

GAZDAG Ferenc
professzor emeritus
Nemzeti Közzolgálati Egyetem

professor emeritus
National University of Public Service
 email: gazdag@ihasz9.hu

VÁZLATPONTOK A MAGYAR KÜLPOLITIKA HÁROM ÉVTIZEDÉNEK OKTATÁSÁHOZ

BULLET POINTS FOR THE EDUCATION OF THREE DECADES OF HUNGARIAN FOREIGN POLICY

ABSTRACT

We are in 2020, but the conclusions of the Hungarian foreign policy's three decades following the democratic transition has yet to be drawn. The tomes on the history and characteristics of the political system are just being written in the workshops of political science (József Bayer, András Körösenyi, János Simon). Some works have been published on certain policies, but an overview of the Hungarian foreign policy is still missing. The author of the present paper would like to contribute with some ideas to a future tome on the three decades of Hungarian foreign policy after the democratic transition.

Kulcsszavak: külpolitika, Magyarország története 1990-től napjainkig

Keynotes: foreign policy, history of Hungary from 1990 to the present days

1. Bevezetés

Várat magára a rendszerváltás óta eltelt három évtized (1990-2020) magyar külpolitikai mérlegének megvonása. A politikatudomány műhelyeiben még csak születő félben vannak a politikai rendszer történetéről, jellemzőiről szóló kötetek (Bayer József, Körösenyi András, Simon János). Néhány munka már megszületett bizonyos szakpolitikai kérdésekről,¹ de a magyar külpolitika áttekintése még hiányzik.²

Jelen tanulmány szerzője egy vázlatos gondolatmenettel szeretne hozzájárulni egy átfogó kötet elkészítéséhez.

2. Kronológikus külpolitika történet

Ez az érdeklődő olvasók és az egyetemi hallgatók számára ez a leginkább kedvelt változat: Magyarországon 1990 óta négy évenként parlamenti választásokat tartanak, a kormányok váltják egymást, s egy külpolitikai gyorsfénykép elkészítéséhez csak az egymást váltó külügyminiszterek nevét, s a hozzájuk rendelhető eseménysort kell csatolni. A többi már csak memória kérdése.³

Eszerint Magyarországon 1990 óta nyolc parlamenti választást tartottak, s a konzervatív-jobboldali és szocialista-liberális oldal felváltva nyerte a választásokat. 2006-ban sikerült egy hatalmon lévő koalíciónak (MSZP-SZDSZ) újra mandátumot nyernie, majd 2010-től az Orbán kormány ismételt még két (2014 és 2018) alkalommal. Mivel alkotmányos berendezkedésünk okán Magyarországon miniszterelnöki kormányzás van, a szakminiszterek, így a külügyminiszter is, a miniszterelnök politikai elképzeléseit hajtja végre, saját ötleteinek megvalósítása erősen korlátozott. Attól függően, hogy az adott miniszterelnök mennyire szándékozik részt venni a nemzetközi kapcsolatokban, a két személy közötti munkamegosztás eltérő lehet. Nézzük a párosokat:

Az Antall kormány idején (1990-1994) a kormányzatnak és a külügyi tárcának irdatlan méretű és mennyiségű nemzetközi vonatkozású feladatot kellett megoldania. Az ország a második világháború után a szovjet érdekszférába került, területén szovjet csapatok állomásoztak, nemzetközi mozgásterét a Varsói Szerződés és a KGST fogta keretekbe, s ebből a pozícióból kellett az ország függetlenségének újraépítését megtalálni. Az irány „Európa” lett, s a közjogi intézményi megoldásokhoz, s a piacgazdasági átmenet kereteinek biztosításához a mintákat a nyugati államoktól vettük. A kormányzati tapasztalatokkal egyáltalán nem rendelkező, történész háttérű Antall József miniszterelnöknek és Jeszenszky Géza külügyminiszternek a helyzetét nem könnyítették a menetközben keletkezett kihívások sem, köztük a Szovjetunió szétesése, Csehszlovákia kettéválása és a jugoszláv belháború. Átalakult az ország szomszédsági kapcsolatrendszere, aminek folyamán történelmileg soha nem létezett új államok keletkeztek (Szlovénia, Szlovákia, Ukrajna), amelyek egyidejűleg hordozták a megoldatlan történelmi problémákat és az újonnan keletkezett kihívásokat. A szomszédokkal kötött alapszerződések csak nagyon laza (s gyakran negligált) kereteket biztosítottak a bilaterális kapcsolatokhoz. Végül, de nem utolsósorban kell említeni a külpolitika terére berobbanó nemzeti kérdést, azaz a határon túl élő magyar nemzeti kisebbségek és az anyaország viszonyának formálását.⁴

A Horn kormány (1994-1998) külpolitikáját egy – még az MSZMP Külügyi Osztályán - összeszokott páros irányította: Horn Gyula és Kovács László. Mindketten profi, a nemzetközi kapcsolatok világában szocializálódott politikusok voltak. Az euro-atlanti irányba haladó Magyarország számára a feladat a nyugati struktúrákhoz való minél gyorsabb és minél zökkenő-mentesebb közeledés volt. A Horn kormány, nem kis részben a koalíciós partner nyomására megnyitotta az utat a külföldi tőke

tömeges megjelenése előtt. A nagyprivatizáció során a stratégiai nagyvállalataink sorban külföldi kézbe kerültek (villamos energia ipar, gáz- és olajipar, telekommunikáció, bank és biztosítási szektor), a privatizációs bevételek időlegesen elfedték a kritikai hangokat is. Magyarország a nyugati világ kedvencei közé tartozott.

