminológiu Milady Vachudovej³, európska integrácia pôsobila ako dynamický mechanizmus využívajúc *aktívny* a *pasívny* vplyv EÚ.

Reprezentanti maďarskej menšiny efektívne využívali dokumenty EÚ naviazané na Kodanské kritériá k presadzovaniu svojich požiadaviek. Využili tak politickú kondicionalitu EÚ ako súčasť svojej stratégie na dosiahnutie politických cieľov na národnej úrovni (aktívny vplyv). Pri zdôvodňovaní oprávnenosti svojich požiadaviek sa odvolávali nielen na špecifiká domáceho politického kontextu (práva menšín zakotvené v ústave a ostatných zákonoch SR a pod.), ale dôležitosť svojich požiadaviek znásobili zdôrazňovaním externého tlaku zo strany EÚ v podobe politických podmienok na získanie členstva. Najmä po vstupe SMK do vládnej koalície sa politickej reprezentácii maďarskej menšiny podarilo presadiť viacero kľúčových požiadaviek vrátane založenia štátnej univerzity s vyučovacím jazykom maďarským.

Na druhej strane, kvôli perspektíve členstva Slovenska v EÚ bola slovenská vláda (najmä po roku 1998) ochotnejšia akceptovať menšinové požiadavky a najmä pozvať do vlády aj Stranu maďarskej koalície. Členstvo krajiny v EÚ sa stalo najdôležitejšou zahraničnopolitickou prioritou všetkých ponovembrových vlád a atraktivita členstva (pasívny vplyv) pôsobila, aj keď nie rovnakým spôsobom, na každú z demokraticky zvolených vlád na Slovensku.

Avšak presnú mieru vplyvu domácich štruktúrnych podmienok a kondicionality EÚ na menšinovú politiku Slovenska je ťažké špecifikovať, nakoľko popri externom vplyve EÚ

² Pod pojmom „mechanizmus spolupodielania sa na moci“ máme na mysli účasť oboch etnických komunít na vládnutí, čo je chápanie vychádzajúce z Brunsisovej (2003) definície. Bližšie pozri Brunsis, M. (2003): The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries. *Journal of Ethnic and Minority Issues in Europe* (1) 2003:1-20.

³ Vachudova, M. (2005): *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press.

spolupôsobil tiež vplyv iných medzinárodných organizácií ako OBSE či Rady Európy. Tento fakt sťažuje určenie miery vplyvu konkrétneho faktora.

Na regionálnej úrovni perspektíva členstva krajiny v EÚ urýchlila vznik samosprávnych regionálnych celkov, čiže ovplyvnila proces regionalizácie Slovenska. Regionalizácia nemala za dôsledok len postúpenie právomocí, ale vytvorila tiež nové možnosti pre regionálnych a lokálnych politikov ovplyvňovať chod vecí verejných na danom území. Politická reprezentácia maďarskej menšiny s disciplinovaným elektorátom bola veľmi úspešná v regionálnych voľbách, a preto vytvorenie samosprávnych regiónov znamenalo pre maďarskú menšinu zároveň vznik nových štrukturálnych podmienok umožňujúcich jej reprezentantom zvýšiť vplyv na chod vecí, ktoré sa dotýkajú každodenného života príslušníkov menšiny.

Pokiaľ ide o mieru vplyvu EÚ na život na etnicky zmiešaných územiach v SR cez fondy EÚ, realizovaný výskum poskytuje pomerne hmlistý obraz. Predvstupové fondy nemali žiadny výrazný vplyv na vývoj ekonomickej situácie slovenských regiónov. Tieto fondy slúžili skôr ako „demo verzia“ pre štátnu administratívu, ktorá sa prostredníctvom ich implementácie pripravovala na využívanie štrukturálnych fondov. Avšak ani štrukturálne fondy nemali (doposiaľ) pozitívny vplyv na socioekonomickú situáciu Košického regiónu. Pocit sklamaní zo spôsobu, akým sa uplatňuje kohézna politika v rámci Košického regiónu vyplýva nielen z nízkeho objemu finančných prostriedkov, ktoré sa cez tieto fondy dostali na územie regiónu, ale tiež kvôli určitým nedostatkom pri administrácii štrukturálnych fondov počas skráteného programovacieho obdobia 2004-6 (napr. prílišnej byrokratizácii, centralizovanému systému alokácie finančných prostriedkov, meškajúcim hodnoteniam či problémom so zabezpečením kofinancovania).