Az első Orbán kormányban 1998-2002 a külügyminiszteri posztot Martonyi János, karrierdiplomata kapta. Az euro-atlanti irányzat első, nagy sikerének, a NATO csatlakozásnak a levezénylése (a NATO csatlakozási feltételek letárgyalása 1997-98-ban még a Horn kormány idején történt) neki jutott feladatul. A csatlakozási okiratot ő helyezte letétbe az amerikai Independence városka könyvtárában, Madleine Albright, amerikai külügyminiszter társaságában. Az első miniszterelnöki ciklusát kezdő, fiatal Orbán figyelmét jobbra a belső küzdelmek kötötték le, nemcsak a rendszerváltozás után a Kádár korból megmaradt „örökölt gazdasági és kulturális monopóliumok” megtörése, hanem kormányzati szövetségesének, Torgyán Józsefnek a féken tartása is. A hatályban lévő „Hármas prioritás” stratégiájának értelmében folytatódott az EU tagság minél hamarabbi elérése. A külügyminisztériumban erősödött a gazdasági (külkereskedelmi és befektetési) orientáció, az Integrációs államtitkárság közben tartotta a folyamatban lévő EU csatlakozási tárgyalásokat. Visszakerült a KÜM-höz Németh Zsolt irányítása alatt a Határon Túli Magyarok Hivatala, azaz a nemzetpolitika.

A 2002-2006-os ciklus első két évében Medgyessy Péter miniszterelnök ugyan csak Kovács Lászlót bízta meg a külügyi tárca vezetésével. A záró szakaszban lévő EU csatlakozási tárgyalások már az ő irányítása alatt fejeződtek be. Azonban Medgyessyt a szocialista-liberális koalíció egyik fele sem tartotta igazán saját emberének, s bár még a D-209-es ügy kipattanásakor még mögéje álltak, azonban 2004 nyarán a két párt megállapodott a miniszterelnök-cseréről. 2004 szeptemberétől Gyurcsány Ferenc került a kormány élére. Kovács László Brüsszelbe távozik, s a magyar EU csatlakozás után az első magyar biztos lesz (területe: adóügyek). Gyurcsány ekkor a karrierdiplomata Somogyi Ferencet kéri fel a külügy irányítására, de a gyakorlatban a súlytalan Somogyi csak végrehajtója Gyurcsány ötletpolitizálásának.

2006-2010 között a liberális-szocialista koalíció a folytatta a kormányzást Gyurcsány Ferenc vezetésével. Eddig ilyen ismétlésre nem volt példa. Miként arra sem, hogy ugyancsak Gyurcsány Ferenc lett az a miniszterelnök a magyar demokrácia történetében, aki maga mondott le posztjáról. (2009. április 14.) miután mély gazdasági-pénzügyi, valamint politikai és alkotmányos válságba hanyatlott országot hagyott maga mögött. Az előrehozott választások helyett pedig bohózatba illő módon jelölte ki utódját, Bajnai Gordont. Őt viszont a parlament a konstruktív bizalmatlansági indítvány önmagából kifordított értelmezésével választotta meg. Gyurcsány média-marketing kormányzásához 2006-ben – általános meglepetésre – a mindenféle nemzetközi és diplomáciai tapasztalat nélküli Göncz Kingát nevezte ki külügyminiszternek. A Miniszterelnökség ekkortól egyre nagyobb szerepet játszott a magyar külpolitika operatív végrehajtásában is. A felhalmozódott kül-

politikai problémák kezelésére 2009-től Bajnai Gordon egy hivatásos diplomatát, Balázs Pétert bízta meg a külügyi tárca vezetésével.

2010 után még két alkalommal (2014, 2018) a Fidesz KDNP pártszövetség nyerte a választásokat, azaz Orbán Viktor második, harmadik és negyedik kormányát alakíthatta meg. Előbb a válságkezeléssel, majd a kilábalással, a magyar közjogi rendszer teljes átalakításával, ezen belül új Alaptörvénnyel előálló kormányzatokban a külpolitika helyi értéket és szereplőket is váltott.⁵

2010-ben Orbán visszahívta a KÜM élére Martonyi Jánost, aki a minisztérium vezetésében megtartotta korábbi vezető munkatársait. 2014-ben kibővült a külügyi munka területe. Az eddig is a KÜM-höz tartozó külkereskedelem mellé a teljes külgazdasági spektrumot megkapta a tárca, amelyet a minisztérium nevének átala-kítása is jelez. Ekkortól a tárca neve Külgazdasági és Külügyminisztérium. Élére a miniszterelnök Navracsics Tibort, korábbi közigazgatási és igazságügyi minisztert állította. Mivel Navracsics 2014 őszétől az Európai Bizottság biztosa lett, a tárca új vezetőjének Szíjjártó Pétert nevezték ki. Szíjjártó már ezt megelőzően is (2012-től) külpolitikai munkát végzett a miniszterelnökségen belül, mint a MEH nemzetközi kapcsolataiért felelős államtitkára, aki gondozta a keleti nyitás politikáját is. A tárca nevének és vezetőjének megváltozása a külügyi tárcát eddig nem jellemző nagyfokú személyi mozgással, s a nagyköveti kar átalakításával is járt.

3. A biztonság centrikusságtól a külpolitika átgazdaságosodásáig

A magyar külpolitikát a kronológiai vonalvezetéstől eltérve, másként is lehet szakaszolni. Teljesen más képet kapunk például, ha a külpolitikai történéseket általánosabb dimenziókban követjük nyomon.

A kilencvenes évek magyar külpolitikájának tengelye a biztonság körül forgott. Teljesen érthető okokból. Az állam létezésének első két fogalma a függetlenség és a biztonság. A szovjet érdekszférából kikerülő valamennyi poszt-szocialista ország a lehető leghamarabb garanciákat keresett új státuszának biztosításához. Érthető módon a friss magyar demokrácia politikájában is a biztonság követelményei kaptak prioritást.

Legelőbb említhető az ország katonai megszállásának megszűnése. A szovjet csapatok 1944 őszétől különféle jogcímenek (háborús megszállás, utánpótlási vonalak biztosítása, bilaterális megállapodás) folyamatosan az ország területén tartózkodtak, s meghatározó pillanatokban (1947, 1956) döntően befolyásolták a szocialista, egypárti rendszer létrejöttét és fennmaradását. Bár Gorbacsov 1988 decemberében az ENSZ-ben kijelentette, hogy a Szovjetunió feladja a Breznyev doktrínát, de a politikai szándékból valóság csak akkor vált, amikor 1991. június 27-én Silov altábornagy a Tisza hídján, utolsó egyenruhásként elhagyta Magyarországot. Természetesen ezt a mozzanatot megelőzte a szovjet csapatok kivonásáról szóló egyezmény megkötése (1990. március 10.), s a békeidőben irgalmatlanul nagy feladatnak bizonyult csapatkivonás megszervezése és lebonyolítása. A tör-

téneti hűséghez azonban még az is hozzá tartozik, hogy a szovjet csapatkivonás pénzügyi elszámolása csak Jelcin 1992. november 11-i, magyarországi látogatásán történt meg. A felek kölcsönösen lemondtak követeléseikről.

A biztonság-centrikus politika közvetlenül következett a nemzetközi háttér alakulásából is. A bipoláris nemzetközi rendszer szovjet érdekszféráját a Varsó Szerződés biztosította, tagjai között Magyarországgal. A VSZ kötelékeiből való kiválás folyamata párhuzamosan folyt a rendszerváltozás nemzetközi környezetének alakulásával. A tényleges tárgyalások 1990. júniusától az egész szervezet felbomlását célozták, amelynek eredményeként Prágában kimondták a Varsói Szerződés Szervezetének megszűnését. (1991. július 1.) Antall József kezdeményező szerepet vállalt a kezdetben túl óvatos csehszlovák és lengyel álláspontokkal szemben.

A közép-európai térség stabilitását alapvetően érintő változások közül feltétlenül említeni kell a régió hagyományos fegyverzeti szintjeinek csökkentését. Az EBESZ próbálta kezelhető keretekben tartani a gyors és széleskörű átalakulásokat (Nyilatkozat az új Európáról – 1990 november), s a NATO és a VSZ közötti tárgyalások az Európában található hagyományos fegyverekről ezzel párhuzamosan váltak eredményessé. A hagyományos fegyverzetek szintjeiről szóló megállapodás (CFE Szerződés 1990. november 19.) amiatt különleges jelentőségű térségünk országai számára, mert az előírt csökkentések után ezek az államok nem tudnak katonai fenyegetést jelenteni egymás számára.

A magyar külpolitika biztonság központúságát a 90-es években a NATO taggá válás erőfeszítései mutatják. Magyarország az elsők között csatlakozott a NATO „Partnerség a békéért” programjához (1994. február 8.), átengedte légtérét a NATO-nak a jugoszláv háborúk során, biztosította a Szövetség erőinek áthaladását az ország területén, s maga is részt vett a műveletekben. Azaz az ország a NATO alapokmány 10. pontja értelmében bizonyította, hogy kész (politikai akarat) és képes (fegyveres erők alkalmazása) a NATO-hoz való csatlakozásra. (1999. március 12.)