Súčasná implementácia kohéznej politiky EÚ priniesla dva prekvapivé výsledky. Po prvé, posilnila vnútro-komunitnú lokálnu solidaritu, ktorá sa vytvorila na základe štiepenia centrum - periféria. Po druhé, nepriamo posilnila etnickú identifikáciu príslušníkov maďarskej menšiny.

Finančné prostriedky z fondov EÚ posilnili medzi obyvateľmi košického regiónu, a to bez ohľadu na etnicitu, pocit neférového zaobchádzania s obyvateľmi z východného Slovenska zo strany hlavného mesta. Takýto záver vychádza z pocitu, že Bratislavský región a regióny susediace s hlavným mestom profitovali z fondov EÚ viac než ostatné regióny.

Paradoxne, možnosť čerpať prostriedky z fondov EÚ neposilnilo vnútrokomunitnú solidaritu a neoslabilo tak etnické štiepenia. Predpoklad, podľa ktorého orientácia obyvateľov etnicky zmiešaných území na témy socioekonomického rozvoja regiónu, v ktorom žijú, by mala preklenúť etnické rozdiely obyvateľstva a posilniť ich lokálnu/regionálnu identifikáciu sa nepotvrdil. Naopak, v dôsledku implementácie programov cezhraničnej spolupráce nielenže nedošlo k oslabeniu etnickej identifikácie, ale zvyšujúca sa frekvencia vzájomných kontaktov a spolupráce medzi obyvateľmi Košického regiónu s maďarskou príslušnosťou a obyvateľmi Maďarska prispela k posilneniu etnickej identity príslušníkov maďarskej menšiny.

Respondenti maďarskej národnosti často poukazovali na európsku integráciu ako na nástroj, ktorý môže poslúžiť k zlepšeniu vzťahov medzi menšinou a jej materským štátom (*kin-state*). Pri takomto ponímaní integračný proces prispieva k *de facto* (aj keď nie *de jure*) odstraňovaniu národných hraníc. V tejto, čisto inštrumentálnej rovine, je preto Európska únia vnímaná ako veľmi dôležitý prostriedok k posilneniu etnickej identity založenej na afiliiácii príslušníkov maďarskej menšiny k maďarskému národu.

EU je dôležitá, avšak ...

Efektivita politickej kondicionality EÚ v oblasti menšinových vzťahov v najväčšej miere závisí od vnútornej kapacity menšiny: od jej schopnosti organizovať sa, predpokladov k politickej aktivizácii, schopnosti artikulovať požiadavky. V prípade Slovenska monitorovacie dokumenty nadväzujúce na Kodanské kritériá požadovali zlepšenie vzťahov nielen s maďarskou menšinou, ale tiež s rómskou menšinou. Avšak len maďarská menšina bola schopná využiť kondicionalitu EÚ k dosiahnutiu svojich požiadaviek. Rozhodujúcim faktorom v tomto prípade boli odlišné štrukturálne charakteristiky maďarskej menšiny (v porovnaní s rómskou): vzťah s materskou domovinou, silná identita, kapacita organizovať sa a existujúca politická reprezentácia.

Odporúčania

- Podporiť mechanizmus spolupodieľania sa na moci na všetkých politických úrovniach.

Participácia oboch etnických komunit na spravovaní vecí verejných alebo inými slovami mechanizmus spolupodieľania sa na moci má v prípade Slovenska pomerne silnú tradíciu na lokálnej a regionálnej úrovni. Na tejto úrovni osobné a pravidelné kontakty príslušníkov oboch etnických skupín vytvárajú väčšiu spoločenskú dôveru medzi politikmi než v prípade národnej politickej elity. Na národnej úrovni sa mechanizmus spolupodieľania sa na moci uplatňoval len počas ôsmich rokov (ako dôsledok vplyvu EÚ) a krátko po vstupe do EÚ zanikol. Nadobudnutím členstva v EÚ sa vytratil „aktívny vplyv“ – tlak EÚ na dodržiavanie a presadzovanie určitých noriem - ktorým pôsobila a motivovala správanie sa domácich aktérov. Aj v nadväznosti na to je možné očakávať, že nová vláda SR, ktorá vznikla po voľbách v roku 2006 oživí, istým spôsobom atraktívnu, politiku založenú na konfliktných etnických vzťahoch.