A NATO tagság elérése után csakhamar csökkenni kezdett a biztonság súlya a magyar külpolitikában. Ez addig a pontig érhető volt, hogy az EU csatlakozás komoly erőfeszítéseket kívánt, de az már nehezebben magyarázható, hogy a csatlakozáskor beígért védelmi költségvetés (a 2001-es év kivételével) ekkortól folyamatosan csökkenni kezdett. A 2002 és 2010 között hivatalban volt szocialista-liberális kormányok a deklarációk szintjén biztosították a NATO-partnereket, miközben folyamatosan csökkentették a befektetést a biztonságba. A védelmi kiadások 1% alá csökkentek. Amikor nőtt a nyomás az országon, gyorsan megígérte a kormány, hogy növeli védelmi erőfeszítését, de csak azért, hogy aztán azonmód megszegje saját ígérését. Egyik korábbi NATO nagykövetségünk emiatt nevezte magát „nemzeti szégyenkezőnek”. Ellentételezéseként Magyarország méretéhez képest jelentős szerepet vállalt a NATO nemzetközi misszióiban (Afganisztán, Irak, Koszovó, Bosznia). A lefelé tartó trend csak 2015-től fordul meg, amikor az erősödő gazdaság lehetővé tette a védelmi kiadások növelését. A következő évben pedig a kormány meghirdette

a Zrínyi 2026 honvédelmi és haderő fejlesztési programot, amely igyekszik bepótolni az elmúlt 25 év lemaradását. A tervek szerint 2026-ig 3500 milliárd forintot fordítanak a Magyar Honvédség fejlesztésére.

A második Orbán kormány 2010-ben hatalmas társadalmi elvárásokkal kezdte munkáját, ugyanakkor többszörös kihívással kellett szembenéznie. Egyidejűleg kellett megteremteni a költségvetési és pénzügyi stabilitást, a gazdasági növekedés beindítását úgy, hogy az EU Bizottsága mereven elzárkózott attól, hogy engedélyezze a magyar költségvetési hiány néhány százalékos „elengedését”. Orbán első brüsszeli útján azt az érvelést hallhatta, hogy az EU nem szeretné látni a görög válság megismétlődését Magyarországon. A kedvezőtlen nemzetközi környezetben még nehezebbnek tűnt a növekedés és az egyensúly egyidejű megtartása. A magyar válasz az unortodox gazdaságpolitika lett, amely addig nem látott módon ötvözte az állami kiadáscsökkentés és bevételnövelés lépéseit, s nem a társadalmat érintő megszorításokkal, hanem a gazdaság eddig nem teherviselő részének megterhelésével kívánta a kívánt cél elérni. A második Orbán kormány egyik legfontosabb feladatának a beszűkült gazdasági mozgástér kitágítását, a függőségi kapcsolatok lazítását és a magyar gazdasági érdekek hatékonyabb érvényesítését tekintette. Az unortodox gazdaságpolitikához illeszkedett az új külpolitikai irány is: az ország gazdasági leszakadásának megállításához, s a nemzetgazdasági érdekek jobb érvényesítéséhez módosítani kellett a biztonságalapú külpolitikát. Nem a szuverenitásra és függetlenségre vonatkozó tézisek feladásáról, hanem e fogalmak tartalmának újraértelmezéséről van szó. A magyar nagyköveteknek „nem értelmiségi dörzsöltségre, hanem kereskedelmi dörzsöltségre van szükségük” mondta Orbán Viktor a nagyköveti értekezleten. A 2014-től Külgazdasági és Külügyminisztérium nevet viselő tárca tevékenységének fókuszusa a klasszikus külügyi és diplomáciai tevékenységről átkerült a magyar gazdasági érdekek fokozott (helyenként vállalati szintig lemenő) képviselésére. Nemcsak a külkereskedelem került a minisztérium hatáskörébe, hanem például a Magyarországra beérkező külföldi beruházások kérdése, azaz a befektetés politika is. Az orientációváltás jegyében 2015-től 138-ra nőtt a külgazdasági attasék száma, akiket immár nemcsak a minisztérium állományából, hanem nyilvános pályázatokon keresztül is rekrutálnak. A külgazdaságpolitika és annak teljes intézmény- és eszközrendszere szintén a KKM irányítása alá került. További két intézmény is létrejött: az exportfejlesztési feladatokat ellátó, és a magyar vállalkozások külpiacon jutását segítő Magyar Nemzeti Kereskedőház Zrt. és a befektetés-ösztönzés feladatokkal foglalkozó Nemzeti Befektetési Ügynökség (HIPA). A külgazdasági célokkal összhangban, az exportfinanszírozási tevékenységet ellátó Eximbank is a KKM irányítása alatt áll.

4. Mi lett a hármas prioritással?

További lehetőség a kronológiától való eltérő vizsgálatra, ha a stratégiai prioritásokat követjük nyomon.

A magyar kül- és biztonságpolitika hármastengelye a 90-es évek orientációs vitáinak eredőjeként született meg. A követendő irányról folyó viták több lehetséges – bár valószínűségét tekintve nagyon eltérő - stratégiai opciót fogalmaztak meg. Ilyen volt egy össz-európai biztonsági rendszer gondolata, amelynek kereteit az EBESZ adta volna. A Szovjetunó, illetve Oroszország jelenléte és súlya e szervezetben irreálissá tette ezt az opciót. Felmerült a semlegesség lehetősége is, visszanyúlva az 1956-ban felvetett javaslatához. De mindjárt nyilvánvaló lett, hogy a bipoláris rendszer szétesése után a semlegesség gyakorlatilag értelmezhetetlen. A vele járó többletköltségeket már nem is említve. A 90-es évek során még ismétlődően előkerült a regionális opció is, vagyis a posztszovjet országok egy csoportosulásba tömörítése, de ezt valamennyi érintett elutasította. Ugyanis a szovjet tömbből kiszabaduló valamennyi ország az ún. euro-atlanti opciót tette magáévá, azaz mihamarabbi és teljes integrálódást a hidegháborúban nyertes intézményekbe (NATO, EU).

Az opciókról folytatott vita eredménye mindenesetre egy új, a magyar állami és nemzeti érdekeket tartalmazó, s közel másfél évtizedre többé-kevésbé belpolitikai konszenzust élvező stratégia kialakítása lett. Ennek értelmében a magyar külpolitika prioritásai:

- 1). Mielőbbi csatlakozás az euro-atlanti intézményekhez, integrálódás az európai folyamatokba,
- 2). A jószomszédi és regionális kapcsolatok új alapokra helyezése,
- 3). A határon túli, elsősorban a szomszédos államokban élő magyar kisebbségekkel kapcsolatos új nemzetpolitika megfogalmazása.

A szélesebb nemzetközi térben, valamint az ország közvetlen környezetében zajló átalakulások miatt a stratégia gyakorlati átültetése azonban éveket csúszott, s csak 1993 végén került rá sor. A parlament végül a kormányzati ciklus utolsó évében tudta elfogadni a biztonság és védelempolitikai alapelveket (11/1993, és 27/1993). Hasonló, a mindenkori kormányokat kötelező dokumentum elfogadására még egyszer, a NATO csatlakozás előestéjén, 1998. december 29-én kerül sor. Azóta csak kormányzati stratégiák (2004, 2008, 2012) születtek, jelezve, hogy elfogyott a hármastengely mögött lévő belpolitikai egyetértés a pártok között.

A hármastengely egyes irányait a különböző színű kormányok eltérően értelmezték. Megmaradt az egyetértés az euro-atlanti integráció témájában. Ezt jól mutatja, hogy a NATO csatlakozás feltételeit a Horn kormány tárgyalta végig, de már az első Orbán kormány fejezte be (1999. március 12), míg az EU csatlakozás legtöbb fejezetét az Orbán kormány vitte végig, de végül a csatlakozási ceremónián Athénben Medgyessy Péter írt alá. Azonban más volt a helyzet az egymástól elválaszthatatlan jószomszédi kapcsolatok és a nemzetpolitika vitele között. A konzervatív kormányzatok (Antall József, Orbán Viktor) azt az elvet követték, hogy minden bilaterális egyezményt az adott országban élő magyar kisebbség érdekei szerint próbáltak alakítani (az Ukrajnával 1991. december 6-án kötött alapszerződés ennek jó példája), míg a baloldali liberális kormányok az integráció gyorsítását hangsúlyozták. Érvelésük szerint a mihamarabb elnyert EU tagság önmagában

is megold egy sor problémát, de feltétlenül elősegíti a kisebbség fejlődését és az anyaországgal való kapcsolatokat is. Antall József csak lélekben kívánt az összes kárpát-medencei magyar miniszterelnöke lenni, s sohasem ment túl azon, ami az alkotmányban volt olvasható: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” (6.§. 3. p.) viszont a leginkább érintett három szomszédos állam (Szlovákia, Románia, Jugoszlávia) vehemensen elzárkózott a magyar kisebbségeket államalkotó tényezőként felfogó és a szubszidiaritás elvét érvényesítő svájci, olasz, spanyol társnemzeti megoldások alkalmazása elől.

A hármas prioritás végét több eseményhez is köthetjük. A legfontosabb közülük, hogy 2004-ben az EU csatlakozással lezárult az euro-atlanti intézményekbe való törekvés időszaka. Magyarország mindegyik célként kezelt intézménynek (ET-1990, OECD-1996, NATO-1999, EU-2004) tagja lett. A külpolitikában kezelendő kérdés ekkortól az lett, hogy Magyarország miként tudja érdekeit érvényesíteni nemzetközi szintéren. Sajnálatos módon ezzel a kérdéssel a csatlakozások előtt érdemben nem foglalkoztak. Ugyanakkor a NATO és az EU tagság átrendezte a másik két stratégiai irány tartalmát is. Mind a regionális politikánk, mind a határon túli kisebbségekkel való kapcsolataink két ágra bomlottak. Más politika volt szükséges azokkal az országokkal, amelyek velünk együtt lettek tagjai az európai intézményeknek, és más lett az ezen kívüli országokhoz (Ukrajna, Szerbia) való viszony.