Po skúsenostiach s takmer šesťročným uplatňovaním mechanizmu spolupodieľania sa na moci na lokálnej úrovni a osemročných skúsenostiach z národnej úrovne by inštitucionalizácia takéhoto mechanizmu mohla prispieť ku konsolidácii etnických vzťahov v krajine. Opatrenia založené na princípe spolupodieľania sa na moci by mohli slúžiť ako protiklad riešení založených na princípe etnickej autonómie, ktorý predstavuje hlavný zdroj napätia vo vzťahu medzi etnickými Slováckmi a Maďarmi.

- Podporiť spoluprácu rôznych etnických skupín na kohéznych projektoch v rámci etnicky zmiešaných území.

Skúsenosti zo slovenského pohraničného regiónu – Košíc – poukazujú na paradoxný výsledok schémy cezhraničnej spolupráce (INTERREG): schéma podporila spoluprácu medzi dvoma už aj tak spolupracujúcimi komunitami (príslušníkmi maďarskej menšiny v SR a Maďarmi z Maďarska), pričom k spolupráci medzi obyvateľmi tohto regiónu s iným etnickým pôvodom neprispela vôbec, príp. len veľmi obmedzene. Jedno z najčastejšie uvádzaných vysvetlení zdôrazňovalo absenciu jazykovej bariéry medzi príslušníkmi menšiny a jej materského národa. Spolupráca medzi medzinárodnými partnermi, ktorý nemajú problémy vzájomne komunikovať (hovoria jedným jazykom) je nielen jednoduchšia ale tiež finančne menej náročná. Ak má byť cieľom komunitárnych programov podpora interetnickej spolupráce, mala by existovať možnosť čerpať technickú podporu, ktorá by zabezpečila vybavenie rokovacích miestností tlmočnickým zariadením (napr. ako súčasť regionálnych agentúr na oboch stranách hranice).

- Podporiť symbolickú rolu periférnych schengenských regiónov.

Košický región je nielen pohraničným regiónom Slovenska, ale je tiež pohraničným regiónom Európskej únie. Jeho obyvatelia často poukazovali na svoj región ako na „absolútnu perifériu“, pričom tomuto pojmu pridávali negatívnu konotáciu. Napriek dôležitej úlohe, ktorú zohrávajú schengenské pohraničné regióny pri zabezpečovaní vnútornej bezpečnosti Únie, vzdialenosť od centra a absencia priradenia určitej spoločenskej role týmto regiónom (zo strany Únie) môže podnecovať percepciu týchto regiónov ako znevýhodnených. Krok zo strany Európskej únie k uznaniu a propagácii (symbolickej) dôležitosti týchto regiónov by mohol prispieť k získaniu ich podpory pre integračný projekt.

- Posilniť orientáciu štrukturálnych fondov na marginalizované rómske komunity.

Napriek opakovaným výzvam zo strany európskych inštitúcií sa celkové postavenie rómskych komunit výrazne nezlepšilo. Berúc do úvahy pretrvávajúce problémy Rómov a súčasné populačné trendy (mladá generácia migruje po absolvovaní stredoškolského štúdia do hlavného mesta) čoraz viac ľudí vo východnej časti Slovenska upozorňuje na narastajúcu potrebu pomôcť rómskym komunitám pri socializácii. Komplexnosť socioekonomickej situácie Rómov si vyžaduje rovnako komplexné riešenie. Kombinácia programov financovaných cez fondy EÚ a národné zdroje môže predstavovať dobrý začiatok hľadania adekvátnej odpovede na riešenie tohto problému.

- Posilniť rolu regiónov pri alokácii finančných prostriedkov v Slovenskej republike.

V ponímaní aktérov na regionálnej úrovni, národná vláda zohráva rolu strážcu (*gate keeper*). Ministerstvá, ktoré predstavujú riadiace orgány pre manažment regionálnych operačných programov nie sú len príliš vzdialené od aktuálnych regionálnych problémov, ale taktiež im chýba ľudský kapitál, ktorý by zabezpečoval bezproblémový manažment týchto programov. Nedostatok kvalifikovaných ľudí neraz spôsobil prieťahy vo vyhodnocovaní projektov a tiež vo vyplácaní zálohových platieb, čo malo veľmi negatívne dopady najmä na tých prijímateľov pomoci, ktorí ako zdroj ko-financovania využívali komerčné pôžičky. Podľa vyjadrení regionálnych aktérov by presun právomocí v oblasti manažmentu projektov podporovaných z fondov EÚ z úrovne ministerstva na regionálnu samosprávu zlepšilo efektívnosť využívania finančných prostriedkov prostredníctvom lepšie zacielených programových dokumentov a výziev.