A hármas prioritás mögötti (már inkább csak formális) belpolitikai konszenzus véglegesen 2004 végén esett szét. A Magyarok Világszövetsége által kezdeményezett népszavazás (2004. december 5.) a külföldi magyarok kettős állampolgárságáról szólt. A kampányban a Gyurcsány kormány pártjai a távolmaradásra, illetve a nemmel való szavazásra biztatták a választókat. Így a népszavazás eredménytelen lett (37,5%-os részvétel), bár a megjelentek többsége igennel voksolt. A népszavazás lezárta a jobb és baloldal közötti külpolitikai egyetértés formális szakaszát is, s mellette alig korrigálható törést okozott az anyaország és a határon túli magyar szervezetek kapcsolatában is. A balliberális kormányoldal álláspontja nemcsak politikai, de döntéshozatali oldalról is felettébb okatlan volt: egy eredményes és támogató népszavazási eredmény is csak annyi következménnyel járt volna, hogy a parlamentnek – ahol szilárd baloldali és liberális kormánytöbbség volt – meg kell vizsgálni a kérdést.

5. Adósság és külpolitika

Ha az érem egyik oldalán a nemzeti függetlenség olvasható, akkor a másik oldalon a biztonságot találjuk. A biztonságnak azonban a katonai biztonság (ezt fedi le a NATO tagság) csak egyik szektora. A korszerű biztonságfelfogás további szektorokra is kiterjeszti a fogalmat: beszélünk kell társadalmi, politikai gazdasági, környezeti és informatikai biztonságról is. Egy ország gazdasági működőképessége biztonsági kérdés is, ahogyan ezen belül a pénzügyi biztonság is. Ennélfogva

Magyarország pénzügyi helyzete, de különösen annak nemzetközi vonatkozásai a külpolitika részét képezik.

A magyar eladósodás-külpolitika még a rendszerváltozás előtti évtizedekre nyúlik vissza. Szimbolikus dátuma 1982, amikor Magyarország az IMF tagja lett, s ennek politikai kockázatát vállalta az MSZMP vezetése. Az eladósodás gyorsuló folyamata a 80-as években megteremtette szocialista táborban a kádári külpolitika egy addig nem látott jellemzőjét: az adósságszolgálati külpolitika megjelenését. A szovjet pártirányítással szigorú pórázon tartott közép-európai országok táborában a nyugati eladósodás, illetve annak kezelése paradox módon a magyar külpolitika mozgásterének kibővüléséhez járult hozzá. A kádári külpolitikai döntéshozatalban megjelentek a nyugati hitelezők szempontjai, s hazai képviselőik (Fekete János, Marjai József, Tímár Mátyás) pozíciója az éleződő ideológiai vitákkal együtt erősödött. A 80-as évek során az ország hitelképessége gyorsan romlott, az évi 5 milliárd dollár körül mozgó exportbevétel mellett az adósságállomány 1987 végére közel 18 milliárd dollárra emelkedett. A Beszélő című szamizdat kiadvány 1988-ban úgy fogalmazott, hogy az országnak kifejezetten jót tenne, ha „a magyar politikai vezetők... engednének az IMF követeléseinek és alapos gazdasági átalakulást hajtanának végre.” Innen magyarázható, hogy az MSZMP reformszárnya a rendszerváltás előestéjén miért tűnt a nyugati országok számára a rendszerváltozás egyetlen és ellenőrizhető hordozójának, s miért látták a reformkommunisták által irányított állampártot a stabilitás biztosítékának. Ezzel a háttérrel kicsit könnyebben érthető még Kohl kancellár javaslata is 1990 tavaszán, amelyben Horn Gyulát ajánlotta Antall Józsefnek kormányába külügyminiszternek. És ebből az irányból könnyebb belátni azt is, hogy az 1994-ben, neoliberais gazdaságpolitikával kormányra visszatért szocialisták (liberális támogatással) miként tudtak rövid időn belül erős legitimitációt szerezni.

Az EU-s csatlakozással tetőzött a magyar külpolitika háttérében a globalizáció és az európai integráció által egyaránt sürgetett neoliberális gyakorlat magyarországi átültetése. A pártállamból kinőtt, s neoliberálissá vált reformközgazdászok, s a magukat demokratikusnak címkéző liberális szakértők közös pályára kerülve meggyőződéssel vallották, hogy a magyar integrálódás vezetésére csak ők alkalmasak, s az állam visszaszorításának stratégiája automatikusan vezet el az áhított liberális demokrácia megvalósításához Magyarországon. A dereguláció-liberalizáció-privatizáció betűhív követése szerintük automatikusan kitermeli a számára ideális politikai struktúrát is. Nem egészen ez történt. A liberalizáció politikai-társadalmi szempontjai (demokratikus jogok biztosítása, intézmények fejlesztése) drasztikusan alárendelődtek a gazdasági megfontolásoknak, s a magyar liberális kísérlet a belső meghasonlás irányába fordult (piac versus szociális jogok), majd 2010-ben megbukott. A magyar társadalom egyébként pontosan a neoliberális gazdasági reformok nyomán járó változásokat érezte fenyegetésként. Az eredmény az lett, írja Umut Korhut, hogy „A magyar balliberális elit vezette liberalizáció tönkretette az 1989 után épp konszolidálódni készülő demokrácia minőségét.”

Az EU tagsággal járó lehetőségekkel elsőként a 2002-ben kormányra került Medgyessy, majd a Gyurcsány és a Bajnai kormányok élhettek. Engedve a nemzetközi piacokon mutatkozó pénzbőség kísértésének és megvalósíthatónak véelve a baloldali társadalmi-gazdasági modernizáció régóta dédelgetett „jóléti állam” koncepcióját ismét a hitelből történő növekedés irányába fordultak. A Medgyessy kormány, szakítva a Nemzeti Kerekasztal le nem írt, de addig mindenki által betartott passzusával, miszerint az ország még egyszer nem térhet vissza az eladósodást növelő gazdaságpolitikához, a „Jóléti rendszerváltás” választási ígéretének gyakorlati átültetéséhez fogott. A felelőtlenül osztogató, s a külföldi befektetőknek kirívóan nagy profitot engedő gazdaságpolitika nyomán megugrott a költségvetési hiány és gyorsan növekedni kezdett az államadósság. Az ország külső adóssága az Orbán kormány utolsó évében (2001) még a GDP 57%-n állt, (teljesítve az EU maastrichti 60%-s kritériumot) s az újabb kormányváltás idejére (2010) 80% fölé emelkedett. Az EU-s konvergencia-

kritériumok nem teljesítése miatt Magyarország a csatlakozástól kezdve folyamatosan túlzott-deficit eljárás alatt állt. A 2008-as pénzügyi gazdasági válság a pénzügyi csőd szélére tolt a válságban lévő Magyarországot. A csődtől az országot az IMF-Világbank-EU 25 milliárd dolláros hitele mentette meg. Magyarország vonatkozásában a külső szereplők (hitelnyújtók, EU, hitelminősítők) ellenőrzésének és befolyásolásának szintje ismét jelentősen megemelkedett. Az ország a hitelekkel történő fejlődés árát brutálisan fizette meg: a jövedelemkiáramlás Magyarország esetében volt a legmagasabb a régióban, elérve a GDP 6-7%-t.

Óhatatlanul adódik, hogy a késő Kádár kor eladósodási politikáját összehasonlítsuk a Medgyessy-Gyurcsány kormányok politikájával. Annyiban a hasonlóság megáll, hogy mindkét esetben a válság mélypontján történt az IMF-hez való fordulás. Az is párhuzamba állítható, hogy mindkét esetben már válságtüneteket mutató gazdaságot érte a sokk. A gazdasági válság mellett 2006-tól Magyarországon politikai-morális és alkotmányos-legitimációs válság is kibontakozott. Viszont teljesen ellentétes eredményt nyújt a válságból történő kimenetek összevetése. 1980 után a súlyosbodó adósság-pozíció paradox módon növelte a politikai elit külpolitikai mozgásterét (a szovjet fél nem vállalt sem garanciák a magyar hitelekre, sem helyettesítő kölcsönöket nem kínált fel), sőt külső és belső pótlólagos hatalmi legitimitációt eredményezett. 1994 után ez a megszerzett legitimitáció nagymértékben járult hozzá a kommunista múltat feledtetni kívánó szocialista generáció számára a privatizációban megszerzett gazdasági hatalom politikai hatalommá konvertálásában. A Magyarország számára nyújtott EU-IMF-Világbank kölcsön azonban legfeljebb alibit nyújtott a Gyurcsány és Bajnai kormányoknak. Annak a felelőségnek a megosztását, hogy mivel az IMF megszorítási politikája az egyetlen kivezető út a válságból, ez ily módon megosztlik a magyar kormányzat és a nemzetközi intézmények között. A magyar társadalom azonban heves elutasítással reagált, s a 2010-s választásokon brutálisan megbüntette az országot a lejtőre irányító baloldali-liberális elitet.

2010 után a második Orbán kormány drasztikus intézkedéssel fordította el az országot az újabb hitelek felvételétől. Az Alaptörvény 36. cikkének 4-6. paragrafusa tételesen megtiltja olyan költségvetés elfogadását, amely az ország adósságának növekedését eredményezné. A hitelezők által elvárt feltételeket politikai korlátozásként értelmező Orbán kormányok az IMF-EU-Világbank kölcsönök visszafizetése után megkezdték a magyar államadósság szintjének csökkentését. 2019 végére az adósságrátát sikerült 68,2%-ra csökkenteni.

6. A belső külpolitika kihívásai: illiberális politika liberális közegben

Az EU csatlakozás után a magyar külpolitika egy addig nem ismert kihívással, a „belső külpolitika” jelenségével találkozott. A belső külpolitikán az integrációs szerződésben az EU-ba „beadott” hatáskörök közös gyakorlását értjük, pontosabban azt, hogy a közösségi politikákban az uniós szervek és a tagállamok belebeszélnek egymás ügyeibe. A magyar politika egésze számára az újdonságot alapvetően az jelenti, hogy ezen esetek egy részében a magyar külpolitika tárgya a magyar belpolitika.

A belebeszélés leggyakoribb formája az un. kötelezettségszegési eljárás. Olyan esetekben kerül rá sor, amikor egy tagállam nem teljesíti az uniós szabályozás valamely elemét. Leggyakrabban az irányelvek késedelmes átültetése miatt kerül rá sor. 2018-ban a Bizottság 1571 ilyen eljárást indított. Magyarország a középmezőnyben található a maga 50 eljárásával. A kötelezettségszegési eljárások egy része a hatályban lévő uniós és tagállami szabályozások eltérő értelmezésére vonatkozik. Magyarország bizonyos esetekben nem nagyon tudja betartani az uniós játékszabályokat, bizonyos esetekben pedig nem is kívánja követni azokat. A földtulajdon ügyében az EU kifogásolja, hogy Magyarország kizárja a külföldieket és a jogi személyeket a földvásárlásból, azt is, hogy a gyógyszertárak csak magyar tulajdonos kezében lehetnek, továbbá eljárás folyik Magyarország ellen a felsőoktatási törvény (lex CEU), a menekültek áthelyezése, illetve a nemzetközi védelemre jogosult személyek esetében lefolytatott eljárások miatt. A szabályozás eltérő értelmezései miatt indított eljárások egy része az Európai Bíróságon köt ki. Elmarasztaló ítélet esetében a magyar fél végrehajtja az ítéletet, mint például történt a bírák, ügyészek és közjegyzők hivatalviselési korhatárának leszállítása miatt indított 2012-s perben.

A kötelezettségszegési eljárásoktól alapvetően különböznek a belső külpolitikában 2010 után jelentkező jogállamiság viták. Közös jellemzőjük, hogy az EU-s szerződésben e fogalmakról, s tartalmukról nincsenek sem egyértelmű definíciók, sem államközi megállapodások. Ezek a viták olyan fogalmak, elvek és értékek mentén bontakoztak ki, mint a demokrácia (diktatúrát épít-e Orbán?), a jogállamiság (új Alaptörvény elfogadása, mediaszabályozás), szuverenitás (lesz-e föderális állam az Európai Unióból?), szolidaritás (kötelessége-e a tagállamoknak minden migránst befogadni?), a nem kormányzati szervezetek politikai szerepvál-

lalása (TASZ, Helsinki Bizottság, Nyílt Társadalom Alapítvány). A jogállamiság viták gazdája az EU-ban az Európai Parlament, amely eleddig két elmarasztaló jelentést (Tavares jelentés 2014, Sargentini jelentés 2018) fogadott el Magyarországgal kapcsolatban és kezdeményezte a Lisszaboni szerződés 7. cikkelye szerinti eljárást. A jogi fogalmakba öntött, s az ideológia szintjét közelítő vita nyitott, de az már biztosan látható, hogy a magyar külpolitika teljesen új fejezetével állunk szemben.

JEGYZETEK / NOTES

1. Fontos dokumentumokat közöl Gazdag Ferenc szerk. (2013): Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok. Nemzeti Közszerzői Társaság. Budapest.
2. Pontosabban egy kisebb munka már született Gazdag Ferenc szerk. (2013): Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok. Nemzeti Közszerzői Társaság. Budapest.
3. Győri Szabó Róbert (2011): A magyar külpolitika története 1848-tól napjainkig. Helikon Kiadó. Budapest.
4. Jeszenszky Géza (2016): Kísérlet a trianoni trauma orvoslására. Magyarország szomszédsági politikája a rendszerváltozás éveiben. Osiris. Budapest.
5. Vizi László Tamás (2016): A sérelmi politizálástól a nemzeti összetartozásig. Trianon, revízió, határkérdés, nemzetegyesítés (1920-2010). Cepoliti. Budapest.

FELHASZNÁLT IRODALOM / REFERENCES

- Gazdag Ferenc szerk. (2013): Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok. Nemzeti Közszerzői Társaság. Budapest.
- Gazdag Ferenc szerk. (2014): A magyar külpolitika 1989-2014. Nemzeti Közszerzői Társaság. Budapest.
- Győri Szabó Róbert (2011): A magyar külpolitika története 1848-tól napjainkig. Helikon Kiadó. Budapest.
- Jeszenszky Géza (2016): Kísérlet a trianoni trauma orvoslására. Magyarország szomszédsági politikája a rendszerváltozás éveiben. Osiris. Budapest.
- Vizi László Tamás (2016): A sérelmi politizálástól a nemzeti összetartozásig. Trianon, revízió, határkérdés, nemzetegyesítés (1920-2010). Cepoliti. Budapest.